

SPMJ

Strategic Public Management Journal



SPMJ

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Volume 4
Number 7
2018



ISSN 2149-9543
www.dergipark.gov.tr/spmj



Strategic Public Management Journal (SPMJ) is an internationally reviewed, open-accessed, online journal (double-blind method) that represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.

The general topic covered by the articles in the Journal is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.

SPMJ does not charge any fee to process or publish the articles. SPMJ does not pay any fee to the authors for their articles. SPMJ allows reuse and remixing of content in accordance with CC BY license (Creative Commons License). SPMJ allows the authors to hold the copyright of their articles published.

SPMJ is an international, double-blind reviewed and open-accessed academic journal (<http://www.budapestopenaccessinitiative.org/read>).

Strategic Public Management Journal (SPMJ), kamu yönetimi ve stratejik yönetim alanındaki bilimsel çalışmalarını desteklemeyi hedefleyen, uluslararası bir grup tarafından başlatılan kolektif bir çabayı temsil eden uluslararası hakemli (çift-kör hakemli) ve açık erişimli bilimsel bir dergidir. SPMJ, demokrasiye geçiş süreçleri, kamu yönetimi reformları, stratejik kamu yönetimi uygulamaları ve yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı analizi için sağlam bir kaynak olma hedefiyle yola çıkmıştır. Dergideki makalelerin kapsadığı genel konu başlığı, yönetim bilimleridir. Çağdaş multi-disipliner yaklaşımın sonucu olarak, makaleler kamu yönetimi, stratejik yönetim, kamu politikası, idare hukuku, kamu politikası analizi, bölgesel kalkınma, toplumsal gelişme, kamu maliyesi, kentsel planlama, program değerlendirme, etik, karşılaştırmalı idari sistemler gibi kamu yönetimindeki spesifik konuları kapsamaktadır. Kapsama alınan konu başlıkları itibarıyla SPMJ, kamu yönetimi alanındaki diğer uluslararası dergilerce izlenen genel eğilimleri de dikkate almaktadır.

Dergide yayınlanacak makaleler Türkçe veya İngilizce olacaktır. Yazarlar için bilgiler ve hakemlere yönelik kılavuz, dergi web sitesinin alt menülerinde yer almaktadır. Dergiye yayın ve/veya hakemlik başvurusunda bulunmak isteyen araştırmacı ve akademisyenlerin "E-mail ile abone ol" menüsünü kullanarak dergiye üyelik başvurusunda bulunmaları gerekmektedir. SPMJ'de yayınlanması için makale önerisinde bulunan araştırmacılar, www.dergipark.gov.tr/spmj sayfasında bulunan YAZARLAR İÇİN BİLGİ kısmında belirtilen yazım kurallarına uymalıdır. Bu sayfada makale şablonu da sunulmaktadır.

SPMJ, yayınlanmak üzere teslim edilen makaleleri değerlendirmek ve/veya yayınlamak için herhangi bir ücret talep etmemektedir. Ayrıca, yayınlanan makaleler için yazarlara herhangi bir ücret ödenmemektedir. SPMJ, bilimsel yöntemlere uygun olarak, yayınlanan eserlere atıf yapılmak suretiyle (CC BY) yayınlanan makalelerin kısmen kullanımına ve bunlardan çeşitli kısmi derlemeler yapılmasına izin vermektedir. SPMJ, yayınlanan makaleler için yazarlardan tek basım için telif izni almakta, eserin müteakip kullanımına yönelik hak ve sorumluluklar yazara aittir. Ancak, daha önce başka yerlerde yayınlanmış olan çalışmalar, SPMJ tarafından kabul edilmez.

Strategic Public Management Journal (SPMJ), çift-kör hakemlik sistemi uygulayan ve açık erişim imkanı sunan uluslararası hakemli bir akademik dergidir.



Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543), Volume 4, Issue 7, 2018

Yayıncı / Publisher

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Editör / Editor

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA (Marmara University, Istanbul)

Editör Yardımcıları / Editorial Assistants

Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP (Burdur Mehmet Akif Ersoy University, Burdur)

Uluslararası Bilimsel Danışma Kurulu / International Scientific Advisory Board

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, BE) Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)
Prof. Dr. Constantin M. Profiroiu (Bucharest Un., RO) Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)
Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO) Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)
Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT) Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University)
Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

Bilim Kurulu / Scientific Board

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University) Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)
Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University) Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)
Prof. Dr. Hamza Al (Sakarya University) Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)
Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE) Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)
Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University) Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University) Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University) Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)
Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University) Prof. Dr. Sezai Dumanoglu (Marmara University)
Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University) Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Zehreddin Aslan (İstanbul University) Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University) Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet Ün.)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa T. Karayığit (Marmara Un.) Assoc. Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Un.)
Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University) Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)
Assoc. Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University) Assoc. Prof. Dr. Sadık Ünay (İstanbul University)
Assoc. Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University) Assoc. Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University) Assoc. Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik Un.)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (Mehmet Akif Ersoy Un.) Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. Fatih Kırışik (Dumlupınar Un.) Assoc. Prof. Dr. Harun Kırılmaz (Sakarya University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University) Asst. Prof. Dr. Sezai Öztıp (Mehmet Akif Ersoy U.)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy Un.) Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Fırat University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University) Asst. Prof. Dr. Kadir Peker (Kırklareli University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocaoğlu (Ahi Evran University)

Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark (www.dergipark.gov.tr/spmji) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academia Social Science Index (ASOS), Academic Resource Index (Research Bib).



Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543), Volume 4, Issue 7, Nov. 2018

Reviewer Board

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Hacettepe University

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA
Marmara University

Prof. Dr. Hamza ATEŞ
İstanbul Medeniyet University

Assoc. Prof. Dr. Yakup ALTAN
Süleyman Demirel University

Assoc. Prof. Dr. Uğur SADIÖĞLU
Hacettepe University

Assoc. Prof. Dr. Mustafa LAMBA
Mehmet Akif Ersoy University

Assoc. Prof. Dr. Ali ASKER
Karabük University

Asst. Prof. Dr. Emin HÜSEYİNOĞLU
Karabük University

Asst. Prof. Dr. Ahmet FİDAN
Ordu University

Asst. Prof. Dr. Ahmet SARITAŞ
Mehmet Akif Ersoy University

Asst. Prof. Dr. Mustafa ARSLAN
Nevşehir Hacıbektas Veli University

Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP
Mehmet Akif Ersoy University

Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark (www.dergipark.gov.tr/spmj) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academia Social Science Index (ASOS), Academic Resource Index (Research Bib).



CONTENTS

<i>Article</i>	<i>Pages</i>
Parlamenteer Sistemde Katılımcı Yerel Yönetim Mekanizmaları Olarak Kent Konseyleri: Bursa Kent Konseyi Örneği DOI: 10.25069/spmj.412092 <i>City Councils as Participatory Local Governance Mechanisms in the Parliamentary System: Bursa City Council Example</i> Elif KARAKURT TOSUN	1-12
An Evaluation on New Governmental System Discussions and System Proposals in Turkey DOI: 10.25069/spmj.404803 <i>Türkiye’de Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Sistem Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme</i> Yakup BULUT, Soner AKIN	13-26
Kentsel Dönüşüm Sürecinde İdari Yargı Kararları: İptal ve Tam Yargı Dava Örnekleri DOI: 10.25069/spmj.435327 <i>Administrative Judicial Decisions on Urban Transformation: Examples of Cancellation and Full Jurisdiction</i> Nematollah A. FANID, Dilek KAVACIK	27-43
Güvenlik Koruculuğu Bağlamında 6360 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi DOI: 10.25069/spmj.430927 <i>The Assessment of Code- 6360 within the Context of Village Guard System</i> Mustafa ARSLAN	44-58



Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543), Volume 4, Issue 7, 2018

CONTENTS

<i>Article</i>	<i>Pages</i>
<hr/> <i>Avrupa Yönetişimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri</i> DOI: 10.25069/spmj.431112 <i>European Governance and Transnational Networking of Subnational Authorities</i> Selçuk MUTLU, Yüksel DEMİRKAYA	59-82
<hr/> <i>Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye’de Yaşanan On Sorun</i> DOI: 10.25069/spmj.433191 <i>Implementation of Strategic Management in The Public Sector and Ten Issues Encountered</i> Ubeydullah SAKİN	83-97
<hr/> <i>Constraining Factors in Realizing Strategic Plan Objectives by Local Authorities in Zambia: Case of Kitwe City Council</i> DOI: 10.25069/spmj.455404 Thomas Kweku TAYLOR Francis MUWOWO Zelita L. PHIRI	98-119

Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark (www.dergipark.gov.tr/spmj) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academia Social Science Index (ASOS), Academic Resource Index (Research Bib).

Parlamenteer Sistemde Katılımcı Yerel Yönetim Mekanizmaları Olarak Kent Konseyleri: Bursa Kent Konseyi Örneği

City Councils as Participatory Local Governance Mechanisms
in the Parliamentary System: Bursa City Council Example

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 1-12
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.412092
Received: 03.04.2018
Accepted: 12.07.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Elif KARAKURT TOSUN*

Öz

Türkiye’de kökleri İkinci Meşrutiyete kadar uzanan parlamenteer sistemde, sistemin aksayan yönlerinin düzeltilmesi ve halkın yönetim sürecine aktif olarak dâhil olabilmesi için çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak katılımcı mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu çerçevede 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda halkın yerel kararlarda fikirlerinin dikkate alınmasına, yönetsel süreçlere dâhil olmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesini sağlayacak düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Bu yolla vatandaşların politika geliştirme süreçlerine dâhil olmasının önünün açılması istenmiştir. Neticede 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesi ile “Kent Konseyleri” uygulaması yerel yönetimler mevzuatımıza girmiştir.

Çalışmada ilk olarak kent konseylerinin gelişim süreci ve yasal mevzuattaki yeri analiz edilmiştir. İkinci olarak ise Türkiye’de kurulan kent konseylerinden birisi olarak Bursa Kent Konseyi’nin kuruluşundan günümüze kadar geçen süreçteki gelişimi irdelenmiştir. Bu çerçevede yerel düzeydeki vatandaşların kent yönetime katılımları bağlamında konsey tarafından gerçekleştirilen faaliyetler ve bunların kent yönetimine yansımaları ele alınmıştır. Çalışmada Bursa’da yaşayan vatandaşların kent konseyleri ile ilgili bilgi düzeylerini ve kent konseyinin çalışmalarına katılımlarını tespit edebilmek amacıyla bir saha çalışması gerçekleştirilmiştir. Saha çalışmasının gerçekleştirildiği Bursa kentinin nüfusu, 2016 yılı verilerine göre 2.901.396’dır. Saha çalışmasında Bursa kenti merkez ilçeler bazında 7 bölgeye ayrılmıştır. Bu 7 bölgenin nüfus dağılımları göz önünde bulundurularak “tabakalı rastgele örnekleme yöntemi” kullanılmıştır. Saha çalışmasına katılan kişilerin verdikleri cevaplar irdelendiğinde yüksek bir oranda Bursa Kent Konseyi’nin bilindiği ortaya çıkmaktadır. Kişiler böyle bir kurumun varlığından haberdardır fakat bu kurumun çalışmalarına yeterince ilgi göstermemektedirler.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Belediyeler, Kent Konseyleri, Bursa Kent Konseyi

Abstract

In the parliamentary system, whose roots extend to the Second Constitutional System, various legal arrangements were made to correct the problematic aspects of the system and to enable the people to actively participate in the management process, participatory mechanisms were developed. In this framework, in the Municipal Law No. 5393 of 2005, regulations were put in the foreground to ensure that people’s opinions are taken into account in the local decisions and that mechanisms to ensure that they are included in the

* Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi, ekarakurt@uludag.edu.tr

administrative processes. In this way, it is desirable that citizens should be included in the policy development processes. As a result, Article 76 of the Municipal Law No. 5393 and the "City Councils" application have entered into the legislation of local governments.

First, the development process of city councils and their place in legal legislation were analyzed. Second, as one of the city councils established in Turkey, the development of Bursa City Council in the process since its foundation has been examined. In this context, activities carried out by the Council in the context of the participation of local citizens in urban management and their reflections on urban management were discussed. In this study, a field study was carried out in order to determine the knowledge levels of citizens living in Bursa and their participation in the studies of the city council. The population of the city of Bursa is 2,901.396 according to the data of the year 2017. For the field study the city of Bursa has been divided into 7 districts on basis of central townships. Considering the population distribution of these 7 districts, the "Laminar Random Sampling Method" has been used. When the answers given by the people who participated in the field study is analyzed, it is revealed that the Bursa City Council is known at a high rate. The people are aware of the existence of such an institution but they do not pay enough attention to the works of this institution.

Key Words: Governance, Municipalities, City Councils, Bursa City Council

GİRİŞ

Demokrasi en genel anlamıyla; “halkın halk tarafından yönetilmesi”, “halkın iktidarı” olarak tanımlanmaktadır. Fakat günümüz dünyasında ülke nüfuslarının büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda doğrudan demokrasinin uygulanması mümkün değildir. Bu nedenle, halk kendisi adına karar verecek temsilcileri belirli bir süre için seçmekte ve bu şekilde yönetime katılmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan sistem, saf bir temsili demokrasi olabileceği gibi, halkın zaman zaman yönetimle ilgili kararların alınmasına bizzat katıldığı yarı-doğrudan demokrasi şeklinde olabilir (Erdal, 2005:71).

Bir ülkede geçerli olan hükümet sistemleri ve yönetim modeli demokratik yapının işleyişine doğrudan etki etmektedir. Türkiye, İkinci Meşrutiyet sürecinden itibaren kesintilere maruz kalsa da parlamenteer sistemle yönetilmektedir. Parlamenteer yönetim sisteminin en zayıf yönü, düşük nitelikli bir demokrasiyi beraberinde getirmesidir. Yürütme organının çift başlı olması, istikrarsız hükümetlerin varlığı, vatandaşların siyasi nitelikli kararlara düşük nitelikli katılımı ile birleşince ülkedeki demokratik yapının işlerliği seçim dönemlerdeki sandığa gitme şeklindeki bir katılım ile sınırlı kalmaktadır. Yöneten - yönetilen ilişkilerinin güçlendirilmesi ve yönetilenlerin karar alma sürecine daha aktif katılımını amaçlayan yönetim modelinin bir uzantısı olarak Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren yapılan Yerel Yönetimler Reformları ile yönetilenlerin yönetim sürecine katılımlarını arttırabilmek için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda halkın yerel kararlarda fikirlerinin dikkate alınmasına, yönetsel süreçlere dâhil olmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesine ve kurumlar arası işbirliğinin sağlanmasına imkân verecek düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede hukuki düzenlemelerin imkân verdiği ölçüde, vatandaşların politika geliştirme süreçlerine dâhil olmasının önünün açılması istenmiştir. Böylece yerel idare ile vatandaşlar arasındaki uçurumun kapanmasının imkânı ortaya çıkmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yerel halkın kararlara katılımları sürecinde önemli bir araç olarak 76.’ncı maddede ile kent konseyleri mekanizması yasal bir kurum haline gelmiştir. Kent konseylerinin Türkiye’de ortaya çıkışı, Gündem 21 çalışmalarına kadar uzanmaktadır. Bu nedenle öncelikle Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 çalışmaları analiz edilmelidir. Buna bağlı olarak Türkiye’deki Yerel Gündem 21 çalışmaları ele alınmalıdır. Türkiye’de kent konseyleri yapılanması sürecinde ön plana çıkan hukuki mevzuatın irdelenmesi

gerekmektedir. Nihayetinde bu çalışmanın temel konusu olan Bursa Kent Konseyi'nin analiz edilmesi önemlidir.

Yerel yönetimler düzleminde vatandaşların kent yönetimine katılabilmesi için tüm belediyeler tarafından kurulmaları yasal zorunluluk olan kent konseyleri kurumunun kanunlarla kendisine verilen misyonu ne oranda yerine getirdiğini tespit edebilmek amacıyla Bursa kenti özelinde bir alan çalışması yapılmıştır. Alan çalışması kapsamında Bursa kentinde yaşayan 2915 kişi ile yüz yüze anket yöntemi kullanılarak kent konseyleri kurumundan haberdar olup olmadıkları ve kent konseyinin çalışmalarına ne oranda katıldıklarına ilişkin sorular sorulmuştur.

1. PARLAMENTER SİSTEM – BAŞKANLIK SİSTEMİ

Devlet yönetim sistemleri genel olarak üçe ayrılmaktadır: başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve meclis hükümeti sistemi. Bu yönetim sistemlerinden özellikle başkanlık sistemi ve parlamenter sistem en çok tartışılan sistemlerdir. Dolayısıyla bu çalışmada kısaca başkanlık ve parlamenter sistemlerinin güçlü ve zayıf yönleri kısaca ele alınmıştır.

Parlâmenter sistemlerde devlet başkanları tarafsız ve genellikle partiler üstü bir konumdadır; devlet ve milletin bütünlüğünü temsil ederler. Böyle tarafsız bir devlet başkanının siyasal mücadeleyi dengeleyici bir rolü vardır. İngiltere, Fransa, Türkiye gibi ülkelerde uygulanan parlâmenter sisteminin başlıca güçlü yanları şunlardır (Gözler, 2000: 25-47):

- Parlâmenter sistemde tıkanıklıkların çözüm yolu vardır, çünkü parlâmenter sistem esnekler.
- Parlâmenter sistem kutuplaşmaya yol açmaz.
- Parlâmenter sistemlerde devlet başkanının uzlaştırıcı bir etkisi vardır.

Parlâmenter sistemin başlıca zayıf yanları şunlardır:

- Parlâmenter sistem istikrarsız veya zayıf hükümetlere yol açar.
- Parlâmenter sistem düşük nitelikli bir demokrasiye neden olur.

Parlâmenter sistemin istikrarsız hükümetlere yol açmasının nedeni, koalisyon hükümetleri ve koalisyon hükümetlerinin nedeni de çok-partili sistemdir. Ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyleri, tarihsel ve sosyo – kültürel yapıları parlamenter sistemin işleyişini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle bir ülkede parlâmenter sistem iyi bir şekilde işlerken, bir başka ülkede kötü bir şekilde işleyebilmektedir. Dolayısıyla parlâmenter sistemin performansı, ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

Başkanlık hükümeti sistemi, yazılı anayasaların en eskisi olan 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri anayasasının kabul ettiği bir hükümet şeklidir. Bu rejimin temel özelliği, demokrasiyle kişisel iktidarı birleştirmesidir. Kuvvetli bir icra organının yaratılması hedeflenmektedir. Güçler ayrımına göre, yasama organı yasaları yapmakta, Başkan bu yasaları uygulamakta, bağımsız mahkemeler de yasalara uygunluğu denetlemektedir.

Dünyada Amerika Birleşik Devletleri'nde, Brezilya, Şili gibi ülkelerde uygulanan başkanlık sisteminin güçlü yanları şu şekildedir (Yılmaz, 2013):

- Başkanın halk tarafından seçilmesi, seçim öncesinde seçmenlerin seçimden sonra hangi hükümetlerin kurulacağını bilerek oy vermesini kolaylaştırır ve seçilmişlerin hesap vermeye açık olmasını sağlar.
- Başkanlık rejiminde yasama meclisi üyeleri, hükümetin varlığının devamı kaygısı olmaksızın yasalar üzerinde bağımsız karar verebilirler.
- Başkanın görev süresinin sabit olması yürütmenin istikrarına katkıda bulunur.

- Başkanlık rejiminde halkın doğrudan seçtiği başkan ile toplumdaki çeşitli eğilimleri temsil eden yasama meclisi arasındaki güç dengesi etkin bir yönetim için olumlu bir zemin hazırlar.

Başkanlık sisteminin zayıf yönleri şunlardır (Yılmaz, 2013):

- Başkanlık sisteminin önemli sakıncalarından biri de bu sistemin uzlaştırıcı, gerilimleri azaltıcı ya da yatıştırıcı bir gücünün bulunmamasıdır.
- Başkanlık sisteminin zayıf yanlarının başında başkanların başarısız da olsa, süreleri doluncaya kadar görevde kalmaları gelmektedir.

Türkiye’de hâlihazırda uygulanmakta olan parlamenter sisteminin kökleri, İkinci Meşrutiyet ile gelen anayasal monarşide bulan parlamenter geleneğine kadar uzanmaktadır. Parlamenter sistemde değişiklik yapılması ilk defa 1980’li yıllarda gündeme gelmiştir. 2007 yılında ise Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin referandumla kabul edilmesiyle birlikte sistemde önemli bir kırılma yaşanmıştır. Günümüzde ise sistemin tamamen değiştirilerek başkanlık sistemine geçiş yönünde tartışmalar hız kazanmış ve nihayet bu konuda karar verme yine halka bırakılarak 16 Nisan 2017’de referanduma gidilmesine karar verilmiştir.

Şuan hali hazırda Türkiye’de parlamenter sistem geçerlidir ve bu yapı merkezi - yerel yönetim mevzuatına ve işleyişine hâkimdir. Parlamenter sistemin en önemli zayıf yönlerinden bir tanesi düşük nitelikli bir demokrasiye sahip olmasıdır. Halkın yönetim süreçlerine dolaylı olarak da müdahale edebilme imkânı kısıtlıdır. Belirli zaman aralıklarıyla tekrarlanan seçimler aracılığıyla yönetime müdahale eden halkın seçim dönemleri dışında yönetime etkisi oldukça zayıftır. Halkın görüş ve önerilerinin yönetim sürecine daha yoğun bir şekilde aktarımının yapılması, yöneten - yönetilen arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve yönetilenlerin yönetime dolaylı kanallardan da olsa dâhil olabilmesi için çeşitli mekanizmalar geliştirilmektedir. Bu çalışmada yerel yönetimlerde halkın yerel kararlara daha aktif bir şekilde katılarak kent yönetiminde belirleyici bir güç haline gelebilmesi için geliştirilen mekanizmalardan bir tanesi olarak kent konseyleri ele alınmıştır. Çalışmada kent konseylerine yerel halkın ne oranda katıldığı ve kent yönetimindeki rolüne ilişkin olarak Bursa Kent Konseyi özelinde bir irdeleme yapılmıştır.

2. TÜRKİYE’DE KATILIMCI YEREL YÖNETİM MEKANİZMALARI OLARAK KENT KONSEYLERİ

Türkiye’de kent konseylerinin oluşumuna ve işlevlerine yönelik yapılacak her türlü değerlendirmede öncelikle Yerel Gündem 21 çalışmaları incelenmelidir. Çünkü Türkiye’de yerel halkın yönetsel süreçlere katılımının önünü açan mekanizmalar olarak kent konseyleri, Yerel Gündem 21 çalışmaları ile örtüşmektedir. Bu anlamda kent konseyleri, Türkiye’de Yerel Gündem 21 yaklaşımının uygulama modeli olarak oluşturulmuştur (Karakurt Tosun ve Keskin, 2015: 363). Yerel Gündem 21 programın temel yaklaşımlarından biri, yerel sorunların çözümlerine yerel ölçekte kentin örgütlü ve örgütsüz (gençler, yaşlılar, engelliler ve kadınlar gibi) kesimlerini “katılımcı” bir model ile YG21 çatısı altında toplamaktır (Güneş, 2004: 135). Gündem 21’de yer alan tüm program alanlarının başarıyla uygulanabilmesinin ön koşulu olarak, “çok aktörlülük” ve “toplumsal uzlaşma”nın aranması vazgeçilmez iki esas olarak karşımıza çıkmaktadır (Kuluçlu, 2011:183).

1992 yılında Birleşmiş Milletler Rio “Yeryüzü Zirvesi” ile başlayan Gündem 21 başlıklı Eylem Planında her ülke kendi Yerel Gündem 21’ini oluşturmaya çağırılmıştır. Türkiye’nin Yerel Gündem 21 ile tanışması, 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen BM HABITAT-II İnsan Yerleşimleri Konferansı ile olmuştur. 1997 yılında UNDP’nin desteğiyle, IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi başlamıştır. Bakanlar Kurulu’nun kararıyla başlatılan proje, Aralık 1999’da tamamlanmıştır. Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya da destek vermeyi kabul etmiş, Bakanlar Kurulu’nun da bunu

benimsemesinin ardından, “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması” başlığını taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000’de başlamıştır. İkinci aşama sırasında çeşitli alt projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50’yi aşması sonrasında, Yerel Gündem 21 uygulamaları “proje” çerçevesinden çıkarılarak, uzun erimli bir “Program”a dönüştürülmüştür. İlerleyen dönemde ise Yerel Gündem 21 Programı ortağı kentlerde kurulmuş olan kent konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte kurulan kent konseylerine destek olmuş ve çalışmaların ülke ölçeğinde kökleşmesine öncülük etmiştir (Soygüzel, 2012).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda halkın yerel kararlarda fikirlerinin dikkate alınması, halkın yönetsel süreçlere dâhil olmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesine ve kurumlar arası işbirliğinin sağlanmasına imkân verecek düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Yönetişim temelli bu yaklaşım çerçevesinde devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli ve yapabilir kılma stratejisi esas alınmaktadır. Bu çerçevede hukuki düzenlemelerin imkân verdiği ölçüde, vatandaşların politika geliştirme süreçlerine dâhil olmasının önünün açılması istenmiştir. Böylece yerel idare ile vatandaşlar arasındaki uçurumun kapanmasının imkânı ortaya çıkmıştır (Ruige, vd. 2014: 15). Hemşehri hukuku, stratejik plan hazırlanması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, ihtisas komisyonları kurulması ve kent konseylerine yönelik düzenlemeleri içeren 5393 sayılı Belediye Kanunu katılımcı mekanizmaların geliştirilmesi açısından tipik bir örnektir (Göymen, 2010:216). Kanundaki temel katılımcı mekanizmalar arasında en çok tartışılan konular arasında kent konseyleri gelmektedir.

Türkiye’de önce 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesinde daha sonra da bu Kanun’a dayanılarak 2006 yılında çıkarılan “Kent Konseyleri Yönetmeliği” ile Yerel Gündem 21 bünyesinde oluşturulan meclisler, Kent konseyi çatısı altında birleştirilmiştir. Böylece Türkiye kentlerinde kent konseyleri aracılığıyla merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplumun ortaklık anlayışı çerçevesinde bulunduğu bir yerel yönetişim alanı ortaya çıkarılmıştır. Kent konseylerinin, belirli bir kalıp etrafında değil her kentin kendine özgü değerleri, koşulları ve öncelikleri doğrultusunda geliştirilen yöntemlerle hareket etmesi hedeflenmiştir (Lamba, 2012).

2009 yılında ise Kent Konseyi Yönetmeliği’nde değişiklik yapılarak kent konseylerinin kurulması tüm belediyeler için yasal zorunluluk haline getirilmiştir: “Kent konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde, 8 inci maddede belirtilen üyelerden oluşur, Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını yapmak üzere belediye başkanının çağrısı ile toplanır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, madde 5)”

2015 yılı itibarıyla, Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 396 belde belediyesi olmak üzere 1.396 belediye bulunmaktadır (www.e-icisleri.gov.tr, 2015). Teorik olarak; 1.396 belediye olduğuna göre, 1.396 kent konseyi de kurulmuş olmalıdır. Uygulama da ise durum oldukça farklıdır; ilçe ve belde belediyelerini hiç dikkate almasak bile, 20 civarında büyükşehir ve il belediyesinde kent konseyi hala kurulmamıştır. Daha ilginç olanı ise, Türkiye’de kurulmuş kent konseyi sayısının net olarak bilinmiyor olmasıdır. Tahmini bilgilere göre; ülkemizde hali hazırda kurulmuş bulunan kent konseyi sayısı toplam belediye sayısının %10’u civarında ve yaklaşık 150’dir (www.kentkonseyleribirligi.org.tr, 2015).

Kurulması kanunla emredildiği halde, kent konseylerinin kurulmuyor olması açıklanması zor bir durum olarak görünmektedir. Başka bir açıdan, kent konseyleri belirli bir demokratik kültürel altyapının sonucunda oluşturulabilecek bir platformdur. Bir diğer ifade ile kent konseylerinin çalışmalarının temel muhatabı ve aktörü konumunda olan bireylerin (vatandaşların) bu yapının içinde önemli görevleri bulunmaktadır. Bu bağlamda; demokrasiyi içselleştiren, kent halkını karar alma süreçlerine katması gerektiğine inanan yöneticilerin olduğu kentlerde ancak kent konseyleri işlevini yerine getirebilir. Diğer yandan kentte yaşayanların da kentine sahip çıkan ve kentin sorunlarını çözmek için yönetsel süreçlere aktif olarak katılan

bireyler olması gerekmektedir. Kent konseyleri, böyle bireylerin olduğu kentlerde hayatiyet bulabilir (Keskin, 2014: 58).

2.1. Bursa Kent Konseyi

Bursa Kent Konseyi hem yerel bir hareket hem de uluslararası sürecin bir parçası olarak doğmuştur Yerelde; önce birkaç mahallenin ortaklaşa merkezi biçiminde, mahalle sorunlarının tartışıldığı, çözüm önerilerinin getirildiği, vatandaş yerel yönetim ilişkilerinin kolaylaştırıldığı, katılımcı yönetim birimleri olarak, Semt Danışma ve Dayanışma Merkezleri (SEDAM) kurulmuştur. SEDAM’larda başlatılan katılımcı sürecin devamında kentin tümünü kapsayan bir katılımcılığı hayata geçirmek üzere Şehir Danışma ve Dayanışma Konseyi oluşturulmuştur. Yani çoğulcu ve katılımcı çabalar ile vatandaş belediye işbirliği, tabandan tavana bir yerel örgütlenme modeli ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan Bursa, Birleşmiş Milletler Gündem 21 küresel konseptinin bir bakıma yerel izdüşümü olan Yerel Gündem 21 Programı’na, Türkiye’nin bu programı hükümet düzeyinde desteklemesinden önce eklenerek, kent konseyi sürecini uluslararası işbirliği ile desteklemiştir (Bulut, 2013: 91).

1995 yılı başlarında Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin girişimiyle Şehir Danışma ve Dayanışma Konseyi oluşturulmuştur. 3 ayda bir toplanan ve 104 üye ile çalışan Konsey’de; yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, meslek odaları, demokratik kitle örgütleri, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile daha önceki yıllarda Bursa’ya vali ve belediye başkanı düzeyinde hizmet eden eski yöneticiler yer almıştır. Konsey, 1998 yılında yeniden yapılanarak Bursa Kent Konseyi platformuna dönüşmüştür (Bursa Yerel Gündem 21, 2008: 10-17).

Diğer yandan, 1995 yılında Roma’da gerçekleştirilen “Akdeniz Yerel Gündem 21” toplantısına katılan dönemin Bursa Büyükşehir Belediye Başkanı Erdem Saker, Yerel Gündem 21 (YG-21) uygulamasını benimseyerek Bursa’ya taşımıştır. Çalışmaları koordine etmek üzere, aynı yıl Bursa Yerel Gündem 21 Genel Sekreterliği oluşturulmuştur. Bursa Yerel Gündem 21 Genel Sekreterliği ile eşgüdüm içerisinde çalışmak amacıyla; 1996 yılında Büyükşehir Belediye Meclisi’nde alınan bir kararla, Yerel Gündem 21 Şube Müdürlüğü kurulmuştur (Bursa Yerel Gündem 21, 2008: 10-11).

Türkiye’de YG 21 sürecini başlatan kentlerin başında gelen Bursa’daki etkileyici uygulamalar, yalnızca ülkemizde değil, dünyanın başka ülkelerinde takdirle izlenmektedir. Avrupa’daki YG 21 uygulamalarını en çok çağrıştıran modellerden biri olan Bursa’da, Belediye’nin YG 21 sürecindeki rolü bir anlamda “kurumlaşmış” ve bu süreci desteklemek üzere, Büyükşehir Belediyesi’nin bünyesinde bir “YG 21 Şube Müdürlüğü” oluşturulmuştur. YG 21 Şube Müdürlüğü, doğrudan uygulamada yer almak yerine, bünyesindeki olabildiğince geniş ve yetkin bir kadroyu ve çok yönlü destek hizmetlerini YG 21 Genel Sekreterliği’nin kullanımına tahsis ederek, “kolaylaştırıcı” bir işlev üstlenmektedir (Emrealp, 2004: 51).

Yerel Gündem 21 süreci bağlamında kent konseyi, “kentine sahip çıkma”, “aktif katılım” ve “çözümde ortaklık” ilkelerinin bütünlüğünde, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir “ortaklık modeli” olarak tanımlanmaktadır (Bursa Yerel Gündem 21, 2008: 17).

2009 yılında değişikliğe uğrayarak son şeklini alan Kent Konseyi Yönetmeliği; “Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini” (Madde 6) kent konseylerinin görevleri arasında saymaktadır. Bu yönetmelikten tam 10 yıl önce, 16.12.1999 Tarih ve 19 Sayılı Bursa Kent Konseyi Tüzüğü’nün Amaç kısmındaki 5. maddesinde, “Konseyce alınan kararların Büyükşehir Belediyesi Meclis gündemine alınmasını sağlamak” şeklinde hüküm yer alması oldukça dikkat çekicidir (Bursa Yerel Gündem 21, 2008:274). Bursa’nın, bu süreçte Türkiye’nin lokomotifi işlevini gördüğü söylene hata edilmiş olmaz.

1995 yılında temelleri atılan Bursa Kent Konseyi, yerel karar alma mekanizmalarına halkın katılımı bağlamında Yerel Gündem 21 sürecinde işlevsel bir şekilde çalışmış, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu kanun çerçevesinde yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği hükümleri gereğince, Yerel Gündem 21 çalışmaları da kent konseyi bünyesine taşınarak farklı bir sürece girmiştir. Bursa Yerel Gündem 21 Genel Sekreterliği bünyesindeki faaliyetler, 2009 yılından itibaren Bursa Kent Konseyi çatısı altına alınarak sürdürülmektedir (www.bursa.bel.tr, 2015).

Bugüne kadar 74 gündemli genel kurul toplantısı yapmış olan Bursa Kent Konseyi; çarpık kentleşmeden hava kirliliğine, depremden hızlı trene, fuar alanından kent meydanına, sıcak su kaynaklarından çevre yoluna kadar, kenti/ kentliyi ilgilendiren önemli pek çok konuda ortak akıllı harekete geçirmiş görünmektedir (www.bursakentkonseyi.org.tr, 2015).

3. KENT KONSEYLERİNİN VE BURSA KENT KONSEYİNİN BİLİNİRLİLİĞİ ARAŞTIRMASI

Türkiye’de 2006 yılında ülkedeki tüm belediyeler için kurulmaları yasal bir zorunluluk olan ve ülkede kurulmuş ilk kent konseylerinden biri olan Bursa Kent Konseyi’nin Bursa’da yaşayan bireyler tarafından ne oranda bilindiğinin tespit edilmesi, genelde kent konseyleri özelde ise Bursa Kent Konseyi açısından önemli verilerin elde edilmesini sağlayacaktır. Bilindiği üzere, kent konseylerinin işlevsellik kazanması ancak vatandaşlar tarafından bilinip sahip çıkılmasıyla mümkündür. Kent halkı tarafından bilinmeyen bir kent konseyi, yasak savmak kabilinden kurulmuş bir kent konseyinden öte bir anlam taşımaz.

Bursa Kent Konseyi’nin bilinirlik oranını tespit etmek amacıyla, bir alan araştırması yapılmıştır. Araştırmayla Bursa Kent Konseyi’nin, Bursa kentinde yaşayan vatandaşlar tarafından bilinirlik oranının irdelenmesi ve Bursa’da yaşayan vatandaşların kent konseylerinin çalışma alanları ve çalışmalara katılmaları ile ilgili konulardaki bilgi düzeylerinin ortaya konması amaçlanmaktadır.

Saha çalışmasının gerçekleştirildiği Bursa kentinin nüfusu, araştırmanın yapıldığı dönemde 2.901.396’dır. Bursa kenti merkez ilçeler bazında 7 bölgeye ayrılmıştır. Bu 7 bölgenin nüfus dağılımları göz önünde bulundurularak “tabakalı rastgele örnekleme yöntemi” kullanılmıştır. Söz konusu saha çalışmasında Bursa kentinde yaşayan halkın genel profilini yansıtacak cinsiyet dağılımı, eğitim ve gelir düzeylerine ulaşabilmek amacıyla, çalışmanın gerçekleştirileceği mekânlar araştırmacılar tarafından tespit edilmiştir. Bursa Kent Konseyi’nin bilinirliğinin ele alındığı saha araştırmasına dayalı çalışma, Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki 7 ilçede (Osmanlı, Nilüfer, Yıldırım, Gürsu, Kestel, Mudanya, Gemlik) 2915 kişi¹ ile yüz yüze anketi yönetimi gerçekleştirilmiştir. 2915 kişiyle gerçekleştirilen anket çalışmasının güvenilirliği de araştırılmıştır. SPSS 22 sürümü ile yapılan anketin güvenilirlik testi için, Alfa güvenilirlik katsayısı hesaplanmıştır. Buna göre, anket çalışmasının Alfa Güvenirlik Katsayısı; %94,8’dir.

3.1. Alan Araştırmasının Verileri

Anket çalışmasına katılan bireylerin demografik özellikleri, Tablo 1’de görülmektedir. Buna göre; katılımcıların %33,1’i kadın, %66,9’u erkektir. Anket çalışmasına katılan bireylerin eğitim durumuna bakıldığında; en yüksek iki oran %55,5 ile orta öğretim ve %24,9 ile üniversitedir. Katılımcıların medeni durumları ise; %60,4 evli ve %37,2 bekâr şeklindedir. Dul/boşanmışların oranı ise %2,4’tür.

¹ Saha çalışmalarında, örneklemin alındığı evreni temsil etmesi önemlidir. Bu durumda ne kadar, hangi büyüklükteki bir örneklemin evreni temsil edebileceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Alınan örneklemin evreni temsil yeterliği bulunmadığında örnekleme hatası olur. Bu düşünceden hareketle çalışmada, Bursa Kent Konseyi’nin bilinirlik oranının mümkün olduğunca doğru tahmin edilebilmesi hedeflenmiştir. Yazıcıoğlu ve Erdoğan’a göre 10.000.000 ana kütlede $\alpha = 0.05$ anlamlılık düzeyinde 1066 adet örneklem yeterlidir (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2004:50).

Tablo 1. Ankete Katılan Bireylerin Demografik Özellikleri

Cinsiyet	Frekans	%
Kadın	964	33,1
Erkek	1951	66,9
Eğitim Durumu	Frekans	%
Okuryazar değil	26	0,9
İlköğretim mezunu	478	16,4
Orta öğretim mezunu	1618	55,5
Üniversite Mezunu	725	24,9
Lisansüstü	68	2,3
Medeni Durum	Frekans	%
Evli	1760	60,4
Bekâr	1084	37,2
Dul/Boşanmış	71	2,4
Toplam	2915	100,0

Katılımcıların, yönetim kültüründe yeni bir anlayışı ifade eden kent konseyleri hakkında ne düzeyde bilgi sahibi olduklarını tespit etmeye yönelik genel bazı sorular sorulmuştur. Bu bağlamda Bursalı vatandaşlara kent konseyinden haberdar olup olmadıkları sorusu yöneltilmiş, alınan cevaplar Tablo 2’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların %73,2’lik büyük bir kısmı kent konseyini duyduğunu belirtmişlerdir. Kent konseyinden haberdar olmayanların oranı ise %26,8’dir. Kent konseyleri kurumundan haberdar olmayan 782 kişi ile anket çalışması sonlandırılmıştır ve daha önceden kent konseyi kurumundan haberdar olan 2132 kişi ile anket çalışmasına devam edilmiştir.

Tablo 2. Kent Konseyini Duydunuz Mu?

Kent konseyini duydunuz mu?		Frekans	%
	Evet	2132	73,2
	Hayır	782	26,8
	Toplam	2915	100,0

Türkiye’deki tüm kentlerde kent konseyinin olup olmadığı konusundaki soruya verilen cevaplar ise Tablo 3’de görüldüğü üzere; %35,5’lik bir kesim kent konseylerinin ülkedeki tüm illerde bulunmadığını belirtmektedirler.

Tablo 3. Türkiye’deki Tüm İllerde Kent Konseyi Bulunmakta Mıdır?

Sizce Türkiye’deki tüm kentlerde (illerde) kent konseyi bulunmakta mıdır?		Frekans	%
	Evet	514	24,1
	Hayır	757	35,5
	Fikrim yok	861	40,4
	Toplam	2132	100,0

Katılımcılara bu çalışmanın temel konusu olan ve araştırmanın yapıldığı Bursa kentinde 1995 yılından bu yana varlığını devam ettiren ve bu anlamda Türkiye’deki ilk kent konseyleri arasında yer alan Bursa Kent Konseyi’nin bilinirliğine dair bazı sorular yöneltilmiştir.

Bursa Kent Konseyi’nin Bursa’da yaşayan vatandaşlar tarafından ne oranda bilindiğini tespit edebilmek için “Bursa Kent Konseyi’ni duydunuz mu?” sorusu sorulmuştur. Tablo 4’den de anlaşılacağı üzere Bursa Kent Konseyi, katılımcıların %86,4’ü tarafından duyulmuştur.

Tablo 4. Bursa Kent Konseyi’ni Duydunuz Mu?

Bursa Kent Konseyi’nin duydunuz mu?		Frekans	%
	Evet	1841	86,4
Hayır	291	13,6	
Toplam	2132	100,0	

Anket çalışmasında bireylere Bursa Kent Konseyi’nin çalışma alanları sorulduğunda, ilk sırada %32,6 oranı ile dezavantajlı gruplara yönelik çalışma yapmak, kentlilik bilincinin oluşturulmasını sağlamak, kültür – sanat faaliyetlerini gerçekleştirmek, belediye faaliyetlerinde etkinliği sağlamaya yardımcı olmak ve kentin öncelikli sorunlarının tartışıldığı bir platform olmak cevabı verilmiştir. Bursa Kent Konseyi’nin çalışma alanının ne olduğu konusunda “fikrim yok” cevabını verenlerin oranı ise %27,5’tir. Tablo 4 ve Tablo 5 birlikte değerlendirildiğine, Bursa Kent Konseyini duymayanların oranı %13,6 düzeyindedir fakat Bursa Kent Konseyi’nin çalışma alanları hakkında bilgi sahibi olmayanların oranı %27,5’tir. Bir diğer ifade %27,5 oranında kişi Bursa Kent Konseyini sadece ismen biliyor ve hangi alanlarda çalışma yaptığı hakkında fikir bile yürütememektedirler.

Tablo 5. Bursa Kent Konseyi Hangi Alanlarda Çalışmaktadır?

Bursa Kent Konseyi hangi alanlarda çalışmaktadır?		Frekans	%
	Kadın – engelli, vb. gruplara yönelik çalışmalar düzenlemek	177	8,3
Kentlilik bilincinin oluşturulmasını ve geliştirilmesini sağlamak	224	10,5	
Kültür- sanat faaliyetlerini gerçekleştirmek	227	10,6	
Belediye faaliyetlerinin etkinliğini sağlamaya yardımcı olmak	302	14,2	
Kentin öncelikli sorunlarının tartışıldığı bir platform olmak	172	8,1	
Hepsi	695	32,6	
Adını duydum ancak ne yaptığını bilemiyorum.	587	27,5	
Toplam	2132	100,0	

Katılımcıların Bursa Kent Konseyi’nin gerçekleştirdiği çalışmaları ve faaliyetleri takip edip etmediğinin tespit edilmesi amacıyla sorulan soruya %23,9 oranında “evet” cevabı verilmiştir. Bursa Kent Konseyi’nin faaliyetlerini takip etmeyenlerin oranı ise %76,1 oranındadır. Bu oran Bursa Kent Konseyi açısından bir mesaj olarak algılanmalıdır. Bursalıları kent konseyi çalışmalarına dâhil edebilmek için farklı yollar denenmelidir.

Tablo 6. Bursa Kent Konseyi’nin Gerçekleştirdiği Çalışmaları ve Faaliyetleri Takip Ediyor Musunuz?

Bursa Kent Konseyi’nin gerçekleştirdiği çalışmaları ve faaliyetleri takip ediyor musunuz?		Frekans	%
	Evet	509	23,9
Hayır	1623	76,1	
Toplam	2132	100,0	

Bursa Kent Konseyi’nin gerçekleştirdiği çalışmaları ve faaliyetleri takip ettiğini belirten kişilere bu çalışmaları hangi kanallarla takip ettikleri sorulmuştur ve birden seçeneği işaretlemelerine bu soruda da izin verilmiştir. Bu soruya cevap verenlerin %45,8’i yerel yazılı ve görsel medya aracılığı ile, %39,9’u internet aracılığıyla ve %28,9’u ise afiş – broşür- billboard aracılığıyla cevabını vermişlerdir.

Tablo 7. Bursa Kent Konseyi'nin Gerçekleştirdiği Çalışmaları ve Faaliyetleri Hangi Kanallar Aracılığıyla Takip Ediyorsunuz?

		Frekans	%
Bursa Kent Konseyi'nin gerçekleştirdiği çalışmaları ve faaliyetleri hangi kanallar aracılığıyla takip ediyorsunuz?	Yerel yazılı ve görsel medya aracılığı ile	233	45,8
	İnternet aracılığıyla (kent konseyi web sitesi, arama motorları)	203	39,9
	Bursa Kent Konseyi toplantılarına katılarak	37	7,3
	Afiş, broşür ve billboard aracılığı ile	147	28,9
	Hepsi	47	9,2
	Toplam	509	100,0

Bursalıların %86,4 gibi yüksek bir oranda varlığından haberdar oldukları Bursa Kent Konseyi'nin çalışmalarına veya faaliyetlerine katılıp katılmadıklarının tespit edilebilmesi için sorulan soruya alan araştırmasına katılan kişilerin sadece %12,3 “evet” cevabını vermiştir. Bu da göstermektedir ki, Bursalılar kent konseyinden haberdardır fakat bu kurum tarafından yapılan çalışmalara yeterince ilgi göstermemektedirler (Tablo 8).

Tablo 8. Kent Konseyinin Çalışmalarına/ Faaliyetlerine Katıldınız Mı?

	Frekans	%
Evet	262	12,3
Hayır	1870	87,7
Toplam	2132	100,0

Kent konseyinin gerçekleştirdiği çalışmalara katıldığını belirten 262 kişiye (%12,3) bu çalışmaların neler olduğu sorulmuştur. Verilen cevaplara göre %60,7 oranında katılımcı, kent konseyi tarafından gerçekleştirilen kültür- sanat faaliyetlerine katıldığını belirtirken; kadın- genç- engelli meclis toplantılarına katılanların oranı %22,9 düzeyinde olmuştur.

Tablo 9. Kent Konseyinin Hangi Çalışmalarına / Faaliyetlerine Katıldınız?

	Frekans	%
Meclis (Kadın – Gençlik- Engelli Meclisleri) Toplantıları	60	22,9
Seçimli Genel Kurul Toplantıları	15	5,7
Gündemli Genel Kurul Toplantıları	19	7,3
Çalışma Grupları Toplantıları	37	14,1
Kültür- Sanat Faaliyetleri	159	60,7
Hepsi	14	5,3
Toplam	262	100,0

Bursa kentinde kent konseyleri tarafından gerçekleştirilen konserler, sergiler, panel ve seminerlerin sayısı oldukça fazladır ve bu durumun bir sonucu olarak Bursalı bireylerin Bursa Kent Konseyi'nin en çok katılım sağladıkları faaliyetin “kültür-sanat faaliyetleri” olması olağan bir sonuçtur. Fakat buradaki katılımcılar, kent konseyi aracılığıyla kent yönetimine dâhil olma ve yerel katılımı sağlama gibi bir işleve sahip değillerdir. Bu durum Bursa Kent Konseyi'nin Bursa kentinde bir farkındalık/bilinirlilik oluşturmaya yönelik çalışmaların gerçekleştirdiğini fakat yerel yönetimi aktif olarak harekete geçiremediğinin de bir göstergesidir.

SONUÇ

Parlamente sistemin düşük nitelikli bir demokratik yapıyı beraberinde getirmesi nedeniyle Türkiye'de bu sistemin olumsuz özelliklerin azaltılması amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yoluyla vatandaşların yönetsel sisteme dâhil olabilmeleri için farklı mekanizmalar geliştirilmiştir. Vatandaşların kentsel yönetim süreçlerine daha aktif katılabilmeleri, yönetimde söz sahibi olabilmeleri, kendilerini ilgilendiren konularda fikirlerini dile getirebilmeleri ve kentteki farklı fikirlerin tartışılabildiği, bir diğer ifade ile kentin ortak aklı olması bağlamında

geliştirilen mekanizmalardan birisi olan kent konseylerinin; gerek yasal – yönetsel yapıları gerek çalışma sistemleri açısından vatandaşlar tarafından ne oranda bilinilir olduğunun irdelenmesi ihmal edilmiş bir olgudur.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimler sistemimize kurumsal olarak getirilen ve 2006 yılındaki Kent Konseyleri Yönetmeliği ile de ülkedeki tüm belediyeler için kurulması yasal bir zorunluluk haline gelen kent konseylerinin yereldeki vatandaşlar tarafından bilinip bilinmediği ve kent konseyinin çalışmalarına katılım düzeyinin tespit edilmesi amacıyla Bursa kentinde gerçekleştirilen alan araştırmasının sonuçları kısaca şu şekildedir:

Araştırmaya katılan kişilerin %73,2'lik büyük bir kısmı kent konseyini duyduğunu belirtmiştir. Yani 2915 kişiden 2132 kişi kent konseyleri adlı bir kurumun varlığından haberdardır. Kent konseyinin varlığından haberdar olan 2132 kişiye Bursa Kent Konseyi kurumunu daha önceden duyup duymadıkları sorulduğunda ise Bursa Kent Konseyi'nin varlığından daha önceden haberdar olan kişilerin oranı %86,4'tür (1841 kişi).

Araştırma kapsamında kişilerin kent konseyleri ve Bursa Kent Konseyi kurumu hakkında farkındalık düzeyinin oldukça yüksek olduğu ortaya çıkmıştır. Fakat araştırmaya katılan kişilerin büyük bir oranının, kent konseyleri kurumunu sadece ismen bilmekte oldukları ve kurumun çalışmalarına aktif olarak katılmadıkları tespit edilmiştir. Nitekim alan araştırmasında Bursa Kent Konseyi'nin varlığından haberdar olan kişilerin oranı %86,4 (1841 kişi) şeklinde yüksek bir oran olduğu için bu kişilerin kent konseyinin çalışma alanı hakkında da bilgi sahibi olacakları düşünülmüştür fakat bu soruyu cevaplandıran katılımcıların %27,5'i (587 kişi) "kent konseyinin adını duydum ancak ne yaptığını bilmiyorum" şeklinde cevap vermişlerdir. Diğer katılımcıların ise %32,6'sı "evet" doğru cevabını verebilmiştir.

Alan araştırmasına katılan kişilere kent konseyi tarafından düzenlenmiş herhangi bir faaliyete veya çalışmaya katılıp katılmadıkları araştırılmıştır. Katılımcıların sadece %12,3'ü evet cevabı vermiştir. Bir diğer ifade ile kent konseyinden haberdar olan 2132 kişi arasında 262 kişi daha önceden kent konseyi tarafından organize edilen bir faaliyete katılmıştır. Kent konseyinin gerçekleştirdiği çalışmalara katıldığını belirten 262 kişiye bu çalışmaların neler olduğu sorulmuştur. %60,7 oranında katılımcı, kent konseyi tarafından gerçekleştirilen kültür- sanat faaliyetlerine katıldığını belirtirken; kadın- genç- engelli meclisleri tarafından düzenlenen toplantılara katılanların oranı %22,9 düzeyinde olmuştur. Katılımcılara ayrıca Bursa Kent Konseyi'nin tarafından gerçekleştirilen çalışmaları ve faaliyetleri takip edip etmedikleri sorulduğunda bu sefer %23,9 (2132 kişiden 509 kişi) oranında "evet" cevabı verilmiştir.

Alan araştırmasının sonuçlarından hareketle denilebilir ki; Bursa Kent Konseyi, Bursa kentinde gerçekleştirmiş olduğu sanatsal- kültürel faaliyetler ve bilimsel organizasyonlar yoluyla Bursa halkı tarafından ismen bilinir hale gelmiştir. Fakat Bursalı vatandaşların büyük bir kısmı, kent konseylerinin ne yasal- yönetsel yapısı hakkında bilgi sahibidirler ne de kent konseyi tarafından düzenlenen çalışmalara katılmaktadırlar.

Bu durumun sonucu olarak kentin ortak aklı olarak tanımlanan kent konseyleri, yerel düzeydeki yönetsel süreçlerdeki önemi açısından, kentte küçük bir azınlık tarafından bilinmekte ve bu kişilerin katılımıyla kararlar almaktadır. Söz konusu durum sadece Bursa Kent Konseyi'nin bir sorunu değildir. Türkiye'deki diğer kent konseylerinin ve belki de Türkiye'deki demokratik yapının en önemli sorunlarından birisi bireylerin, kentsel yönetim süreçlerine düşük katılımlarıdır. Bireyin yönetsel mekanizmalara dâhil olabilmesinin önünü açıcı kurumlar ortaya korsa da genellikle bu mekanizmalara aktif olarak katılan kişilerin sayısı sınırlı olmaktadır.

Parlamente sistemin en önemli dezavantajlarından olan demokratik yapının zayıf olması ve halkın gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimleri denetleme aracının seçimler olmasının bir yansıması olarak Bursa Kent Konseyi başta olmak üzere vatandaşların yönetsel süreçlere katılımlarını arttırmaya yönelik mekanizmalar görevlerini yerine getirememektedirler.

KAYNAKÇA

- Bulut, Tahsin (2013), *Kent Konseyleri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Bursa Büyükşehir Belediyesi (2008), *Bursa Yerel Gündem 21*, Bursa Yerel Gündem 21 Yayını, Bursa.
- Emrealp, Sadun (2004), *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Erdal, Onar (2005), “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.
- Göymen, Korel (2010), *Türkiye’de Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, İstanbul: Boyut Yayınları
- Gözler, Kemal (2000), “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?”, *Türkiye Günlüğü*, 62, Eylül-Ekim.
- Güneş, Muharrem (2004), *Yerel Gündem 21 Ulusal Kentlerden Küresel Köylere*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Karakurt Tosun, Elif ve Keskin, Enes Battal (2015), “City Councils as a Means of Local Participation in Turkey During the EU Membership Process: the Investigation of the Awareness of the Bursa City Council”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, cilt 13, sayı 3, ss. 363-376. Doi: <http://dx.doi.org/10.11611/JMER713>
- Keskin, Enes Battal (2014), “Belediyeler ve Kent Konseyleri: Temsilden Katılıma”, *Mimar ve Mühendis Dergisi*, sayı 76, ss. 56-58.
- Kuluçlu, Erdal (2011), “5393 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kent Konseyleri”, *Dış Denetim Dergisi*, Nisan-Mayıs- Haziran, ss. 182-188.
- Lamba, Mustafa (2012), “Yerel Yönetişimde Farkındalık: Antalya İli Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, cilt 17, sayı 1, ss.495- 509.
- Ruige, Anke; Üskent Sezin ve Micka, Povel (2014), *Yönetişim ve Katılım: Etkili Katılım İçin Araçlar Yöntemler Mekanizmalar*, Tepav Yayınları, Ankara.
- Soygüzel, Hasan (2012), “Kent Konseyleri Ulusal Rapor”, 3. *Ulusal Kent Konseyleri Birliği Buluşması*, Türkiye Kent Konseyleri Birliği.
- Yazıcıoğlu, Yahşi ve Erdoğan, Samiye (2004), *SPSS Uygulamalı Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Detay Yayınları.
- Yılmaz, Sait (2013), “Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye’ye Örnek Olabilir mi?”, *Yeni Türkiye*, cilt 9, sayı 51, ss. 617-635.
- Belediye Kanunu (2005) Kanun No. 5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005, Resmi Gazete Tarihi:13.07.2005.
- Kent Konseyi Yönetmeliği, Sayı:26313, Değişiklik (06.06.2009) Sayı: 27250, Resmi Gazete Tarihi: 08.10.2006.
- <http://www.bursa.bel.tr/yerel-gundem-21-calismalari---bursa-kent-konseyi--olarak-devam-edecek/haber/1464/>, (05.03.2015)
- <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (01.03.2015).
- <http://www.kentkonseyleribirliigi.org.tr/dokuman/ulusal-rapor.pdf>, (01.02.2015).
- <http://www.bursakentkonseyi.org.tr/?sayfa=icerik&id=17>, (17.02.2015).
- http://www.tepav.org.tr/upload/files/1408538775-7.Yonetisim_ve_Katilim.pdf (08.08.2015)

An Evaluation on New Governmental System Discussions and System Proposals in Turkey

Türkiye’de Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Sistem Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme

**Yakup BULUT¹
Soner AKIN²**

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 13-26
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.404803
Received: 12.03.2018
Accepted: 03.06.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Abstract

Historically, many countries have sought to establish a more stable governmental system. At world scale; it is seen that the most common systems of government in practice today are "presidential", "semi-presidential" and "parliamentary system". The obstacles in the governmental systems are instability in the administration which starts the search for new system. Along with the new governmental system proposals in Turkey, it was begun to be argued that the "Turkish Type", "Presidential Parliamentary System", "Half Presidency", "Presidency" and "Party Presidency" models in Turkey wanted a stable government. In Turkey, the influence of pressure groups such as the categorized business world and media have been included in the system discussions, though those discussions were not carried out in a comprehensive manner. Deficiencies in Turkey, especially in the culture of political reconciliation, political instability, ineffectiveness of members of the legislative body, can be seen as the factors that trigger the search for new systems. This study will focus on the new positional arguments in the context of the system discussions in Turkey on behalf of stable and long-term management, discussing the proposals of constitutional amendments in terms of probable deficiencies, political instability, and ineffectiveness of legislative members.

Key words: Government System in Turkey, Strong Executive Organ, Presidency System

Öz

Tarihsel süreçte birçok ülke, daha istikrarlı bir yönetim sistemi kurabilme arayışına girmiştir. Dünya ölçeğinde; bugün uygulamada en yaygın olan hükümet sistemlerinin sistemlerin “başkanlık”, “yarı başkanlık” ve “parlamentar sistem” olduğu görülmektedir. Hükümet sistemlerindeki tikanlıklar, yönetimde istikrarsızlık, yeni sistem arayışlarını beraberinde getirmiştir. (Bu da beraberinde hem toplumsal iradeyi etkin kılmak hem de uzun soluklu ve istikrarlı hükümetler kurma zorunluluğunu birlikte düşündürmektedir. Sistem önerilerinde dikkat edilmesi gereken en önemli konu, yürütmenin oluşma biçimi olmaktadır. Türkiye’de “Türk Tipi”, “Başkanlık Parlamenter Sistem”, “Yarı Başkanlık”, “Başkanlık” ve anayasa değişikliği ile “Partili Cumhurbaşkanlığı” modellerinin tamamında istikrarlı bir hükümet oluşturulması arzusu olduğu söylenebilir. Türkiye’de sistem tartışmalarının sağlıklı bir zeminde yürütülmemesinde, kategorize olmuş iş dünyası ve medya gibi baskı gruplarının da etkisi vardır. Türkiye’de özellikle siyasi uzlaşma kültüründeki eksiklikler, siyasal

¹ Prof. Dr., Mustafa Kemal University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration School, ybulut@mku.edu.tr

² Asst. Prof. Dr., Mustafa Kemal University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration School, sakin@mku.edu.tr

istikrarsızlık, yasama organı üyelerinin etkisizliği gibi unsurlar, yeni sistem arayışlarını tetikleyen unsular olarak görülebilir. Bu çalışmada, Türkiye’de sistem tartışmaları bağlamında getirilecek yeni sistemin istikrarlı ve uzun soluklu bir yönetim açısından değerlendirilmesi ve olası eksiklikleri, siyasal istikrarsızlık kavramı, yasama organı üyelerinin etkisizliğini giderme hususunda, anayasa değişikliği teklifleri üzerinden neleri öngördüğü üzerine odaklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye’de Hükümet Sistemi, Güçlü Yürütme, Başkanlık Sistemi*

INTRODUCTION

A lot of countries can be encountered in the world who have sought to establish a better and stable administrative system. When we look at the examples of government systems in the world; it is seen that the most common systems in practice are "presidential", mixed or "semi-presidential" and "parliamentary system". In fact, no matter what my site is, it is necessary to have social will on the basis of all of them. It is imperative that the "principle of separation of the powers be applied to protect the efficacy of this activity. The separation of powers is both a requirement of the rule of law principle and means that the interests of the people are protected effectively. There is a debate between lawyers and political scientists about how this activity can be achieved. The meeting point in the common pavilion leads to the disagreement on how this activity can be achieved. In particular, the rigid distinction between legislative and executive powers has led to the formulation of different government systems formulas. The problem of the event also arises here. In plain words, the realization of a system that keeps these people in stable, sustainable and perfectly balanced state is considered necessary within a stable government system. Indeed, the bottlenecks in government systems lead to a kind of instability in government. It is imperative to make social influence effective while bringing together new search systems. The necessity of establishing long-term and stable governments for new system discussions and formulas is always considered, in this respect.

In Turkey, system discussions and criticisms should be evaluated in a similar context. The failure of coalition and unstable governments in the past has resulted from the omission of this issue. On the other hand, the social and economic developments gained by powerful and self-constituting strong governments are taking this necessity even further into the foreground (Hekimoglu, 2009: 53; Özbay, 2016: 26). Today the basis of the arguments put this issue forward for discussion about the possibility of new system in the literature and science circles, and even in the press world. The most important issue that needs attention in new system is about the way the executive is formed. Actually, the structure of the executive organ is almost like a litmus paper for democracy, today. In the parliamentary system, there is an executive, or government, coming out of the legislature. There is an organic bond among the men. It is often observed that the government can't be reduced or set up. For Turkey, the tension between the president and the prime minister, as well as the coalition and ministry share, have always caused the systemic bottlenecks and instability in the country (Özbay, 2016: 28).

The new system proposed for Turkey envisages as much responsibility as the separation of powers. Moreover, the ability to control the social will can give more control. One of the criticisms of the new situation has been the perception that the state structure will change. This perception before the referendum proposal should be discussed in this sense. Indeed, the new constitution is the basis of Turkey's 2017 agenda for discussing its worry that it will lead to a disastrous and federal situation and a one-man regime. In fact, system discussions have nothing to do with the state structure. Today, there are Kyrgyzstan, which includes the presidency in the mixed model under parliamentary regime model, and the state-built states like Azerbaijan, which includes the comparatively stronger presidential system under a semi presidential governmental model (Uğur, 2016).



Indeed, there are many American-style presidential system equipped with very sharp executive authorities in the world, directly under the title of presidential governmental model without prime ministers. These group include the countries such as Afghanistan, Angola, Benin, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Honduras, Indonesia, Iran, Kenya, Liberia, Malawi, Maldives, Nicaragua, Palau, Panama, Paraguay, Philippines, Seychelles, Sierra Leone, Somaliland, Turkmenistan, Uruguay, Zambia, Zimbabwe. There are a total of 32 countries, indeed at majority. That is to say, 32 of the 42 countries that implement the American (full) presidential system in the world are unitary. Moreover, the presidential system proposed for Turkey will be unique to Turkey and may add a superior feature for further functioning of the unitary system. Integrity or division issues have not been always related to the system evaluation till today. In other words, it is unnecessary to argue that the changes in governmental system requests will change the state structure. The approach that the system change might lead to the authoritarian type of the regime and to a dictatorial governance is in essence a self-righteous and wrong perception (Özbudun, 2015: 4). When the issue is evaluated according to the relationship between government systems and democracy, a different situation is observed. For example, in the 20th century it was suggested that the presidential system protected democracy more than parliamentary system (Özbay, 2016: 34).

In Turkey, it can also be said that the "Turkish Type", "Presidency Parliamentary System", "Half Presidency", "Presidency" and "Position Holder Presidency in a Political Party" (with the last Constitutional amendment) models all want a stable government. However, since the discussion of the topic is not done on a healthy manner in a comprehensive ground, it is often not clear exactly what is right. The fact that the system discussions in Turkey are not carried out at a healthy level has also affected the pressure groups such as the categorized business world and the media. For example, economic strains are often linked to the presidential debate of power (Hurriyet, 7 April - 2015). One of the arguments put forward in the Presidential debates is that a situation such as authoritarianism and personalization of power may emerge.

It is very difficult to argue an approach such as the one-man administration of power, which is personalized, in the context of the presidential system. Because the privatization of power can be revealed in all systems, being not just possibly seen in the presidential system. It is a question of practice as Duverger also found it in the phrased expression "Kingdoms of Choice". (Gül, 2011: 604) As a matter of fact, many community-based constructions in the beginning can also acquire an oligarchic structure over time. Therefore, the search for possibilities is in the context of failures and congestions can be continued to be arising from more applications. Deficiencies in Turkey, especially in the culture of political reconciliation, political instability, ineffectiveness of members of the legislative body, can be seen for the many factors that trigger the search for new systems in the future. In this context, the situation to be brought up for discussions should actually be not only about the stabilization of the forces but also upon the understanding of the rule of law and the ease of operation. The proposals on preserving the rule of law is rationally, therefore, convenient for discussions to strengthen and revive the governmental systems. This study focuses on what the new position to bring about in the context of the systematic debate in Turkey, via a perspective in terms of using a more stable and long-term management's potential. Whereas in the American presidential system the link with political parties is obvious, while Economist magazine ranks 20th in the list of 166 countries in the 2016 democracy index, Turkey ranks 97th, indeed. In the case of a country with another presidential system regime, Uruguay, a full democracy label could be obtained with an index value of 8.17 and 19th place in 167 countries (Economist[web], 2017)

1. STABILITY ISSUE IN EXECUTIVE POWER

The executive organ defines the body responsible for the executive's administration, one of the three major powers of the state. In parliamentary systems, this organ emerges from the legislature. In presidential systems,

it is determined in the will of the president elected by the people. It is the state body responsible for the enforcement of laws enacted by the Assembly and interpreted by the judicial organ. The executive organ shall act in accordance with the Constitution and laws when applying the laws. Regardless of which regime is in place, this rule of law is required. In Turkey, the executive body consists of the president and the ministers chaired by the prime minister. Hereby, the executive body is indirectly elected by the people in the parliamentary system. The people elect the deputies. As a result, the prime minister chooses members of the cabinet among the members of the parliament, and the president is elected.

It coincides with the description of the executive organ of the presidential system. At the head of the executive organ is a form of government based on the principle of separation of powers, which is accepted by both the state and the government, and is directly elected by the people, that is, the president is the head for politics, the ruler is the law applier for executive bodies, and the government is the power that can't be intervened by the parliament. The "separation of powers" principle known as "check and balance" in the presidential system determines the working principle of the legislative and executive bodies and their relations with each other (Aydın and Durgun, 2017). In plain words, the definition might have been mixed, but it can be explained as follows. Hence, the president at the head of the executive organ is directly elected by the people, so his legitimacy can't be questioned. Indeed, the intervention of the President's internal and external politics is much more when compared to the parliamentary system. Likewise, the legislature, which is the legislative body, is elected by the public and therefore can't be dissolved by the executive organ. In other words, the terms of office of the legislative and executive bodies are fixed. One person can't change the behavior by taking the other from duty (Kahraman, 2016).

According to some political scientists, the executive may be more effectively run by the idea of the president elected by the People, thus the president naturally feels himself more responsible to the people. The Assembly has no authority in this regard and the executive is the responsibility of the same person throughout the presidency. First of all, the president, who is prestigious and legitimate by being elected by the people, can easily implement his policies because he does not have a fear of being removed from office during his term of office. People choose the president directly, and when there are problems with politics or management, the public will see the president as the accountant and ask him to account. Another democratic feature of the system is that it clearly knows who votes when voting, as it happens. In this sense, the legitimacy problem of the executive is largely overcome.

There are many features that make the presidential system identical to the stronger executive. The fixed term of duty given to the executive organ in the presidential system serves for the formation of stable governments. Government crises do not happen. Indeed, there is no question of uncertainty and inability to see forward, which is peculiar to parliamentary systems. The government contributes to stabilizing social stability, thus strengthening democracy. According to the prime ministers, who are accountable to the parliament in the parliamentary system, the president can use more initiative in making the decision. It can make quick decisions and provide effective management by rights. Powerful execution can lead to a strong state. However, in the parliamentary systems the government is under the pressure of parliament, sharing the authorities with the president on the one hand, and the power of the executive is diminishing, and the administration is weak (Aydın and Durgun, 2016).

2. NEW GOVERNMENTAL SYSTEM PROPOSALS FOR TURKEY

Presidency system may be established in Turkey, but this situation will lead to a drastic change in the governance of the state. What is meant by the unitary state is no longer going to be actually more centralized



in first place. The central authority is now dominated by the fact that the political authority operates from a single center. Indeed, the system may be shaped according to the needs of the country in future. In the Justice and Development Party, i.e. J & D Party, election declarations, information about the Turkish Type Presidency System was introduced previously as solution for centralized problems in public administration via bringing fast responses (Demirhan et al, 2016)

A constitutional amendment referendum for Turkey in 2017 was on the agenda. The decision to take place on April 16, 2017 was made. Voters in Turkey are going to vote on some 18 changes in total articles of the current Turkish Constitution. This regime change, essentially, will bring a great influence on the governmental system. Because it is going to make a strong regulation about the basic organs of the state under the skin.

Constitution's 9, 75, 76, 77 of the current articles are taken into the upcoming subject to amendments to the parliament's fundamental work dynamics. According to the first article of the Law Proposal for the Amendment of the Constitution of the Republic of Turkey, the Constitution may be changed under the heading "Judicial authority" (Kahraman, 2016). This proposal is for article 9 of the Constitution. Accordingly, the provision that jurisdiction may use independent courts on behalf of the Turkish nation is going change with the use of statement as "independent and impartial" courts. In the second place, the proposal for change in the 7th item was fixed. Basically, the second item of the proposal foresees the increase of the number of deputies from 550 to 600. For this, 480 deputies attended the secret ballot in the General Assembly. The third article of the proposal au fond stipulates that the age of election should be reduced from 18 to 25 and that those who have a relationship with the military can't resort to parliamentary candidacy, that is, they wish to change Article 76 in the constitution. The fourth amendment is a proposal concerning the legislative body. Here, change is targeted at 77th article. According to the fourth article of the proposal, the constitutional title of the Constitution titled "Election Period of the Grand National Assembly of Turkey" changes to "Election Period of the Grand National Assembly and the President".

Steps 5, 6 and 7 of the proposal included interaction-focused themes. The amendments to Articles 87, 98 and 101 in the current constitutional amendment clarify the area of the executive organ. In doing so, this stage deals with the ministerial board, the political party and the president's relationship in itself. Following the proposal, the functions and powers of the Grand National Assembly may begin to set, change and remove laws, to discuss and accept the budget and final account law proposals, to issue money and to declare war. To determine the approval of international treaties, to decide the majority of the members of the Parliament by 3 out of 5, to declare general and special amnesty, to use the authorities prescribed in other constitutional articles and to fulfill their duties are added up the same set of missions (Yılmaz, 2017). The house of the Assembly is also described. The Assembly's ministers and the authority to audit the government and the authority to grant the Council of Ministers the right to issue decrees in law on certain issues may be removed with this offer if approved. In other words, Article 87 of the Constitution may be amended. Moreover, the Assembly had the authority to supervise the Deputies of the Council of Ministers and the presidents through parliamentary inquiries, general consultations, parliamentary inquiries and written questions. Accordingly, the Turkish Grand National Assembly (TGNA) might use its authority to acquire and monitor information through the Parliamentary Survey, General Discussions, Parliamentary Investigations and Written Questions. The no-confidence procedure might be removed from the authority to supervise the government. It is stated that the written question and answer time of the assistants of the President is 15 days. The 89th article also has an amendment. If the Turkish Grand National Assembly agrees with the absolute majority of the total number of members sent back, the law might be published by the President. If the Assembly makes a new amendment in its sent-back sentence, the President will return the amended law to the Assembly again. The ministers' statement may be issued for article 93. The Parliament would make a maximum of three months of vacation in

a legislative year; during the break or during the holidays, only the President is invited to establish the meeting (Özsoy, 2016)

Change in Article 98 of the Constitution is seen as a broad arrangement was planned to be made. The Parliament's amendment to the article on ways of acquiring and controlling information may enable legislators to conduct a Parliamentary Survey on a specific topic. The general inquiry was opened, and the written question was rescheduled at the General Assembly and the members of parliament, the assistants of the president and the ministers were asked to answer. Indeed, the change in item or article 101 is one of the provincial view of the critical offers. The candidates for the presidency are said to be determined by the parties who have received at least 5% of the votes in the last elections, alone or together with another party. Thirty thousand people in Azerbaijan and twenty thousand citizens in Kyrgyzstan can be recalled here. Hereby, it is stated that candidate for Turkey would be nominated by 100 thousand voters. It was decided that the elected president would not have to cut off his relationship with the party he was elected from now on.

Looking at the changes, the proposals for articles in Constitution as 104, 105, 106, 116 and 119 address directly the duties and powers of the president and describe the character of the new governmental system. The amendment of article 104 brings about a major revision even in the first instance. By arrangement, a change is being made to the Constitution's "duties and powers of the president". The president is called "president". The president, the head of the state, is also given executive authority. According to the amendment proposal, the President may represent the Republic of Turkey and the unity of the Turkish nation in the capacity of "president". Implementation of the Constitution, and the regular and harmonious functioning of state organs. The president might, if he deems necessary, make the opening speech in the Turkish Grand National Assembly on the first day of the legislative year. That is, the president gave the task of sending a message. The Turkish Grand National Assembly may now be able to be given messages about the internal and external politics of the Country by Presidency. Indeed, the prime minister was abolished by proclaiming the head of the state as well as the head of the government. According to the amendment proposal, the president might now have the authority to appoint his or her assistants and ministers to terminate their duties. He was given the authority to issue a "presidential decree" on matters related to the presentation and execution of the constitutional amendment laws, if necessary. In addition, the condition that the president should graduate from a four-year university has been changed and a condition has been imposed that he should have "graduated".

The proposal for amendment is also presented in article 105. Article 105 belongs to the supervision of the chairman. In order for the President to be questioned for a crime, the deputy in the parliament shall be counted in full. Three of fifth at majority was needed to vote on blaming. It was also decided in the proposal text that two thirds of the total number would be provided for the president to go to the Supreme Court. Parliament may meet the proposal at the latest within a month and decide to open an investigation by secret ballot of the total number of members. If it is decided to open an investigation, the process might start. Committees will be established among the candidates for which the political parties in the Assembly would triple the number of members they can give to the commission in proportion to their power. An investigation might be conducted by a 15-person commission to be established by name-taking for each political party separately. This Commission may present the report stating the outcome of the investigation to the Presidency of the Assembly within two months. If the investigation can't be completed within this period, a new and definite period of one month will be granted to the commission (Özsoy, 2016).

The 106th amendment opened the door to vice-presidency, an indispensable part of the presidential system. A radical change also leads to the selection of assistants. The President was given the authority to appoint one or more assistants to him. In the case of the release of the authority, the period for the new election was given



within 45 days. This Article allows the President to appoint one or more deputy presidents after being elected. If the presidential office is vacated for any reason, the president may be elected within 45 days, indeed. The new deputy president, as elected, might proxy the presidency and use the president's officials. If the general election is less than one year, the TGNA election might be renewed with the election of the president. The deputy president acts as president until the election of the new president. If the general election lasted for a year or less, it was said that the election of a deputy could be replaced by the election of a president. It is stated that if the general election lasts more than one year, the elected president may serve until the parliamentary elections. The presidency of this remaining president was not included in the proposal to be counted as one of the two periods in terms of the term of office of the president. It is possible to investigate an alleged parliament that the president is working for aides or ministers. It was requested that the full number of deputies would be possible with the vote of five thirds and it was decided that two-thirds of the total number would be required for the same persons to be sent to the Supreme Court.

The 116th article in the Constitution became one of the most commonly mentioned items in the Turkish media. The President himself and the full number of members of parliament have been given the right to renew elections in three fifth majority rule on voting a proposal for reelection. It is introduced as an authority to dissolve this authority with the perception operation in the media. On the contrary, under the necessary conditions, the election renewal decision might be a constitutional guarantee. In such a case, the duties and authorities of both sides might continue until the new president and the parliament begin their referral. If the parliament chooses to renew the elections in the second term of the presidential election, the president might once again be a candidate. Basically, parliamentary general election and the presidential election may be held together. If the President decides to renew the elections, the general election of the TGNA and the election of the president might be carried out together (Yılmaz, 2017).

The 119th article change is also a revision of a known authority. The authority to declare the “state of emergency” was given to the Presidency, yet the authority to approve, extend or abolish the period was also given to the joint power with parliamentary voting. Moreover, it was stated that the TGNA could extend to extraordinary four months apart from the war, but the authority to declare extraordinary status was not restricted. It was also stated that the resolutions of the President in the extraordinary period may be discussed and settled by parliament. Indeed, the president might resort to this in situations where war, war, etc., as well as natural disasters, dangerous epidemics or severe economic depression, are beginning. Mobilization, insurrection, a strong and active take-off against the homeland or the republic can be *ipso facto*, other reasons for that. The spread of acts of violence that threatens the indivisibility of the country and of the nation from the inside or the outside are also referred. The emergence of widespread acts of violence against the constitutional order or removal of fundamental rights and freedoms might be replied in cases where the public order is seriously deteriorated due to violence. In fact, the state may declare a state of emergency in full territory of land or in one of its territories (Atar, 2017).

According to the changes in proposal for 142th article, as long as there was no war situation, the establishment of a military court outside of disciplinary courts was terminated. As to 13th step by the proposal, military courts outside disciplinary courts may not be established. However, in the event of a war, military courts might be set up to look after the defendants for the offenses committed by the military personnel in relation to their duties. A new composition was considered with the change to be made to the 146th article. These two institutions named in the previous procedure of appointing a member to the Constitutional Court, a member of the Military Court of Cassation and a member of the Supreme Military Administrative Court was become whiteout. 15 constitutional judge members based court definition is being made.

The change in the 159th article is also on the agenda. The name of the High Council of Judges and Public Prosecutors was changed to "Council of Judges and Prosecutors". Ipso facto, the number of members was reduced from 22 to 13, where the number of circles was reduced from three to two. Four members of the Board are proposed to be appointed by the president, and seven members were appointed by the parliament in a new formula. The membership of the Justice Minister and the Under-Secretary of the Ministry of Justice has not changed. The three members of the board are first class, and the first judge may be selected from among judges and prosecutors who have not lost qualifications that need to be separated. 1 member is first class, and the administrative judiciary, which has not lost qualifications that need to be separated from the first class, might be selected by the president among judges and prosecutors. 3 members shall be elected by the TGNA among the members of the Supreme Court of Appeals, 1 member of the Council of State, members of the higher education institutions specified in the 3 member qualifications, and lawyers serving in the legal branches of the higher education institutions. At least one member of the faculty and at least one of the members selected among the lecturers and lawyers may have to be lawyers. The applicants for membership of the Parliament to be elected by the Parliament shall be made to the Presidency of the Assembly. Actually, the Presidency might send the applicants to the Joint Commission established by members of the Constitution and Justice Commissions. The Commission may determine 3 candidates for each membership with a 2/3 majority of the total number of members. If the nomination process can't be finalized in the first instance, the majority of the total number of members in the second half may be sought. In this case, if the candidate can't be determined, the process of nominating candidates among the 2 candidates receiving the most votes for each membership might be completed. The TGNA might elect one secret ballot for each member from the candidates nominated by the Commission. In the first instance, 2/3 of the total number of members may be searched if the election can't be concluded in this case. In the second half, 3/5 of the total number of members might be searched. In the second instance, if the member can't be selected, the member selection might be completed between the two candidates who received the most votes. Members might be selected for 4 years. Members who finish the season might be able to choose one more time. The election of the members of the Board shall be made within 30 days before the members' term of office expires. If the elected members vacate the board before their term expires, new members might be elected within the next 30 days (Yılmaz, 2017).

Article 161th of constitution upon change was also moved to the amendment proposal and was accepted in parliament. According to article 15 of the proposal, expenditures of public entities and public entities other than state enterprises shall be made on an annual budget basis. No provision can be made in the budget law except for the provisions on the budget. The President may present the budget law proposal to the Turkish Grand National Assembly at least 75 days before the financial year. Budget proposal may be discussed in the Budget Commission. Indeed, the text that the Commission might accept within 55 days might be discussed at the General Assembly and may be held until the beginning of the fiscal year. It has already been determined that the President must present the budget law proposal at least seventy-five days before the fiscal year (Atar, 2017). But it was also decided that MPs would no longer be able to propose expense or income reduction for the budget. It was said that the temporary budget law would be enacted if the Budget can't enter into force at the end of the budget. If the provisional budget law can't be enacted, the new budget might be increased by the revaluation rate of the budget of the previous year until the new budget is accepted.

Along with Article 16 of the proposal, some phrases in the different parts of the constitution to adapt to the proposed government system are changed or removed from the text. Especially the changes involving the transfer of government powers to the president were taken into consideration. So, this is a big change, including that. Some elements of the constitution were amended to accommodate the above listed items. According to this article, the next election of the TGNA and the election of the president may be held on 3 November 2019.



The election might be held until the day of the parliament and the president may continue to work. If the parliament receives an election decision, the 27th Legislative General Assembly election might be held together with the election of the president. The next presidential election and general elections might take place on 3 November 2019. However, if the parliament decides to make an early election, both elections might be held on the same day. Hereby, within thirty days following the approval of this law, it was decided to elect the members of the Council of Judges and Prosecutors and to abolish military courts that did not enter into force by law. Finally, according to Article 18, "the election of the President, if the party may be cut off the relationship with the decision to abolish", the date of the publication of the changes; Amendments to the abolition of the statements of the Council of Ministers in the present Constitution, martial law, draft law, decree of law, Military Court of Cassation and Supreme Military Administrative Court might come into force at the beginning of the presidential election as a result of the elections of the TGNA and the president. Here's even a warning added. The steps 2, 4 and 7 of the steps presented in the amendment text might actually take effect after the new elections. Except for the provisional matter, shall enter into force after the oath of the newly elected president. It was announced that the president's neutral status would be the end of the referendum approval (Atar, 2017).

Other articles such as numbered via 8, 15, 17, 19, 73, 78, 82, 88, 96, 108, 117, 118, 123, 124, 125, 127, 131, 134, 137, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 158, 166, 167 were also proposed for amendment to be rewritten for connected changes mentioned in the previously stated 18 different steps on the articles numbered as 9, 75, 76, 77, 87, 98, 101, 104, 105, 106, 116, 119, 142, 159, 161 and provisional article 21 and other various articles.

3. THE PRESCRIBED SOLUTIONS BEHIND THOSE PROPOSALS

The amendment of Article 9 is quite positive. It is quite probable that the constitutional assurance of the judgment on the neutrality of the judge is taken. Such an addition to the text of the Constitution can be said to be free of any drawbacks and even useful. According to the International Property Rights Index's 2015 data, Turkey ranked 90th among 129 countries in judicial independence. The report by the Washington-based Property Rights Agency is actually striking. Turkey was 58th in overall rank with 5.3 points obtained from 10 points. Turkey last year's index received 5.6 points. Thus, Turkey experienced a 0.3 point decrease within one year (Ipr, 2017). It is quite necessary that such an emphasis is made in the constitutional sense of the word size (Atar, 2017).

It was explained that the increase in the number of deputies with the amendment of Article 75 was proposed. Indeed, it is an initiative that increases justice on the representation and strengthens the public's representation. Look at the European countries when we look at the highest number of voters' per capita population and the number of voters in Turkey. Actually, the population in Turkey is considerably higher compared to the EU countries' average. This item is very important when considering the need for commission works, as well. Despite this change, we are not approaching the average for commission workload in Europe. The number of parliamentarians may increase and the channels that can reach the citizen in this proposal (Ahaber.com[web], 2017).

The change in focus at the age of election was with Article 76. It is seen that an arrangement was made about the age of election in Turkey for many years and the age of election was reduced to eighteen. The most common border between European countries is 18 years old. There are 28 countries that use this age limit, which is especially prevalent among Western and Central European countries. In countries where the election age is 18 in the world, the arguments that people should have equal rights with everyone after the age of majority and that it is right for the young people to take part in the parliament are accepted. Indeed, in these countries the judges think that it is right for the deputies to experience the parliamentary experience (Atar, 2017).

The motives behind the proposed presidential system can be summarized as follows. Problems with the strengthening of the administration may be overcome in this constitutional proposal. Actually, the president might be the head of the state and the executive authority might belong to the president. The President may be able to issue the Presidential decree on issues related to executive power. Decisions can be made to meet the needs of the executive, practically. Basic rights and freedoms and political rights and freedoms shall be excluded from the scope of regulation. The President might be able to issue the Presidential decree on issues related to executive power. Indeed, the guardianship structures might be more normalized, both the Assembly and the Presidency, and the people behind it may reach more democracy power (Ahaber.com[web], 2017).

Articles' amendments on 77, 87, 89 and 93 numbered ones have been proposed for the country ideal with strong executive requirements. The proposed amendment to Article 77 of the Constitution is perhaps one of the most important proposals to strengthen implementation of policies and executive branches. The people can be able to determine the composition of execution and creation at the same time. Turkish citizens can be able to use his right to create a balanced composition. If this change is accepted, it is hard to imagine that on the same day and naturally, in elections to be held in a place where a similar political climate prevails, the President and the majority of the Legislative Body might be selected from those representing the same or similar political line. It is desired to separate the forces and to strengthen the execution as it is in the model found in the leader in the same way with the change in the 87th article (Atar, 2017). It means that Turkey can't have any political control over the Executive Body of the Legislative Body through constitutional means. This would mean approaching the presidential system, known as the model of "the separation of tough forces" between the Legislative and Executive bodies. The arbitrary decree period shall also be lifted for the Council of Ministers. The legislative body might be responsible for life, the tutelage might be lifted, and the strong executive may be entirely responsible for the execution. The 89th article might have a strong veto power, and the president might not have to keep the law in force when TGNA does not want to insist on a law via the tool as qualified majority voting. If the proposal is accepted in a more concrete manner with the amendment for 93th article, the Turkish Grand National Assembly might not meet on its own volition when an urgent need arises during a break or holiday. It is understood that only the call of the President is needed for this, which removes the two heads from the assembly during the holiday period. In the recent form, The Council of Ministers is the actor in this sense. It might be a more direct reflection of the will of the people to make such a decision by the elected president of the people.

4. SOME CONCERNS ABOUT THE STRONGER EXECUTIVE BRANCH VIA AMENDMENTS TO BE BROUGHT

Some do not find it practical to regulate the number of nationwide deputies increased by Article 75. As long as the facts such as the "10% election threshold" and the "election circles narrowed down as sun" that are among the criticized features of the electoral system in Turkey have remained the same, claiming to be a more balanced and justified representation by increasing the number of parliamentarians It does not seem possible mathematically.

The 77th amendment will be rational. Yet, in some people's view, it might be risky for the President and the majority of legislative bodies to be elected from among persons belonging to different political views. In this case, like that seen in other countries, it can be seen that although the Prime Minister and the Assembly were elected on the same day and directly by the people, the Prime Minister and the 1st Coming Party in Parliament can be selected from among those representing different political views. In cases where such outcomes are likely to occur, it is always probable that a variety of political crises may arise between the president elected directly by the people and the majority of the legislature of different political views (Ahaber.com[web], 2017).

The amendment of Article 87 removes the parliamentary guardianship, but it also destroys supervision. Looking at the constitutional amendment proposal, first of all, it is understood that the President is presumed to be able to appoint the Ministers alone and without the approval of the Turkish Grand National Assembly. Moreover, if the Budget Law proposal prepared by the President can't be put into force by the Turkish Grand National Assembly, it is accepted that the budget of the previous year might be increased by the revaluation rate. The 89th amendment is common in presidential systems. From the point of view of the constitutional law, it is possible to say that, with the proposal of the amendment, the authority of the President on the adoption of the laws of the assembly has been raised to the authority of "difficult veto" from the authority of "retarding veto". For those who are afraid of powerful presidential systems, this power increase is seen as frightening.

The President of the United States can also make a decisional decree in legislation, indeed. The authority that sometimes leads to controversy in the field of execution is the so-called "executive order." These orders or decrees, which are law-abiding, are in fact intended to facilitate the functioning of the executive organs within the federal government. Presidential orders do not require the approval of the Congress, but these orders or decisions are subject to the supervision of the high judicial authorities. Although they are not intended to be used, presidential orders can have broad political implications (Atar, 2017)

There are also those who oppose the change in Article 93. According to them; the balance between the legislative and the executive branches constitutes an example of further deterioration in favor of the executive. According to this opinion, all the doors to the President of the Executive, which has an influence on the Legislature, are left open. Similarly, those who oppose the constitutional amendment of Article 101 complain that the president has a connection with political parties.

The 104th article is criticized with the authority to issue decrees. It is clear that this regulation is an arrangement which excessively strengthens the role of the President in the system and which excessively limits the role of the Turkish Grand National Assembly. However, this issue should not be viewed in terms of the problematic power distribution created only among the basic state organs. It is necessary to approach the effect of the regulation directly on the citizens and the possible harms or benefits that it can give to the rule of law. According to The World Justice Project's 2016 rule of law indexes, which is an independent, prestigious and nongovernmental research agency to investigate the rule of law information around the world, United States having the 13th rank among 113 countries in terms of government powers, being a clear reflection of strong executive branch. And overall rank among different index composition about rule of law USA has the 18th rank, again among 113 countries. Turkey's government powers index's ranking is seen at the rank as 108th and the rule of law ranking is shown as 99th order among 113 countries in the same list (Wjp, 2017).

One of the criticisms of the new situation is that the president will be overly enthusiastic, and the balance of power will be lifted. However, as seen in the examples in the world, the absence of strong organic bonds is more important in terms of the balance-braking mechanism. In the new instance, both the president and the Grand National Assembly of Turkey can see the electoral renewal, the lack of an organic tie, and a double-sided balance-braking mechanism (Küçük,2017).

In February 2017, a panel on "Regime Change in Turkey: Turkish Type Presidency System" was held at Georgetown University in Washington. During the meeting, the period extending from Presidential Recep Tayyip Erdogan's presidency to the mayor presidency and the presidential system debate, which is today's referendum, was expected to emerge after the referendum and debated presidential model was laid. Even in this panel, discussions have been made as to whether the one-man regime will come, except for the system's return. In other words, even in the academic world, political evaluations are carried out on one person (Amerikaninsesi.com, 2017)

From time to time, the Presidential System, the Semi-presidential system, and the Parliamentary system are compared in terms of the countries, Gross National Product, Income Per Capita or Human Satisfaction Indexes. It seems that there is no obvious difference in terms of these three factions between the parliamentary system and the presidential system, and even the constitutional monarch seems to be much more effective. The presidential system, which has been an alternative government system since the 1980s, has also been expressed and intended by many leaders. The Erdogan era has been a period when the presidential system has entered a constitutional amendment. Indeed, the main point of the desire for this system is the need to establish a stable government. However, there is also the concern that a multi-party system may lead to adversities in the presidential system. (Efe, 2015, p. 89) It is emphasized that Turkey presides over a source of power and has a unitary state structure, suggesting that the presidential system is more successful than the federal system and that it is necessary to explain how it should be implemented in a country with a unitary structure like Turkey. Concern has arisen that the two most important people are elected and that the source of the legitimacy is the people, the parliament and the president with different political programs will have problems in implementation. (Efe, 2015, pp. 89-90).

CONCLUSION

In the presidential system, the legislative and executive bodies are strictly separated from each other. Herein, the executive branch might be elected by the people, and the legislature is also elected by the people. These two powers that come to the opposition for a certain period can't end or intervene each other's duties. Along with the right presidential system, democracy level of the country might have a chance to increase. Together with the need for judicial review and equilibrium in parliamentary guardianship. This system may bring the opportunity to enrich political and economic and bureaucratic productivity. It may be said that there are good aspects of presidential will in a visionary structure. The president's responsibility will not be against the Parliament. It will be responsible to the public. There will also be a way to control the balance. One of the most important ways to audit will be the budget. The president might prepare the budget and present the New Year's budget. The Assembly will approve it, and if it is necessary, it will subtract or add it. Ministers will come with appointments. It will be from outside the parliament, there will be no deputies and we will increase this performance. In case the referendum ends in favor of amendment, the number of deputies will be 600. Any election threshold will probably not be in the constitution or the election threshold will be pulled to a more reasonable level. Since the President was elected for a certain period of time and during this time he could not be dismissed by the vote of no confidence the system would lead to a stable governance. Government crises will not be seen as often as Turkey is accustomed to and the system will not block (Bayram, 2016)

The president can easily act in his policies because he cannot easily be dismissed. Decision making process is fast. Using democracy is not confusing. Because execution is in the hands of a single person. In this way, permanent decision-making in political arena and rapid decision-making in government will be taken as a new step. Economy is today valuable concept with much more in terms of stability for a country. On the other hand, the desired speed of development in all terms will be attained, by good governance and productive solutions in government. If geopolitical risks surrounding our territory are considered, even if we are too late to go to the presidential system, it is open to debate. It is argued that those who oppose the new system are those who do not hope to be government by democratic methods. The problematic aspect of the Parliamentary System is that it causes coalitions. Indeed, in the 1960s, 1970s, and 1990s, miserable coalition practices emerged in Turkey. Around 21 governments, including the majority coalition between 1961 and 1980, were established within the environments having nearly no political or economic stability or development (Küçük,2016). Indeed, those who advocate the presidential system are convinced that Turkey has suffered many times because of its coalition

governments. Economists underline that 10 of the G20 countries, which comprise the world's top 20 economies, are chaired by the presidency, and this ratio make us think the possibility of presidency system with no democratic and economic loses.

Although many basic lines have been defined, the regulation of legislative and executive relations with different instruments and norms under the influence of various factors changing from country to country has caused the emergence of debates about how explanatory the categorization of presidential and parliamentary systems is. This has made it difficult to scientifically determine the good and bad aspects of the two systems. The question of the extent to which an individual country, for example, the democratic representation of the good, is influenced by presidential or parliamentary system, cannot be answered with simple substance changes because there are completely different countries in the presidential system category. For Turkey, it would also be more positive to make evaluations to make the system better than worry.

REFERENCES

- Ahaber Resmi İnternet Sitesi (2017), “Başkanlık sistemi nasıl olacak? İşte madde madde tüm merak edilenler”, <http://www.ahaber.com.tr/galeri/turkiye/baskanlik-sistemi-nasil-olacak-iste-madde-madde-tum-merak-edilenler>,(31.03.2017)
- Amerikanın Sesi İnternet Sesi (2017), “Georgetown Üniversitesi’nde Türk Tipi Başkanlık Sistemi Tartışıldı”, <http://www.amerikaninsesi.com/a/3727922.html> (31.03.2017)
- Atar, Y. (2017), “Neden cumhurbaşkanlığı sistemi?”, <http://www.star.com.tr/acik-gorus/neden-cumhurbaskanligi-sistemi-haber-1178668/> (30.03.2017)
- Aydın, A. H., and Durgun, S. (2017) “Kuvvetler Ayrılığı/Birliği Açısından Türkiye’de Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi”. Icess 2017-Sarajevo Bosnia., 2017
- Bayram, S. (2016), “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Algılar, Argümanlar ve Tezler”. SETA. 2016, January
- Demirhan, Y., Aslan, S., and Alkış, M. (2016), “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Önerisi Üzerine”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, S.11, ss.161-186.
- Economist Official Web Page (2017), “Democracy Indexes”, <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>, (20.03.2017)
- Efe H. (2015), “Türkiye’de Hükümet Ssitemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *KAU, İİBF Dergisi*, C:6, S.9, ss.65-03.
- Gül, C. (2011), “Çağdaş Başkanlık Modelinde Kişiselleşen İktidar Olgusuna Analitik Bir Yaklaşım”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, S.69, C.(1-2), ss.593-603,
- Hekimoğlu, M. (2009), “Anayasa hukukunda karşılaştırmalı demokratik hükümet sistemleri ve Türkiye”, Ankara: Detay
- International Property Rights Indexes Official Web Page (2017), “International Property Rights Index”, www.internationalpropertyrightsindex.org, (23.03.2017)
- Kahraman, M. (2016), “The Prime Minister and The President: A Comparative Analysis of The Heads of The Executive in Parliamentary and Presidential Systems in Terms of Their Powers/ Başkan ve Başbakan:

Parlamentar Sistemlerde ve Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Başlarının Güç”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.13 S.33.

Küçük A. (2016), “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Sabah Gaz.* 7 Şubat 2016

Küçük A. (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denge –Fren Mekanizması Yok mu?”, *Sabah Gaz.* 21 Ocak-2017

Özbay, H. (2016) “Türkiye’de Ak Parti ile Birlikte Gündeme Gelen ‘Başkanlık Sistemi Tartışması’: Sistemin Gerekliği, Uygulanabilirliği, Çekince ve Endişeler”, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.6, S.1.

Özbudun, E.(2015), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, *Liberal Perspektif*, S.1, ss. 1-14,

Özsoy Boyunsuz, Ş. (2016) “The AKP’S proposal for a “Turkish type of presidentialism” in comparative context”, *Turkish Studies*, C.17, S.1, ss.68-90.

Uğur, A. (2016), İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri/ Semi-Presidential System As A Tool For Providing Stability: Samples of France and Russia.” *Akademik Hassasiyetler*, C.3, S.6.

Ünlütürk, Ş. (2015), “TÜSİAD Başkan Yardımcısı Ünlütürk’ten başkanlık sistemi açıklaması”, <http://www.hurriyet.com.tr/tusiad-baskan-yardimcisi-unluturkten-baskanlik-sistemi-aciklamasi-28671156> (07.03.2015)

Yılmaz, K. (2017), "Serif Gönenli Eveti Anlattı", <http://www.kocaelibarisgazetesi.com/siyaset/seref-gonenli-eveti-anlatti-h78982.html>, (31.03.2017)

World Justice Project Official web Page (2017) “Rule of Law Index for Countries”, <http://data.worldjusticeproject.org/#table> (31.03.2017)

Kentsel Dönüşüm Sürecinde İdari Yargı Kararları: İptal ve Tam Yargı Dava Örnekleri

Administrative Judicial Decisions on Urban Transformation: Examples of Cancellation and Full Jurisdiction

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 27-43
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.435327
Received: 21.06.2018
Accepted: 03.07.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Nematollah A. FANID¹
Dilek KAVACIK²

Öz

Kentlerde yaşanan nüfus artışı, göç, çarpık kentleşme gibi nedenlerden dolayı kent planlanması zorunlu hale gelmiştir. Bu aşamada yapılan kent planlarını uygulama aracı olarak kentsel dönüşüm projeleri karşımıza çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm; belli başlı nedenlerden dolayı kenti yaşanılabilir hale getirmek amacıyla uygulanan değişim ve dönüşüm sürecidir. Çalışmanın amacı, kentsel dönüşüm kavramının hukuki alanda dayanaklarına değinilerek, kentsel dönüşüm sürecinin hukuki alt yapısını açıklamaktır. Bu kapsamda kentsel dönüşüm sürecinde gerçekleşen dava örneklerine yer verilmiştir. Kentsel dönüşüm kavramı, bir kent hareketi olduğu kadar bir hukuki boyutu da içinde barındırmaktadır. Kentsel dönüşüm kavramı, hukuki olarak değerlendirildiğinde belli başlı kanunlara dayanmaktadır. Kentsel dönüşüm süreci hukuki olarak dava türleri kapsamında iki şekilde ele alınabilmektedir. Kentsel dönüşüm sürecinde konu ve sebep bakımından farklılık gösteren sonuçlara baktığımızda iptal ve tam yargı şeklinde iki tür dava karşımıza çıkmaktadır. Bu dava türleri açısından kentsel dönüşüm sürecinde, yapılan dönüşüme ve plana bağlı olarak açılan davalar farklı şekilde sonuçlanabilmektedir. Günümüzde kentsel dönüşüm kapsamında açılan davalara bakıldığında birçok örnek karşımıza çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm sürecinde iptal davaları, yapılan projenin iptali gibi birçok sebeple açılmaktadır. Tam yargı davaları ise, az da olsa bu süreçte karşımıza çıkan dava türüdür. Çalışmada yöntem olarak literatür taraması yapılmış, bunun sonucunda örnek davalara yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kent Planlama, Kentsel Dönüşüm, Dava Türleri, Yasal Dayanaklar

Abstract

Urban planning has become essential due to population increase, migration and uneven urbanization in cities. At this stage, urban transformation projects are arisen as a tool for implementing urban plans. Urban transformation is the process of change and transformation that is implemented in order to make the city viable for certain reasons. The purpose of the study is to explain the legal infrastructure of the urban transformation process by referring to the legal basis of the concept of urban transformation. In this context, examples of lawsuits that took place during the process of urban transformation are included. Although the concept of urban transformation is a city movement, it includes a legal dimension. When the concept of urban transformation is considered in legal context, it is based on certain laws. Urban transformation process can be considered in two types of lawsuits in legal perspective. When we look at the results that differ in terms of subject and reason during the process of urban transformation, two types

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, erdal.a.fanid@gmail.com

² Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, dileekavack@gmail.com

of lawsuits arise in the form of action of nullity and full remedy action. The lawsuits that are filed depending on the transformation and the plan can be concluded differently in the process of urban transformation. When we investigate the lawsuits filed today related to urban transformation, many examples can be seen. In the process of urban transformation, actions of nullity are filed for many reasons such as cancellation of the project. Full remedy actions are the kind of lawsuits that are seen less commonly within this process. In this study, literature review is done as the research method and sample lawsuits are given.

Key Words: *Urban Planning, Urban Transformation, Types of Lawsuits, Legal Basis*

GİRİŞ

Kentlerde; göç, yanlış yer seçimi tercihleri, ekonomik büyüme gibi etmenlerle meydana gelen nüfus artışına bağlı olarak mekânsal açıdan bir çöküntü yaşanmaktadır. Gelişen teknolojik hareketler ve yapılaşmayla kentlerde planlı dönüşüm zorunlu hale gelmiştir. Kentsel dönüşüm, kentin oluşan yapısal sıkıntılardan arınması için bir çözüm yolu olmaktadır. Amaç bakımında da kentin yenilenmesini sağlayan bir olgudur.

Ülkemizde Kentsel Dönüşümün hukuki açıdan altyapısının oluşturulması bakımından oldukça yeni bir kentsel planlama süreci olduğu söylenebilmektedir. Bu çalışmanın amacı; kentsel dönüşüm kavramının tarihsel açıdan Dünya ve Türkiye örnekleri ele alınarak karşılaştırmalı şekilde açıklanacak ve hukuki bağlamda alt yapısına değinilecektir. Bu çalışma bağlamında kentsel dönüşüm sürecinde iptal davaları ve tam yargı davalarına örnekler verilerek açıklanacaktır. Çalışmanın kapsamı; kentsel dönüşüm çerçevesinde hukuki boyutlar değerlendirilerek iptal ve tam yargı davalarına örnekler verilerek açıklanacaktır. Çalışmada yöntem olarak; kütüphane ve alan çalışması yapılmıştır. Bunun yanı sıra hukuki alan için konu kapsamında dava örnekleri ve kararlarından yararlanılmıştır.

Çalışma 6 bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde, çalışmaya giriş yapılarak çalışmanın kapsamı bakımından kısaca bir açıklama yapılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, kavramsal bir çerçeve oluşturularak, kent, kent planlama konuları kısaca açıklanarak kentsel dönüşüm kavramının alt yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunların sonrasında kentsel dönüşüm kavramına girilerek amacı, yöntemleri ve somut bir bakış oluşturması için örnekler verilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, kentsel dönüşüm kavramının ortaya çıkışı ve gelişimine değinilmiştir. Çalışmanın dördüncü bölümünde, kentsel dönüşüm sürecinin yasal dayanaklarına değinilerek, bu kapsamda yer alan ve alt yapı oluşturan kanunlar açıklanmıştır. Çalışmanın beşinci bölümünde, kentsel dönüşüm sürecinde karşılaşılan iptal ve tam yargı davalarına değinilmiştir. Bu kapsamda bu davaları detaylandırmak amacıyla örnek davalara yer verilmiştir. Çalışmanın altıncı bölümünde ise, sonuç kısmı yer almaktadır. Çalışmanın sonucunda ulaşılan bilgiler açıklanarak çıkarımlar yapılmıştır.

1. KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN AMACI VE ÖNEMİ

Kent, kapsam açısından bakıldığında birçok tanıma sahip olan ve tek bir tanıma sığdırılabilmesi oldukça zor bir kavramdır. Kent kavramının varlığından bahsedebilmek için toplumsal grupların yerleşik hayata geçmesi gerekir. Çünkü topluluk halinde bir yerleşim olmadır ki orada kent özellikleri ortaya çıksın. Bu açıdan baktığımızda farklı kent tanımlarından bahsetmek gerekir:

Ruşen Keleş'e göre kent, “İnsanların hayatlarını devam ettirdikleri alan, toprak parçası” olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 2004:73).

Kentler ve mekânlar, insanın hayatını devam ettirdiği alanlardır. Kentler, etrafındaki bölgelerin bir ürünüdür. Sosyal ve ekonomik ihtiyaçları devam ettirecek şekilde gelişmektedirler. (Çakallı, 2015:9).

Olcaç İmamoğlu'nun kent tanımına göre, “Kent, birçok özellikleriyle kır tanımının tam tersi bir anlama gelmektedir. Kenti kırdan ayıran temel belirleyicilerin başında ise tarım dışı üretim, iş bölümü, nüfus

yoğunluğu, kültür birikimi gelmektedir. Burada kültür birikimi ifadesiyle anlatılmak istenen, kentlere göç yoluyla gelen toplulukların farklı inanç, gelenek ve göreneklere sahip olmasına rağmen bir arada yaşaması ve bir topluluk oluşturmalarıdır. Kent içinde yaşamının en olumlu yanı sağlık ve kültür hizmetlerine kolayca ulaşabilmektir ve kent dışı yaşam ise daha fazla özgürlük, çevre kontrolü ve doğaya yakınlık sağlar.” (İmamoğlu, 1995:357-367).

Kentleşme kavramı ise; kent olgusu ile birlikte ortaya çıkmış ve üzerinde birçok tartışmanın yaşandığı çok geniş kapsamlı bir konu olmuştur. Kentleşme, kent sayısının ve kentlerde yaşayan insan sayısının yükselmesi şeklinde tanımlanmaktadır. (Keleş, 1992:22).

Kent sayısının artması ve nitelikli bir gelişim anlamına gelen kentleşme, nüfusun tümü üzerinde pek çok etkide bulunmaktadır. Bu süreç nüfus yoğunluğunu kentlere çekmekle kalmamış, kırsal alanlara ve köy topluluklarına kadar yayılmıştır.

Kentler, bölgeleri içinde bir bütün mekân olarak, sosyal ve fiziksel verilerle ele alındığı yaklaşımlarla planlanmaktadır. Kent planlama, 1970’lerden itibaren aynı tip planların yapılışı ile sürdürülmektedir. Aynı tip planlar birbirinin benzeri olan yani tek tipleşen kentleri yaratmışlardır (Erbey, 2004/4:79).

Kent planlama, gündemin en gözde konusu olan kentsel dönüşüm projeleri, planlama faktörlerinin uygulama aracı haline gelmektedir. Kentsel dönüşüm projeleri, kentte var olan kültürel yapı ve tarihi mirasın korunmasını amaçlayan bir araçtır (Erbey, 2004/4:80).

Tarihsel süreç içerisinde kentler, bazı dış faktör ve dinamiklerin etkisiyle sürekli dönüşüme uğramışlardır. Bu dönüşüm ve buna bağlı olarak yaşanan değişim süreci, 19. Yüzyılda başlayan sanayileşme ve beraberinde getirdiği diğer gelişmeler ile birlikte hızlanmış, dahası bu değişim ve dönüşüm olgusu, o güne kadar kentlerin tecrübe etmediği mekânsal, toplumsal ve hatta ekolojik sorunları da beraberinde getirmiştir (Çakallı, 2015:17).

Kentsel dönüşüm, bozulmanın yaşandığı kentsel alanın toplumsal ve çevresel koşullarını çeşitli yaklaşımlarla iyileştirmeye yönelik uygulanan eylemlerin tümüdür (Akkar, 2006:29). Kentsel dönüşüm süreci, yapısal açıdan yaşanılabilirliğini kaybetmiş, artık faydalı kullanımın sağlanamadığı elverişsiz alanların tekrar kazandırılması amacıyla kullanılan bir süreçtir.

Farklı tanıma bakacak olursak, Özden’e göre kentsel dönüşüm; “*Farklı nedenlerden ötürü zaman süreci içinde eskimiş, köhnemiş, yıpranmış ya da kimi durumlarda terk edilmiş, vazgeçilmiş kentsel dokunun, günün sosyo-ekonomik ve fiziksel koşulları göz önünde tutularak değiştirilmesi, dönüştürülmesi, ıslah edilmesi ve yeniden canlandırılarak kente kazandırılmasıdır.*” şeklinde ifade edilebilir (Özden, 2001:23).

Kentsel dönüşüm kavramı yere, zamana ve kişilere göre farklılıklar gösteren bir kavram olduğundan, kavram ile ilgili olarak zaman içerisinde farklı anlamlar, tanımlamalar yapılmış, yine yeni anlamlar, tanımlamalar yüklenmiş ve sonuçta bu kavram ile ilgili sınıflandırma biçimleri ortaya çıkmıştır (Özer, 2006:25).

Kentsel dönüşümün mekânsal ve fiziki boyutu var olmakla birlikte, uygulamada sadece fiziki olarak mekânın dönüştürülmesi olarak hayata geçirilmiş, en az mekânsal dönüşüm kadar önemli olan toplumsal ve ekonomik boyutları göz ardı edilmiştir. Oysaki kentsel dönüşüm sadece mekânların dönüştürülmesinden ibaret olmayıp, çöküntüye uğramış veya bozulmuş olan mekânın yeniden biçimlendirilmesinin yanında kentte potansiyel olarak bulunan sosyal ve ekonomik dinamikleri etkileyerek bu yolla bahsedilen çöküntüye uğramış kentsel alanların kente yeniden kazandırılmasını sağlayan uygulamaları ifade etmektedir. Yani sosyal ve ekonomik dinamiklerle kast edilen kentin gelişmesiyle denk ölçüde gelişen sosyal alanlar üniversiteler, hastaneler gibi alanlardır (Çakallı, 2015:22-23).

Kentsel dönüşümün amacı kent için önemli olan, ancak çeşitli nedenlerle zarara uğramış, eskimiş ya da bu süreçlerin henüz yaşamakta olduğu kent parçalarının kullanılabilir hale getirilmesidir (Özden, 2008:45).

Çöküntüye uğramış alanlarda yaşayan insanların kentin diğer bölgelerine göre nispeten altyapı gibi kentsel imkânlardan daha az faydalanması veya bazı imkânlardan hiç faydalanmaması, çöküntüyü yaşayan bu insanların bir sosyal dışlanma yaşamalarına sebep olabilmektedir. Kentsel dönüşüm sosyal dışlanmanın azaltılmasını amaçlamakla sosyal barışa da katkıda bulunabilmektedir (Çakallı, 2015:24).

Kentsel dönüşüm kavramı, özellikle 1980’li yıllardan itibaren kentleşmenin hızlanmasıyla kent merkezlerine akın eden nüfusu, yıpranmış kentsel dokuyu yeniden kente kazandırarak bu bölümlere yönlendirmek amacıyla sıkça gündeme gelmeye başlamıştır. (İnce, 2006:21).

Kentsel dönüşümün aşağıda belirtilen beş önemli amacı vardır (Akkar, 2006:30):

- Kentın mekânsal şartları ile sosyal sorunları arasında ilişki kurulması,
- Kent yapısını meydana getiren çok fazla ögenin toplumsal olarak durmadan değişim ihtiyacını karşılamak,
- Kentın yaşam kalitesini geliştirici başarılı bir kalkınmayı sergilemek,
- Kentsel alanların etkin şekilde kullanımını önlemek amacıyla tedbirlerin konulması,
- Toplumsal koşullar olarak kentsel politikanın geliştirme ihtiyacını karşılamayı amaçlamaktadır.

Her kentın fiziksel, toplumsal ve ekonomik özellikleri birbirinden farklı olduğundan, kentsel dönüşüm projelerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında bu farklılığın gözetilmesi şarttır. Başka bir deyişle her kent kendine özgü ayırt edici bazı özellikler gösterir. Bunun ötesinde aynı kent içerisinde bile bazen farklı özelliklere sahip olan fiziksel mekanların bulunması son derece doğal olup, bir kentsel mekan için hazırlanan kentsel dönüşüm projesinin aynen başka bir kentsel mekanda uygulanması her zaman mümkün olamamakta, uygulamada sorunlarla karşılaşabilmektedir (Çakallı, 2015:27).

Dünya çapında kentsel dönüşüme baktığımızda amacı; yenedünya aşamasında kentlerin rekabet şartlarını geliştirmek, yurtdışı firmalarını yönlentmek, ulusal sisteme adaptasyonu arttırmak yani “Evrensel Dünya Kenti” olmaktır (Bayram, 2006:11).

2. KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Dünya’da kentsel dönüşüm süreçlerini üç ana evrede incelemek mümkündür. Bu üç ana evre, kentleşmenin alt yapısının oluştuğu süreçtir. İlk evre hareketinin 19. Yüzyılda yaşandığı ve devam ettiği görülmektedir. 19. Yüzyılda sanayi kapitalizmi, ekonomik ve toplumsal değişimi birlikte getirmiştir. Bu dönem dünyada sanayileşme, kentleşme ve modernleşme sürecidir. İkinci evre, 2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’nın tekrar yapılanma esnasında yaşanmıştır. Bu dönüşümün üçüncü evresi ise, 1970’lerden itibaren yaşanan krizle beraber bütün dünyada üretimin değiştiği bir dönemdir (Aşık, 2007:27).

Kentsel dönüşümün ilk örneği, sanayileşen Avrupa’da yeniden inşa tarzında gelişen yenilemedir. Bu dönemde, İngiltere’de konut politikasını geliştirmek amacıyla Konut Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemde bahsedilmesi gereken diğer önemli bir süreç ise, 1851’den 1870’e kadar “Hausman Politikaları”dır (Çakallı, 2015:32).

Bu dönemde Fransa’da ise, “Temizleme Sonrası Modernizm” denilen tutum kabul edilmiştir. Bu tarihsel süreçte, Avrupa ve ABD’de uygulanan politikalar ve programlar karşılaştırıldığında büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. Örneğin, İngiltere’de kentsel yenileme operasyonları, devlet kurumları tarafından yönetilmiş ve uygulanan programlar düşük standartlardaki konut alanlarında yaşayan kesimi, bu konutlardan çıkartarak yeni konut alanlarına yerleştirmiştir. Bunun tam tersine, ABD’de uygulanan birçok yenileme programını özel sektör kuruluşları yönetmiştir (İnce, 2006:30). Bu dönemde uygulanan projeler uygulanış biçimleri şeklinde farklılıklar göstermiş ve ihtiyaçlara cevap verebilecek projeler ortaya konmuştur.

Türkiye’de yapılan kentsel dönüşüm çalışmalarına bakıldığında, İkinci Dünya savaşının sonrasında geliştirilen planlama çalışmaları, genel olarak kentin fiziksel düzenlemesiyle ilgilenmiştir. 1950’li yıllardaki genel planlama yaklaşımı; konum olarak merkez kabul edilen bölgelerin yıkılıp alt sınıf inşaların buradan çıkarılması ve bu alanlara yeni bir yaşam sunulması şeklindeydi. Bu dönem tarihte “Buldozer Dönemi” olarak geçmektedir. Ancak Buldozer Dönemi’ndeki uygulama eksiklikleri ve bunların toplum ve çevre üzerindeki olumsuz etkileri sebebiyle değişim ve yenileme sonrası modernizm ya da temizleme sonrası modernizm dönemine geçilmiştir. 1950’lerdeki Buldozer Dönemi ile yenileme ve temizleme dönemlerinden sonra, 1960’larda bireyselliğe inanan toplumun buna dâhil olmasını talebe yönelik fikirler ortaya atılmaya başlanmıştır. 1970’li yıllar özellikle konut alanlarının iyileştirilmesi çalışmalarında büyük önem taşımaktadır. 1980’lere gelindiğinde, kentlerde daha çok çalışma alanı açmak için yenileme, kent merkezlerinde soylulaştırmanın ortaya çıktığı bir dönemdir. 1990’larda ekonominin gelişmesiyle başlayan büyüme amaçlı planlama çalışmalarında asıl amaç, mevcut durumda değişiklik yaratmayacak öneriler getirmektir. Uygulanabilirliği olan halkın beklenti ve ihtiyaçları karşılayacak projeler yapılmaya başlanmıştır (Akova, 2010:11-12).

Türkiye’de planlı döneme 1961 Anayasası döneminde geçilmiş ve 1963 yılında ilk defa bölge düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanmıştır. Tarihsel bağlamda dünyada çeşitli uygulamaları bulunan kentsel dönüşüm, Türkiye’de ilk defa 1980’li yıllarda konuşulmaya başlanmıştır. Fakat kentsel dönüşümün yaygın olarak kullanımı fazla eski değildir.

Kentsel dönüşüm ile ilgili düzenlemeler, 1848 Ebniye Nizamnamesi, sonra 1882 Ebniye Kanunu’nda yer almaktayken, Cumhuriyet Döneminde planlamaya yönelik düzenlemeler 1925 tarihinde yürürlüğe konulan 583 sayılı Kanun’da yer verilmiştir. 583 sayılı Kanun ile Ankara’nın geliştirilmesi, Başkent olarak planlanması amaçlanmıştır. Bu amaçla 1915 yılı değerlerinin 15 kat kadar üzerinde kamulaştırılma yetkisi verilmiştir. Bu sürecin sonucunda kent planlaması, 1928 tarihli ve 1351 sayılı, Ankara Şehri İmar Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun hükümlerini yer almıştır (Çakallı, 2015:42).

1966 tarihli 775 sayılı Gecekondu Kanunu Türkiye’de gecekondu bölgelerinin şartlarının düzeltilmesi, oluşan gecekondu bölgelerinin kaldırılması ve tekrar yapılması planlanan gecekonduları önlemek amacıyla yürürlüğe konulmuştur. 1970’li yıllar için Türkiye’de kentsel dönüşümün fikri alt yapısının hazırlandığı bir dönem olduğu söylenebilir.

Türkiye’de son zamanlarda, kentsel dönüşüm projelerini uygulamak yerel yönetimlerden beklenen bir durum haline gelmiştir. Bunun sonucunda uygulanan kentsel dönüşüm projelerinin birçoğunu yerel yönetimlerin yaptığı görülmektedir. Bu tür projelerin çok maliyetli olması ve kentsel dönüşüme özgü bir mevzuatın olmaması yerel yönetimlerin işlerini zorlaştırmaktadır (Çakallı, 2015:48).

Türkiye’de uygulanan kentsel dönüşüm projelerinin diğer bir olumsuz tarafına bakmak gerekirse; bu projeler parsel bazında ve parçacı şekilde yapılmaktadır yani bütüncül değildir. Bu şekilde parçalı bir şekilde olmasının nedenini bu süreci yerel yönetimlerin götürmesine bağlamak doğru olacaktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası tarihsel süreç dikkatle incelendiğinde, Türkiye’de kentlerin 50 yılı aşkın süredir sürekli dönüşüm içerisinde olduğu görülecektir. Ancak esas sorun, bu sürecin dışarıdan müdahaleler ile değil, kendiliğinden işleyen bir süreç olmasıdır. Bu sürecin doğal olarak sonucu olarak, Türkiye’de uygulamaya konulan dönüşüm projeleri, kentlerin tarihsel, çevresel, ekonomik ve sosyo-kültürel kimlikleri ile tutarlı olmaktan uzak kalmışlardır (Aşık, 2007:70).

Kentsel dönüşüm, var olan kent yapısının oluşturulması ve yenilenmesi için yapılan uygulamaları içinde barındıran bir süreçtir. Kentsel dönüşüm yöntemlerini beş başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; yenileme, eski haline getirme, yeniden canlanma, yeniden oluşum ve soylulaştırma (Çakallı, 2015:77-87).

Yenileme; kamu yardımıyla yoksun çevrenin yenilenmesi, yapıların iyileştirilmesi ve daha iyi koşulların

sağlanması şeklinde tanımlanabilir (Keleş, 1998:120).

Sağlıklaştırma olarak anılan eski haline getirme yöntemi; eskimiş, altyapısı ihtiyaçlara cevap vermeyecek duruma gelmiş kentsel mekânın yeterli hale getirilmesine yönelik çabaları ifade etmektedir. Eskimiş kent yapısını ve köhne alanların kullanıma açılması şeklinde ifade edilmektedir (Şahin, 2003:93).

Diğer bir yöntem olarak yeniden canlanma yöntemi; sözcük anlamı olarak, taze hayat bulma, kendine gelme anlamına gelmektedir. Sosyal ya da fiziksel açılardan bir yıpranmışlık süreci yaşanan alanlarda, bu çöküntüye sebep olan faktörlerinin ortadan kaldırılması ve giderilmesi anlamına gelmektedir (Çakallı, 2015:80-81).

Yeniden oluşum yöntemi; kentsel dönüşüm literatüründe, yeni bir kentsel doku oluşturma anlamında kullanılır. Refah seviyesi düşmüş yapıların tekrar kazandırılmasını amaçlayan bir yöntemdir (Şahin, 2003:94).

Soylulaştırma yöntemi ise; üst sınıf mekan sahiplerinin kentin bazı alanlarına yeniden yerleştirilmesini ifade eder. Bu aşamada mekânsal düzeltme ve iyileştirme önem arz etmektedir (Ertaş, 2011:5).

3. KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN YASAL DAYANAKLARI

Kentsel dönüşüm kavramı, toplumsal ve kentsel açıdan var olan çarpıkların giderilmesi için sürdürülen bir dönüşüm sürecidir. Bu bağlamda bu sürecin işlerlik açısından verimli olabilmesi için hukuki alt yapısına değinmek gerekmektedir. Kentsel dönüşüm ve planlama, konu kapsamında var olan kanun ve düzenlemelerle devam ettirilebilir. Konu ile ilgili yasal düzenlemeleri şu şekilde sıralayabilir; 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanun Tasarısı³, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5366 sayılı Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun.

3.1. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu

2985 sayılı Kanunla 1984 yılında yasalaşan Toplu Konut Kanununun 1. maddesine göre, “*Konut ihtiyaçlarının karşılanması, konut inşaatını yapanların tabii olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemeler bu kanun hükmüne tabidir.*” şeklinde ifade ederek kendi amaç ve kapsamını belirlemektedir. Buna ek olarak 6. madde ise TOKİ'nin görevlerini açıklamaktadır. 6. maddeye göre; “*TOKİ, gecekondu bölgelerinin tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımıza yönelik olarak gecekondu dönüşüm projeleri geliştirilebilir, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilir.*”

3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesi Büyükşehir Belediyelerini tanımlamaktadır. İlgili Kanununun 3. maddesine göre, “*Büyükşehir Belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.*”

3.3. 5226 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun son değişikliklerini de dikkate alarak ilgili Kanunun amacı “*Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları*

³ 01.03.2005 tarihinde TBMM gündemine girmiştir. Daha sonra almış olduğu tepkiler üzerine “Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. (Resmi gazete tarihi: 05.07.2005)

belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmektir.” şeklinde tanımlanmaktadır (5226, md.1).

Kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile ilgili 1982 Anayasanın sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde de yer verilmiştir. 63. Maddeye göre, “Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır. Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir.” (Anayasa, md.63).

Kültür ve tabiat varlıklarını korunması amacıyla 5226 sayılı Kanunun 51. maddesine istinaden, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun görev ve yetkilerini görebiliriz. 51. Maddeye göre, bu görevler; “Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek, koruma kurulları arasında gerekli bir koordinasyonu sağlamak, uygulamada doğan genel sorunları değerlendirerek görüş vermek suretiyle, Bakanlığa yardımcı olmaktır.”

5366 sayılı Kanunun 2. Maddesine istinaden Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunuyla görev, yetkileri öngörülen Koruma Yüksek ve Koruma Bölge Kurulları, istinaden, Yenileme alanlarında görevlendirilmişlerdir. Yenileme alanlarında hazırlanacak Avan projeler 5366 sayılı Kanun uyarınca oluşturulacak kurullar tarafından onaylanmak zorundadır (Yılmaz, 2009:36).

3.4. 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu

İl Özel İdareleri Kanunu’nun 3. maddesi il özel idaresi şu şekilde tanımlamaktadır; “İl halkının yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı (il genel meclisi) seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.”

İl özel idareleri her ne kadar büyükşehirlerde kaldırılrsa da yine de bu kuruluşlar, sadece merkezden yönetime bağlı başkent teşkilatı yönetiminin sembolik temsilcisi değildir. Bu kuruluşlar belediyeler kadar olmasa da yine de aktif şekilde çalışan; kente toplumsal hatta ekonomik müdahale kararlarını alan ve bu kararları uygulayan önemli bir idari birim olması gerekmektedir (Yılmaz, 2009:38).

3.5. 5366 Sayılı Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun

5366 sayılı Kanunun 1. maddesi uyarınca, bu Kanunun amacı, “büyükşehir belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin görev ve yetki alanı dışındaki il özel idarelerince, özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş ve yıpranan, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarih ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır.”

Ayrıca 5366 sayılı Kanunun uygulamasına dair Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca; “Yetkili idare öncelikle yenileme uygulaması yapacağı bölgeyi tespit ederek halihazır harita üzerinde koordinatlı olarak yenileme alanı sınırlarını belirler. Belirlenen yenileme alanında tüm çalışmaları yapmak üzere uygulama birimini görevlendirir. Yenileme alanının tespitinde, tarihi ve kültürel özellikler ile afet riskleri dikkate alınır.” hükmü yer almaktadır.

“8. maddeye istinaden, koruma alanının belli tarihi özelliklerini kaybetmeye başlamış alanlar olması sebebi ile yenileme alanı ilan edileceğinin, uygulama yönetmeliğinde de ayrıntılı bir biçimde anlatılması önemlidir.” (Yılmaz, 2009:45).

3.6. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

1984 tarihinde yürürlüğe giren Belediye Kanunu, 2005 tarihinde esaslı bir biçimde değişikliğe uğramıştır.

Belediye Kanununun 3. maddesi, belediye, belediye organları, belde ve mahalle kavramlarını tanımlamıştır. Belediye bu Kanununun 3. maddesi uyarınca; “*Belde sakinlerinin yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak açıklanmıştır. Bu madde bize şunu vurgulamaktadır; belediyelerin asli görevi, kendi sınırları içinde ikamet eden sakinlerin ayrıca kurum ve kuruluşların ortak ihtiyaçlarını karşılamaktır.

Belediye Kanunu’nda, kentsel dönüşüme dair ilke ve kurallar sadece “Kentsel dönüşüm ve gelişim alanları” başlığı altında 73. maddede düzenlemiştir. 73. maddeye göre; “*Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şarttır.*”

4. KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE İDARİ DAVA TÜRLERİ

İptal ve tam yargı davaları, idari yargılama hukukunun önemli iki davasıdır. İdari yargı davaları, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinde düzenlenmiştir. Bu dava türleri;

1-İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,

2-İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

3-Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalardır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinin 2/a bendine göre; “*İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler*”.

4.1. Kentsel Dönüşüm Sürecinde İptal Davaları

İptal davaları, yargı sistemimizin alındığı Fransa’da, Fransız Danıştay’ı tarafından geliştirilmiştir. Fransız devrimi ile adalet mahkemelerinin yönetsel kararlara karşı açılacak davalara bakmaların yasak edilmiş olması, hukuka aykırı kararlara karşı yönetime başvurmaktan başka çare bırakmamıştı. Devlet başkanı yönetsel denetim yetkisini Danıştay’ın yardımı ile kullanılan yönetsel denetim, zamanla yargı denetimine dönüşmüştür. 1872 yılında çıkarılan bir yasa ile tutuk adalet yönetimine son verilerek yönetsel kararlara karşı açılacak iptal davalarına bakma görevi Danıştay’a verilmiştir (Gözübüyük, 1996:117).

Ülkemizde 1868 yılında Fransız örneğine göre kurulan Danıştay’da da “Tutuk adalet” yöntemi uygulanıyordu. Danıştay’ın tam bir yargı yeri durumuna gelmesi ve iptal davalarına bakabilmesi, Cumhuriyet Döneminde, 23 Kasım 1952 yılında çıkarılan 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile olmuştur. Bu tarihten sonra çıkarılan Danıştay yasalarında, iptal davaları yönünden değişiklik olmamıştır. 669 sayılı

Kanun ile benimsenen ilkeler, 1965 yılında çıkarılan Danıştay Kanunu'nda ve 1982 yılında çıkarılan 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda esas itibarıyla korunmuştur (Gözübüyük, 1996:117). Burada bahsedilen "Tutuk Adalet" kavramını açıklamakta yarar vardır. İdari yargılama hukukunda tutuk adalet anlayışı, birey haklarının etkili bir şekilde korunmasının önüne konulan engelleri ifade etmektedir.

İptal davalarının özellikleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Mirzaoğlu, 2017:40):

- İptal davasının konusunu idari işlemler teşkil ederler. Yani eylemlerin değil işlemlerin iptali olmaktadır.
- İptal davaları, kesin ve yürütülmesi gereken idari işlemler hakkında açılabilir (İYUK. m.14).

İptal davaları, hukuka aykırı olduğu iddia edilen idari işlemlere karşı açılır. Bu dava ile idari işlemlerin beş ana unsuru; maksat, konu, sebep, yetki ve şekil yönünden işlemin hukuka uygunluğu denetlenir (İYUK, md.2/1-a).

İptal davasında göreve ilişkin koşullara bakmak gerekirse; iptal davasının görevsiz yargı yerinde açılmış olması halinde, açılmış olan dava idari yargı kolunun görev alanının dışında olduğuna karar verilirse, bu dava için görevsizlik kararı verilir. Açılan iptal davası, yanlış idari yargı yerinde açılmış ise görevsizlik kararı verilir. Bunun sonucunda görevsizlik kararını veren mahkeme dosyayı görevli olan idari yargı yerine gönderir (İYUK, md.9/1-2).

İptal davasında yetkiye ilişkin ön koşullara gelindiğinde; idari yargıda yetki sorunu vergi mahkemeleri veya idare mahkemeleri arasında ortaya çıkabilmektedir. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 15. maddesine göre idare mahkemesine açılmış olan davanın adli yargının görev alanına girmesi halinde idari yargı tarafından dava reddedilerek görevsizlik kararı verilir. Dava, idari yargı düzeninin görev alanına girmekle beraber, görevli ve yetkili olmayan mahkemede açılmış ise, dava görev ve yetki yönünden reddedilerek, yargı yeri tarafından dosya görevli ve yetkili idare mahkemesine gönderilir (İYUK, md.15).

İptal davasında süreye ilişkin koşullara geldiğimizde ise; kanunların öngördüğü süreler içinde açılmalıdır. Süreler de görev ve yetki gibi kamu düzeni ile alakalıdır, mahkemece re'sen düzeltilir. Uygun sürede açılmayan davalar, ilk inceleme ve ön koşullar açısından işin içeriğine bakılmaksızın reddedilir. Dava açma süresi, Vergi Mahkemelerinde otuz gün, İdare mahkemelerinde ve Danıştay'da altmış gündür (İYUK, md.7/1).

Belirtilen süreler; idari uyuşmazlıklarda, yazılı bildirim yapıldığı; vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlülükler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarında; tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın, tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyonun kararının idareye geldiği tarihi izleyen günden başlar (İYUK, md.7/2-a,b).

İptal davasının konusuna ilişkin koşullara bakıldığında; iptal davası açısından bu davalara konu olabilmesi için birkaç şartın gerçekleşmesi gerekir. Bunlara bakıldığında; idari ve İcrai bir işlem olmalı, kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekmektedir. (İYUK md.5).

İptal davasında davacıya ilişkin koşullara baktığımızda; iptal davalarında gerek dava açabilme yeteneği, gerekse davada taraf olma yeteneği yönünden kural olarak, genel kurallar uygulanır. Medeni hakları kullanma yeteneğine sahip kişiler, iptal davası açabilirler. Dava açma ehliyeti açısından da, mekânların belirlenmesiyle ilgili karar veya kentsel dönüşüm projeleri sebebiyle hakları ihlal edilen herhangi bir kişi dava açma hakkına sahiptir. Bu kapsamda, bu alanda ikamet eden, malik, kiracı, aynı hak sahipleri gibi işlemten dolayı çıkarı olumsuz etkilenebilecek kişiler dava ehliyetine sahiptir (Yasin, 2005:134).

İptal davasında davalıya ilişkin koşullara baktığımızda; İptal davalarında davalı, iptali istenen kararı almış olan idari mercidir. Dava konusu işlemi yapmış olan kişiler ya da kamu görevlisi hasım olarak gösterilemez. Açılan davalar ilk inceleme aşamasında husumet açısından incelemeye tabi tutulacaktır (İYUK, md.14/3-

f). İdari Yargılama Usul Kanununun 15. maddesine göre, “*Davanın hasım yanlış hasım gösterilerek veya hasım gösterilmeden açılması durumunda, dava dilekçesinin tespit edildikten sonra gerçek hasma tebliğ edilecektir.*” (İYUK, md.15/1-c).

İptal davasında son olarak biçime ilişkin koşullara bakıldığında; idari davalar Danıştay, Vergi Mahkemesi ve İdare Mahkemesi başkanlıklarına yönelik yazılmış imzalı dilekçelerle açılır. Bu dilekçelerde aşağıdaki hususlar yer almalıdır (İYUK md.3):

-Dilekçelerde mahkemeye hitap olmalı,

-Davanın dayandığı deliller, konusu ve sebep olmalı,

-İdari işlemin yazılı bildirim tarihi olmalı,

-Dava konusu kararın ve belgelerin orijinaleri veya örnekleri dava dilekçesinde olmalıdır.

Tüm idari işlemler belirli biçim şartlarına uyarak tesis edilirler. İdari işlemin hukuki geçerlilik kazanabilmesi için yasa, tüzük yönetmelik gibi mevzuatta öngörülen biçim koşullarına uygun yapılması gerekir. İdari işlem yapılırken ön bir karar alınması veya bir görüş alınması gerekiyorsa, bu aşama atlanarak yapılan işlem hukuka aykırı hale gelir (Anayasa md.129).

Kentsel dönüşüm ile ilgili idari yargı alanlarında görülen davalara bakıldığında birçok örnek karşımıza çıkmaktadır. Konu kapsamında iptal sebebiyle açılan davalara örnek vermek mümkündür. Danıştay 6. Dairesinin 03.06.2009 gün E:2009/6171, K:2009/6621 sayılı kararında, “*Dava, Mamak Belediyesince yapılan Hüseyin Gazi Mahallesi kentsel dönüşüm projesinin ve bu projeye bağlı imar planı ve plan uygulamasının iptali istemiyle açılan dava karşımıza çıkmaktadır. 2575 sayılı Danıştay kanununun 24. Maddesinde belirtilen iptal davalarının Danıştay’da ilk derece mahkemesi olarak çözümleneceği, 2576 sayılı kanunun 5.Maddesinde de İdari mahkemelerinin, Danıştay’da çözümlenecek alanlar dışındaki davalara bakacağı hükme bağlanmıştır. 2577 sayılı Yasanın 34. Maddesinde ise imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasından veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkemenin taşınmaz malların bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğu belirtilmiştir. Dava konusu işlemlerin 2575 sayılı Yasanın 24.Maddesinde belirlenen kapsamda tesis edilmiş bir işlem olarak kabul edilmesine olanak bulunmamaktadır. Bu durumda, kentsel dönüşüm projesi ve buna bağlı imar planı ve plan uygulamalarının iptali istemiyle açılan davanın çözümü, yukarıda anılan yasa hükümleri gereğince İdare Mahkemesinin görev alanı içinde bulunduğundan, Danıştay’da açılan davanın 2577 sayılı Yasanın 15/1-a maddesi uyarınca görev yönünden reddine, dosyanın Ankara İdare Mahkemesi Başkanlığı’na gönderilmesine...*” denilmek suretiyle dava dosyası yetkili ve görevli idare mahkemesine gönderilmiştir (Çakallı, 2015:145-146).

Ankara 11. İdare Mahkemesi tarafından verilen 25.01.2013 günlü, E:2012/1260, K:2013/140 sayılı kararın, usul ve hukuka aykırı olduğu beyan edilerek bozulması istemiyle yapılan temyiz incelenmesinde verilen Danıştay 6. Dairesinin 15.05.2014 tarih ve E:2013/3318, K:2014/3794 sayılı kararına göre, “*Dava, Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi uygulama alanında arsaları ve ticari tesisleri bulunan davacı tarafından, kentsel dönüşümüne tabi tutulan taşınmaz maliklerine bir takım haklar veren 13.08.2010 tarihli Ankara Büyükşehir Belediye Meclis kararlarına dayanılarak, net metrekare kullanım alanlı işyerine karşılık bu net metrekareyi karşılayacak şekilde işyeri verilmesi, bu işyerini kuraya dahil olmadan beğenerek seçmesi ve tesisine el koyulduğu Ekim 2007’den itibaren 6.000 TL kira bedeli ödenmesi istemiyle davalı idareye yaptığı başvurunun reddine ilişkin 29.06.2012 tarihli, 12812 sayılı işlemin iptali talebiyle açılmış; İdare Mahkemesince, Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında idarece kamulaştırma yapılmadan hak sahipleri ile karşılıklı rızaya dayalı olarak anlaşmaya varılarak sözleşme imzalandığı, davacının taleplerine yine bu sözleşmeye dayalı bir hak talebi niteliğinde olduğu, dolayısıyla*

ortada karşılıklı irade beyanlarına dayandırılan sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlık olduğu gerekçesiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 15/1-a maddesine hükmünce görev açısından reddine karar verilmiş ancak bu karar davacı vekili tarafından temyize verilmiştir.” (kararlar.uyusmazlik.gov.tr).

Danıştay 6. Dairesinin 15.05.2007 tarih ve E:2006/37, K:2007/2856 sayılı kararında, “*Dava, Çankaya Belediye Meclisinin 08.03.2005 tarihli, 192 sayılı kararı ile uygun görülen Çankaya Mühye 902 Parsel Kentsel Dönüşüm ve Proje Alanını reddeden Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 10.05.2005 tarihli, 1190 sayılı kararının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesince, dosyanın incelenmesinden dava konusu işlemlerin doğrudan doğruya davacı dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabileceği, derneklerin tüzüklerinde belirttikleri her türlü konuya ilişkin olarak iptal davası açma olanağının kabul edilemeyeceği, dava konusu işlemlerin iptalini istemekte davacının hukukten korunması gereken bir menfaat ilişkisinin bulunmadığının anlaşıldığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş; bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir. Davanın ehliyet yönünden reddi yolundaki temyize konu Ankara 2. İdare Mahkemesinin 05.10.2005 tarihli, E:2005/1376, K:2005/1411 sayılı kararında, 2577 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49. Maddesinin 1. Fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmemekle anılan mahkeme kararının onanmasına, dosyanın adı geçen mahkemeye gönderilmesine” şeklinde ifade edilerek ilk derece mahkemesinin davanın ehliyet açısından reddine ilişkin kararı onanmıştır. (Çakallı, 2015:155).*

4.2. Kentsel Dönüşüm Sürecinde Tam Yargı Davaları

İdari dava türlerinden bir diğeri, tam yargı davasıdır. Eski ifadeyle, “*tam kaza*” davası da adlandırılmaktadır. İhlal edilmiş bir hakkın yerine getirilmesi ya da uğranılan zararın giderilmesi istenir (Gözübüyük, 1996:229). Diğer bir ifadeyle tam yargı davası; idarenin, bir eylem ya da işlemi şeklinde ortaya çıkan davranışların sebep olduğu zararın giderilmesine ilişkindir.

Tam yargı davası deyimi, ilk kez 521 sayılı Danıştay Kanunu’nun 30. maddesinin (B) bendinde açıkça ifade edilmiştir. Bundan önceki yasada “*tam yargı davaları*” deyimi kullanılmamakla birlikte yasanın 23. maddesinde yer alan “*idari fiil ve kararlar yüzünden hakkı muhtel olanların açacakları davalar*” şeklinde net olmayan bir biçimde tam yargı davalarından bahsedildiği kabul edilmiştir. Çünkü yasada yer alan bu kural ile davacı Danıştay’dan “ihlal” edilmiş olan hakkın geri verilmesini ya da uğradığı zararın giderilmesini isteme olanağına sahip olmuştur. (Danıştay Kanunu, md.30/b) Uygulamada da bu yönde gelişmiştir. 521 sayılı Danıştay Kanunu herhangi bir kuşkuya yer vermemek için açıkça tam yargı davasından söz etmiştir (Gözübüyük, 1996:229).

İlgililer menfaatlerini ihlal eden bir idari işlemde dolayı İdare Vergi Mahkemelerine ve Danıştay’a tam yargı davası açabilirler. Açılan dava sonucunda verilen karar neticesinde doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler (İYUK, md.12).

Tam yargı davaları, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun iptal davasına yer verilen maddeler kapsamında bulunmaktadır. Bu yüzden tam yargı davaları için ayrı bir madde açılarak anlatılmamıştır.

Tam yargı davalarının göreve ilişkin koşulları; İdare hukuku kapsamında tam yargı davalarında görevli yargı yeri idare mahkemeleridir. Genel şartlarda olduğu gibi görev yönünden yanlış mercilere açılan davalar görev yönünden ret edilir. Bu konuda sonradan açılacak olan davalarda idareye tekrar başvurma şartı aranmaz (İYUK, md.13/2).

Tam yargı davalarında konuya ilişkin koşullar; ön karar ve tam yargı davasının konusu olarak iki şekilde inceleyebiliriz. İptal davalarındaki gibi, koşul olarak tam yargı davalarında da bir ön karara ihtiyaç duyulmaktadır. İdari işlemler, idari sözleşmeler ve idari eylemler tam yargı davasının konusunu oluşturmaktadır.

Tam yargı davalarında davacıya ilişkin koşullar; iptal davasında olduğu gibi bunda da genel kurallar uygulanır. Ancak tam yargı davası açabilmek için bir “*hakkın ihlal*” edilmiş olması gereklidir.

Tam yargı davasında davalıya ilişkin koşullar; davalı “*idare*” dir. İptal davasının tersine, tam yargı davaları tüzel kişiliği olan idareye açılır. İstisna olarak, idari sözleşmelerden doğan davalarda, gerçek kişiler veya özel tüzel kişileri de davalı olabilir. İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır (İYUK, md.12).

Tam yargı davalarında süreye ilişkin koşullar; tam yargı davasındaki sürelerin hukuksal niteliği, sürenin geçirilmesinin hükümleri iptal davasında olduğu gibidir. Özel kanunlarda farklı süre gösterilmeyen durumlarda İdare Mahkemeleri ve Danıştay’da 60 gün, Vergi Mahkemelerinde ise 30 gündür (İYUK, md.7/1).

Tam yargı davalarında biçime ilişkin koşullar; tam yargı davaları dilekçe ile açılır. Dava dilekçeleri ya doğrudan doğruya davanın açıldığı yargı yerine ya da yasanın öngördüğü diğer yerlere verilir. Dilekçeler, Danıştay Daire Başkanı ve Vergi Mahkemesi Mahkeme Başkanı tarafından görevlendirilecek hakim ve üye tarafından görev ve yetki, ehliyet ve süre aşımı gibi konularda detaylı şekilde incelenmektedir (İYUK, md14/3).

Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri, Danıştay ve Vergi Mahkemelerinde yargılama yazılı usulle yapılır. Yapılan işlemlerde inceleme ise kağıt üzerinden yapılır (İYUK, md.1/2).

Tam yargı davalarını somut şekilde anlayabilmek için kentsel dönüşümle ilgili birkaç örnek vermekte fayda vardır:

Belediye Meclisi üyeleri tarafından açılan bir davada Danıştay 6.Dairesinin 24.07.2007 tarih ve E:2007/1342, K:2007/4697 sayılı kararında, “*Dava İmrahor vadisi kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında sınır genişletilmesi ve etaplarına ilişkin 18.08.2006 tarihli, 2024 sayılı Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi Kararının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesi tarafından, dosyanın incelenmesinden, davacıların Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi üyesi oldukları ve bu sıfatla dava açtıkları anlaşıldığından, yasayla dava açma hakkı tanınmayan ve meclis üyesi sıfatı ile doğrudan menfaati ihlal edilmeyen davacıların salt dava konusu meclis kararı aleyhine oy kullanmış olmaları nedeniyle dava açmalarına olanak bulunmadığı sebebiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 15/1-b maddesine göre davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Bunun sonucundan bu karar davacılar tarafından temyiz edilmiştir. Dosyanın incelenmesinden, davacılar tarafından dava konusu imar planı değişikliğine ilişkin belediye meclisi kararına muhalif kaldıklarının iddia edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda İdare Mahkemesince, davacıların, dava konusu belediye meclisi kararının görüşüldüğü toplantıya katılıp katılmadıkları veya katılıp karşı oy kullanmadıkları hususu açıklığa kavuşturulduktan sonra yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, Ankara 2. İdare Mahkemesince verilen 01.11.2006 tarihli, E:2006/2364, K:2006/2186 sayılı kararın bozulmasına,*” denilerek eksik incelemeye dayalı kararın bozulmasına karar verilmiştir (Çakallı, 2015:157-158).

İlk derece mahkemesi tarafından verilen bir kararın temyiz incelemesinde, Danıştay, 6. Dairesinin 06.07.2010 tarih ve E:2010/396, K:2010/7248 sayılı kararında, “*Dava, Ankara İli, Çankaya İlçesi, Dikmen Mevkii, İlker Mahallesi, 158. Sokak No:32 adresinde tapu tahsis belgeli konut sahibi iken Dikmen Vadisi 4. ve 5. Etap Kentsel dönüşüm projesi kapsamında 17.02.2006 tarihli, 483 sayılı Ankara Büyükşehir Belediye Meclis kararı uyarınca davalı idare ile imzaladığı 10.08.2006 tarihli, 344 sayılı tapu tahsis belgesi tesis sözleşmesine göre; Dikmen Vadisi 4. Ve 5. Etap Kentsel dönüşüm projesi dâhilinde kalan 400*

metrekarelik tapu tahsisli konutun teslimi ve 72 ay 384.95 TL ödeme karşılığında proje kapsamında yapılacak konutlardan 100,00 metrekarelik bir konutun tarafına verilmesi, ayrıca yeni yapılacak konut tarafına teslim edilinceye kadar 2006 yılı için 250.00 TL ve daha sonra artacak şekilde kira yardımı yapılması konusunda davalı idare ile anlaşan davacı tarafından, idareye teslim ettiği ve idarece yıkılan konutu ve müstemilatı nedeniyle oluşan zararın gerekirse bilirkişi aracılığıyla hesaplattırılarak yıkım tarihinden ödeme tarihine kadar işleyecek yasal faizi ile birlikte tarafına tazminine ..." karar vermiştir (Çakallı, 2015:158).

Uyuşmazlık kapsamında ilk derece mahkemesinin temyiz aşamasında verilen Danıştay 6. Dairesinin 12.12.2011 tarih ve E:2011/8580, K:2011/5190 sayılı kararında, "İstemin Özeti: Davacı tarafından, tapu tahsis belgesi arsası üzerinde oturduğu evin Dikmen Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında davalı idareyle yapılan sözleşme uyarınca yıkıldığı ve sözleşme gereğince ev alma amacıyla 31 ay ödeme yaptığından bahisle, evinin eski haline getirilmesini veya evinin yıkımından ve yapılan ödemelerden doğan 50.000 TL maddi, 25.000 TL manevi tazminatın yasal faiziyle birlikte tarafına ödenilmesine karar verilmesi istemiyle açılan davanın görev yönünden reddi yolundaki Ankara 9. İdare Mahkemesinin 02.06.2011 tarihli, E:2010/1472, K:2011/1192 sayılı kararının usul ve hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek bozulması istenilmektedir. (...) İdare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararların temyiz yolu ile incelenerek bozulabilmeleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49.maddesinde belirtilen nedenlerden birinin bulunması halinde mümkündür. Ankara 9. İdare Mahkemesinin 02.06.2011 tarihli, E:2010/1472, K:2011/1192 sayılı kararı ve dayandığı gerekçe, usul ve hukuka uygun olup, bozulmasını gerektirecek bir sebep bulunmadığından temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına, dosyanın adı geçen mahkemeye gönderilmesine" denilmiş ve mahkeme kararı onanmıştır (UYAP, Erişim tarihi: 15.05.2018).

4.3. Kentsel Dönüşüm Sürecinde İskân ve Kamulaştırma

5543 sayılı İskân Kanunu'nun amacı; "Göçmenlerin, yaşadıkları yerler kamulaştırılanlar gibi menfaat kaybı yaşayanların haklarını düzenlemektir." şeklinde ifade edilmiştir (5543, md.1).

İskân Kanunu Ek Madde 1 gereğince; afet riski veya fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırılık sebebiyle veya Bakanlar Kurulunca belirlenen özel proje alanlarında gerçekleştirilecek olan yeniden iskân uygulamalarında, buralardaki yerleşim merkezlerinde yaşayan ailelerin daha elverişli yerlerde iskânları ile köye dönüş projeleri çerçevesindeki iskân çalışmaları; ilgili proje için alınan Bakanlar Kurulu kararında belirtilen hak sahipliği ve borçlandırma usul ve esaslarına göre, Bakanlar kurulunca tespit edilen orman veya mera vasıflı alanlardan ve Hazinesinin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlardan uygun görülen yeni yerleşim yerlerinde, bu kanun hükümlerine göre yapılır.

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; "Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak" ifadeleriyle yetkilendirilmiştir. Bu genel bir yetkidir ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca kentsel dönüşüme istediği aşamada ve yerde müdahale etme ve istediği işleri bizzat yapma yetkisi vermektedir. Bakanlık adına bu yetki KHK'nın 11. maddesi ile Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır.

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 11. maddesine göre; "Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, dönüşüm, yenileme ve transfer alanlarının tespiti ile arsa ve arazi düzenleme ve değerlendirme iş ve işlemlerinin yapılmasını sağlamak; gerektiğinde acele kamulaştırma işlemlerini yürütmekle görevlendirilmiştir."

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 12. maddesinde kamulaştırma değer tespiti şu şekilde düzenlenmiştir:

-İlgili kurum, uygulama alanındaki taşınmazların sınırını, yüzölçümünü ve cinsini gösteren haritayı veya

krokiyi yapar veya yaptırır ve bu taşınmazların maliklerini ve bunların adreslerini tespit eder veya ettirir.

-Taşınmazın değeri; ilgili kurum bünyesine en az üç kişiden teşkil olunacak kıymet takdir komisyonları marifetiyle veya hizmet satın alınmak suretiyle tespit edilir.

-Taşınmazın değeri; taşınmaz değerlendirme konusunda uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan bilgi alınarak ve mahallin emlak alım satım bürolarından alınacak bilgilerden faydalanılarak, 04.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 11. maddesinde esaslara göre tespit edilir.

2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun amaç ve kapsamı; “*Kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzelkişilerince kamulaştırılmasında yapılacak işlemleri, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasını, taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescilini, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınmasını, idareler arasında taşınmaz malların devir işlemlerini, karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyumsuzlukların çözüm usul ve yöntemlerini düzenler.*” şeklindedir (2942, md.1).

Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesine göre kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti şu şekilde düzenlenmiştir:

-Kamulaştırmanın satın alma usulü ile yapılmaması halinde idare, 7. maddeye göre topladığı bilgi ve belgelerle 8. madde uyarınca yaptırmış olduğu bedel tespiti ve bu husustaki diğer bilgi ve belgeleri bir dilekçeye ekleyerek taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine müracaat eder ve taşınmaz malın kamulaştırma bedelinin tespitiyle, bu bedelin peşin veya kamulaştırma 3. maddenin 2. fıkrasına göre yapılmış ise taksitle ödenmesi karşılığında, idare adına tesciline karar verilmesini ister.

-Mahkeme, idarenin başvuru tarihinden itibaren en geç 30 gün sonrası için belirlediği duruşma gününü, dava dilekçesi ve idare tarafından verilen belgelerin birer örneği eklenerek taşınmaz malın malikine meşruhatlı davetiye ile idarece yapılan araştırmalar sonucunda adresleri bulunamayanlara, 11.02.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 28. maddesi gereğince ilan yoluyla tebligat suretiyle bildirerek duruşmaya katılmaya çağırır. Duruşma günü de idareye tebliğ olunur.

Kamulaştırma, Gecekondu Kanunu'nda geçici madde 5'de düzenlenmiştir. Düzenleme gereğince; “*17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremlerinde zarar gören Marmara Bölgesindeki illerde tabii afetler nedeni ile sağlıklı, güvenli ve düzenli yeni yerleşim alanları oluşturmak ve konut ihtiyacını karşılamak amacıyla bedeli 15.05.1959 tarihli ve 7269 sayılı Kanunla teşkil olunan afetler fonundan sağlanarak kamulaştırılmış veya kamulaştırılacak veya afetlere ilişkin hükümler taşıyan diğer kanunlara göre iktisap olunmuş veya olunacak arsa ve arazilerde, arsa ve konut üretimi için gerektiğinde 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılır.*”

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun kamulaştırma ile ilgili olan 5. maddesine göre; “*Lüzumu halinde, belediyeler gecekondu ıslah ve tasfiye sahaları içinde bulunan veya bu kanun hükümleri dairesinde yeniden teşkil edilecek önleme bölgeleri içine rastlayan özel mülkiyetteki arazi ve arsaları ve bunlar içerisinde yapı veya herhangi bir tesis bulunduğu takdirde bu yapı ve tesisleri, bu kanunda belirtilen amaçlarda kullanmak üzere, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni ile sahipleriyle anlaşarak satın alınabilir veya kamulaştırılabilir.*”

Kamulaştırma bedelinin artırılması ile ilgili Yargıtay 5.Hukuk Dairesinin 08.02.2007 tarih ve E:2006/14737, K:2007/1143 sayılı kararı aşağıdaki şekildedir:

“*ÖZET: Dava kamulaştırma bedelinin artırılması talebidir. Lüzumu halinde re'sen emsal celbi yoluna gidilmesi ve yeniden inceleme yapıp gerekçeleri de belirtilmek suretiyle bilirkişi kurullarından ek rapor alınmadan yetersiz bilirkişi raporları esas alınarak hüküm kurulması isabetsizdir.*”

DAVA: Taraflar arasındaki kamulaştırma bedelinin artırılması davasının kısmen kabulüne dair verilen

yukarıda gün ve sayıları yazılı hükmün Yargıtay'ca bozulması hakkında Dairenden çıkan kararı kapsayan 12.07.2005 gün ve E:2005/6819 ve K:2005/8497 sayılı ilama karşı karar düzeltilmesi istenilmiş olmakla dosyadaki belgeler okunup gereği konuşulup düşünüldü:

KARAR: Davacı vekili, 19.12.2006 havale tarihli dilekçesi ile Dairemizin 12.07.2005 gün ve E:2005/6819 ve K:2005/8497 sayılı Bozma ilamında yeniden rapor alınması mı gerektiği, yoksa ek rapor alınması yoluna mı gidileceği hususunun belirtilmemesi nedeniyle hükmün tartzih yoluyla düzeltilmesini talep etmiştir. Yukarıda tarih ve sayıları yazılı bozma kararında; alınan raporun değer biçme yöntemi bakımından yasa hükümlerine uygun olduğu belirtilmiş ise de hükme esas alınan bilirkişi raporlarında gerekçesi belirtilmeden emsal taşınmazlar ile dava konusu taşınmaz için Arsa Metrekare Rayiç Bedeli Takdir Komisyonu tarafından belirlenen emlak vergisine esas olan metrekare değerleri arasındaki oranın tamamen tersine oran kurulmak suretiyle değer biçilmiştir. Bu nedenle, raporlar hüküm kurmaya yeterli olmadığı halde, bu durumun açıklıkla bozma ilamında belirtilmediği anlaşılmakla,

SONUÇ: Davacı vekilinin tartzih talebinin kabulüne, Dairemizin 12.07.2005 tarih ve 2005/6819-8497 sayılı kararının 4.bendindeki (Daha değerli olduğu kabul...) kelimelerinden sonra gelmek üzere (Edilmesi nedeniyle alınan raporlar hüküm kurmaya elverişli olmadığından, taraflara emsal göstermeleri için yeniden imkân tanınması, lüzumu halinde resen emsal celbi yoluna gidilmesi ve yeniden inceleme yapıp gerekçeleri de belirtmek suretiyle bilirkişi kurullarından ek rapor alınmadan yetersiz bilirkişi raporları esas alınarak hüküm kurulması)bölümünün tartzihen eklenmesine, 4. Bendin sonundaki (Edilerek fazla bedele hükmolunması) bölümünün çıkartılmasına, hükmün geri kalan kısımlarının aynen korunmasına, bu düzeltmenin Dairemizdeki karar asıllarına da eklenmesine, 08.02.2007 tarihinde oybirliği ile karar verildi..." (UYAP, 19.05.2018).

SONUÇ

Kentsel planlama, gelişen kent yapısı, nüfus hareketleri ve ekonomik şartlardan dolayı zaman içerisinde zorunlu hale gelmiştir. Bu bakımından son zamanlarda "kentsel dönüşüm" kavramı çok sık karşımıza çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm kavramı, yaygın olarak 1980'li tarihlerden itibaren kentin sağlıksız alanlarının daha sağlıklı ve düzenli bir yaşam alanlarına dönüştürülmesi amacıyla kullanılan araçlardan biri olmuştur. Kentsel dönüşüm süreç bağlamında bakıldığında planlı bir harekettir. Yetkili kuruluşlar tarafından hazırlanan projeler bağlamında bunların onaylanmasıyla kentsel dönüşüm süreci başlamaktadır.

Kentin daha verimli olması için karşımıza çıkan ve değişim ve iyileştirme hareketi olan kentsel dönüşüm, yapıldığı amaca ve yapıldığı yer göre farklı yöntemlerle yapılmaktadır. Bu yöntemler kentsel dönüşüm hareketinin daha hızlı bir şekilde amacı ulaşmasını sağlamaktadır.

Kentsel dönüşüm kavramının alt yapısını yer aldığı kanunlar oluşturmaktadır. Bu kanunlar kapsamında yetkili kuruluşlar belirlenmekte ve uygulanan yerlerin yapısına göre yöntemler belirlenmektedir.

Kentsel dönüşümün mekânsal ve fiziki boyutu var olmakla birlikte, uygulamada sadece fiziki olarak mekânın dönüştürülmesi olarak hayata geçirilmiş, en az mekânsal dönüşüm kadar önemli olan toplumsal ve ekonomik boyutları göz ardı edilmiştir. Oysaki kentsel dönüşüm sadece mekânların dönüştürülmesinden ibaret olmayıp, çöküntüye uğramış veya bozulmuş olan mekânın yeniden biçimlendirilmesinin yanında kentte potansiyel olarak bulunan sosyal ve ekonomik dinamikleri etkileyerek bu yolla bahsedilen çöküntüye uğramış kentsel alanların kente yeniden kazandırılmasını sağlayan uygulamaları ifade etmektedir. Yani sosyal ve ekonomik dinamiklerle kast edilen kentin gelişmesiyle denk ölçüde gelişen sosyal alanlar üniversiteler, hastaneler gibi alanlardır.

Kentsel dönüşüm sürecinde, yapılan projelerin onayı için oldukça fazla zaman kaybı söz konusudur. Yaptığım araştırma ve örneklerden de yola çıkarak bu süreçte projenin uygulamaya geçirileceği alanlarda yaşayanlar mağdur olabilmektedir. Bunların önüne geçebilmek için işlevsel açıdan yetki paylaşımı ya da

yetki devri yapılarak bu sürecin daha hızlandırılması sağlanabilir. Böylece süreç daha hızlanacak ve bunun yanı sıra o bölgede yaşayanlar mağdur olmayacaktır.

Kentsel dönüşüm kavramı, bir kent hareketi olduğu kadar bir hukuki boyutu da içinde barındırmaktadır. Çalışma kapsamında da görüldüğü üzere, kentsel dönüşüm sürecinde karşımıza birçok dava örneği çıkmaktadır. Bu davalara idari yargı açısından baktığımızda karşımıza bu kapsamda birçok iptal davası bulunmaktadır. Yapılan literatür taraması sonucunda ulaşılan bilgiler sonucunda tam yargı davalarının, kentsel dönüşüm sürecinde iptal davasına nazaran daha az karşılaşılan örnek olduğu anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

Akkar, Müge (2006), “Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı’daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye”, *ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü*, Ankara, s.s.29-38.

Akova, Tumar Nur (2010), “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Projeleri Örneği: Altındağ Belediyesi Örneği”, Ankara, s.s.11-12.

Aşık, Rukiye (2007), “Kentsel Dönüşüm Aktörlerin Bakışı: Zeytinburnu Pilot Projesi Örneği”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü*, İstanbul.

Bayram, Ahmet Müfit (2006), “Kentsel Dönüşüm Tartışmaları, Dosya 01 Kentsel Dönüşüm Tartışmaları”, *TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını*, Ankara, s.s.11-19.

Çakallı, Mehmet Emin (2015), *Kentsel Yenilemede Bir Araç Olarak, Kentsel Dönüşüm Projeleri İle İlgili İdari Yargı Kararları*, 2.Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.

Erbey, Dilek Erden (2004), “Kentsel Koruma ve Yenileşmede Dönüşüm Projeleri-Eyüp Rehabilitasyon Projeleri”, *Şehir ve Bölge Planlama Bölümü*, s.s.79-81.

Gözübüyük, Şeref (1996), *Yönetmelik Yargı*, Turhan Kitabevi, 10.Baskı, Ankara.

İmamoğlu, E. Olcay (1995), “İnsan Evi ve Çevresi, Araştırma Projesi: Sosyal ve Psikolojik Bazı Gözlemler”, *Konut Araştırmaları Sempozyumu*, Ankara, s.s.357-367.

İnce, Esra Kütük (2006), *Kentsel Dönüşümde Yeni Politika, Yasa ve Eğilimlerin Değerlendirilmesi: Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Keleş, Ruşen (1992), *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınevi, Ankara.

Keleş, Ruşen (1998), *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

Keleş, Ruşen (2004), “Kentsel Dönüşümün Tüzel Alt Yapısı”, *Mimar.İst Üç Aylık Mimarlık Kültürü Dergisi*, Yıl:4, Sayı:12, s.s.73-76.

Mirzaoğlu, Yaşar (2017), “İdari Yargılama Usulü Kanunu”.

Özden, Pelin Pınar (2001), “Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:23-24, İstanbul, s.s.255-270.

Şahin, S. Zafer (2003), “İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı (Pseudo) Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği”, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım Yayın Merkezi, İstanbul, s.s.89-101.

Yasin, Melikşah (2005), “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu”, *TBB Dergisi*, Sayı:60, s.s.105-137.

Yılmaz, Evrim (2009), *Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Süreç ve Faktörler: Sulu Kule*

Örneği, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

644 Sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G.:04.07.2011, Sayı:27984.

775 Sayılı Gecekondu Kanunu, R.G.: 30.07.1996, Sayı:12362.

2575 Sayılı Danıştay Kanunu, R.G.:20.01.1982, Sayı:17580.

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, R.G.:20.01.1982, Sayı:17580.

2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, R.G.:09.11.1982, Sayı:17863(Mükerrer).

2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu, R.G.:08.11.1983, Sayı:18215.

2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, R.G.: 17.03.1984, Sayı:18344.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, R.G.:23.07.2004, Sayı:25531.

5226 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G.:14.07.2004.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, R.G.:22.02.2005, Sayı:25745.

5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, R.G.:05.07.2005, Sayı:25866.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, R.G.:13.07.2005, Sayı:25874.

5543 Sayılı İskan Kanunu, R.G.:26.09.2006, Sayı:26301.

6203 Sayılı Kamulaştırma Kanunu, R.G.:08.11.1983, Sayı:18215.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun, R.G.:31.05.2012, Sayı:28309.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanlarının Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanunun Uygulama Yönetmeliği, R.G.:15.12.2012, Sayı:28498.

<http://www.tdk.gov.tr>, Erişim Tarihi:12.05.2018.

<http://www.uyap.gov.tr>, Erişim Tarihi: 15.05.2018.

<http://www.kararlar.uyusmazlik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 18.05.2018.

Güvenlik Koruculuğu Bağlamında 6360 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi

The Assessment of Code- 6360 within the Context of Village Guard System

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 44-58
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.430927
Received: 05.06.2018
Accepted: 12.07.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Mustafa ARSLAN¹

Öz

Bu çalışma, Güvenlik (Köy) Koruculuğu Sisteminin hukuki durumunda ve kamu örgütlenmesi içindeki hiyerarşik konumunda 6360 sayılı kanunla getirilen yeni durumu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışmanın kapsamı, 6360 sayılı kanun ve güvenlik koruculuğu sistemi arasındaki bağlantı ile sınırlı tutulmuştur. Çalışmada literatür taraması ve mevzuat incelemesi yöntemleri kullanılmıştır.

Çalışmanın sonunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır. 6360 sayılı kanunun gerekçesinde belirtilen ölçek ekonomisi, etkinlik, verimlilik, demokratikleşme, katılım gibi değerleri karşılama konusunda, uygulamada bir takım sorunlar görülebilir. Kanunla, köy koruculuğu sisteminin kanuni dayanak noktasını oluşturan 442 sayılı Köy Kanunu'nun köyden mahalleye dönüştürülen yerleşim birimlerinde uygulanabilirliği ortadan kaldırılarak köy koruculuğunun kanuni zemini zayıflatılmıştır. Yerel kamu hizmetlerinin yerelde merkezileştirilmesi, bu hizmetlerden özellikle terörle mücadelenin yoğun biçimde yaşandığı illerde güvenlik koruculuğu sisteminin teşkil edildiği yerleşim birimlerinin eşit biçimde yararlanmalarını engelleyebilir.

Anahtar Kavramlar: *Güvenlik (Köy) Koruculuğu Sistemi, 6360 Sayılı Kanun, Büyükşehir Belediye Yönetimi*

Abstract

This paper aims to clarify the new legal status of Security (Village) Guard System and its hierarchical position in the state structure, which came after Code 6360 amendment. Scope of this research is limited to analyzing the links between Code- 6360 and Security Guard System. In the study, literature review and legislative review methods were used.

Research revealed three important findings: (1). There may be some practical problems in meeting the values of scale economy, efficiency, effectiveness, democratization, participation, etc., which are mentioned on the grounds of Code 6360. (2) By promulgating Code 6360, the applicability of the Village Code 442, which constitutes the legal basis of the village guards system, has been removed and the legal basis of the village guard system has been weakened. (3) Centralization of local public services in the periphery may prevent the residents of security guard dwelling units benefit from these local services, particularly in the cities in which counter terrorism operations are intensely carried out.

Key Words: *Security (Village) Guard System, Code 6360, Village, Metropolitan Government.*

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, m.arslan@nevsehir.edu.tr

GİRİŞ

Devletler, karşı karşıya kaldıkları sorunlarla mücadelede dönük politikalar geliştirirler. “Köy Koruculuğu” olarak bilinen ve 674 sayılı *Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (OHAL Kararnamesi)* ile adı “Güvenlik Koruculuğu” olarak değişen “Köy Koruculuğu” kurumu, Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı terör tehdidinde karşı geliştirdiği bir güvenlik politikası aracıdır. Türkiye’de 1980’li yılların başında ortaya çıkan bölücü terör eylemleri ile mücadele amacıyla, 442 sayılı *Köy Kanununda* düzenleme altına alınmış olan “Köy Koruculuğu” kurumunun yetki ve sorumlulukları, 1985 yılında, 3175 sayılı *Köy Kanununun 74’üncü Maddesine İki Fıkra Eklenmesine Dair Kanun* ile genişletilmiştir. 2007 yılında 5673 sayılı *Köy Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*; 2012 yılında 6360 sayılı *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*; 2016 yılında 674, 676 ve 678 sayılı *OHAL Kararnameleri*; 6758 sayılı *Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun* ve 680 sayılı *OHAL Kararnamesi* ile koruculuk sisteminde, korucuların özlük hakları ve görevlendirilmelerinde değişiklikler yapılmıştır.

Çalışmanın ana başlığını oluşturan bir diğer kavram olan büyükşehir belediyesi yönetimi ise Türkiye’de 1984 yılında 3030 sayılı *Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun* ile uygulamaya konmuştur. 2012 yılına kadar üzerinde bazı değişiklikler yapılan kanun, 6360 sayılı kanunla yürürlükten kalkmıştır. Büyükşehir yapısı, 6360 sayılı kanunla kapsamlı bir değişime uğramıştır. Kanunlaşma sürecinde ve sonrasında siyasi tartışmaların ve akademik çalışmaların odağında olan kanunun, yerel yönetimlere ilişkin bir düzenleme olsa da merkezi yönetim açısından da kayda değer değişiklikler yarattığı değerlendirilmektedir.

1. KÖY KORUCULUĞU SİSTEMİ VE KURULUŞ AMACI

Köy koruculuğu kanuni dayanağını 442 sayılı *Köy Kanunundan* almaktadır. Kanunla muhtara verilen görevlerden bu çalışmanın kapsamına girenler köy sınırları dâhilinde asayışı korumak, köy civarında eşkıya görürse yetkili mercilere haber vermek ve imkânı el veriyorsa köy korucuları ve gönüllü koruculara yakalatarak yetkili mercilere teslim etmektir (442, Md. 36). Kanunun “Köy Korucuları ve Göreceği İşler” başlıklı Sekizinci Faslında (442, Md. 68-82) köy korucularına ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. Ahalinin ırzını, canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulur (Md. 68). Her köyün en az bir korucusu bulunur. Nüfusu binden fazla olan köylerde ise her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur (Md. 69). Korucular köy ihtiyar meclisince tutulur ve köy muhtarının müracaatı üzerine kaymakamın yetkilendirmesiyle göreve başlarlar (Md. 70). Yirmi iki yaşından küçük ve 60 yaşından büyük olamazlar, daha önce ceza almamış ve iyi huylu kimselerden seçilirler (Md. 71). Korucular köy muhtarının emri altında silahlı olarak görev yaparlar ve kendilerine karşı gelen jandarmaya karşı gelmiş gibi cezalandırılır (Md. 72, 73). Bu tip koruculuk modelinden farklı bir diğer uygulama ise gönüllü köy koruculuğudur. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi, hasat zamanlarında türeyen yağmacı ve eşkıyaya karşı köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından gereği kadarını gönüllü güvenlik korucusu olarak belirler ve kaymakama sunar. Kaymakamın olur vermesi üzerine bu kimseler görevlendirilirler (Md. 74). İlk ele alınan korucular “Geçici Köy Korucusu” olarak adlandırılırken ikinci grupta yer alanlar “Gönüllü Köy Korucusu” olarak adlandırılmaktadırlar.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında merkezi yönetim kolluğunun güvenlik ihtiyacını karşılamada yetersiz kalmasına bağlı olarak, özellikle kırsalda halkın can ve mal güvenliğini sağlamak için makul bir yöntem olarak görülen ve sadece ilgili köyün mülki sınırları dâhilinde ve köy muhtarının emrinde, küçük çaplı yağma ve talan tehdidinde karşı oluşturulan koruculuk kurumuna 1980’li yıllarda daha önemli görevler yüklenmiştir. O dönemin şartlarında merkezde örgütlenmiş olan ve kırsala yeterince etki edemeyen

güvenlik teşkilatının açığı, koruculuk kurumuyla kapatılmaya çalışılmıştır (Balta vd., 2015: 22). Güvenlik kuvvetlerinin yetersiz kaldığı bölgelerde, halkın can ve mal güvenliğini sağlama görevi koruculara yüklenmiştir (Yüceşahin ve Özgür, 2006: 21).

442 sayılı kanunda 1985 yılında, 3175 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, koruculuk kurumuna yüklenen misyon genişletilmiştir. Buna göre, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerin başlıca olan köy yerleşkelerinde ve civarında, olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplerin ve şiddet hareketlerine ait ciddi emarelerin görülmesi, hangi sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması durumunda, güvenliğin sağlanması için koruculuk kurumu tesis edilir (3175, Md. 1). Düzenlemeye göre, korucular, o ilin valiliğinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile görevlendirilirler.

3175 sayılı kanunun 1. maddesinde 5673 sayılı kanunla yapılan değişiklik ise koruculuk kurumuna 40.000 üst sayı sınırı getirilmiştir. Bakanlar Kuruluna bu sayıyı % 50'ye kadar artırma yetkisi tanınmıştır. Görevlendirmeyi gerektiren hallerin son bulması durumunda ise görevlendirmenin kaldırılacağı düzenlenmiştir. Kanun doğrultusunda, güvenlik korucuları ile korucu başlarının; görevlendirme şekilleri, göreve alınmalarında aranacak şartlar, görevleri, uygulanacak disiplin cezaları ve görevlerine son verilmesini gerektiren haller, disiplin amirleri, eğitim ve denetim usulü ve esasları, sicil ve izinleri gibi hususlar, Bakanlar Kurulunca çıkarılan *Geçici Köy Korucuları Yönetmeliği* ile İçişleri Bakanının onayı ile hazırlanan *Geçici Köy Korucuları Yönergesi* esaslarına göre yürütülmektedir. Yönetmeliğin 11. maddesine göre korucular, suçluların takibinde jandarmayla birlikte görev yapar; mesleki bakımdan görev yaptıkları köyün bağlı olduğu jandarma karakol komutanının emir ve komutası altındadırlar. Eğitim ve özlük haklarını yürütülmesi, görevlerini etkin biçimde yapmaları ve denetimlerinden mülki amir adına ilçe jandarma komutanı sorumludur. Görev öncesi ve görev sürecinde jandarma birliklerinde eğitime tabi tutulurlar.

Koruculuk sisteminin geliştirildiği ilk dönemlerde korucuların görevleri, terör örgütü mensuplarının kırsal yerleşimlerden lojistik destek almalarını engellemek ve buraları korumak şeklinde sınırlandırılmışken, takip eden dönemde kolluk kuvvetleriyle operasyonlara çıkmayı da içerecek biçimde genişletilmiştir. Koruculuk sistemi PKK terör örgütü ile mücadelede etkin rol oynamış ve bu nedenle devlet güvenliğine büyük katkı sağlamıştır. Korucular, devletle olan mücadelesini güçleştirilmesi dolayısıyla PKK terör örgütünün doğrudan hedefi konumuna gelmişlerdir (Kızmaz ve Önder, 2016: 246-249).

674 sayılı *OHAL Kararnamesi* (Md. 21) ile koruculara gerektiğinde vali veya kaymakam onayı ile geçici ve süresi belirli olarak, köy hudutları dışına görev verilmesinin, görev yerlerinin değiştirilmesinin ve hatta başka illere de görevlendirilebilmelerinin önü açılmıştır. 676 sayılı *OHAL Kararnamesi* (Md. 8) ile “Geçici Köy Korucusu” ibaresi yerini “Güvenlik Korucusu” ibaresine; “Gönüllü Köy Korucusu” ibaresi ise “Gönüllü Güvenlik Korucusu” ibaresine bırakmıştır. Bu isim değişikliği düzenlemesi 6360 sayılı kanunun koruculuk kurumuna yönelik düzenlemesiyle de paralellik göstermektedir. Nitekim 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir statüsüne kavuşan illerde köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu illerin kırsalında görev yapan korucuları artık “Köy Korucusu” olarak adlandırmak uygun olmayacaktır. Lakin 676 sayılı *OHAL Kararnamesi* “Köy Korucusu” tabirini “Güvenlik Korucusu” olarak değiştirmiş olmakla birlikte koruculuk sisteminin hiyerarşik bağlılığı hususunda yeni bir yasal düzenleme getirmemiştir. Güvenlik korucularının işe alınmaları, görevlendirilmeleri, eğitimleri ve disiplin işlemleri halen Bakanlar Kurulunca çıkarılan “*Geçici Köy Korucuları Yönetmeliği*” ile İçişleri Bakanının onayı ile hazırlanan “*Geçici Köy Korucuları Yönergesi*” esaslarına göre yürütülmektedir. Ancak her iki idari düzenlemenin de kanuni dayanağı 442 sayılı kanun olup, büyükşehir sınırlarında bu kanuna göre işlem yapmak mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla yetkiyi bu kanundan alan idari düzenlemelere göre yapılan işlemlerin sakat olduğu değerlendirilmektedir.

Güvenlik korucularına hizmetin devamı süresince her ay 11.500 gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda ücret ödenir (5673, Md. 1). Bunun yanında operasyonlara katılan güvenlik korucularına herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaksızın her

ay 225 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ve operasyona çıktıkları gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ek tazminat ödemesi de ayrıca yapılır (6758, Md. 21). 694 sayılı *OHAL Kararnamesi* (Md. 1) ile teröristle mücadelede görev alan güvenlik korucuları ile gönüllü güvenlik korucularının, bu görevlerin ifasından doğduğu iddia edilen suçlardan dolayı yapılan soruşturma ve kovuşturmalarda müdafî olarak belirlediği en fazla üç avukatın ücreti İçişleri Bakanlığı'na ödeneceği; 690 sayılı *OHAL Kararnamesi* (Md. 27) ile de 55 yaşını dolduran güvenlik korucularının görevleriyle ilişkilerinin kesileceği düzenlenmiştir.

Köy koruculuğu sistemine 2008 yılında, “Köy Kanunu Çalıştayı” sonrasında hazırlanan ancak yasalaşmayan *Köy Kanunu Tasarısı Taslağı*'nda da yer verilmiştir. Tasarı taslağının “Köy Personeli” başlıklı 31. maddesinde, İş Kanunu hükümlerine göre yıllık veya kısmi zamanlı sözleşme ile mimar, mühendis, veteriner, teknisyen, tekniker, köy kâtabi, bekçi, işçi ve çoban çalıştırılabileceği yer almakta olup, bu grubun içerisinde köy korucuları sayılmamıştır. 32. maddede “Köy Bekçisine” ilişkin düzenlemeye yer verilmiş olup buna göre köy bekçisi, muhtarın gözetiminde emniyeti sağlamakla görevlidir ve silahlı olarak görev yapar. Çiftçi mallarının, ormanın, milli park alanlarının ve diğer köy malları ile Devlete ait malların korunmasından sorumlu olmasının yanında mahallin en büyük mülki idare amirince gerek gördüğü durum ve zamanlarda ek görev de verilebilir. Bekçiye karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi cezalandırılır. Bekçi, muhtarın teklifi ve mahallin en büyük mülki idare amiri onayı ile görevlendirilir. Eğitim ve denetimleri mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından yapılır. Köy bekçilerinin zor ve silah kullanma, arama gibi görevlerini ifaya ilişkin hususlarla ilgili olarak bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 1934 tarihli ve 2559 sayılı *Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun* hükümleri uygulanacaktır. Köy bekçisine ilişkin yukarıda sıralanan hususların 442 sayılı kanunda yer alan güvenlik korucularına dönük düzenlemeyle büyük oranda örtüştüğü görülmektedir.

Tasarıda, 442 sayılı kanunun 74. maddesinde 3175 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonrasında köy korucularına verilen “*Olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplerin ve şiddet hareketlerine ait ciddi emarelerin görülmesi, hangi sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması durumunda, güvenliğin sağlanması*” görevi, köy bekçilerine verilecek görevler arasında sayılmamıştır. Tasarının 53. maddesi “... 442 sayılı Köy Kanununun 36 ncı maddesinin 11 inci fıkrası, 72 nci maddesi, 73 üncü maddesi, 74 üncü maddesi, 77 nci maddesi, 78 inci maddesinin 1 inci fıkrası, ek 16 ncı, ek 17 nci, ek 18 inci, geçici 1 inci maddesi dışındaki madde, ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmış, yürürlükte kalan maddeler de 1'den başlamak üzere yeniden teselsül ettirilmiştir. 442 sayılı kanunun adı Geçici Köy Korucuları ve Gönüllü Köy Korucuları Kanunu olarak değiştirilmiştir.” şeklinde düzenlenmiştir. Yasa tasarısının bu maddesinin, köy yönetimi ile köy koruculuğu kurumunun birbirinden ayrı yasalarla düzenlenmesi niyeti taşıdığı değerlendirilmektedir.

2. TÜRK YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLENMESİNİN GELİŞİMİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİ

Türk yönetim yapısında Osmanlı'nın son dönemlerindeki demokratikleşme çabalarına kadar muhalefet hareketleri kabul görmemiştir. Yerel yönetimler de bu anlayıştan nasibini almış, Batılı anlamda bir yerel yönetim anlayışı gelişmemiştir. 19. yüzyılın başında belediye hizmetlerini ifa görevlerinin kadından alınarak önce İhtisap Nezaretine ve Evkaf Nezaretine devredilmiş, sonrasında ise 1854 yılında bu hizmetleri ifa etmek üzere “İstanbul'da Şehremaneti” kurulmuştur. 28 Aralık 1857'de ise İstanbul 14 belediye dairesine bölünerek, Paris örneğine uygun olarak, Batılı anlamda ilk belediye örgütü olarak Beyoğlu ve Galata semtlerinde “Altıncı Belediye Dairesi” kurulmuştur. Bu örgütlenme modeli 1864 *Tuna Vilayet Nizamnamesi* ile taşrada da kurulmaya başlanmış ancak asıl değişim 1871 *İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi* ile olmuştur. Bundan sonra ise I. Meşrutiyet döneminde (1877) *Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilâyât Belediye Kanunu* yürürlüğe sokulmuş ve bu kanunlar 1930 tarih ve 1580 sayılı *Belediye Kanunu*'na kadar yürürlükte kalmışlardır (Altan, 2009: 294). 1580 sayılı kanun ise 2004 tarihli

5272 sayılı *Belediye Kanunu*'na kadar yürürlükte kalmıştır. 2005 tarih ve 5393 sayılı *Belediye Kanunu* ise 5272 sayılı kanunun yürürlüğüne son vermiştir.

1864 *Tuna Vilayet Nizamnamesi* ile Osmanlı İmparatorluğu eyalet örgütlenmesi modelini terk etmiş ve vilayet, liva (sancak), kaza ve karye (köy) olmak üzere yeni yönetsel birimlere ayrılmıştır. Bunun yanında il genel yönetimi ve il özel yönetimi ayırımına da gidilmiştir. 1871 Nizamnamesi ise sayılan yönetim birimlerini ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. 1864 ve 1871 Nizamnameleriyle oluşturulan bu yapı, 1913 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'ne* (İUVKM) kadar sürmüştür. İUVKM da il idaresini il genel ve il özel idaresi olarak iki bölümde düzenlemiştir (Kaştan, 2016: 83). İUVKM'da il genel yönetimi açısından 1864 ve 1871 Nizamnameleriyle getirilen durum korunurken, ilin özel idaresi açısından değişime gidilmiş, illere tüzel kişilik tanınmış ve kendine has gelir kaynaklarına sahip olmaları düzenlenmiştir. Yasanın il özel idarelerine ilişkin kısmı 1987 yılında yürürlüğe giren 3360 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*'na kadar uygulamada kalırken il genel yönetimi 1920 tarih ve 1426 sayılı *Vilayet İdareleri Kanunu* ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1426 sayılı kanun ise 10 Haziran 1949 Tarih ve 5442 sayılı *İl İdaresi Kanunu* ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Tanzimat dönemi reform çalışmaları kapsamında, 1864 sayılı nizamname ile teşkil edilen (Parlak ve Sobacı, 2005: 79), 1871 sayılı nizamname ile yetkileri genişletilen (Önez Çetin, 2015: 249) il özel idarelerinin varlığı 1913 tarihli İUVKM'ta da korunmuştur. 1987 tarih ve 3360 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu* yürürlüğe girene kadar il özel idareleri İUVKM hükümlerine göre yönetilmişlerdir. 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*'nun yürürlüğe girmesiyle 3360 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Halen yürürlükte olan 5302 sayılı kanunda il valisinin, il özel idaresi tüzel kişiliğinin temsilcisi (Md. 29) ve yürütme organının başı olduğu (Md. 25) düzenlenmiştir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olması, kendisine has mali kaynaklarının olması, kendi karar organları vasıtasıyla yönetilmesi gibi idari ve mali özerkliğe ilişkin düzenlemelere karşın, il özel idarelerinin başına, merkezi yönetimin taşradaki en üst düzey bürokrati olan valinin getirilmiş olması, il özel idarelerinin özerkliklerini zedelediği yönünde tartışmalara yol açmıştır. 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir yönetimine dönüştürülen illerde il özel idarelerinin varlığına son verilerek (6360, Md. 1) her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının, hak, alacak ve borçlarının, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesi düzenleme altına alınmıştır (6360, Geç.Md. 1). Valilik ile büyükşehir belediyesi arasında yatırımları koordine etmek üzere, 3152 sayılı *İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun* 28/A maddesine göre bu illerde valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur.

Türk yönetim yapısındaki yerel yönetim birimlerinden bir diğeri ise köy yönetimidir. Belediye ve il özel idaresi yönetimlerinden farklı olarak köy yönetimi Türk toplumunun kendi sosyal ve idari ihtiyaçları çerçevesinde yapılanmıştır. Köy 442 sayılı *Köy Kanunu* hükümlerine göre yönetilmektedir. Köy yönetimi, Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras aldığı bir yönetim birimi olup taşrada ilk muhtarlık teşkilatı 1833'te Kastamonu sancağında kurulmuş ve sonrasında diğer vilayet ve sancaklara yayılmıştır (Bilgiç, 2018). Köy yönetimi, 1858 tarihli *Vülatı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat* ile "kariye" adıyla kamu hukuku alanında varlık kazanmıştır (Başa, 2007: 5). Bu düzenlemeyi müteakip sırasıyla 1864 tarihli *Tuna Vilayet Nizamnamesi*, 1870 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*, 1876 tarihli *Bucakların Yönetimi Hakkındaki Tüzük (İdare-i Nevahi)* ve 1913 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu* hükümlerine göre yönetilmişlerdir (Toprak, 2006: 312). 1864 nizamnamesiyle köyün organları, kuruluş biçimleri, görevleri ve köylere ilişkin işler düzenlenmiştir. Muhtar ve ihtiyar meclisleri bu düzenlemeyle uygulamaya konmuştur. 1870 nizamnamesi ise 1864 nizamnamesinin tekrarı niteliğinde olup, muhtara hükümet emirlerini köyde yerine getirme sorumluluğu yüklemiştir (Başa, 2007: 5). Tanzimat öncesinde büyük ölçüde imamlar tarafından yürütülen

köy işleri, bu düzenlemelerle muhtar ve ihtiyar meclislerine aktarılmıştır. 1913 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-u Muvakkatı'na* kadar köyler belirtilen düzenleme hükümlerine göre yönetilmişlerdir. 1864 ve 1871 tarihli nizamnamelerinin kanun-u muvakkat ile yürürlükten kaldırılmaları köy yönetimlerini yasal dayanaktan yoksun kılmıştır. 1924'te 442 sayılı kanun yürürlüğe girene kadar köy yönetimleri faaliyetlerine hükümet izniyle devam etmişlerdir (Bilgiç, 2018).

Cumhuriyetin ilk yıllarında toplumun modernleştirilmesi politikalarına köylerden başlanmış ve köy yönetimleri ön planda tutulmuştur (Dicle, 2012: 859). 1950'lere gelindiğinde ise kırsaldan kente göçün artmasına paralel olarak, politikaların ağırlık merkezine kent yönetimleri yerleşmiş ve köyler ihmal edilmiştir. Planlı kalkınma anlayışının hayata geçirilmesine paralel olarak köylere tekrar önem verilmiştir (Keleş, 2009: 223). 1970'li yıllardan itibaren hayata geçirilmeye çalışılan köy-kent projelerinde ise istenen başarı elde edilememiştir (Eldem, 2015: 42). Bundan sonraki en ciddi çalışma ise *Köy Kanunu Tasarı Taslağı* olmuş ancak bu çalışmada da sonuca ulaşamamıştır. Teşkil edilen "Köy Kanunu Hazırlama Grubu" eşgüdümünde 2008'de gerçekleştirilen "Köy Kanunu Çalıştay" sonrasında hazırlanan *Köy Kanunu Tasarısı Taslağı* şüana kadar yasallaşmamıştır. Taslağın getirdiği yeni düzenlemenin genel değerlendirilmesinde, köy yönetiminin öncesine kıyasla daha işlevsel bir yerel yönetim birimi haline dönüştürülmeye çalışıldığı görülmektedir (Altan vd., 2010: 64). Köy yönetimleri üzerinde gerçekleştirilen son ciddi değişim ise 6360 sayılı yasayla olmuş ve büyükşehir sınırları dahilindeki köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerine son verilerek bu yerleşkeler mahalleye dönüştürülmüştür.

Sayılan yerel yönetim birimlerine nazaran daha yakın gelecekte Türk yönetim yapısına eklenen yerel yönetim modeli ise büyükşehir belediyesidir. 1980'lere gelindiğinde bazı illerde mevcut yerel yönetim modelleri yetersiz kalmış, yeni yönetim modeli arayışına girilmiş ve büyükşehir belediye modelinde karar kılınmıştır. Büyükşehir belediye uygulamasını zorunlu kılan nedenler arasında, planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı; optimum ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfının ortaya çıkması; sanayileşme, ulaşım ve çevre konularında artan sorunların yeterli hizmet üretme kapasitesi ve mali kaynağı olmayan küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülememesi sayılabilir (Bingöl vd., 2013: 17). Bu gereksinimler doğrultusunda 1984 tarih ve 195 sayılı *Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile büyükşehir yönetimleri Türk yönetim yapısına dahil olmuştur. 195 sayılı KHK'nın amacı, büyük şehir belediye yönetimlerinin hukuki statülerini hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlenmesidir. Bunun ardından aynı yıl içerisinde 3030 sayılı *Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla*, Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 3030 sayılı kanunla öngörülen belediye modeli iki kademelidir. 1984'ten 2012'ye kadar benzer gerekçelerle yeni büyükşehirler kurulmuştur. 2003 yılında 5019 sayılı *Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun* ile İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi öngörülmüştür. Diğer on dört büyükşehir belediyesinden nüfusu 1 milyona kadar olanların sınırları 20 km, nüfusu 1 milyon ile 2 milyon arasında olanlar 30 km, nüfusu 2 milyonun üzerinde olanlar ise 50 km çapında dairelere genişletilmiştir. Çizilen daireler içinde kalan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması politikasının da uygulamaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu kanun, Cumhurbaşkanlığının 25.12.2003 tarihli ve B.01.OKKB.01-18/A-7-2003-1461 sayılı *tezkeresi* ile Anayasanın 89 uncu maddesine göre bir daha görüşülmek üzere TBMM Başkanlığına geri gönderilmiştir. Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususu ise 5393 sayılı *Belediye Kanununun* yürürlüğe girmesiyle, kanunun 11. maddesine dayandırılarak uygulamaya konmuştur (Zengin, 2014: 96).

1984 yılından itibaren uygulanan 3030 sayılı kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediye modelinde o güne dek görülen en ciddi değişiklik yapılmıştır. İstanbul ve Kocaeli illerinde mülki sınır

uygulanması getirilmiştir. Nüfus şartı getirilerek 750 bin alt sınır olarak belirlenmiştir. 5216 sayılı kanunla getirilen değişikliğe kadar sayılarak belirlenmiş olan ve dolayısıyla dar tutulan büyükşehir belediyesinin yetkileri, bu kanunla ayrıntılara girilmeden düzenlenmiş ve geniş tutulmuştur. Bu düzenlemelerden Adalet ve Kalkınma Partisi'nin yetki ve sorumlulukları yerel yönetimler lehine esnetme eğilimi içinde olduğu söylenebilir (Zengin, 2014: 98, 99). 5216 sayılı kanunda 2008'de 5747 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla*; 2012'de ise 6360 sayılı kanunla iki ciddi değişiklik yapılmıştır. 2008 yılında bazı belediyeler, nüfusu 2 binin altına düştüğü gerekçesiyle köye dönüştürülerek kapatılmak istenmiş ancak başarılı olunamamıştır. Bu değişiklik 6360 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir.

3. 6360 SAYILI KANUNUN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Kanunun bazı maddeleri 6 Aralık 2012'de Resmi Gazetede yayımı tarihinde, diğer maddeleri ise 30 Mart 2014 tarihinde yapılacak olan mahalli idareler genel seçimi ile birlikte yürürlüğe girmiştir. Kanun, Anayasanın 2, 11, 59, 63, 73, 90, 123, 126, 127 ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek *İptal ve Yürütmenin Durdurulması İstemi* ile Anayasa Mahkemesine götürülmüş ve mahkeme tarafından oy çokluğuyla reddedilmiştir (Bknz. 2013/100 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı). Kanunla getirilen düzenlemeler yerel yönetim sisteminde ciddi bir değişim yaratmıştır. Kanundan beklentiler noktasında, mülki sınırlar çapında büyükşehir modelinin prototiplerinden biri olan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi örneğine değinilmektedir. Kocaeli örneğine göre, bu düzenlemeyle hizmet kapasitesi büyüyecek, marjinal hizmet maliyeti azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacak; nitel ve nicel beşeri sermaye kapasitesi yükselecek; yerel karar organlarında seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artacak; araç ve gereçler nicel ve nitel olarak gelişecek, verimlilik artacak; ileri teknolojilerden yararlanma olanağı artacak; işbölümü ve uzmanlaşma artacak; kentin bütününe kapsayan imar planları yapılabilecek; daha büyük ölçekli projeler hayata geçirilebilecek; koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; hizmetler daha hızlı ve etkili biçimde sunulacak; kaynakların kullanımında il genelinde daha adil bir dağılım olacak; halkın kamu hizmetlerden memnuniyeti artacaktır (Bingöl vd. 2013: 22). 6360 kanunla daha kaliteli hizmet; kapsayıcı planlama; personel, mali kaynaklar ve hizmet üretme kapasitesinde artış; her vatandaşa aynı standartta hizmet sunma; su ve kanalizasyon hizmetleri ile çevre, atık yönetimi ve itfaiye hizmetlerinde il düzeyinde yapılanmaya giderek, etkin ve verimli kaynak kullanımı; ekonomik, sosyal ve altyapısal etkileri olan büyük projelerin şehrin farklı bölgelerinde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır (TBB, 2012).

6360 sayılı kanun yetkinin çoğunu büyükşehir belediyelerine tanıyıp, il özel idaresi, köy ve küçük belde tüzel kişiliklerini ortadan kaldırarak yereli yerelde merkezileştirmiş ve toplumun genelinin temsil edilmesini engellemiştir. Söz konusu olan, sadece yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değildir. Kanun, yerel yönetimlerin merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirilmesi ve geliştirilmesi yaklaşımını benimsemiştir (Arıkboğa, 2013: 73; Çelikyay, 2014: 21). 6360 sayılı kanunla, on dört il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılarak büyükşehir sayısı otuza çıkarılmış; büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarıyla (Md. 1); ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülki sınırlarıyla (Md. 2) örtüştürülmüştür. Büyükşehirler dışındaki illerde nüfusu 2 binin altında kalan belediyeler ile köylerin tamamı mahalleye dönüştürülmüş (Geç.Md. 2); nüfus il mülki sınırları için en az 750 bin olarak belirlenmiştir (Md. 5).

6360 sayılı kanun, gerek siyasi ve gerekse akademik alanda ciddi tartışmaları beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler genellikle iki farklı düzlemde ele alınmakta olup bunların her biri yerel yönetimlerin doğasına ilişkindir. İlk düzlem hizmette etkinlik ve verimlilik temelindeyken, ikincisi yerel yönetimlerin demokrasiyle olan ilişkisi temelindedir (İzci ve Tufan, 2013: 120). Bu bağlamda 6360 sayılı kanuna, bir kesim değişim, hizmette yerelleşme, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, ölçek ekonomisi gibi daha çok mali kaynakların kullanılması noktasından yaklaşırken diğer kesim bölgeselleşme, siyasi özerkliğe giden ara basamak ve üniter yapıya tehdit boyutundan yaklaşmaktadır.

Konu ölçek merkezli ele alındığında, ölçek büyüdüğünde demokratik katılımın az olacağı fakat etkin ve verimlilik açısından olumlu sonuç doğuracağı, ölçeğin küçültülmesi durumunda ise toplumun yönetime katılmaya daha istekli olacağı fakat etkinlik ve verimliliğin kaybolacağı yönünde fikirler öne çıkmaktadır (İzci ve Tufan, 2013: 120). Eke (1982: 14, 16) de konuyu benzer açıdan ele almakta ve doğru ölçeğin tespitinde hizmetlerin niteliğinin rol oynayacağını ifade etmektedir. O'na göre bütün hizmetler için uygun bir ölçek saptamak olanaklı değildir ancak çoğu yerel hizmetler büyüklükten yarar sağlar; aşırı büyüklük ise beklenenin aksine hizmet maliyetlerini yükseltebilir. Bu bağlamda her hizmetin etkin ve verimli görüleceği düzeye aktarılması gerekmektedir. Etkin ve verimli bir yerel yönetim sağlamak için değer sistemi, inanç ve kuramları bir yana bırakıp yerel sorunlara pragmatik çözüm yolları aramak yerel yönetimlerin siyasi yönünü ikinci plana itmektedir (Keleş, 2012a). Konuya demokratik temsil ve katılım yönünden yaklaşan Eryılmaz (2011: 148), kamu hizmeti yürüten birimlerin faaliyet alanlarının küçülmesi ile toplumun tercihlerinin belirlenmesinin ve yönetime katılmanın kolaylaşacağını, halkın siyasi olarak temsil edildikleri organların faaliyetlerine daha çok ilgi duymakta olduğunu belirtmektedir. Belediyelerin siyasi yönünün il özel idarelerine nazaran daha ön planda olması bağlamında, kırsala hizmet götürme noktasında il özel idareleri politik olarak daha nötr konumdayken, belediye yönetimlerinde hizmetin iletilmesinde siyasi tercihlerin ön plana çıkacağı, böylece kanunun gerekçesinde vurgulanan etkinlik ve verimlilik gibi hususların geri planda kalacağı değerlendirilmektedir.

6360 sayılı kanunun getirdiği düzenleme, yetkilerin yerelde merkezileşmesi biçiminde tanımlanabilir. Büyükşehir sınırlarında kalan belde belediyelerinin kapatılması, köy ve il özel idare tüzel kişiliklerinin kaldırılması temsil, katılım ve yerel demokrasi açısından son derece önemli değişikliklerdir (Yıldırım vd., 2015: 223). Kanunla, başında merkezi yönetimin taşradaki en üst düzey bürokrati olan valinin bulunduğu il özel idarelerinin kapatılmasıyla, yerelde merkezi yönetimin yetkileri eğitim, sağlık, nüfus, kolluk gibi ulusal hizmetlerden ibaret kalmıştır. İkinci olarak, köy ve bazı belde tüzel kişiliklerine son verilerek, ilçe belediyelerinin sahip olduğu yetkilerin bir kısmını ise büyükşehir belediyesine devrederek, diğer yerel aktörlerin sahip olduğu yetkiler büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Böylece büyükşehir belediyeleri yetkilerin geniş bir kısmını bünyesinde toplayan yerel yönetim birimleri halini almışlardır.

İhtiyaç öncelikleri birbirinden farklı olan ve kırsal alana yayılmış bulunan köylerin kent merkezlerindeki mahallelerle eş tutularak, aynı kategoride ele alınmaları kanunun gerekçesinde yazan etkinlik ve verimlilik ile uyum göstermemektedir. Çelikyay'a (2014: 21) göre 6360 sayılı kanun, hizmet bütünlüğü açısından imkânların birleştirilmesi kalitenin artırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği göz önüne alınarak düzenlenmiştir ve büyükşehir sınırları içine alınan köyler de büyükşehirin planlanması ve düzenlenmesinde etkili olacaktır. Ancak uygulamada bir takım aksaklıkların yaşanması da kaçınılmazdır.

Öncelikle 6360 sayılı kanun öncesinde köy tüzel kişiliğine sahip olan mevcut mahallelerin kent merkezlerindeki mahallelerle aynı kapsamda ele alınarak, yetkili yönetim ve karar organlarının etkisizleştirilmesi buralarda yönetsel anlamda ve yerel hizmetlerden yararlanma anlamında bir takım sorunlar yaratabilir. Köy yönetim birimleri kendilerine özgü sosyo-kültürel değerleri ve hizmet ihtiyaçları olan, öncelikleri birbirinden farklı olabilen yapılardır. Bu yapıların idaresini elinde tutan köy muhtarlarının 442 sayılı köy kanunundan aldıkları yetkileri yitirmelerinin bir takım yönetsel sorunları beraberinde getirmesi kaçınılmazdır.

Kanunun getirdiği bir diğer değişiklik ise kırsalı kağıt üzerinde ortadan kaldırmış olmasıdır (Gürbüz vd.,2014: 104). Belediye ve il özel idaresi tüzel kişilikleri modernleşme ve yeniden yapılanma politikaları doğrultusunda, sonradan Türk yönetim yapısına giren yönetsel birimler iken köy, tarihi kökenleri olan toplumsal bir değerdir ve kırsal alan yönetiminin temel yapıtaşdır. Kanun bu geleneksel yapıyı ortadan kaldırmıştır. Kentsel alanlarda yönetsel faaliyet ifa etmek için kurulan belediye kurumu, dünyanın hiçbir yerinde kırsal alanı kapsamamaktadır (Çukurçayır, 2012). Yerküre üzerinde yerel yönetimlerin gelişim

süreci incelendiğinde, kırsal alana ilişkin bir belediyeçilik anlayışının gelişmediği görülmektedir (Gürbüz vd., 2014: 118).

Yasa üzerinde eleştirilerin ve tartışmaların yoğunlaştığı son konu ise bölgeselleşme ve federalizmi çağrıştırmasıdır. Merkezden yönetim esasına dayanan il, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşebilir (Güler, 2012: 3, 4). Bu konuda Keleş ise Güler'den farklı olarak, egemenliğin sağladığı kanun yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça, federasyondan söz edilemeyeceğini, bu nedenle, yeni kanunun böyle bir özelliği olmadığını belirtmektedir (Keleş, 2012b).

4. 6360 SAYILI KANUNUN GÜVENLİK KORUCULUĞU BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

6360 sayılı kanun, güvenlik koruculuğu sistemi üzerinde doğrudan ve dolaylı olarak bir takım etkiler yaratmıştır. Bunlardan en önemlisi, büyükşehir sınırlarında köy tüzel kişiliklerine son vererek koruculuk sisteminin yetki kanunu olan 442 sayılı köy Kanununun uygulanabilirliğine son vermesidir. İkincisi ise il özel idarelerine son vererek yerel hizmetlere ilişkin tüm kaynakların büyükşehir belediyelerine aktarılması olmuştur.

4.1. Güvenlik Koruculuğu Kurumunun Yasal Dayanağının 6360 Sayılı Kanunla Ortadan Kalkması

6360 sayılı kanunun güvenlik koruculuğu kurumu üzerinde getirdiği en önemli değişiklik, büyükşehir belediye sınırlarında bulunan köylerin tüzel kişiliklerine son vermesidir. Çalışmanın başında ayrıntılı biçimde bahsedildiği gibi güvenlik koruculuğunun kanuni dayanağı, halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu'dur ve bu kanuna göre korucular köy muhtarının emri altında görev yaparlar. Köy tüzel kişiliğinin kaldırılıp, köylerin mahalleye dönüştürülmesi bu yönetsel birimlerde kurulu güvenlik koruculuğu kurumunun kanuni dayanağını tartışmalı hale getirmiştir. Her ne kadar 6360 sayılı kanunun 3. maddesinde *“Bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları hâlen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması hâlinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir.”* biçiminde bir düzenleme getirilmiş olsa da bu düzenlemenin yetersiz olduğu değerlendirilmektedir. Kendilerine sunulan hakların merkezi yönetimce karşılanması nedeniyle, öngörülen haklardan yararlanma noktasında bir sorun olmamakla birlikte, kime bağlı olacakları, hangi usulle göreve alınacakları, nasıl görevlendirilecekleri gibi hususlarda kanuni bir dayanak yoktur. Göreve alınmalarında izlenen usûl, köy meclisinin kararı, muhtarın teklifi ve kaymakamın uygun görmesi biçimindedir. Görevlendirmelerini köy muhtarı yapmaktadır. Ancak mevcut durumda köy meclisi ve köy muhtarı gibi organlar kaldırılmış olup bunların yerine mahalle yönetimleri teşkil edilmiştir. Mahalle muhtarı, 442 sayılı kanunla (Md.36) köy muhtarına verilen yetkilerin büyük bir kısmına sahip değildir. Bu yetkilerden bazıları köy sınırı içinde asayişin korumak; köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve şüpheli gördüklerini ve yabancı uyrukluları hemen yakın karakola haber vermek; doğan, ölen, nikahlanan ve boşananların defterini yapıp nüfus memuruna vermek; köy civarında eşkiya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak; köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarına karşı gelen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek olarak sıralanabilir. 5393 sayılı kanunda (Md. 9), mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak muhtarın görevleri arasında sayılmıştır. Görüldüğü üzere, mahalle muhtarının asayişin sağlanması ve güvenlik alanında hiçbir yetki ve sorumluluğu sayılmamıştır. Dolayısıyla, büyükşehir belediyesi sınırlarında tüzel kişiliği sona eren ve mahalleye dönüştürülen

köylerin muhtarlarının, belediye kanununa göre korucu görevlendirmesi yasal olarak mümkün görünmemektedir.

5393 sayılı kanuna göre (Md. 51) beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzen belediye meclisi tarafından alınan kararlar ve kendisine diğer kanunlarla verilen yetkiler çerçevesinde belediye zabıtasınca yerine getirilmektedir. Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, görev ve yetkileri, eğitim, yükselme, meslekten çıkarılma, kıyafet, silah ve teçhizatı İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir. 2007 tarihli *Belediye Zabıta Yönetmeliğine* (Md. 5) göre belediye zabıtası, hizmetin gereğine ve yoğunluğuna göre, imar, çevre, sağlık, trafik ve turizm gibi kısımlara ayrılır. Belediye zabıtalara kendilerini savunmak ve görev esnasında gerektiği durumlarda kullanmak üzere, göz yaşartıcı sprey, kask ve kalkan gibi teçhizat verilebilir (Md. 45). Verilen yetkiler ve görevlendirme esasları dikkate alındığında, kırsalın ihtiyaçları doğrultusunda ihdas edilmiş bir yapı olan ve harp silahı kullanma yetkisine sahip olan (442, Md. 78/4) koruculuk kurumunun, kentin ihtiyaçlarına göre oluşturulmuş ve basit zabıta araç gereçleri ile donatılmış zabıta teşkilatından çok farklı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, güvenlik koruculuğu sistemini, köy tüzel kişiliğinin diğer varlıkları ile birlikte büyükşehir belediye yönetimlerine devretmenin de uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

6360 sayılı kanun sonrasında Güvenlik Koruculuğu Sistemi'nde iki farklı uygulama biçimi ortaya çıkmıştır. Birincisi büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulan illerin dışında kalan illerde uygulanmakta olan ve halen yetkisini 442 sayılı kanundan alan uygulama biçimidir. İkincisi ise büyükşehirlerde köy tüzel kişiliğini yitirerek mahalleye dönüşen yerleşim birimlerinde görev yapan ve kanuni olarak henüz yetkilendirilmeyen ancak idari işlemlerle faaliyetin devam ettiği uygulama biçimidir. Her iki uygulama biçiminin de modern terörle mücadele yöntemleri ile uyum sağlamadığı değerlendirilmektedir. Öncelikle 442 sayılı kanun 1924 yılının şartlarına göre çıkarılmıştır, günümüze kadar pek çok kez değişikliğe uğramış olsa da hala bugünün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikten uzaktır.

İkincisi ise güvenlik koruculuğu kurumuna yüklenen fonksiyon devletin asli ve sürekli görevlerindedir ve vazgeçemeyeceği ve devredemeyeceği egemenlik yetkilerinden olan güç kullanma tekeliyle doğrudan bağlantılıdır. Bu bağlamda güvenlik koruculuğu kurumunu ve bu kurumda görev alan kimselerin yetki ve sorumluluklarını, göreve alınış ve görevden ayrılışlarını, özlük haklarını, cezai sorumluluklarını, bağlı olacakları yargılama usullerini düzenleyen bir yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır. Personel sayısı 40 bin civarında olan ve il içi ve il dışı görevlere gönderilmesinin önü açılan bir kurumun 442 sayılı köy kanununa göre yönetilmesinin de günün ihtiyaçlarına cevap vermeyeceği değerlendirilmektedir.

Kısaca, 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte oluşan yeni durumda, büyükşehir sınırları dâhilinde 442 sayılı kanun ve bu kanuna dayalı olarak gerçekleştirilen idari düzenleyici işlemlerle güvenlik korucusu istihdam etmenin kanuni olmadığı değerlendirilmektedir. Güvenlik koruculuğu müessesesinin mevcut büyüklüğü ve kendisine yüklenen işlevler göz önüne alındığında, 442 sayılı kanun hükümleriyle idare edilemeyecek boyuta ulaştığı söylenebilir. 676 sayılı OHAL KHK'sı ile isminin Köy Koruculuğundan Güvenlik Koruculuğuna dönüştürülmesi de bu meyanda değerlendirilmelidir. Çünkü koruculuk kurumuna yüklenen misyon, dar köy sınırlarını aşarak yerelden ulusala doğru bir dönüşüm yaşamıştır. Bunun yanında siyasi otoritenin söylemlerinden tüm illerde yakın bir gelecekte 6360 sayılı kanunla getirilen modelin uygulanmaya konacağı anlaşılmaktadır. Bu uygulama öncesinde güvenlik koruculuğu sistemini düzenlemeye dönük bir kanunun bu illerde de kullanılması mümkün olacaktır. Bu bağlamda, güvenlik koruculuğu kurumunun, *772 Sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu* gibi bir teşkilat kanunu çıkararak veya 2803 sayılı *Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda ayrı bir bölüm* olarak yasal düzenleme altına alınabilir. Hâlihazırda güvenlik korucularının eğitimleri, görevlendirmeleri, göreve alınmaları gibi hususlar mülki amirin emriyle jandarma birimlerince yapılmaktadır ve güvenlik korucularının görev yerleri ağırlıklı olarak asayiş açısından jandarmanın sorumluluğunda olan bölgelerdir.

4.2. Yerel Hizmetlerin Büyükşehir Belediyelerine Geçmesine Bağlı Olarak Bu Hizmetlerden Yararlanmada Karşılaşması Muhtemel Sorunlar

6360 sayılı kanun öncesinde belediye sınırları dışında kalan alanlara yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetler, 5302 kanun hükümlerine göre il özel idarelerince götürülmekteydi. İl özel idareleri, belediyelerle karşılaştırıldıklarında politik yönleri daha geri planda kalan yönetsel yapılardır (Zengin, 2014: 113). Yerel seçim sonuçlarına dönük gerek siyasi partilerin açıklamalarında ve gerekse seçim sonuçlarının ele alındığı programlarda ağırlıklı olarak belediyeler üzerinden, özellikle belediye başkanlıkları üzerinden, seçim sonuçları değerlendirilmektedir. Bu tartışmaların ve değerlendirmelerin içerisinde il genel meclislerine ya hiç değinilmemekte ya da kısaca bahsedilmektedir. Bu durumun, il özel idarelerinin yürütme organının başında merkezi yönetimin bürokrati olan valinin olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Vali her ne kadar ilde hükümeti temsil etme sıfatıyla siyasi bir kişilik gibi görülse de belediye başkanıyla kıyaslandığında politikanın daha dışında olduğu söylenebilir. Benzer durum köy muhtarlıkları için de geçerlidir. 2972 sayılı *Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna* göre (Md. 10), köy muhtarlığı ve ihtiyar heyeti seçimlerinde siyasi partiler aday gösterememektedirler. Bu durum köy yönetimlerini belediyelerle kıyaslandığında, politikaya daha uzak yapılar haline getirmiştir. Gerek il özel idaresinin temsil organı olan valinin ve gerekse köy tüzel kişiliğinin başı olan köy muhtarının apolitik konumları, kırsala hizmet götürme noktasında siyasi görüşün bir kıstas olarak ele alınmasını bir sorun olmaktan çıkarmaktadır. İl özel idaresi yapısı altında kırsala hizmet götürmede hizmetin gerekliliği başat unsur olarak ele alınabilirken, siyasetle birebir ilişki içinde olan büyükşehir belediyeçiliği anlayışı içerisinde, hizmetin gerekliliğinden çok kırsal yerleşimin oy potansiyelinin karar aşamasında başat unsur olabileceği değerlendirilmektedir.

6360 öncesinde il özel idarelerince sunulmaktayken, kanun sonrası büyükşehir yönetimlerince sunulmaya başlanan yerel hizmetlerin önde gelenleri; imar, yol, su, kanalizasyon, temizlik biçiminde sıralanabilir. Karla mücadele ve köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yolların yapım, bakım ve onarı doğrudan büyükşehir belediyelerinin görev kapsamına alınmıştır (6360, Geç. Md. 1). 5393 sayılı kanunun 9. Maddesinde ise mahalle ve mahalle muhtarlığı ihtiyaçlarının bütçe imkânları ölçüsünde belediyelerce karşılanacağı düzenlenmiştir.

6360 sayılı kanunun ölçek ekonomisi bağlamında etkin ve verimli kaynak kullanımı ve hizmet sunumu getirmesi olanaklı görünmektedir ancak kanunun getirdiği yeni yapı etkin ve verimli kaynak kullanımından daha mühim sorunları beraberinde getirmektedir; belediyeye tahsis edilen kaynakların, yasadışı yollarla belediye hizmetleri dışında bir takım faaliyetlerde kullanılması sorunu bunlardan biridir. Bu tür sorunlarla mücadele edebilmek için, İçişleri Bakanlığı'nca Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. Maddesinde yer alan "...*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir...*" şeklindeki düzenlemeden kaynaklı vesayet yetkisini kullanarak, bazı belediyelerin organlarının görevine son verilmiş, buralara kayyum görevlendirilmesi yapılmıştır. Kayyum görevlendirilmesi öncesinde, bahsi geçen bu belediyelerin yetki sınırları dahilinde yer alan korucu köylerinin mağdur oldukları değerlendirilmektedir. Çünkü köy koruculuğunu kabul edip devletin yanında yer alan bu kesim, PKK terör örgütü ve destekçilerinin yoğun saldırılarına maruz kalmaktadır (Yüceşahin ve Özgür, 2006: 22).

6360 sayılı kanun öncesinde köyleri için hizmet taleplerini başında valinin bulunduğu il özel idarelerine bildiren ve olanaklar ölçüsünde sonuç da alan korucu köylerinin muhtarları, kanun sonrasında taleplerini, büyükşehir belediyelerine yapmak durumunda kalmışlardır. Bu durum korucu köylerinin belediye hizmetlerinden eşit biçimde yararlanmalarının önünde engeller yaratmaktadır. Güvenlik koruculuğu

sisteminin tesis edildiği yerleşim birimleri genellikle sosyo-ekonomik mahrumiyetin ve terörle mücadelenin sık yaşandığı, içinde ve yakın çevresinde jandarma karakolları ile askeri üst bölgelerinin bulunduğu yerlerdir. Özellikle kış aylarında karla kapanan yolların açılması ve bu köyleri il ve ilçelere bağlayan ana arter yolların asfaltlanması sadece bu köylerin değil bunun yanında güvenlik güçlerinin de öncelikli ihtiyaçlarındandır. Asfaltın aşınmasına bağlı olarak oluşan çukurlar ve asfaltlanmamış stabilize yollar, terör örgütlerince el yapımı patlayıcı döşenmesine olanaklı ortam yaratıp, can ve mal kayıplarına neden olabilmektedir. Yol yapımı yolların tamir edilmesinde önceliğin hizmet ihtiyacından farklı etkenlere göre belirlenmesi görülen uygulamalardan bir diğeridir. Yeni yollar toplumsal ihtiyaca göre değil, terör örgütlerine lojistik desteği ve kaçakçılık faaliyetlerini kolaylaştıracak biçimde inşa edilebilmektedir.

İl genelinde yapılacak büyük ölçekli yatırımları gerçekleştirme yetkisinin büyükşehir belediyelerine verilmesi de (6360, Geç.Md. 1/18) sorun yaratabilecek düzenlemelerdendir. Bu tür yatırımların özellikle Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde teröre müzahir yerleşim birimlerine ekonomik avantaj sağlayacak yerlere yapılması, bu tür tesislerde terör örgütlerine destek sağlayan kimselerin istihdam edilmesi gibi olasılıklar devlet yanlısı halkın devletten uzaklaşmasına neden olabilir. Bölgenin coğrafyası, iklimi ve ekonomik şartları bölge insanını büyük zorluklarla mücadeleye zorlamaktadır ve devlet yatırımları dışında bir ekonomik kaynak ve iş kolu bölgede yoktur. Tarıma uygun arazilerin kısıtlı olduğu bölgede başlıca geçim kaynağı olan hayvancılık da terör eylemleri nedeniyle sekteye uğramış durumdadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Güvenlik koruculuğu sistemi kanuni dayanağını oluşturmak hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Kuruluş yetkisini halen 1924 tarihli 442 Sayılı Köy Kanunu'ndan alan bu kurumun hukuki dayanağı iki kanuni düzenlemeyle belirsizliğe girmiştir. Bu kanuni düzenlemelerden birisi 6360 sayılı kanun, diğeri ise 674 sayılı OHAL Kararnamesidir. 6360 sayılı kanunla, mülki sınırlar dahilinde büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşan illerde köy kanunu uygulanma hükmünü yitirmiştir. 6360 sayılı kanunun 3. maddesinde göre *“Bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları hâlen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması hâlinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir”* ibaresinin ise yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, güvenlik koruculuğunun yasal meşruiyetini güçlendirmek için güvenlik koruculuğu kurumunun hiyerarşik bağlılığı, örgütlenme biçimi, yetki ve görevleri, korucuların işe alınmaları, görevlendirilmeleri, cezai sorumlulukları, eğitimleri, yargılanmaları gibi hususların ayrı bir teşkilat kanunu ile veya 2803 sayılı kanunda değişiklik yapmak suretiyle ayrıntılı biçimde yasal düzenleme altına alınabilir. Böylece koruculuk müessesesi daha profesyonel ve kurumsal yapıya kavuşturulabilir.

Korucu köylerinin belediye hizmetlerinden etkin biçimde yararlanabilmeleri için 6360 sayılı kanun üzerinde bir takım değişikliklere gidilebilir. Büyükşehir belediyelerinde toplanan yetkinin bir kısmının ilçe ve belde belediyelerine aktarılması; köyden mahalleye dönüştürülen yerleşim birimlerine tüzel kişiliklerinin iade edilmesi; bu yerleşim birimlerine nüfuslarıyla orantılı olarak ayrıca mali kaynak tahsis edilmesi; köylere hizmet götürme birliklerinin yetkileri artırılarak köylerin yerel hizmetlerden bu birlikler vasıtasıyla yararlandırılmaları bu değişiklikler arasında sayılabilir.

KAYNAKÇA

Altan Yakup; Kerman Uysal ve Aktel, Mehmet (2010), Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme, Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi, Sayı 26, ss. 56-65.

Altan, Yakup (2009), Meclis-i Meb'usân Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 14, Sayı (2) ss. 293-310.

Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013 Tarihli, 2013/19 Esas, 2013/100 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.9.2014 Tarih ve 29123 Sayılı Resmi Gazete.

Arıkboğa, Erbay (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, (Ed. M.Akif Çukurçayır), *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, ss.48-96.

Arınç, Kenan (2010), “Siyasi ve Tarihi Coğrafya Perspektifiyle: Türkiye'nin Terör Sorununun Analizi ve Jeopolitik- Jeostratejik Açından Değerlendirilmesi”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14 (2), ss. 1-34.

Aytar, Osman (1992). *Hamidiye Alaylarından Köy Koruculuğuna*, İstanbul: Medya Güneşi Yayınları.

Balta, Evren; Yüksel, Murat ve Acar, Yasemin (2015), *Geçici Köy Koruculuğu Sistemi ve Çözüm Süreci*, Süreç Araştırma Merkezi, İstanbul.

Başa, Şafak (2007), *Köy Yönetimi, Toplum Kalkınması Ve Köykent Yaklaşımı* (Konferans Metni), İçişleri Bakanlığı, Ankara Erişim Tarihi: 13.06.2018.
https://www.academia.edu/6576744/K%C3%96Y_Y%C3%96NET%C4%B0M%C4%B0_TOPLUM_KALKINMASI_VE_K%C3%96YKENT_YAKLA%C5%9EIMI_KONFERANS_

Bingöl, Yılmaz; Yazıcı, Ersin ve Büyükkakın, Tahir (2013), *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi*, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 38, 1.Baskı.

Çelikiyay, Hicran (2014), “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *SETA*, Sayı:101.

Çiner, Tayfun; Umut, Can ve Zengin, Ozan. (2009), *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, TODAİE, Ankara.

Çiner, Tayfun; Duru, B; Umut, Can ve Zengin, Ozan. (2013), *Belediyenin Sınırları*, TODAİE, Ankara.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2012), “Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Haberleri Türkiye'nin Kabusu”, *Yeni Meram*, Erişim Tarihi: 07.01.2013, http://www.yenimeram.com.tr/m-akif_2647.

Dicle, Esra (2012), “Modern Ulus Devlet Projesinde Bir İdeal Mekân Temsili Olarak Köy Ütopyası”, *Turkish Studies International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Volume:7/1, Winter 2012, ss.859-871

Eldem, Hulusi (2015), “Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(1), ss. 39-61

Keleş, Ruşen (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Bilgiç, Veysel K. (2018) *Türkiye'de Mahallî İdarelerin Gelişimi*, Erişim Tarihi: 13.06.2018, <https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=355061&/T%C3%BCrkiyede-Mahall%C3%AE-%C4%B0darelerin-Geli%C5%9Fimi-/-Yrd.-Do%C3%A7.-Dr.-Veysel-K.-Bilgi%C3%A7->

Eke, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AÜ SBF Yayınları, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

- Güler, Birgül Ayman (2010), *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara.
- _____ (2012), “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BÜTÜNŞEHİRTASARIBAG.pdf, Erişim Tarihi: 16.05.2017.
- Güngör, Hayrettin (2012), “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”, *İller ve Belediyeler*, Sayı 774-775, ss. 19-20.
- Gürbüz, Mehmet; Yıldırım, Uğur ve Belli, Aziz (2014), “Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, *ADÜ SBE Dergisi*, (Özel Sayı), 102-135.
- İçişleri Bakanlığı, *Belediye Zabıta Yönetmeliği*, 11 Nisan 2007 Tarih, 26490 Sayılı Resmi Gazete.
- İzci, Ferit. ve Tufan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.18 (1), ss. 117-152.
- Kaştan, Yüksel (2016), Osmanlı Devleti’nde “1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati” ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, ss. 79-98.
- Keleş, Ruşen (2012a), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- _____ (2012b), “Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını”, *Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3*, 6-7 Aralık, 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Kızmaz, Zahir ve Önder, Mehmet Seyman (2016), “Köy Korucularının Kürt Sorunu ve PKK Örgütü Konusundaki Görüşleri Üzerine Sosyolojik Bir Çalışma”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Cilt: 26, Sayı: 1, ss. 245-260.
- Koç, Murat (2011), “Bir Güvenlik Organizasyonu Olarak Geçici Köy Koruculuğu Sisteminin Dünü Bugünü ve Terörle Mücadeledeki Öneme Dair Tespitler”, *Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(3), ss. 433-458.
- Koyuncu, Emre (2012), *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*, www.tepav.org.tr. Erişim Tarihi: 16.05.2017.
- Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Kasım 2009, Erişim Tarihi: 14.06.2018, <http://yonetibilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/koytasari2009.pdf>,
- Önez Çetin, Zuhale (2015), Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.20, S.2, ss.247-266.
- Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid (2005). Kamu Yönetimi, Alfa Aktüel, Bursa.
- Sezer, Kıymet (2016), “PKK’ya Üç Metotla Kaynak Aktarılıyor”, Erişim Tarihi: 30.01.2016, <https://www.yenisafak.com/gundem/pkky-uc-metotla-kaynak-aktariliyor-2398994>,
- TBB. (2012), *İller ve Belediyeler Dergisi*, Bülten, No: 774-775.
- Toprak, Zerrin (2006), *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 09 Kasım 1982 Tarih ve 17863 Sayılı Resmi Gazete.
- Yıldırım, Uğur; Gül, Zehra ve Akın, Soner (2015), “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10 (2), ss. 205- 229.

Yüceşahin, M. Murat ve Özgür, E. Murat (2006), “Türkiye'nin Güneydoğu'sunda Nüfusun Zorunlu Yerinden Oluşu: Süreçler ve Mekânsal Örüntü”, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 4(2), ss. 15-35.

Zengin, Ozan (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi* Sayı 2, ss. 93-119.

195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 23 Mart 1984 Tarih ve 18350 Sayılı Resmi Gazete.

442 Sayılı Köy Kanunu, 07 Nisan 1924 Tarih ve 68 Sayılı Resmi Gazete.

674 sayılı Sayılı, Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 1 Eylül 2016 Tarih ve 29818 (2. Mükerrer) Sayılı Resmî Gazete.

676 Sayılı, Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 29 Ekim 2016 Tarih ve 29872 Sayılı Resmî Gazete.

678 Sayılı, Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 22 Kasım 2016 Tarih ve 29896 Sayılı Resmî Gazete. (Bunu oku)

680 Sayılı, Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 6 Ocak 2017 Tarih ve 29940 (Mükerrer) Sayılı Resmî Gazete.

694 Sayılı, Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 25 Ağustos 2017 Tarih ve 30165 Sayılı Resmî Gazete.

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 5 Mayıs 1929 Tarih ve 1184 Sayılı Resmi Gazete.

2013/100 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, 18 Eylül 2014 Tarih ve 29123 Sayılı Resmi Gazete.

2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 18 Ocak 1984 Tarih ve 18285 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 9 Temmuz 1984 Tarih ve 18453 Sayılı Resmi Gazete.

3175 Sayılı Köy Kanununun 74'üncü Maddesine İki Fıkra Eklenmesine Dair Kanun, 4 Nisan.1985 Tarih ve 18715 Sayılı Resmi Gazete.

5019 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Kabul Tar.: 11.12.2003.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23 Temmuz 2004 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4 Mart 2005 Tarih ve 25745 Sayılı Resmi Gazete.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 13 Temmuz 2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete.

5673 Sayılı Köy Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2 Haziran 2007 Tarih ve 26540 Sayılı Resmi Gazete.

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22 Mart 2008 Tarih ve 26824 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6 Aralık 2012 Tarih ve 28489 Sayılı Resmi Gazete.

6758 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun, 24.11.2016 Tarih ve 29898 Sayılı Resmi Gazete.

Avrupa Yönetişimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri*

European Governance and Transnational Networking
of Subnational Authorities

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 59-82
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.431112
Received: 05.06.2018
Accepted: 10.08.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Selçuk MUTLU¹

Yüksel DEMİRKAYA²

Öz

Literatürde ulusaltı yönetimlerin ulusötesi ağ faaliyetleri (transnational networking)- yerel ve bölgesel yönetimlerin muadilleri ile işbirliği ve ortaklık bağlamında çeşitli etkileşim süreçleri içine girmesi- AB yönetişiminin dikkat çeken unsurlarından biri olarak değerlendirilebilmektedir. Bu bağlamda söz konusu ağ faaliyetlerinin ulusaltı yönetimlerin AB yönetim süreçlerine dahil olmalarında kolaylaştırıcı bir rol üstlendiği ifade edilebilmektedir.

Bununla birlikte, ulusaltı yönetimlerin karşılıklı bilgi paylaşımı, işbirliği, ortak proje geliştirme, en iyi uygulama paylaşımı, lobi faaliyetleri yürütme, finansal kaynaklara erişim gibi amaçlarla bir araya geldikleri ve ağ faaliyeti gerçekleştirdikleri belirtilebilirken, bu yolla söz konusu idarelerin AB yönetim süreçleri içinde hareketlilik kazandıkları, etkileşim ve görünürlüklerini arttırdıkları tartışılabilir.

Bu çalışma çerçevesinde ulusaltı yönetimler ve AB yönetişimine ilişkin bağlam yönetim ağları perspektifinden tartışılmakta; farklı yaklaşımlara dair değerlendirmeler vurgulanırken, bu alanda yapılacak çalışmaların yerel yönetim literatürüne sağlayacağı katkı ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Yerel Yönetimler, Ağlar

Abstract

In the literature, transnational networking of subnational authorities - involvement of local and regional governments with their counterparts in various interaction processes in the context of cooperation and partnership - can be regarded as one of the recent notable elements of EU governance. In this respect, this kind of network activities implies a facilitating role for engagement of subnational authorities in EU governance processes.

Furthermore, it is argued that subnational authorities come together for networking activities such as mutual information sharing, cooperation, joint project development, best practices exchange, lobbying activities, access to financial resources and in this regard some studies consider that these authorities are getting active in the EU governance processes, and they may find some opportunities to enhance their interaction and visibility.

Within the scope of this paper, the context related to EU governance and subnational authorities is discussed through the perspective of governance networks as indicating the analysis of various approaches, and the contribution of the studies to be done in this field to local government literature is appraised.

Keywords: Governance, Local Governments, Networks

* Bu makale, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA'nın danışmanlığında Selçuk MUTLU tarafından yazılmış olan doktora tezinden üretilmiştir.

¹ Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yerel Yönetimler ABD, Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları Bilim Dalı, selmutlu@gmail.com

² Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ydemirkaya@marmara.edu.tr

GİRİŞ

Literatürde ulusaltı yönetimlerin görünürlük ve hareketlilik kazanma, etkileşim sağlama, karşılıklı bilgi paylaşımı, işbirliği, ortak proje geliştirme, en iyi uygulama paylaşımı, lobi faaliyetleri yürütme, finansal kaynaklara erişim gibi amaçlarla bir araya geldikleri ve ağ faaliyeti (*networking*) gerçekleştirdikleri yapılar için oldukça çeşitlilik arz eden tanımlamalar kullanılmaktadır.

Ulusaltı yönetimler arası ağlar [*inter-subnational networks*] (Happaerts, 2008), devlet-altı ağlar [*sub-state networks*] (Sánchez, 2008), ulusaltı yönetimlerin ulusötesi ağları [*transnational networks of subnational governments*] (Setzer, 2009) ve ulusötesi belediye ağları [*transnational municipal networks*] (Kern ve Bulkeley, 2009) gibi doğrudan terim kullanımları mevcut olmakla birlikte; yerel yönetimlerin aralarında meydana getirdikleri bu yapıların “siyasa ağları” [*policy networks*] (Börzel, 1997; Peterson, 2003) ya da “yönetişim ağları” [*governance networks*] (Klijn, 2008; Torfing, 2007) gibi kavramlar altında da değerlendirilebildiği belirtilebilir.

Avrupa’daki ulusaltı yönetimlerin meydana getirdiği ağların kökenlerini ortaçağın “Hansa Birliği” örneğinde olduğu gibi oldukça eskiye dayandıran görüşler (Kaiser, Leucht ve Gehler, 2010, s. 6; Kern ve Bulkeley, 2009, s. 309; Lefèvre ve d’Albergo, 2007, s. 317) bulunmakla birlikte; özellikle 1990’larda küreselleşme (Castells, 2005; Sassen, 2005, ss. 27,43) yeni kamu yönetimi, yönetişim (Ansell, 2000; Happaerts, 2008; Le Galès, 2002; Schultze, 2003), Avrupa bütünleşmesi ve yerelleşme politikalarının hız kazanmasının (Börzel ve Heard-Lauréote, 2009; Checkel, 2006; Héritier ve Lehmkuhl, 2008), ulusaltı yönetimlerin ulusötesi arenadaki görünürlüğü ve hareketliliğinde etkili olduğu ve söz konusu ağların sayısının hızla artış gösterdiği (Acuto, Morissette ve Tsouros, 2017, s. 16) literatürde sıklıkla yer bulmaktadır.

Öte yandan, özellikle ulusaltı katmanın yönetişim ağları meydana getirerek Avrupa siyasa oluşturma sürecinde hareketlilik kazanmalarına yönelik yaklaşımlar Avrupa yönetişim literatüründe sıklıkla dile getirilmiştir (Goldsmith, 1993, Hooghe, 1995; Hooghe ve Marks, 1996; Marks ve diğerleri, 1996; Ansell, Parsons ve Darden, 1997; Börzel, 1997; Jeffery, 1997; Bomberg ve Peterson, 1998).

Bu çerçevede, ulusaltı yönetimlerin kendi aralarında meydana getirdiği ağsal bağlantı ve etkileşimlerin ortaya çıkışının “yeni” olarak nitelendirilmesi pek mümkün gözükmezken; küreselleşme, yeni kamu yönetimi, yönetişim, Avrupa bütünleşmesi ve yerelleşme gibi yaklaşımlar ile ulusaltı aktörlerin ve onların meydana getirdiği yapıların “yeni” yapı, bağlam ve süreçlerin öznesi olabildiği tartışılabilecektir.

Çalışmada kent ağları gibi literatürde görece yeni bir çalışma sahasının ve yaşanmış deneyimlerin daha derinlikli ve daha detaylı bir şekilde anlaşılması açısından nitel araştırma yönteminin doküman analizi şeklindeki veri toplama aracından yararlanılmıştır. Börzel (1998, s. 255), AB yönetişim ve siyasa ağları literatüründe nitel yöntemin daha ziyade süreç odaklı bir yaklaşım ile etkileşimlerin yapısı kadar içeriğini de vurguladığını belirtmektedir. Klijn (2008) da, Avrupa literatürünün benzer şekilde söylem veya vak’a analizleri yoluyla nitel yönteme odaklandığını bildirmektedir. Bu doğrultuda çalışma konusunun AB ile yerel düzey arasındaki aktör ve kurum ilişkilerini ve bunların birbirleri ile etkileşimlerinin yapısı ve süreçlerini içermesi bağlamında, nitel yöntem tercih edilmiştir. Ayrıca, araştırılan alanda oluşturulmuş yapı ve

öznelerin belirginliğinin, alanın genel karakteristikler sunmamasının, aksine özellikli bir yapı arz etmesinin nitel araştırma gereğini güçlendirdiği ifade edilebilir.

Çalışma içeriğinde öncelikle AB yönetişimi kapsamında ulusaltı düzeyde yer alan yönetimlerin konumu, ortaya çıkan etkileşimler ve ilgili süreçler ele alınmıştır. Ardından AB kamu yönetim yapısı içinde söz konusu ulusaltı yönetimlerin hangi süreç ve etkileşimler bağlamında yönetim ağları meydana getirdikleri tartışılmıştır. Devamında AB yerel yönetimlerinin bu ağlar vasıtası ile ortaya koydukları ulusötesi düzeye geçen ağ faaliyetleri odağa alınmıştır. Söz konusu ağsal faaliyetler ise lobi faaliyetleri yürütme, finansal kaynaklara erişime yönelik ortak proje geliştirme gibi hareketlilik yönlü olduğu gibi; karşılıklı bilgi paylaşımı, işbirliği, en iyi uygulama paylaşımı, görünürlük kazanma gibi etkileşim yönlü olarak da irdelenmiştir. Nihai olarak sonuç bölümünde ilgili tespitler özetlenirken, söz konusu ulusaltı yönetim ağlarının AB yönetim sistemi içinde ortaya çıkışlarına ilişkin birbirleri ile kesişen, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya etkileşim gösteren üç kapsam düzeyi ortaya çıkmıştır.

1. AB YÖNETİŞİMİ VE ULUSALTI YÖNETİMLER

Yönetişim yaklaşımlarının; köklü ekonomik, sosyal ve teknolojik değişimler deneyimleyen küreselleşmiş bir dünyada, yönetme ve karar alma süreçleri ile bu süreçlere dâhil olan aktörler üzerinde dikkat çekici etkiler meydana getirdiği belirtilebilir.

Söz konusu dikkat çekici etkilerin; yerleşme gündemi, katılım süreçleri, devlet-dışı yapıların gelişimi ve bir aktör olarak yönetsel süreçlerde rol alması gibi bağlam ve süreçler üzerinde de görüldüğü ifade edilebilir. Warleigh'in (2006, s. 77) deyişi ile "ağır kurumsallaştırma ve hiyerarşi altında politika yapma", modası geçmiş yöntemler olarak sunulmaktadır.

Bozlağan ve Demirkaya (2005, ss. 499-511) yeni kamu yönetiminin temel yaklaşımlarından birinin şüphesiz yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olduğunu belirtirken; yeni kamu yönetimi anlayışı, Avrupa Birliği'nin yerleşme siyasalarını şekillendirici ana unsurlardan biri olarak değerlendirilebilmektedir (Demirkaya, 2008, s. 29). Bu bağlamda, Wollmann ve Thurmaier (2012, s. 200) de yeni kamu yönetiminden yayılan etkinin yönetim temelli aktör ağlarının yaygınlaşmasında belirleyici olduğunun altını çizmektedir.

Diğer taraftan söz konusu dinamiklerin, Avrupa'nın da yerleşme siyasaları üzerinde etkili olduğu değerlendirilebilir. Özellikle, yönetim perspektifinden ele alındığında farklı dinamik ve refleksler ile hareket eden, ulusaltı yönetimlerin AB politika süreçlerinde daha fazla hareketlilik kazanmasında ve kendi aralarındaki etkileşimlerini arttırmalarında ağlar gibi aktör ve örgüt formlarının dikkat çekmeye başladığı literatürde (Börzel ve Heard-Lauréote, 2009; Checkel, 2006; Héritier ve Lehmkuhl, 2008; Jordan, 2001; Perkmann, 2003; Rosamond, 2009) sıklıkla yer bulabilmektedir.

AB'nin, bir taraftan müktesebatin uygulanması yoluyla etkileşim meydana getirdiği, kentlerin de kendi çıkarlarını AB düzeyinde maksimize edecek ortaklık ve işbirliği esaslı, esnek, hareketlilik gücü yüksek yönetim yapılarına dâhil olma ihtiyacını duyduğu ifade edilebilir. Bu yeni durumun, AB ile ulusaltı yönetimler arasındaki ilişkilerin yeni bir boyut kazanması anlamında dikkat çekici olduğu dile getirilebilir.

Diğer bir ifade ile AB kamu yönetim yapısının (EU polity) özellikle tek pazar uygulaması ile değişiklikler ve yeniliklere kapısını açtığı belirtilebilir. Bu durumda ulusüstü katmanın özellikle Komisyon eliyle birçok yeni siyasa uygulamaya aldığı görülebilmektedir. Yerel yönetimler de söz konusu müktesebatın kimi zaman uygulayıcısı kimi zaman denetleyicisi konumunda olabilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin ulusüstü katmandan yayılan siyasalar açısından dolaylı ve dolaysız olarak etkiler altında kaldığı dile getirilebilir.

Gerek müktesebat tarafında gerekse bölgesel siyasa, çevre siyaseti vb. birçok alanda yürütülen programlar ulusaltı katmanda hareketlilik meydana getirmektedir. Bu hareketlilik yerel yönetimlerde AB vizyonu oluşturmak, birleşmek, stratejiler geliştirmek, projeler ortaya çıkarmak gibi birçok şekilde tezahür edebilmektedir. Böylece yerel yönetimler gerek AB Komisyonu gibi yapılarla sürekli etkileşim içinde olma ihtiyacı duymakta gerekse kendi aralarında tecrübe paylaşımı ve ortaklık yapma gibi etkileşimleri arttırabilmektedir.

Bu bağlamda bireysel kapasitesi ile hareket eden yerel yönetimler olduğu gibi, ulusal yerel yönetim birlikleri ve diğer çatı örgütler nezdinde hareketlilik kazananlar ile EURO CITIES (*European Cities Network*), Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (*CEMR-Council of European Municipalities and Regions*), Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (*CLRAE- Congress of Local and Regional Authorities of Europe*), Avrupa Bölgeler Birliği (*AER- Association of European Regions*) ve hatta Bölgeler Komitesi ile diğer sınırları, ulusötesi ağlara dâhil olan yerel yönetimler gözlemlenebilmektedir.

Böylece, AB yönetim yapısı içinde dikey ve yatay etkileşimler bağlamında hareketlilik kazanan, AB'nin ulusal yönetimler yanında gerek meşruiyet sahasını genişletmek gerekse yerel bilgiye doğrudan ulaşabilmek için desteklediği, yönetim sisteminin yeni aktörleri olarak gördüğü, lobi faaliyetleri yapan, çıkarları temsil eden kanallar ve çeşitli ittifakların söz konusu olduğu tartışılabilir. Diğer bir ifade ile yerel yönetimlerin kendi aralarındaki bağlantı, ilişki ve ittifaklarının vücut bulduğu ağsal yapıların söz konusu yeni koşullarda daha fazla devreye girdiği irdelenebilir.

Bu bağlamda literatürde (Ansell, 2000; Bruszt, 2008; Fleurke ve Willemsse, 2006; Happaerts, 2008; Kübler ve Pagano, 2012; Le Galès, 2002; Leitner, Pavlik ve Sheppard, 2002; Schultze, 2003) yerel yönetim ağlarının küreselleşme, yönetim ve Avrupalılaştırma olgusunun meydana getirdiği dinamikler aracılığıyla görünürlük kazanan aktörler olarak nitelendirildiği müşahede edilmektedir.

Beyaz Kitap (Commission of the European Communities, 2001); ağları Avrupa düzeyinde ve uluslararası arenada bireyler ve/veya topluluklar, bölgesel ve yerel yönetimler, işletmeler, idareler, araştırma kuruluşları gibi yapıların birbirileri ile hiyerarşik olmayan bir etkileşimi olarak değerlendirdiğini kayıtlamaktadır. Bu ağlar içindeki her katılımcı, ortak amacın gerçekleşmesinde ihtiyaç duyulan kaynaklardan birini teşkil edebilmektedir. Bu bağlamda Komisyon'un, ağların karar alma ve uygulama süreçlerine daha fazla katılımları için proaktif ve sistematik bir yaklaşım geliştirdiği tartışılabilir. Ayrıca, bölgesel ve yerel aktörler başta olmak üzere ulusötesi işbirliğinin bir çerçeve kazanmasının Komisyon'un temel yaklaşımlarından biri olduğu ifade edilebilir.

Bir tarafta AB'nin yeni siyasa alanları ile karşı karşıya kalması ve buna bağlı olarak siyasa eşgüdümüne gittikçe artan ihtiyacın (Eberlein ve Newman, 2008, ss. 25-52); diğer tarafta siyasi

kapasitenin ve siyasa etkililiğinin artırılması gereğinin (Héritier, 2003) yönetim ağlarının Avrupa yönetişimi içinde daha fazla gündeme gelmesini tetiklediği dile getirilebilir. Bu bağlamda hiyerarşik olmayan bir ağ yönetişimi sistemi içinde AB'nin bir "yönetişim dönüşü" yaşadığı ifade edilebilmektedir (Kohler-Koch ve Rittberger, 2006).

2. YÖNETİŞİM AĞLARI VE ULUSALTI YÖNETİMLER

Yönetişim ağları yazınında konsept, kavram ve yaklaşımlar açısından iç içe geçmişlikler ve farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Bu noktada Börzel (2011, s. 49) ağlar hakkındaki yaklaşımları; ağları çıkar aracılığının bir türü olarak değerlendiren yaklaşımlar ile yönetişimin yeni bir biçimi olarak da ele alan yaklaşımlar şeklinde ayırabileceğimizi ifade etmektedir.

Çıkar aracılığı yaklaşımında, siyasa topluluklarından mesleki ağlara, hükümetlerarası ağlara, üretici ağlarına ve en sonunda tematik ağlara uzanan bir devamlı gelişim dizisi söz konusu edilmektedir. Yine siyasa ağlarını birbirinden ayırmak için dört boyut tanımlanmıştır: Üyelik (katılımcı sayısı, çıkar tipi), bütünleşme (etkileşim sıklığı, devamlılık, konsensüs), kaynaklar (ağ içinde kaynakların dağılımı) ve güç (Marsh ve Rhodes, 1992, s. 251).

Sørensen and Torfing (2007) ise yönetim ağları çalışmalarını iki nesle ayırarak ele almaktadır. Birinci nesil araştırmaların, ağların yeni bir fenomen olmasına bağlı olarak, daha ziyade ağların varlığını kanıtlamaya dönük araştırmalar olduğu ifade edilmektedir. İkinci nesil çalışmaların ise, ağların yeni yönetim formlarından biri olduğunu kabul ederek; ağların potansiyeli, dinamikleri, demokrasi zeminindeki pozisyonları gibi konulara odaklanıldığı belirtilmektedir.

Siyasa ağları ya da yönetim ağları literatüründe ağsal yapılanmaların, siyasa oluşturma süreçlerinde çıkarların yatay eşgüdümünü etkin hale getirdiği (Börzel, 1998, s. 266), paydaşların yukarıdan-aşağıya, aşağıdan yukarıya, dikey ve yatay etkileşimlerini öne çıkarttığı (Bache, 2003, s. 15), hatta bazı durumlarda hiyerarşinin karmaşık siyasa amaçlarına ulaşılması bağlamında alternatif araçlar sunabildiği ileri sürülebilmektedir (Jordan ve Schout, 2006, s. 7).

Yönetişimin bir formu olarak ele alındığında ise yönetim ağları; kamusal, özel ve sivil toplum aktörlerinin siyasaların düzenlenmesi, karara bağlanması ve uygulanması aşamalarında katılım göstermelerini ifade edebilmektedir. Meuleman (2008, s. 13) yönetişimin bu formunu "melez" olarak nitelendirmektedir. Yönetişimin ağ formu itibarıyla, devlet-dışı aktörlerin kamu siyasalarının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerine daha fazla angaje olabilecekleri dile getirilebilmektedir.

Yönetişimin yeni formuna ilişkin teoride (Jones, Hesterly ve Borgatti, 1997; Christiansen, Føllesdal ve Piattoni, 2003; Klijn ve Skelcher, 2007; Börzel ve Heard-Lauréote, 2009) yukarıdan yasal olarak tanınmış güç ve yetkiler ya da buyurucu yapılar ile yukarıdan aşağıya kontrol üzerine kurulmuş klasik yönetim metotları dışlanabilmektedir. Aksine kendi çıkarlarını savunan, adem-i merkezleşmiş aktörlerden meydana gelen yatay ağlar desteklenmektedir. Böylece, yönetişimin yatay boyutu hareket kazanabilmektedir. Temel amaçlardan biri bölgesel, yerel, devlet-dışı aktörlerin karar alma süreçlerine daha fazla dâhil olmasıdır. Bu şekilde, katılım sürecinin daha geniş bir kapsayıcılığa ulaşması hedeflenmektedir.

Newig, Günther ve Pahl-Wostl'ün (2010) analiz ettiği üzere yeni yönetim formu olarak yönetim ağları bazı eylemsel nitelikler barındırabilmektedir. Öğrenme, görüşme ve tartışma, ikna etme, çıkar ve tercihleri değiştirmeye yönelik nedenler sunma bunlar arasında gösterilebilir. Bu eylemlerin sonunda rasyonelleştirme süreci işletilerek bir fikir birliğine ulaşılması beklenmektedir. Yönetim ağlarının söz konusu eylemsel niteliklerinin; özellikle en iyi uygulamaların paylaşılması, benchmarking uygulamaları gibi açılardan belli bir yakınsama getireceği savlanmaktadır.

Yönetim ağlarının, farklı aktörler ve kurumlar arasında geliştirilecek eşgüdüm ve işbirlikleri için kapsayıcı bir çatı sunduğu değerlendirilmektedir. Pratik bir örnek itibarıyla AB Komisyonu'nun yönetim ağlarını teşvik eden yaklaşımından söz edilebilir. Komisyon'un böyle yaklaşım benimsemesine ilişkin motivasyonlardan birinin ulusaltı katman üzerinde belli ölçüde dolaylı bir yönlendirme gücü elde etme olduğu da ileri sürülebilir. Komisyonun ulusal katmanda görece zayıf olan konumunu bir ölçüde dengelemek ve ulus devletlerin öne sürdüğü engelleri aşabilmek için ulusaltı katman yönetimlerinin AB düzeyinde sahip oldukları rolü genişletmek söz konusu motivasyonun bir parçası olarak nitelendirilebilir.

Bununla birlikte, Avrupalılaşıma sürecinde gönüllüğe dayalı ve hiyerarşik olmayan yapıların bir boyut kazandığı tartışılabilir. Zira kimi dönemde ulusal ve ulusüstü katman arasındaki ilişkiler çeşitli tıkanıklıklara sahne olabilmektedir. Yönetim ağları gibi esnek yapılar görece yumuşak bir geçişle AB'den yayılan politikaların veya etkilerin ulusal arenada zemin bulmasını sağlayabilmektedir.

Kourtikakis (2005) yaptığı çalışmada, Komisyon'un üye devletlerin direktifleri uygulayıp uygulamadıkları hususunda gerçekleştirdiği izleme ve değerlendirme sürecini incelemektedir. Çalışmada, Komisyon'un yeterli bilgiye ulaşamama ve kapasitesinin sınırlılığı gibi iki önemli sorunla karşılaştığını tespit etmektedir. Bu nedenle de Komisyon'un, sıklıkla lobi grupları ve vatandaşlardan oluşan ağ yapıları ile düzenleyici kurumlar ve mülki hizmet birimleri gibi kamusal yapılardan yararlanmaya çalıştığını belirtmektedir. Sonuç itibarıyla, yönetim ağlarının AB müktesebatının uygulaması hususunda Komisyonun partnerlerinden biri haline gelebildiği değerlendirilmektedir.

Komisyon, yönetim ağları ile arasında çeşitli mekanizmalar tesis edebilmektedir. Yönetim ağları, Komisyon ile ulusal yönetim birimleri ve devlet-dışı aktörler arasındaki ilişkiler açısından aracılık edebilmektedir. Bu ağlar bazı durumlarda özel sektörün lobi grupları olabildiği gibi bazı durumlarda bölgesel ve yerel yönetimler olabilmektedir.

Bu bağlamda yönetim ağları gerek Komisyon'a bilgi taşıyarak gerekse karşılıklı destek ve işbirliği çerçevesinde müktesebatın uygulanışına yönelik belli bir işlev kazanabilmektedir. Bu durumda söz konusu işlev, belli bir boyutu ile merkezilikten uzak ve daha yatay mekanizmaları içerebilmektedir.

Bunun yanında ulusal ve ulusaltı katman, konulan kuralların ve uygulamak zorunda olduğu müktesebatın ne olduğuna, nasıl uygulanacağına, en iyi uygulamaların neler olabileceğine vs. ilişkin bildirim ve kendi uygulamalarını ve çözümlerini geri bildirim yoluyla iletmeye ihtiyaç duyabilmektedir. Ayrıca, kendisi gibi diğer uygulayıcılarla etkileşim halinde olmak isteyebilmektedir. Bu doğrultuda tecrübe paylaşımı esasına dayalı birçok ağ

oluşturulabilmektedir. Söz konusu iki yönlü perspektiften, çok katmanlılık çerçevesinde ağlar içinde hareket etmeye yönelik bir refleks olduğu da ifade edilebilir.

Komisyon'un yetki ve kapasitesini arttırmak için kullandığı bir araç olduğu yönünde eleştiriler (Cram, 2011, s. 649) söz konusu olmakla birlikte; yönetim ağlarının, yönetişimin hiyerarşi ve piyasa temelli formuna (Börzel, 1997; Börzel 1998; Raab ve Kenis, 2007; Rhodes, 1996) ve merkez karar alıcıların onları etkin ve meşru kabul etmelerine (Torfing ve Sørensen, 2014, s. 41) göre yeni bir yönetim formu olarak tanımlanan ağ yönetişimin bir parçası olarak da görüldüğü dile getirilebilir.

Bununla birlikte literatürde yönetim ağlarına getirilen eleştirileri üç ana başlıkta toplamak mümkündür: meşruiyet, etkililik ve hesapverebilirlik. Bu üç gündem kendi arasında birbiri ile geçişkenlik arz etmektedir.

Bunlardan birincisi olan meşruiyet sorunu ele alındığında gerek girdi bazında gerekse çıktı bazında değerlendirilebilmektedir. Girdi olarak meşruiyet sorunu, paydaşların kurallara uygun seçiminden temsil kabiliyetlerine kadar geniş bir sorun alanını kapsamaktadır. Ayrıca girdilerin şeffaflığı ve bu girdiler ile ilgili hesapverebilirlik boyutu ayrıca önem arz etmektedir. Çıktılara bağlı meşruiyet kapsamında, çıktıların ortaya koyduğu etkililik ve sorun çözme kapasitesi ön plana çıkmaktadır (Bäckstrand, 2006, ss. 294-296).

Sonuç odaklı performans kriterlerine uygunluk, kamuoyu izlenebilirliğinin sağlanması gibi parametreler de çıktısız meşruiyetin gereklilikleri arasında gösterilebilir (Pierre, Røiseland ve Gustavsen, 2011). Bu meşruiyet gerekleri, yönetim ağları gibi hiyerarşik olmayan ve görece gevşek yapılanmalar açısından eleştiri konusu edilebilir. Bilhassa birçok farklı aktörün varlığı ve çok merkezlilik gibi özellikler zaten karmaşıklık gösteren süreçler açısından kurumsallık oluşturmada çeşitli meydan okumaları tetikleyebilir. Bu durum, etkililik ve izleme süreçleri açısından da kurumsallıktan yoksun ya da sınırlı kapasiteli yapılarda eleştirilerin odaklandığı noktaları ifade edebilir.

Geleneksel hiyerarşik hesapverebilirlik mekanizmalarının işletilmesi de yönetim ağları ile ilgili eleştirilerin önemli noktalarından birini teşkil etmektedir. Buna yönelik karşı argüman olarak Stoker (2006, s. 48), oy pusulalarının ötesinde bir "kamusal rıza"nın günümüz teknolojisi ile elde edilmesi zaman almayan, esnek bir kavram haline dönüştüğünü ifade etmektedir. Bununla birlikte Brender, Yzeiraj ve Dupuy'un (2017) İsviçre belediyelerinin hizmetleri ile ilgili yaptığı araştırmada, ağ yönelimli yönetim mekanizmalarından hesapverebilirlik ve risk yönetimi açıkları nedeniyle daha merkezi bir sisteme geçiş baskısı olduğu dile getirilmektedir.

Klijin ve Koppenjan (2000, s. 137) ise yönetim ağlarına getirilen eleştirileri AB yönetişimi örneğinden hareketle beş başlık altında toplamaktadır:

1. Yönetişim ağları için henüz üzerinde tam anlamıyla mutabık kalınmış bir teorik çerçeveden bahsetmek mümkün görünmemektedir.
2. Açıklayıcılık gücü zayıf bulunmaktadır. Aşırı tanımlayıcı yaklaşım, örneğin ele alınabilecek AB siyasa süreçlerinin çıktılarını açıklamakta yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

3. Çatışma, güç ve güç farklılıklarını göz ardı etmektedir. Yine örneğin AB siyasa süreçleri ele alındığında, bu süreçlerin önemini hafifletmektedir.
4. Ölçme ve değerlendirme yapmak için yeterli bir çerçeve sunmamaktadır. Benzer şekilde örneğin AB karar alma süreçlerinde ağsal yapılanmaların fiili etkisi ölçülememektedir.
5. Hükümetlerin kamu çıkarını koruyucu rolü göz ardı edilmektedir. Aynı örnekten hareketle AB'ye üye devletlerin kamusal gücü diğer örgütlerle neredeyse eş tutulmaktadır.

Yönetişim ağlarına getirilen önemli eleştirilerden biri devlet gücünün ve ağ içindeki bir oyuncu olarak kamusal aktörlerin diğer aktörlerle eş tutulmasıdır. Bu durum, özellikle demokratik meşruiyet ve hesap verebilirlik açısından yönetim ağlarının eleştiri almasına neden olabilmektedir (Papadopoulos, 2007, ss. 469-486; Héritier ve Lehmkuhl, 2008, ss. 1-17).

Klijn ve Koppenjan'a (2000, s. 151) göre, kamu siyasasında seçmen tercihlerinin toplulaştırılması (*aggregation of preferences of voter*) yaklaşımının doğurduğu sorunlar oldukça bilindiklerdir. Nispi temsil, açıklık, hakkaniyet, tarafsızlık, güvenilirlik ve benzeri kriterler genel çıkarın temsili kavramını daha anlamlı kılabilirlerdir.

Bu bağlamda olmak üzere, aktörlerin geleneksel rollerinin yeniden tanımlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, klasik kamu yönetimine ait analitik gözlüklerle bakıldığında uyum göstermeyen hususlar eleştiri haline gelebilmektedir. Genel çıkarın ne anlama gelebileceğine ilişkin bakış farklılığı, bunun örneği olarak gösterilebilmektedir.

Bunlara ek olarak; ağların "yönetebilirlik" (*governability*) ve cevap verebilirlik (*responsiveness*) kapasiteleri eleştirel yaklaşımların diğer boyutları olarak sunulabilir. Merkezden idare ve sevk ile gücün toplulaştırılmasını gerektirebilecek acil çözüm bekleyen sorunlar karşısında dağınık bir yapısallık arz eden ağların yönetme ve cevap verebilme kapasitesi ne kadar yeterlidir? Siyasi partiler vb. geleneksel ara kurum ve örgütler, yönetişimin ağ formu kapsamında resmin neresinde kendilerine yer bulmaktadır? (Van Kersbergen ve Van Waarden, 2004, ss. 155-160)

Özellikle yönetimde demokratik hesapverebilirlik üzerine çalışmalar yapmış olan Papadopoulos da (2010) ağları zayıf görünürlükleri ve demokratik çevrimden ayrışması gibi nedenlerle eleştirebilmekte ve "hesapverebilen yönetim" in "demokratik yönetim" le aynı anlama gelemeyeceğini ifade etmektedir.

Ayrıca Smismans'ın (2006) yaptığı araştırmanın sonuçları göre daha yatay ve heterarşik yönetimler normatif demokrasi açısından otomatik olarak daha katılımcı bir demokrasi örneği göstermemektedir.

Sonuç olarak, yönetim ağlarına yönelik en önemli eleştiri hususlarını "sürece ne kadar aktörün dahil olması gerektiği, çok sayıda aktörün yer aldığı bir yapıda eşgüdümün ne kadar etkin olacağı, temsili demokrasiye uygunluk, hesap verilebilirliğin nasıl sağlanacağı, çıktılarının önceden tahmin edilebilirliği gibi kısaca "ağ başarısızlıkları" olarak nitelendirilebilecek konular oluşturmakta iken; bunlara karşı ağların demokrasi ile vatandaş arasındaki boşluğu doldurduğu ve klasik temsili demokrasiyi güçlendirdiği, yalnızca seçimlere bağlı olmayan yeni hesap verebilirlik kanalları açtığı gibi konular karşı argümanlar olarak sunulabilmektedir.

3. ULUSALTI YÖNETİMLERİN ULUSÖTESİ AĞ FAALİYETLERİ

Avrupa yönetişimine ilişkin literatürde yönetim ağlarının AB siyasa oluşturma süreci üzerindeki etkileri bakımından ele alındığı görülmektedir. Özellikle ulusaltı katmanın yönetim ağları meydana getirerek Avrupa siyasa oluşturma sürecinde etki kazanmaları daha 1990'lı yıllarda Avrupa yönetim literatüründe sıklıkla dile getirilmiştir (Hooghe, 1995; Hooghe ve Marks, 1996; Marks ve diğerleri, 1996; Ansell, Parsons ve Darden, 1997; Börzel, 1997; Jeffery, 1997; Bomberg ve Peterson, 1998).

Yönetişim ağlarının ulusüstü katman ile özellikle Komisyon nezdinde ve ulusaltı katman ile doğrudan ilişkiler geliştirebilmesi, onların siyasa süreçlerinde bağımsız bir aktör olarak hareket etmeye başlamaları bağlamında dikkat çekmektedir. Şöyle ki AB'nin genel siyasası içinde yönetim ağlarının dikkat çekici bir muhatap olarak ele alınmaya başlaması ve yanı sıra siyasa belgelerinde de ağ oluşumlarının bizzat teşvik edilmesi, onların ulusal yönetimler yanında yeni ortaklar olarak algılanmalarına sebebiyet verebilmektedir.

Çok katmanlı yönetim sistemi, ulusaltı yönetimlerin ulusötesi ağ faaliyetleri açısından elverişli bir zemin sunabilmektedir. Zira bu sistem AB siyasa süreçlerinin katmanlar arasında yatay ve aktörler arasında dikey yayılımını da içermektedir (MacPhail, 2006, s. 59). Karşılıklı olarak birbirine bağımlı oldukları varsayılan söz konusu aktörler, karşılıklı görüşme ve tartışma (*deliberation*) süreçlerine dâhil olabilmekte, yalnızca izleyici ya da yönlendirici bir rol üstlenmekten ziyade kendi aralarında yönetim ağları meydana getirebilmektedir.

Falkner (1997), 1980'lerin ortalarından sonra AB siyasa süreçlerinde sayısız çıkar grubunun eş-aktör olarak sahneye çıktığını belirtmektedir. Bu gruplar daha çok lobi faaliyetleri ile ön plana çıksalar da, kamusal ve devlet-dışı aktörlerin karşılıklı görüşme ve tartışma süreçlerini işletebildikleri diğer etkileşim biçimleri de bulunabilmektedir.

Kuşkusuz, AB müktesebatının önemli bir bölümü uygulama açısından yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendirmektedir (CoR, 2003, [OJ/C128, 29.05.2003], s. 57). Bu yönetimlerin uygulamak zorunda oldukları siyasaların oluşturulma, izleme ve performans değerlendirme süreçlerine dâhil olmaması birçok dezavantajı beraberinde getirebilmektedir. Bu nedenle esnek yapıları, katılım genişliği, uzmanlıkları gibi nitelikler itibarıyla yönetim ağları yerel ve bölgesel yönetimlerin AB siyasa süreçlerine intibak etmesini kolaylaştırabilmektedir.

Bunun yanında, yerel ve bölgesel yönetimlerin siyasa süreçlerine intibak etmesini sağlayan Hooghe ve Marks'ın (2001, ss. 81-85) deyimiyle bazen tüm yerelliklere açık bazen yalnızca güçlülerin yararlanabildiği, bazılarının siyasal etki açısından güçlü bir kaldıraç oluşturduğu bazılarının ise sembolik kaldığı birçok "Avrupa'ya erişim kanalı" bulunmaktadır. Yönetişim ağlarının yanı sıra Bölgeler Komitesi, Bakanlar Konseyi, Komisyon'la bağlantılar ve Brüksel ofisleri bunlar arasında sayılabilir.

Bu çerçevede üç önemli faktörün ulusaltı yönetimlerin AB siyasa süreçlerine katılımını etkilediği tartışılabilir: ulusaltı yönetimin siyasi, idari, ekonomik ve sosyal gücü, siyasa alanının elverişliliği, yönetim ağlarının etkinliği.

Birinci faktör çerçevesinde ele alınabilecek şekilde; Jeffery (2000), ulusaltı yönetimlerin AB siyasa süreçlerindeki etkinliğini gösteren dört değişkenden söz etmektedir. Bunlardan birincisi, ulusaltı yönetimin anayasal pozisyonu itibarıyla sahip olduğu güç fazlaysa etki düzeyi artmaktadır. Bache (2004, ss. 155-156) Britanya ve Kettunen ve Kull (2009) ise Finlandiya, Estonya ile Almanya bölgesel ve yerel yönetimlerinin etkinliği üzerine yaptıkları araştırmalarda bu tespiti destekleyebilecek bazı sonuçlar elde edebilmiştir. Bu durumda merkezi hükümetin eşik tutucu rolünü hissettirmesine bağlı olarak ulusaltının hareketliliği sınırlı kalabilmektedir.

İkinci olarak, merkezi ve yerel yönetimlerarası ilişkilerin resmi yapısı, resmi olmayan yapılara göre daha etkili kanallar açabilmektedir. Bununla birlikte; yönetişim ağları literatüründe vurgulandığı üzere ulusaltı yönetimler bilgi, uzmanlık, meşruiyet gibi kaynaklara resmi ya da gayri resmi olsun her yapıda sahip olmaya devam edebilmektedir. Dolayısıyla, bu kaynakların AB karar alma süreçlerine erişimde belirgin bir etki meydana getirmeye devam edebileceği değerlendirilebilir.

Üçüncüsü; idari olarak süreçlere uyum sağlama, liderlik, işbirliği ve ortaklık geliştirme kapasitesidir. Piattoni (2014, s. 159) bu konuda Napoleonik mirasa sahip devletlerde siyasi liderliğin ve güçlü sivil toplum ilişkilerinin ulusaltı mobilizasyonu hızlandırabileceğini ifade etmektedir. Dördüncü ve son değişken ise; gelişmiş bir sivil toplumun, kimliğin, kentsel geleneklerin ve yaşamın, vizyonun vb. faktörlerin oluşturduğu meşruiyet ve sosyal sermaye olarak gösterilebilir (Jeffery (2000, ss. 14-18).

Dolayısıyla bu noktada, ulusaltı yönetimler arasında siyasa süreçlerine katılım açısından farklılaşmış durumların söz konusu olduğu görülmektedir. Brüksel’de ofis açabilenler ya da adem-i merkezileşmiş devletlerde olduğu gibi kendi ülke içi arenasında belli bir siyasi ve mali güce sahip olan ulusaltı yönetimlerin deneyimleri diğerlerinden farklı olabilmektedir. Bauer ve Becker de (2015, s. 433) sahip olunan beşeri ve mali gücün yerel ve bölgesel yönetimlerin etkileşim ve hareketlilik kapasitesini etkileyebileceğini belirtmektedir. Örnek olarak ele alındığında Almanya, Avusturya, Belçika gibi federal devletler ile İspanya gibi özerk bölgesel yapılanmaya sahip devletlerin ulusaltı yönetimlerinin AB karşısındaki pozisyonu farklılaşmış olabilmektedir.

1992 Maastrich Anlaşması gereğince, federe devlet bakanlarının AB Bakanlar Konseyi’nde temsil edilmeleri mümkündür. Federe devletler federal devletle yaptıkları anlaşmaya bağlı olarak temsil yetkisini kullanabilmektedir. Ayrıca, yasama yetkileri içine giren konularda AB ile doğrudan muhatap olmaları mümkün olabilmektedir.

Jeffery’nin (1998), Bavyera ve Saxony-Anhalt gibi Alman eyaletleri (*German Länder*) üzerine yaptığı araştırmaların sonuçlarına göre, eyaletin ekonomik ve siyasi gücü arttıkça AB ile işbirliği yapmaya pek yanaşmaması söz konusu olabilmektedir. Siyasi gücün AB ile paylaşılmak istenmemesi ya da yasa yapma yetkilerinin kırılmasından çekinilmesi gibi faktörler bunun sebebi olabilmektedir. Bununla birlikte, Saxony-Anhalt eyaletinde olduğu gibi yapısal fonlara duyulan ilgi AB ilişkilerinin geliştirilmesine verilen önemi arttırabilmektedir.

Yasama gücü olmayan ya da merkezi idare yapısının görece güçlü olduğu ülkelerin ulusaltı yönetimleri ise seslerini duyurabilmek için baskı örgütlerini, yönetişim ağlarını kullanarak ve lobi yaparak siyasa süreçlerine dahil olabilmektedir. Bu durumda, Avrupa Komisyonu’nun

yürüttüğü çalışma ve uzman gruplarına, komitelere, araştırma çalışmalarına katılım göstermek diğer bir yol olabilmektedir.

Yerel ve bölgesel yönetimlerin AB siyasa süreçlerine katılımını etkilediği görülen ikinci faktör ise, siyasa alanının elverişliliğidir. AB bu siyasa alanlarında belirlediği temel ilkeler ile -özellikle ortaklık ve işbirliği ilkeleri- ulusaltı yönetimlerin hareketlilik kazanmalarını sağlayabilmektedir. Örneğin bölgesel/uyum siyaseti, istihdam, sosyal siyaset vb. bunlar arasında sayılabilir. Bazı durumlarda ise çevre, sosyal politikalar ve sürdürülebilirlik gibi siyaset alanının kendi yapısı itibarıyla yerel düzeyde hareketlilik kazanılması, siyasetin etkinliği ile doğrudan ilişkili olabilmektedir (Borghetto ve Franchino, 2010). Bu durumda da, ulusaltı yönetimler özellikle sınıraşan (örneğin su kirliliği gibi) konularda etkinlik kazanabilmektedir. Sonuç itibarıyla, ulusaltı yönetimlerin AB siyasetleri içinde etkinliklerini arttırdıkları belirgin alanlar arasında bölgesel/uyum siyaseti, sosyal siyaset, istihdam, çevre ve sürdürülebilirlik siyasetleri ön plana çıkabilmektedir (Blom, Radulova ve Arnold, 2008, s. 20; Falkner, 2000, s. 106; Hanf ve O'Toole, 2003).

Yerindenlik ilkesiyle de ilişkili olarak; yerel ihtiyaç ve sorunlar hakkında en kapsamlı bilgiyi elinde tutan ulusaltı yönetimler, bölgesel siyasetin artan etkisi ile birlikte hareket alanlarını genişletme imkânı bulabilmektedir. Bölgesel siyaset, ulusaltı yönetimler kadar AB'nin de etkinliğini arttırdığı bir siyaset alanı olarak öne çıkabilmektedir.

1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (*European Regional Development Fund*) kurulması, 1986 yılında Tek Avrupa Senedi'nin (*Single European Act*) imzalanması ve 1988 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nda köklü bir reforma gidilmiş olması gibi olguların bölgesel siyasete ve onun önemli oyuncularından biri olan ulusaltı yönetimlerin hareketlilik kazanmasında etkili olduğu tartışılabilir. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun özellikle yerel kaynakları hedeflemesi, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun özellikle yerel kaynakları hedeflemesi, yerele hareketlilik kazandıran süreçlerden biri olarak ele alınabilir.

Bölgesel siyasetinin dikkat çeken ilkelerinden biri ortaklık prensibidir. Marks (1992, 1993), ortaklık prensibi bağlamında AB'nin çok katmanlı bir yönetim sistemine doğru evrildiğine şahitlik edildiğini belirtmektedir. Bauer ve Studinger (2011, ss. 3-4), Marks'ın hükümetlerarasıcı "devlet merkezli" yaklaşım ile yeni işlevselci "ulusüstü merkezli" yaklaşımı eleştirerek yeni bir Avrupa bütünleşmesi perspektifi sunduğunu ve böylece çok katmanlı yönetim tezinin ilk sürümünün temellerini attığını ifade etmektedir. Bu ilk sürümde Marks, her ne kadar AB yapısal fonlarının kullanımı için çok katmanlı bir yapı vurgusu yapıyorsa da, daha sonra tüm AB sistemi için çok katmanlılık vurgusu ağırlık kazanmıştır (Hooghe ve Marks, 2001; Bache ve Flinders, 2004).

Bununla birlikte, 2014-2020 döneminde artan önemine binaen Avrupa Teritoryal İşbirliği siyaseti çerçevesinde oyun sahasının AB dışı sınırları da daha kapsar hale dönüştüğünden bahsedilebilir. AB adaylarına ve potansiyel aday ülkelere yönelik IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-*Instrument for Pre-Accession*) ile üçüncü ülkelere yönelik ENPI (Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı-*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) mali destek

araçları ve bunların altındaki onlarca sınırlama programı oyunun yaygınlık kazanmasına vesile olabilmektedir.

Uyum siyaseti kapsamında yapısal fonlar ve yatırım fonları AB'nin yedi yıllık bütçe planlamaları çerçevesinde daha önceden belirlenen strateji ve hedeflere ulaşmak için harcanmaktadır. 2014-2020 Stratejisi bağlamında beş temel yapısal fon ve yatırım fonu olan Bölgesel Kalkınma Fonu (*ERDF*), Avrupa Sosyal Fonu (*ESF*), Uyum Fonu (*CF*), Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu (*EAFRD*) ile Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (*EMFF*) büyüme ve istihdam oluşturma, iklim değişikliği ve enerji bağımlılığını önleme, yoksulluğu azaltma ve sosyal içerme amaçlarına tahsis edildiği görülmektedir.

Uyum siyaseti kapsamında, yapısal fonların ve yatırım fonlarının kullanımı için programlama, ortaklık ve paylaşımlı yönetim metodolojisi takip edilmektedir (European Commission, 2016). Öncelikle, Komisyon tarafından hazırlanıp Konsey ve Parlamento'ya onaya sunulan Ortak ve Genel Hükümler Tüzüğü'nün-*CPR* (European Parliament and Council, 2013, Regulation [EU] 1303) Ek'inde Ortak Stratejik Çerçeve-*Common Strategic Framework* (European Economic and Social Committee, 2012) gündeme alınmaktadır. Ortak Stratejik Çerçeve, Avrupa 2020 hedeflerine ulaşma noktasında bir nevi yatırım stratejilerinin belirlendiği belgedir. Ardından her bir üye devlet ile Komisyon arasında Ortaklık Anlaşması imzalanmaktadır. Daha sonra tematik ya da coğrafi bazda olabilecek Operasyonel Programlar, Komisyon onayına sunulmaktadır.

Ortak ve Genel Hükümler Tüzüğü'nün, uyum siyasetinin temellerinin belirlendiği, Bölgesel Kalkınma, Avrupa Sosyal, Uyum, Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım ve Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonları gibi yapısal fonlar ve yatırım fonlarının yanı sıra Ek'inde yer alan Ortak Stratejik Çerçeve kapsamında Horizons 2020, LIFE, ERASMUS, İstihdam ve Sosyal Yenilik (*EaSI*), CEF, IPA gibi diğer fonlar arasında eşgüdümün ortaya konduğu bir belge olma özelliği taşıdığı belirtilebilir.

2007-2013 programlamasından farklı olarak, 2014-2020 döneminde *ERDF*, *ESF* ve *CF*'nin yanına *EAFRD* ile *EMFF* dâhil edilmiştir. Böylece uyum siyasetinin finansal yönü olan yapısal fonlar (*Structural Funds*) ismi de yapısal fonlar ve yatırım fonları (*European Structural and Investment- ESI Funds*) olarak değişmiştir. 2007-2013 döneminde üç olan öncelikli hedefler ise on bir tematik hedefle değişmiştir.

Yerel yönetimler ve kentler için AB uyum siyaseti kapsamında geliştirilen bir diğer aracın Topluluk Girişimleri olduğu ifade edilebilir. *INTERREG* (*Community Initiative for Interregional Cooperation* [Bölgelerarası İşbirliği için Topluluk İnisiyatifi]), *LEADER* (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* [Kırsal İktisadi Kalkınma Eylemleri Arasında İrtibat]), *URBAN* (*Community Initiative for Troubled Urban Areas* [Sorunlu Kentsel Alanlar için Topluluk İnisiyatifi]), *EQUAL* (*Community Initiative for Inequality in the Labour Market* [Emek Piyasasındaki Eşitsizlikler için Topluluk İnisiyatifi]) gibi kısaltmalarla nitelendirilen bu girişimlerin, kentlerin ve ulusal düzeyin hareketlilik kazanmasını hedefleyen projelerde de devreye alındığından söz edilebilir. Söz konusu projeler veya politikalar çerçevesinde meydana getirilen yönetim ağları olabilmektedir. Yapısal fon uygulamalarından bir miktar farklı olarak Topluluk Girişimleri Komisyon'un yönetimindedir. 1994-1999 döneminde ondan fazla Topluluk Girişimleri aktive edilirken; 2000-2006 döneminde sadeleştirilerek sayının dörde indirildiği

görülmektedir. Medina ve Fedeli (2014, s. 13) bu girişimlerin üç ortak özelliğinden bahsetmektedir:

1. Bölgelerarası, sınırötesi ve ulusötesi işbirliği
2. Yeni çözümlere odaklanan deneysel rol üstlenmeleri
3. Deneyim paylaşımı, know-how transferi ve ağ oluşumu

Uyum siyasasının temel ilkelerinden biri olan ortaklık prensibi, ilgili mali araçlar çerçevesinde gerçekleştirilen projelerin planlama ve uygulama süreçlerinde ortak ve paydaşların daha güçlü roller üstlenmesini amaçlamaktadır. Avrupa yapısal fonları ve yatırım fonlarının finanse ettiği projelerin planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarında da ortaklık prensibi gerekli olan istişare, katılım ve iletişim için bir standart meydana getirmektedir.

AB fonlarının yerel yönetimler tarafından daha fazla kullanılmaya başlaması ve AB'nin özel bir siyasa olarak kentleri bu konuda teşvik etmesi, birbirini besleyen süreçler olarak görülebilir. Zira AB'nin yerelleşme siyasasının etkinlik kazanmaya başlaması ve üstelik bu alanda fonlar gibi görece kuvvetli mali araçlara sahip olunması ile, kentlerin yönetim ağları vasıtasıyla siyasa oluşturma süreçlerine daha fazla dahil olmaya başladığı, temsiliyet kabiliyetlerinin arttığı, kapasitelerinin genişlediği ve görünürlüklerinin arttığı tartışılabilir. Birbirini besleyen söz konusu süreçler itibarıyla, zamanla kentlerin kullandığı mali kaynakların da arttığı gözlemlenebilmektedir.

Üçüncü faktör kapsamında ulusal yönetim ağlarının etkinliğine bağlı olarak AB siyasa süreçlerindeki etkinlik de değişebilmektedir. AB'nin bölgesel, yerel, özel ve sosyal aktörler arasındaki ağ faaliyetlerini (*networking*) teşvik etme sürecini hızlandırması hususunda yine 1988 reformuna referans etmek gerekebilir.

Conzelmann'ın (1995, s. 159-164) yaptığı araştırmadaki bölgelerden biri, 1989-1993 döneminde Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun Hedef 2 (*Objective 2*) programından yararlanan Britanya'nın North West bölgesidir. North West bölgesinde 1989'da kurulan North West İş Liderliği Forumu (*North West Business Leadership Forum*), 300.000 kişiye yakın istihdam sağlayan iş dünyasının önde gelen yaklaşık 30 temsilcisini bir araya getirmektedir.

Komisyon, yapısal fonların kullanımına yönelik "North West Bölgesel Birliği"nin (*North West Regional Association*) kurulmasında bizzat rol oynamıştır. Daha sonra North West İş Liderliği Forumu ile North West Bölgesel Birliği, North West Ortaklığı (*North West Partnership*) altında yerel yönetimleri ve iş dünyasını bir araya getiren yeni yapı altında birleşmiştir. Bu gelişmelerin paralelinde 1993'te bu kez North West Kalkınma Ajansı hayata geçirilmiştir. Komisyon'un da doğrudan rol oynayarak katkıda bulunduğu bu gelişmeler, North West bölgesinin kalkınmasında tarihsel etkiler meydana getirmiştir (Jones ve MacLeod, 2002, ss. 180-183; Williams ve Baker, 2007, ss. 291-313).

Hooghe ve Marks (2001, s. 88), ulusal yönetimlerin kendi aralarında kurdukları ağların sayısının 1.000'den fazla olduğunu belirtmektedir. 1985'te kurulan Avrupa Bölgeler Asamblesi (*Assembly of European Regions*) ya da 1951'de kurulan Avrupa Belediyeleri ve Bölgeleri

Konseyi (*Council of European Municipalities and Regions*) gibi ağ faaliyetlerinin yoğun olarak görüldüğü çatı örgütler söz konusu olduğu gibi daha dar bir coğrafyaya ya da belli bir siyasa alanına hitap eden ya da özel bir sorunun çözümü için kurulmuş olan ağlar da bulunmaktadır. Bu ağların kuruluşunda yapısal fonların kullanımında olduğu gibi Komisyon bizzat öncülük edebilirken; yerel yönetimler kendi aralarında da proaktif bir şekilde EUROCITIES benzeri ağlar teşkil edebilmektedir.

Diğer taraftan, ulusaltı yönetimlerin AB yönetim sistemi içinde hareketliliğini sağlayan temel gelişmelerden biri Brüksel’de açılan ofislerdir (Tatham, 2011, ss. 76-99). Bu ofislerin dört temel işlev gördüğü tespit edilmektedir: bilgi yönetimi, ağ faaliyetleri, yerel ve bölgesel yönetimler ile AB arasında irtibat ve AB siyasalarını etkileme (Huyseune ve Jans, 2008, s. 5-8).

Özellikle mekân, insan kaynağı vb. maliyetlere ya da yaşanan deneyimin ulusaltı yönetimleri tatmin etmemesine bağlı olarak kolektif temsilin ya da ortak ofis kullanımının tercih edildiği görülmektedir (Huyseune ve Jans, 2008, s. 3).

Bölgeleri, belediyeleri, devlet-dışı özel ve sosyal aktörleri Brüksel’de ofis açmaya iten çeşitli sebepler bulunmaktadır. Bunlardan birincisi olarak, lobi faaliyetlerini gerçekleştirebilmek gösterilebilir. Lobi faaliyetlerinin en temel amaçları arasında AB fonlarından daha fazla yararlanabilmenin ve AB karar alma süreçlerini etkileyebilmenin bulunduğu ifade edilebilir. AB fonlarından daha fazla yararlanabilme güdüsünün ağ faaliyetlerini tetiklediği değerlendirilebilir. Zira fonları kullanabilmenin şartı olan ortaklık ve işbirliği için diğer ülkelerin ulusaltı yönetimleri ile ilişkiler geliştirilmiştir. Ayrıca, fonların yönetimi de Komisyon ve diğer AB kurumları ile etkileşim halinde olmayı gerektirebilmektedir.

Bir baskı aracı olarak lobi faaliyetlerinin bir diğer amacı siyasa süreçlerine dâhil olabilmektir. Özellikle müktesebatın önemli uygulayıcıları olarak (CoR, 2003, [OJ/C128, 29.05.2003], s. 57) gerek bilgiye sahip olmak gerekse o siyasanın oluşturulması süreçlerinde yer almak ayrı bir önem arz etmektedir. Bölgeler Komitesi ile, Komisyon’la, Parlamento’yla veya diğer AB kurumları ile etkileşim halinde olmak, bilgiye doğrudan ulaşmak, çalışma grupları içinde yer almak, pozisyon belgelerinin hazırlanmasında söz sahibi olmak bu lobicilik faaliyetlerin başlıcaları arasındadır. Her ne kadar yasama yetkileri olmayan ulusaltı yönetimler için çoğunlukla etkili bir yol olarak değerlendirilmeyen siyasa süreçlerine katılım faaliyetleri; o kentin, belediyenin marka değeri, vizyonu, kimliği ve prestiji gibi unsurların promosyonu açısından cazip olabilmektedir.

Brüksel ofislerinin açılmasındaki ikinci önemli faktör, bilgiye erişim ve bilgiyi yayma ihtiyacıdır. AB müktesebatının önemli bir kısmı özellikle federalist ya da adem-i merkezileşmiş yapıdaki ülkelerin ulusaltı yönetimlerini fazlasıyla etkilemektedir (CoR, 2003, [OJ/C128, 29.05.2003], s. 57). Dolayısıyla, kendilerini pozitif ya da negatif yönde etkileyecek bir düzenleme hakkındaki bilgiyi kaynağından elde etmek bölgeler için vazgeçilmez olmuştur.

Yerel ve bölgesel yönetimlerin ağ faaliyetlerinin gelişiminde ve yeni ağların kurulmasında Brüksel ofislerinin dikkat çekici bir katkı sağladığı ve gelecekte de belirleyici bir işlev üstlenmeye devam edeceği değerlendirilebilir.

Bunun yanı sıra, sıklıkla vurgulanan AB siyasa belgelerindeki atıflar ve ortaya konan vizyona rağmen pratikte güç ve denetim ulusal hükümetlerin elinde kalmaya devam edebilmektedir. Zira yerel meşguliyetler belediyeleri yeterince “körleştirebilmekte”, ancak birkaç “avan-gard” yerel

aktör AB işlerine angaje olmayı başarabilmektedir. Dolayısıyla kentlerin ve kurdukları ağların bahse konu çok düzeyli ortaklık bağlamında bir unsur olarak nitelendirilmesi pek mümkün olamamaktadır (Guderjan, 2012, s. 120).

Ayrıca, ulusal yönetimlerin çok katmanlı oyun içindeki rolünün artmasına ilişkin ülkeden ülkeye değişen sonuçların söz konusu olduğu görülmektedir. Anayasal düzenlemelere, bölgesel ve yerel yönetimlerin kendi şartlarına, zamana hatta liderliğe bağlı olarak farklılaşmış sonuçlar meydana çıkabilmektedir. Ancak, yerel aktörlerin etkinliğindeki dönüşüm sürecinin devam etmesi bağlamında daha ileriki dönemlerde ulusal yönetimlerin AB karar alma süreçlerindeki rolü üzerine dikkat çekici yeni bulgular ortaya çıkabilecektir.

SONUÇ

Demokratik karar alma süreçleri, vatandaş katılımı, devletin yeni bir anlayışla ele alınması gibi birçok yaklaşımı çoklu aktör, çoklu yapış biçimleri ve çoklu merkezler ile görüşme ve tartışma, pazarlık, müzakere, eşgüdüm, konsensüs gibi süreçlerle ele alan yönetim; demokrasilerin geçirdiği dönüşümü anlamamızda sahip olunan bakış açısının derinlik ve genişlik kazanmasını sağlayabilmektedir.

Yönetişim kavramının 1990'lar itibarıyla; süregelen siyasal, ekonomik, sosyal ve teknolojik değişimlerle birlikte bilimsel literatürde vurgu kazanan bir fenomen haline geldiği dile getirilebilir. Yönetişim kavramının ağ nosyonunu da gündemine almasının, ağlar gibi yapılara hiyerarşi ve piyasaların ötesinden bir bakışla yaklaşılmasına imkân sunduğu mülahaza edilebilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi yapısının çeşitli strateji, süreç, mekanizma, usul, teknik, yöntem ve dinamiklerle “sarsıldığı” yeni kamu yönetimi ve yönetim yaklaşımını bağlamında; yerindenlik, adem-i merkezleşme, yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali özerklikleri, yetki genişliği/aktarımı, siyasal yerinden yönetim, yerel demokrasi birçok yerelleşme gündemi de yeni bir boyut kazanmıştır.

Söz konusu yeni boyutun, AB kamu yönetim yapısında da yansımalarını görmek mümkün olabilmektedir. Bu anlamda yönetim yaklaşımı; AB siyasa oluşturma süreçlerinin “ağsal” ve hiyerarşik olmayan karakterine vurgu yaparak, ulusal aktörlerin de oyunun bir parçası olduğuna ilişkin bir pencere sunabilmektedir (Pollack, 2010, s. 13-14).

Kamunun daha etkin ve daha demokratik hale dönüşebilmesi için devlet dışı aktörlerin süreçlere dahil edilmesi ile ağ tipi yapılanmaların görünürlük kazanmaya başladığı ifade edilebilir. Yönetişim anlayışının bir sonucu gibi (Bartolini, 2011, s. 11) görece kurgularının yumuşaklığı ve eylemlerinin esnekliği ile bir nevi kimlikleşen ağ tipi yapılanmalar (Bouteligier, 2013, s. 41-66); AB yönetim sistemi içinde dikkat çekmeye başlamıştır. AB kamu yönetiminde ortaklaşa hareketin zamanla vurgu kazanmasının, iç içe geçen ilişkilerin ve bilginin yaygınlaşma gereğinin söz konusu görünürlüğün artmasında etkili olduğu tartışılabilir.

Küresel dinamiklerin yaygınlaştırdığı yönetim anlayışı ile birlikte 1990'ların başında Avrupa'nın tek pazar yolunda ilerlemeye başlamasının Avrupalılaşma gibi bir yaklaşımın da

resmin içine girmesini kolaylaştırdığı değerlendirilebilir. Şöyle ki bu dönemde özellikle ulusüstü bir yapıdan doğan mevzuatın uygulanmaya başlaması dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, AB bölgesel siyaseti ve uyum siyaseti gibi yerel yönetim aktörlerinin hareketliliğini tetikleyen yaklaşımların da başgösterdiği görülebilmektedir.

Ulusal yönetimlerin ulusötesi düzeyde işbirliğine gitmesi, deneyim ve bilgi paylaşımı, yeni meydan okumalar karşısında ortaklaşa olarak yenilikçi çözümler aramaları yönetim yaklaşımının etkisi altında yatay Avrupalılaştırmanın tezahürleri olarak değerlendirilebilmektedir (Guderjan, 2012, s. 107).

Bu bağlamda, ulusal yönetimler kendi aralarında kurdukları yönetim ağları yoluyla AB'ye açılan başka kapılar meydana getirebilmekte, AB kurumları da bu yapıların oluşumunu bizzat destekleyebilmektedir. Kamusal, özel ve gönüllü aktörlerin siyaseti oluşturma süreçlerine katılımları AB'nin temel yönetim ilkeleri arasında gösterilebilmektedir. Söz konusu temel ilkeler, 2001 yılında yayınlanan ve AB yönetimi için bir reform niteliği taşıyan "Beyaz Kitap"ta organize ve resmi hale getirilmiştir (Schimmelfenning ve Sedelmeier, 2004, s. 670).

Artan, genişleyen ve yeni eklenen siyaseti alanlarına bağlı olarak siyaseti eşgüdümüne duyulan ihtiyaç (Eberlein ve Newman, 2008, ss. 25-52), çok merkezlik arz eden yapı ile siyaseti kapasitenin ve siyaseti etkililiğinin artırılması gereği (Héritier, 2003) gibi unsurların, yönetim ağlarının Avrupa yönetiminde gündeme gelmelerine zemin hazırladığından söz edilebilir.

Avrupa kentlerinin AB müktesebatının önemli bir kısmı itibarıyla sorumluluklar üstlenmeleri (CoR, 2003, [OJ/C128, 29.05.2003], s. 57), onların AB ile etkileşim halinde olmalarını ve yönetim yapılarına eklenmelerini hızlandırabilmektedir. Siyasetlerin pasif uygulayıcıları olmaktan öteye geçmek, lobi yapmak, daha fazla siyaseti, mali ve idari kaynağın kendilerine yönelmesi sağlamak, AB ile kentler arasındaki ilişkilerin yeni bir boyut kazanması anlamında dikkat çekebilmektedir.

Diğer taraftan AB, her yeni bütçe döneminde de görülebileceği üzere yerel ve bölgesel ölçekte uygulanan operasyonel programları, yatırım faaliyetlerini ve ilişkili fonlama mekanizmalarını nitelik ve nicelik olarak genişletmektedir. Bu program, plan ve mekanizmaların önemli bir kısmı ortaklık prensibine bağlı olarak kurgulanmaktadır.

Dolayısıyla söz konusu program, plan ve mekanizmalar karşısında yerel yönetimlerin yeni koşullara uyum sağlayabilmeleri, görünürlüklerini, kapasitelerini ve yeterliliklerini arttırmaları yeni meydan okumalar olarak dikkat çekici hale gelebilmektedir. Nihayetinde, ulusal ve ulusüstü düzeydeki etkileşimler gibi yerel yönetimlerin kendi aralarındaki etkileşimler de önemli ve hatta gerekli hale gelebilmektedir.

AB siyasetlerinin temel ilkelerinden biri olan ortaklık prensibini de destekleyecek şekilde, AB yönetimi kapsamında ulusal yönetimlerin katılımı münferit olmaktan ziyade kolektif şekilde gerçekleşebilmekte ve bu durum ulusal yönetimlerin ağ faaliyetlerini tetikleyebilmektedir (Niederhafner, 2012).

Süreci tespitler halinde özetlemek amacıyla, ulusal ağların ağırlıklı olarak 1990'lar ile birlikte AB yönetim sistemi içinde ortaya çıkışlarına ilişkin üç faktör kaynağından bahsedilebilir: Küresel düzey, AB siyaseti, politikaları ve kamu yönetim yapısı düzeyi ile

ulusaltı yönetimlerin içsel motivasyon düzeyi. Bu düzeyler birbirleri ile kesişecek şekilde, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya etkileşim halindedir.

1. Dışsal olarak etkileyen faktörler:
 - 1.1. Küreselleşme ile değişen ekonomik koşullar (yeni ekonomik yapılar, bilgi ekonomisi vb.)
 - 1.2. Yerel ve bölgesel yönetimde yeni paradigmatik değişimler (yerelleşme, katılımcı demokrasi, proaktif rol vb.)
2. AB siyaseti, politikaları ve kamu yönetim yapısından kaynaklanan faktörler:
 - 2.1. Ard arda gelen AB genişleme süreçlerinin ve ortak pazarın AB bütünleşme siyaseti üzerinde meydana getirdiği etkiler,
 - 2.2. “Bölgeler Avrupası” ve kentsel siyasalarda kent-bölge gibi kavramların vurgu kazanması (Öner, 2004).
 - 2.3. AB kamu yönetim yapısının bazı “demokrasi açıkları”nı (*democratic deficits*) kapatma ve karar alma süreçlerine yerel birimlerin daha fazla dâhil olması ihtiyacı,
 - 2.4. AB müktesebatının uygulanması açısından üstlenilen anahtar rol,
 - 2.5. AB kamu yönetim yapısında katmanlı yönetişimin de etkisiyle yeni bir “kurumsal birbirine bağlanma”nın söz konusu olması ve ulusaltı yönetimlerin bu yapı içinde vurgu kazanması,
3. Buna karşılık olarak; büyüklüklerine, bağlı oldukları anayasal ve yasal koşullara göre değişmekle birlikte ulusaltı yönetimlerin yönetim ağları içinde hareketlilik kazanmaları ve birbirleri ile etkileşim haline girmeleri açısından içsel motivasyonel kaynaktan doğan şu faktörler vurgu kazanmaktadır:
 - 3.1. Sosyo-ekonomik gelişim için yeni mali kaynaklara erişim istekleri,
 - 3.2. Daraltıcı ulusal siyaset alanı karşısında manevra ve hareketlilik alanlarını genişletme isteği,
 - 3.3. Siyaset oluşturma süreçlerini etkileme ve çıkarların temsiline yönelik talep (sıkışan ulusal siyaset alanına göre daha fazla hareketlilik vb.),
 - 3.4. Teknik ve uzmanlık gerektiren konularda bilgi ve deneyim paylaşımı, kapasite geliştirme ve iyi uygulamaların karşılıklı paylaşımı (AB müktesebatının uygulanışı, fon yönetimi vb.),
 - 3.5. Görünürlüğünü arttırma, marka değeri oluşturma.

Son olarak, yönetişim ağlarına ilişkin literatürün görece yeni olgunlaşmaya başlamasına bağlı olarak tartışmaların yeni boyutlar kazanarak devam edebileceği öngörülebilir. Mevcutta sahip olunan çerçeve, ağısal yapılanmaların eylemsel etkisini ölçme ve değerlendirme noktasında gelişmeye ihtiyaç duymaktadır. Ağların, ulusal ya da uluslararası kamusal güçlerin dominasyonu karşısında onlarla eşdeğer şekilde teraziye konulması beklenmemelidir.

İlgili literatürün besleneceği ve teorik yaklaşımlar geliştirilmesine katkı sağlayacağı, ampirik çalışmalara dayalı verilerin arttırılmasında fayda görülmektedir. Bununla birlikte, özellikle yönetim ağlarının etkinliği üzerinde ulusaltı yönetimlerin sahip olduğu siyasi, idari, ekonomik ve sosyal güç ile siyasa alanlarının elverişliliği bağlamını ortaya koyacak ampirik çalışmalar ayrıca değerli katkılar sunabilecektir.

KAYNAKÇA

Acuto, M., Morissette, M. ve Tsouros A. (2017). City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities. *Global Policy*, 8(1), 14-22. doi: 10.1111/1758-5899.12382

Ansell, C. K., Parsons, C. A. ve Darden, K. A. (1997). Dual Networks in European Regional Development Policy. *Journal of Common Market Studies*, 35(3), 347-375. doi: 10.1111/1468-5965.00066.

Ansell, C. (2000). The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance*, 13(2), 279–291. doi: 10.1111/0952-1895.00136

Bache, I. (2003, 27-29 Mart). *Europeanization: A Governance Approach*. EUSA 8th Biennial International Conference, Nashville. http://aei.pitt.edu/554/1/Bache_EUSA.txt (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017).

Bache, I. (2004). Multi-level Governance and European Union Regional Policy. I. Bache ve M. Flinders (Ed.). *Multi-level Governance* içinde (ss. 165-178). Oxford: Oxford University Press.

Bache, I. ve Flinders, M. (Ed.). (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bäckstrand, K. (2006). Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness. *European Environment*, 16(5), 290–306. doi: 10.1002/eet.425

Bartolini, S. (2011). New Modes of Governance in Europe: An Introduction. A. Héritier ve M. Rhodes (Ed.), *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy* içinde (ss. 1-18). New York: Palgrave Macmillan

Bauer, M. W. ve Studinger, P. (2011, 03-05 Mart). *European Regions' Relationship with the EU Seen from Below-Re-visiting the Subnational Mobilization Thesis*-. EUSA 12th Biennial International Conference, Boston. http://www.euce.org/eusa/2011/papers/11c_bauer.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017).

Bauer, M. W. ve Becker, S. (2015). Subnational Administrations in the EU Multilevel System: Perspectives from the Bureaucratic Elite. M. W. Bauer ve J. Trondal (Ed.). *The Palgrave Handbook of European Administrative System* içinde (ss. 432-448). UK: Palgrave MacMillan.

Blom, T., Radulova, E. ve Arnold, C. (2008). Theorizing Modes of Governance in the EU: Institutional Design and Informational Complexity. *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-08-04, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-04.pdf> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017).

Bomberg, E. ve Peterson, J. (1998). European Decision Making: the Role of Sub-national Authorities. *Political Studies*, 46(2), 219-235. doi: 10.1111/1467-9248.00137.

Borghetto, E. ve Franchino, F. (2010). The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 759-780. doi: 10.1080/13501763.2010.486972

Bouteligier, S. (2013). *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*. Oxon: Routledge.

- Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (2005). Londra Anakent Belediye Sistemi ile Türk Anakent Belediye Sistemi'nin Karşılaştırılması. M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1* içinde (ss. 499-511). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Börzel, T. A. (1997). What So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1(16), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017).
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76(2), 253-273. doi: 10.1111/1467-9299.00100
- Börzel, T. A. ve Heard-Lauréote, K. (2009). Networks in the EU Multi-Level Governance: Concepts and Contributions. *Journal of Public Policy*, 29(2), 135-151. doi: 10.1017/S0143814X09001044
- Börzel, T. A. (2011). Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? *Public Administration*, 89(1), 49-63. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01916.x
- Brender, N., Yzeiraj, B. ve Dupuy, F. (2017). Risk and Accountability: Drivers for Change in Network Governance. The Case of School Restaurants Governance in a Swiss City. *Cogent Business & Management*, 4(1), 1-13. doi: 10.1080/23311975.2017.1384636.
- Bruszt, L. (2008). Multi-level Governance—the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. *Regional & Federal Studies*, 18(5), 607-627. doi: 10.1080/13597560802351622
- Castells, M. (2005). *Enformasyon Çağı, Ekonomi, Toplum ve Kültür: Ağ Toplumunun Yükselişi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Checkel, J. T. (2006). Constructivist Approaches to European Integration. *ARENA and Department of Political Science University of Oslo Working Papers No. 06*, http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2006/wp06_06.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Christiansen, T., Føllesdal, A. ve Piattoni, S. (2003). Informal Governance in the European Union: An Introduction. T. Christiansen ve S. Piattoni (Ed.), *Informal Governance in the European Union* içinde (ss. 1-21). Cheltenham ve Northampton: Edward Elgar.
- Commission of the European Communities. (2001, 25 Temmuz). *European Governance – A White Paper*. (COM[2001] 428 final-Official Journal C287 of 12.10.2011). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&rid=1> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Committee of Regions. (2003). *Opinion of the Committee of the Regions on the document “Towards the enlarged Union-Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries”, and on the “Report from the Commission to the Council: Explaining Europe’s Enlargement”*. Official Journal C128 of 29.05.2003, ss. 56-62. (2003/C 128/10). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002IR0325\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002IR0325(01)&from=EN) (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Conzelmann, T. (1995). Networking and the Politics of EU Regional Policy. *Regional and Federal Studies*, 5(2), 134-173. doi: 10.1080/13597569508420928.
- Cram, L. (2011). The Importance of the Temporal Dimension: New Modes of Governance as a Tool of Government. *Journal of European Public Policy*, 18(5), 636-653. doi: 10.1080/13501763.2011.586793

- Demirkaya, Y. (2008). Birleşik Avrupa'nın Yerelleşme Politikası. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.). *Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde (ss. 29-44). Ankara: Nobel Yayınları.
- Eberlein, B. ve Newman, A. L. (2008). Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(1), 25-52.
- European Commission. (2016). *Investing in Regions and Cities: EU Cohesion Policy 2014-2020*. http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/presentations/2016/investing-in-regions-and-cities-eu-cohesion-policy-2014-2020 (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- European Economic and Social Committee. (2012). Common Strategic Framework on Cohesion: 2014-2020. *ECO/329 EESC-2012-1393*. http://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/ces1393-2012_00_00_tra_ac_en.doc (Erişim tarihi: 31 Aralık 2016)
- European Parliament and Council. (2013, 17 Aralık). *Regulation No. EU/1303/2013*. Official Journal L347-320 of 20.12.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Falkner, G. (1997, 29 Mayıs-01 Haziran). *Multi-level Plus Multi-actor: Co-operative Governance in the European Union*. The 5th Biennial International Conference, Seattle. <http://aei.pitt.edu/2577/> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Falkner, G. (2000). The Policy Networks in a Multi-level System: Convergence towards Moderate Diversity? *West European Politics*, 23(4), 94-120. doi: 10.1080/01402380008425402
- Fleurke, F. ve Willemsse, R. (2006). The European Union and the Autonomy of Sub-national Authorities: Towards an Analysis of Constraints and Opportunities in Sub-national Decision-making. *Regional & Federal Studies*, 16(1), 83-98. doi: 10.1080/13597560500533752
- Goldsmith, M. (1993). The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*, 30(4-5), 683-699. doi: 10.1080/00420989320081871
- Guderjan, M. (2012). Local Government and European Integration– beyond Europeanisation? *Political Perspectives*, 6(1), 105-128. http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/PP_final-article6_Europeanisation-or-integration-of-local-government1.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Hanf, K. I. ve O'Toole, L. J. (2003). Multi-Level Governance Networks and the Use of Policy Instruments in the European Union. H. Th. A. Bressers ve W. Rosenbaum (Ed.), *Achieving Sustainable Development: The Challenge of Governance across Social Scales* içinde (ss. 257-279). USA: Praeger Publishers.
- Happaerts, S. (2008). Inter-subnational Networks for Sustainable Development State-of-the-art and the Experiences of Flanders and Wallonia. *Working Paper No. 8. Katholieke Universiteit Leuven*. https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/229035/3/Working%2520Paper%25208_Happaerts.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Héritier, A. (2003). New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness? T. A. Börzel ve R. A. Cichowski (Ed.), *The State of the European Union: Law, Politics, and Society* içinde (ss. 105-126). Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, A. ve Lehmkuhl, D. (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, 28(1), 1-17. doi: 10.1017/S0143814X08000755
- Hooghe, L. (1995). Subnational Mobilization in the European Union, *Western European Politics*, 18(3), 175 – 198.

- Hooghe, L. ve Marks, G. (1996). “Europe with the Regions”: Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius: Journal of Federalism*, 26(1), 73-92.
- Hooghe, L. ve Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Huysseune, M. ve Jans, T. (2008). *Brussels as the Capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European Policy Actors*. School of Politics, Brussels Studies, Issue No. 16. http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/EN_57_BruS16EN.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Jeffery, C. (1997, 29 Mayıs-01 Haziran). *Sub-national Authorities and European Integration: Moving beyond the Nation-state?*. The 5th Biennial International Conference, Seattle. <http://aei.pitt.edu/2635/> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Jeffery, C. (1998). Les Länder Allemands et l’Europe: Intérêts, Stratégies et Influence dans les Politiques Communautaires. E. Négrier ve B. Jouve (Ed.), *Que Gouvernement les Régions d’Europe?* içinde (ss. 55-84). Paris: L’Harmattan.
- Jeffery, C. (2000). Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference. *Journal of Common Market Studies*, 38(1), 01-23. doi: 10.1111/1468-5965.00206.
- Jones, C., Hesterly, W. S. ve Borgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4), 911-945.
- Jones, M. ve MacLeod, G. (2002). Regional Tensions: Constructing Institutional Cohesion? New Regionalism, North West Style. J. Peck ve K. Ward (Ed.). *City of Revolution: Restructuring Manchester* içinde (ss. 180-183). Manchester: Manchester University Press.
- Jordan, A. (2001). The European Union: an Evolving System of Multi-level Governance... or Government? *Policy & Politics*, 29(2), 193-208. doi: 10.1332/0305573012501305
- Jordan, A. ve Schout, A. (2006). *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaiser, W., Leucht, B. ve Gehler, M. (2010). Transnational Networks in European Integration Governance: Historical Perspective on an Elusive Phenomenon. W. Kaiser, B. Leucht ve M. Gehler (Ed.), *Transnational Networks in Regional Integration: Governing Europe 1945-83* içinde (ss. 1-17). Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd.
- Kern, K. ve Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), 309-332. doi: 10.1111/j.1468-5965.2009.00806.x.
- Kettunen, P. ve Kull, M. (2009). Governing Europe: the Status and Networking Strategies of Finnish, Estonian and German Subnational Offices in Europe. *Regional and Federal Studies*, 19(1), 117-142. doi: 10.1080/13597560802692447.
- Klijin, E. H. ve Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*, 2(2), 135-158. ISSN 1461-667X.
- Klijin, E. H. ve Skelcher, C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- Klijin, E. H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of 10 Years of Research on the Theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525. doi: 10.1080/14719030802263954

- Kohler-Koch, B. ve Rittberger, B. (2006). Review Article: The ‘Governance Turn’ in EU Studies. *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 27-49. doi: 10.1111/j.1468-5965.2006.00642.x
- Kourtikakis, K. (2005, 31 Mart-02 Nisan). *Networking with National Authorities: Information Sharing and Bureaucratic Accountability in the European Union*. EUSA 9th Biennial International Conference, Texas. http://aei.pitt.edu/3020/1/Kourtikakis_EUSA2005.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Kübler, D. ve Pagano, M. A. (2012). Urban Politics as Multilevel Analysis. K. Mossberger, S. E. Clarke ve P. John (Ed.), *The Oxford Handbook of Urban Politics* içinde (ss. 114-129). New York: Oxford University Press.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*. New York: Oxford University Press.
- Lefèvre, C. ve d'Albergo, E. (2007). Guest Editorial: “Why Cities are Looking Abroad and How They Go about it. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 25(3), 317-326. doi: 10.1068/c2503ed
- Leitner, H., Pavlik, C. ve Sheppard, E. (2002). Networks, Governance, and the Politics of Scale: Inter-Urban Networks and the European Union. A. Herod ve M. W. Wright (Ed.), *Geographies of Power: Placing Scale* içinde (ss. 274-303). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- MacPhail, E. (2006). Sub-national Authorities and the Open Method of Coordination: A New Opportunity or the Same Old Community? *Journal of Contemporary European Research*, 2(1), 58-74. <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/24/26> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. A. Sbragia (Ed.), *Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community* içinde (ss. 191-224). Washington DC: The Brookings Institution.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. A. Cafruny ve G. Rosenthal (Ed.), *The State of the European Community* içinde (ss. 391-410). New York: Lynne Rienner.
- Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. ve Salk, J. E. (1996). Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. *Comparative Political Studies*, 29(2), 164-192. doi: 10.1177/0010414096029002002
- Marsh, D. ve Rhodes R. A. W. (Ed.). (1992). Policy Networks in British Government. *Oxford Scholarship Online*, doi: 10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001
- Medina, M. G. ve Fedeli, V. (2014, 19-24 Temmuz). *European Urban Policy and New Instruments of Territorial Governance*. XXIIIrd World Congress of Political Science (IPSA), Montréal. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_32208.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Newig, J., Günther, D. ve Pahl-Wostl, C. (2010). Synapses in the Network: Learning in Governance Networks in the Context of Environmental Management. *Ecology and Society*, 15(4): 24. [online] <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art24> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Niederhafner, S. (2012). *Functions of Transnational City Networks in Europe and Asia: Same, Same but Different*. IPSA 12th World Congress, Madrid. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_15787.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Öner, S. (2004). Relations between the EU and Sub-regions and their Impact on the European Nation-state. *DRC Summer School Papers*.

- <http://www.drcsummerschool.eu/static/designs/drcsummerschool/portlets/portlet.application.DocumentStorage/getFile.jsp?order=getFile&id=48&returnUri=/proceedings&returnOrder=getLinks&returnCategoryId=3> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*, 13(4), 469-486. doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00379.x
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33(5), 1030-1049. doi: 10.1080/01402382.2010.486126
- Perkmann, M. (2003). Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153-171.
- Peterson, J. (2003). Policy Networks. *Reihe Politikwissenschaft Political Science Series, No. 90*. http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Piattoni, S. (2014). Blurring Political and Functional Representation: Subnational Territorial Interests in European Multilevel Governance. P. A. Hall, W. Jacoby, J. Levy ve S. Meunier (Ed.), *The Politics of Representation in the Global Age: Identification, Mobilization, and Adjudication* içinde New York: Cambridge University Press.
- Pierre, J., Røiseland, A. ve Gustavsen, A. (2011, 24-25 Kasım). *Legitimacy by Performance in Democratic Systems? Preparing for Empirical Analysis*. Nordisk Kommuneforskerkonferanse, Gothenburg, Sweden. https://spa.gu.se/digitalAssets/1350/1350024_legitimacy-by-performance-pierre-r-roiseland-gustavsen.docx (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Pollack, M. A. (2010). Theorizing EU Policy-Making. H. Wallace, M. A. Pollack ve A. R. Young (Ed.), *Policy-Making in the European Union* içinde (6th Ed., ss. 15-45). Oxford: Oxford University Press.
- Raab, J. ve Kenis, P. N. (2007). Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter? M. S. Sidney, F. Fisher ve G. J. Miller (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* içinde (ss. 187-200). Boca Raton: CRC Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Rosamond, B. (2009). Supranational Governance. C. Rumford (Ed.), *The SAGE Handbook of European Studies* içinde (ss. 89-110). London: SAGE Publications Ltd.
- Sánchez, J. (2008). Sub-state Networks and Regional Integration in the European Union and Latin America. *Decentralised Cooperation Yearbook 2007/Observatorio de la Cooperación Descentralizada*, 178-209. http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/456_242.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)
- Sassen, S. (2005). D The Global City: Introducing a Concept. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43.
- Schimmelfenning, F. ve Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 669-687. doi: 10.1080/1350176042000248089
- Schultze, C. J. (2003). Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers? *Regional and Federal Studies*, 13(1), 121-147. doi: 10.1080/714004785

Setzer, J. (2009). *Subnational and transnational climate change governance: Evidence from the state and city of São Paulo, Brazil*. Fifth Worldbank Urban Research Symposium, Cities and Climate Change: Responding to an Urgent Agenda, Marseille. <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1256566800920/6505269-1268260567624/Setzer.pdf> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017).

Smismans, S. (2006). New Modes of Governance and the Participatory Myth. *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. N-06-01, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2460/pdf/egp_newgov_N_06_01.pdf (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017).

Sørensen, E. ve Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. E. Sørensen ve J. Torfing (Ed.), *Theories of Democratic Network Governance* içinde (ss. 1-21). Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. doi: 10.1177/0275074005282583

Tatham, M. (2011). “With or Without You”? Revisiting Territorial State-bypassing in EU Interest Representation. P. Mair ve J. Thomassen (Ed.), *Political Representation and European Union Governance* içinde (ss. 76-99). Oxon: Routledge.

Torfing, J. (2007). Introduction: Democratic Network Governance. M. Marcussen ve J. Torfing (Ed.), *Democratic Network Governance in Europe* içinde (ss. 1-20). New York: Palgrave Macmillan.

Torfing, J. ve Sørensen, E. (2014, 01-03 Şubat). *The European Debate on Governance by Networks: Towards a New Paradigm?* International Symposium on Institutional Design for Conflict Resolution and Negotiation, Graduate School of Law at Nagoya University, Japan. <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/20935/1/02Jacob%20Torfing%20and%20Eva%20S%C3%B8rensen.pdf> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017)

Van Kersbergen, K. ve Van Waarden, F. (2004). ‘Governance’ as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143–171. doi: 10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x

Warleigh, A. (2006). Conceptual Combinations: Multilevel Governance and Policy Networks. M. Cini ve A. Bourne (Ed.). *Palgrave Advances in European Union Studies* içinde (ss. 77-95). New York: Palgrave Macmillan Ltd.

Williams, G. ve Baker, M. (2007). Strategic and Regional Planning in North West. H. T. Dimitriou ve R. Thompson (Ed.). *Strategic Planning for Regional Development in the UK* içinde (ss. 291-313). Oxon: Routledge.

Wollmann, H. ve Thurmaier, K. (2012). Reforming Local Government Institutions and The New Public Management. K. Mossberger, S. E. Clarke ve P. John (Ed.), *The Oxford Handbook of Urban Politics* içinde (ss. 179-209). New York: Oxford University Press.

Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye’de Yaşanan On Sorun

Implementation of Strategic Management in The Public Sector and Ten Issues Encountered

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 83-97
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.433191
Received: 12.06.2018
Accepted: 08.08.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Ubeydullah Sakin¹

Öz

İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlamasından bu yana var olan yönetim olgusu zaman içerisinde çeşitlenmiş, yeniliklere, yönetilen toplulukların kültürüne ve amacına göre değişikliklere uğramıştır. Temelde yönetim, insan ve diğer kaynakları mümkün olan en iyi şekilde birleştirerek, örgütsel amaçlara etkin ve verimli ulaşma sürecidir. Bu çalışmada yönetim bilgi alanının bir kolu olan stratejik yönetimin kavramsal çerçevesine ve gelişim sürecine değinilmektedir. Sonrasında stratejik yönetimin pratikte kullanımı genel hatlarıyla açıklanmaktadır. Son kısımda bu yönetim türünün Türkiye kamu yönetiminde karşılaştığı on sorun ve bunların sebepleri hukuksal, yapısal ve yönetsel kategoriler altında aktarılmaktadır. Çalışma sonucu olarak bu sorunların örgütsel amaçların muğlak ya da çakışıyor olması, örgüt çalışanlarının istihdam güvencesi olması, bütçelemenin yıl bazlı yapılması; merkezi devlet yapısı ve buna bağlı sıklık gösteren görev değişiklikleri ve koordinasyon sorunu; stratejik yönetim tekniklerinin yanlış kullanılması olarak tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Stratejik Yönetim, Performans Yönetimi, Kamu Yönetimi, Yönetim Sistemleri, Kontrol ve İzleme*

Abstract

The concept of management that has been existing since people began living in communities has fluctuated over time, in accordance with the managed communities' cultures and aims. In its essence, management is the process of efficiently and effectively reaching organizational goals by merging people and other resources in the best possible way. This article begins with discussing the conceptual back ground of strategic management. Later, it outlines practical uses of strategic management. And lastly, it states ten issues encountered regarding the use of this type of management in Turkish public sector and the reasons of these issues under legislative, structural and managerial categories. Findings of this article suggests that the vagues and overlapping nature of organizational objectives, assured state employment, budgeting by fiscal year; centralized government structure and frequent reassignments; misimplementation of strategic management techniques are the main reasons for strategies management practices in the public sector.

Key Words: *Strategic Management, Performance Management, Public Management, Management Systems, Monitoring and Controlling*

¹ Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları Bölümü, Doktora Öğrencisi.

GİRİŞ

Stratejik yönetim son otuz yıldır Avrupa ve Amerika’da özel sektör ve kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlamıştır. Stratejik yönetim, geleneksel örgüt yönetiminde gözlemlenen, örgütün başarısının büyük oranla üst yöneticinin kişisel inisiyatifi, bilgi ve becerisine bağlı olması durumunu, örgüt genelinde çeşitli seviyelerdeki çalışanların mutabakatıyla oluşturulan bir plan ile değiştirir. Bu plan çeşitli durum analizleri, amaçlar ve bunlara bağlı hedef ve faaliyetleri içerir ve planın doğru uygulanması durumunda örgütün başarılı olacağı öngörülür.

Türkiye’de ilk önce özel sektörde uygulanmaya başlanan stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanması nispeten daha zor olmuştur. Bu çalışmanın amacı, stratejik yönetimin kamuda uygulamasını zorlaştıran kamu sektörüne özel sorunlardan bazılarını hukuksal, yapısal ve yönetsel kategorilerinde tespit etmektir. Çalışmada, stratejik yönetimin gelişimi ve genel hatlarıyla yöntemi aktarıldıktan sonra kamuda uygulanmasında çeşitli ve kendine özgü sebeplerle karşılaşılan sorunlar değerlendirilecektir. Çalışma, Türkiye’de kamu kurumları için hazırlanması kanuni bir zorunluluk olan stratejik planların faaliyetlere dönüşmesi sürecinde ortaya çıkması muhtemel uyumsuzlukların ve aykırılıkların anlaşılması için önem arz etmektedir.

1. STRATEJİK YÖNETİMİN GELİŞİMİ

Rockefeller Vakfı Başkanlarından Chester Barnard, 1938 yılında yayınladığı *Yönetici’nin Fonksiyonları* adlı incelemesinde *iletişim, hizmet etme isteği ve ortak amacı* örgüt olmanın üç unsuru olarak tanımlar. Bernard (1938), hizmet etme isteğinin örgüte sadakat duygusuyla en güçlü olacağını, örgüt çalışanlarının kabul etmediği ortak amaç olmadan hizmet etme isteğinin oluşmasının mümkün olamayacağını, iletişimin örgütün yön birliğini sağlamak için zaruri olduğunu, ayrıca bunun ağırlıklı olarak sözlü gerçekleşmesi gerektiğini ve duygusal bir süreç olduğunu öne sürer. Bernard’ın (1938) örgüt tanımlaması ortak amaca ulaşmak için birbirlerine sadakatle bağlı kişiler tarafından oluşturulan, aynı ortamda çalışan ve iletişimde duygulara önem veren kişilerden oluşmaktadır.

Akademisyen olmanın yanında bir iş adamı da olan Bernard, incelemesiyle yaşadığı çağın örgütlere olan bakışını yansıtmaktadır. Sonraki yirmi yıl içerisinde ortaya çıkan şartlar Bernard’ın örgütünden daha fazlasına ihtiyaç duymuştur. Kentli nüfusun artması, şirketlerin uluslararası pazarlara girmesi ve dev bilançolara ulaşması, teknolojik gelişmeler, global devletler-arası organizasyonların oluşturulması gibi unsurlar örgütlerin çalışma yöntemlerinde alternatifler aramalarına sebep olmuştur.

Dört büyük Amerikan şirketinin² değişen ihtiyaçlar karşısında izledikleri yönetim politikalarını inceleyen Alfred D. Chandler, *Strateji ve Yapı* kitabıyla stratejik yönetimin kavramsallaştırılması yönünde önemli bir adım atmıştır. Chandler (1962) kitabında, şirketlerin uzun vadeli hedeflere ulaşmak için çeşitli adem-i merkezietçi yapılar dönüşüklerini ve yönetim kademelerinin örgütün günlük ve gelecek yaşamına dair kararları bölüştüklerini anlatırken stratejiyi şu şekilde tanımlar, “Strateji, temel uzun-vadeli amaç ve hedeflerin kararlaştırılması, bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan kaynakların tahsis edilmesi ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesidir” (Chandler, 1962:13). Günümüzde de geçerliliğini koruduğu görülen bu tanım, takip eden yirmi yıl içerisinde strateji geliştirme yoluyla işletme, stratejik yönetim adıyla olgunluk kazanmış ve yaygınlaşmıştır (Mainerdes; Ferreira; Raposo, 2016:43).

Stratejik yönetime odaklı ilk süreli yayın olan ve günümüzde stratejik yönetim konusunda otorite kabul edilen Amerika merkezli Stratejik Yönetim Dergisi’nin³ 1980 yılında basılan ilk sayısında editörler stratejik yönetimle ilgili şunları yazmışlardır:

Stratejik yönetim trendlerin, tehlikelerin ve fırsatların gözlemlenmesi ve kavranmasıyla başlar ve yeni bir ürünün ortaya çıkması, yeni bir pazarın

² Chandler, Du Pont; General Motors; Standart Oil; Sears, Roebuck and Company şirketlerini incelemiştir.

³ Burada referans alınal Strategic Management Journal, John Wiley and Sons Yayınlarından çıkmaktadır.

geliştirilmesi, yeni bir teknolojinin kazanılması, tehlikelerin bertaraf edilmesi veya sosyo-politik çevreyle yeni bir anlaşmanın yapılmasıyla sonuçlanır (Schendel; Ansoff; Channon, 1980:2).

Böylece, 1980'lerden itibaren, daha önceden örgütün hedefe ulaşması için sahip olduğu stratejik yönetim anlayışına dış çevrenin etkisinin yönetilmesi de eklenmiş ve yaklaşım en güncel halini almıştır.

Stratejik yönetimin kamuya geçişi de yine bu yıllarda olmuştur. Neo-liberal ekonomi politikalarının Dünya genelinde hissedilmesiyle birlikte kamusal ürünlerin üretimini ağırlıklı olarak özel sektöre devretmeye başlayan devletler, kamusal servis üretimine odaklanmaya başlamış ve yeni ilgi alanlarının değişken doğasına uygun yönetim reformlarının arayışına girmişlerdir (Akdoğan, 2012:17). Gerekli reformların stratejik planlama ve dolayısıyla stratejik yönetime geçişle başarılı olacağını savunanlar, özel sektörle kamu sektörü arasındaki farklara rağmen, her örgütün uzun vadeli amaçları olması, bu amaçlara ulaşmak için gerekli kaynakların her zaman sınırlı olması ve bu sebeple verimli çalışma yolları bulunması gerektiğini öne sürmüşlerdir (Carron, 2010). 1980'lerin başından itibaren Amerikan kamu kurumlarının stratejik planların çeşitli formlarını hazırlamaya başlamasına rağmen, bu kurumlar için stratejik plan hazırlama zorunluluğu ve planların standartlaştırılması 1993 yılında çıkarılan Devlet Performans ve Sonuçlar Yasasıyla⁴ başlamıştır. Türkiye'de ise bu zorunluluk on yıl sonra, 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı kanunla getirilmiştir.

2. İŞLETME YÖNTEMİ OLARAK STRATEJİK YÖNETİM

Tarihsel gelişiminden anlayabileceğimiz üzere stratejik yönetim, örgütün içerisinde bulunduğu çevresel koşulların etkisi analiz edildikten sonra, bu koşulların sebep olabileceği fırsat ve tehditler değerlendirilerek belirlenen amaçlara ulaşmak için plan yapılması, bu planın uygulanması ve uygulama-plan-amaç arasındaki uyumun kontrol edilmesidir. Başka bir deyişle "Stratejik yönetim, etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir" (Dinçer, 2013:35). Stratejik yönetimin dört temel aşaması; durum değerlendirmesi, strateji oluşturma, stratejinin uygulanması ve sürecin kontrol edilmesi olarak kabul edilmiştir (Bryant, 1997:30).

Birinci aşama olan durum değerlendirmesi örgütün zayıf ve güçlü yönlerinin (iç çevre) ve örgüt kontrolü dışındaki unsurların örgüt için oluşturduğu tehdit ve fırsatların (dış çevre) analiz edilmesi, bulguların çeşitli tekniklerle önceliklendirilmesidir (DPT, 2006:5). Örgütün boyutu ve faaliyet alanına göre analizler farklı yönlerde detaylandırılabilir. Durum değerlendirmesi strateji oluşturma aşamasına ve dolayısıyla diğer aşamalara yön verdiği için stratejik yönetimin temelini oluşturur. Bazı yaklaşımlarda analizler, örgüt misyon ve vizyonunun belirlenmesiyle eş zamanlı olarak da yapılır (Güçlü, 2003:77). Bu durumda örgütün varolma amacı ve gelmek istediği nihai konum önden belirlenmiş olur. İkinci aşamada üretilecek stratejiler önden belirlenen misyon ve vizyona göre şekillendirilir.

Stratejik yönetimin ikinci aşaması, strateji oluşturma, analiz sonunda örgütle ilgili elde edilen bilgi ışığında tehditleri bertaraf etmek ya da bu tehditlerin olası zararlarını azaltmak ve fırsatlardan faydalanmak için oluşturulacak hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetlerin kararlaştırılmasıdır (Carron, 201:15). Örgütün koyduğu hedeflerin her zaman analiz sonuçlarını temel alması gerekmez, özellikle kamuda yukarıdan atanacak yeni görevleri başarmak için hedefler belirlenebilir. (Taylor; Miroiu:73) Fakat bir örgüt kendisini etkileyen ağır tehditlere ve zengin fırsatlara ilgisiz davranıp, bunlarla hiç ilgisi olmayan hedeflere de yönelmeyecektir. Bir örnek verecek olursak, Amerikan Merkez Bankasının önümüzdeki beş yıl içerisinde %7 oranında bilanço küçülteceğini açıklaması doların bu süre içerisinde değer kazanacağı manasına gelmektedir. Bunu bir fırsat olarak gören Türkiye'de bir banka dönem sonuna kadar kasasındaki dolar rezervini belli oranda arttırmayı hedefleri arasına alabilir. Olağan koşullarda doların sunduğu bu açık

⁴ Government Performance and Results Act (GPRA)

fırsata rağmen gümüş rezervini arttırmaya yönelik strateji belirlemesi beklenmez. Başka bir senaryo da şu şekilde olabilir, eğer Rusya Federasyonu iki yıl içerisinde ihraç edeceği doğal gaz miktarında %15 azaltmaya gideceğini açıklamışsa, Türkiye’de ki bir gaz dağıtım şirketinin en geç iki yıl içerisinde ortaya çıkabilecek potansiyel %15 tedarik açığını kapatabileceği alternatif kaynaklar bulmayı hedefleri arasına koyması beklenir.

Kamu kurumlarında stratejiler her zaman bu kadar açık olmayabilir. Örneğin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın 2013-2017 stratejik hedeflerinden bir tanesi “Genel ve konuya özel yönlendirici politikalar belirlemek ve gerçekleştirmek”, bir diğeri “Kurum konumunu güçlendirmek ve kurum kültürünü geliştirmek” şeklindedir (GTB SP, 2013:114). Maliye Bakanlığı “Kamu kaynaklarının etkin bir şekilde yönetilmesi, izlenmesi ve raporlanmasını sağlamak” (Maliye SP, 2013:16), Sosyal Güvenlik Kurumu “Sağlık hizmeti sunucularının basamaklarının etkin kullanımı ile ilgili çalışmalar yapılması” (SGK SP, 2017:40) gibi hedeflere sahiptir. Bu hedefler genel olarak ne yapılmak istendiğini anlatmakta ama ne yapılacağını net olarak ortaya koyamamaktadır. Bunun sebebi kamusal hizmetlerin tahlilinin kar-zarar karşılaştırmasıyla yapılacak kadar sade olmamasıdır. Bir başka deyişle, özel bir şirketin halkla ilişkisi ile devletin halkla ilişkisi arasında ciddi farklar vardır. Bu durum özellikle kamuda stratejik yönetim süreçlerinin kontrolünü etkilemektedir (Reichard ve Helden, 2015:6).

Üçüncü aşama olan, stratejinin uygulanması aşaması ise, belirlenen hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetlerin belirlenen sıra ve zamana göre uygulanmasıdır. Uygulama sırasında, daha önceden belirlenen stratejiler ve ilgili faaliyetleri referans alınır. Faaliyet sonucunda elde edilen veri toplanır ve bir sonraki adım olan sürecin kontrol edilmesine geçilir (Ritson, 2011:48).

Son aşama olan sürecin kontrol edilmesinde iki temel unsur tahlil edilir. Birinci unsur faaliyet-hedef-amaç uyumudur. Burada önceden belirlenen faaliyetin ilgili hedefe ve belirlenen hedefin ilgili amacına katkısı kontrol edilir. Eğer yanlış faaliyet ya da hedef belirlenmişse bunlar terk edilebilir ve planda güncellemeye gidilebilir. İkinci unsur ise örgütün ilgili amaca ulaşmak için gösterdiği gayretin tahlilidir. İnsan kaynağı ilgili faaliyetleri gerçekleştirme konusunda sorunlar yaşıyorsa, üretim araçları başta olmak üzere çeşitli konularda değişikliklere gidilebilir (Dinçer, 2013: 379).

Sürecin kontrolü sonrasında alınacak kararlar örgüt performansının yönetilmesiyle ilgilidir. Performans yönetimi Stratejinin Uygulanması aşaması içerisinde yer alır fakat süreç kontrolü çıktılarına göre uygulanır, süreç kontrolü olmadan yönetilemez. Sürecin kontrolü ve performans yönetimi konusunda kamu sektöründe görülen bir kısım sorunlar vardır (Kalkınma Bakanlığı, 2015:40). Bu sorunların özel sektörde yaşanmadığı tespit edilmiştir (Reichard ve Helden, 2015:6). Aşağıdaki tabloda bu farklılıklar sorunların anlaşılmasını kolaylaştırmak için özel sektörle karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere kamunun birçok paydaşın çıkarlarını karşılamak ve karmaşık hizmetleri üretmek için geliştirilmiş yapısı süreç kontrolünde çeşitli sorunlara sebep vermektedir. Bu çalışmanın odağında olmaması sebebiyle süreç kontrolüyle ilgili sorunlar detaylı incelenmeyecektir.

Stratejik yönetim aracılığıyla kamu kuruluşlarının anı yönetmenin ötesine geçip uzun vadeli hedeflere, birbirleriyle yarışarak ulaşmaya gayret etmeleri; bu yarış sırasında da öne geçmek için tüm kaynakları verimli şekilde kullanmaları beklenir. Stratejik yönetimi geleneksel yönetimden ayıran temel özellikleri “gelecek referanslı olması, rekabet avantajı yaratmaya odaklanması ve holistik/bütüncül olmasıdır” (Barca; Balcı, 2006:33). Stratejik yönetimin dört aşamasının da uygulanması durumunda bütüncül bir yönetim izlenecektir. Devlet Planlama Teşkilatı 2006 senesinde yayınladığı kılavuzunda da stratejik planların dört aşamada hazırlanmasını istemiş ve aşağıdaki tabloda aşamaların detaylarını belirtmiştir.

Tablo I. Kamu ve Özel Sektörleri Arasında Performans Yönetimi Farklılıkları

Boyut	Özel Sektör Karakteristiği	Performans Yönetimine Etkisi		Kamu Sektörü Karakteristiği
		Kamu	Özel	
Mülkiyet	Devlet mülkiyetinde, dağıtık mülkiyet hakları, değişik çıkarlar, muğlak amaçlar	Çok paydaşa hizmet için karmaşık tasarım	Finansal amaçlara odaklı tasarım	Çok az ya da bir kaç kişinin mülkiyetinde, ağırlıklı olarak kar amaçlı, mutlak amaçlar
		Strateji ve performans ilişkisi karışık ve zayıf	Strateji ve performans ilişkisi net ve güçlü	
		Performans yönetiminin sadece hesap vermek için kullanılması	Performans yönetiminin yön vermek ve kontrol etmek için kullanılması	
Amaç	Ana amaç yararlı olmak	Performans göstergeleri toplumsal aktivite ya da servislerle alakalı; zayıf ölçülebilirlik	Performans göstergeleri toplam ya da ürün başına karla alakalı; güçlü ölçülebilirlik	Ana amaç karlı hizmet sağlamak
		Sonuçların ölçülememesi sebebiyle performans bazlı ödeme yapmak zor	Sonuçların ölçülebilmesi sebebiyle performans bazlı ödeme yapmak kolay	
Ödenek	Ödenek hizmet ilişkisi yok (vergi)	Örgüt üzerinde baskı zayıf; performans bazlı ödüllendirme sistemleri az gelişmiş	Örgüt üzerinde güçlü baskı; performans bazlı ödüllendirme sistemleri çok gelişmiş	Ödenek hizmet ilişkisi var (satış)
		Performans yönetimi sembolik	Performans yönetimi fonksiyonel	
Kontrol	Farklı seviyelerde birçok paydaş tarafından; zayıf inisiyatifler	Ayrılmış paydaş çıkarlarına hizmet etmek için karmaşık tasarım	Hissedar çıkarlarına hizmet etmek için basit tasarım	Piyasa ve hissedarlar tarafından; güçlü inisiyatifler
		Performans yönetimi sembolik	Performans yönetimi fonksiyonel	
		Performans yönetiminin sadece hesap vermek için kullanılması	Performans yönetiminin yön vermek ve kontrol etmek için kullanılması	

Kaynak: Reichard ve Helden (2015:6)

Tablo II. Stratejik Yönetim Süreci

*Planlar ve Programlar *Paydaş Analizi *GZFT Analizi	Durum Analizi	Neredeyiz?
*Kuruluşun Varoluş Gerekçesi *Temel İlkeler	Misyon ve İlkeler	Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
*Arzu Edilen Gelecek	Vizyon	
*Orta Vadede Ulaşılabilecek Amaçlar *Spesifik, Somut ve Ölçülebilir Hedefler	Amaçlar ve Hedefler	
*Detaylı İş Planları *Maliyetlendirme *Performans Programı *Bütçeleme	Faaliyetler	Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
*Amaç ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri	Stratejiler	
*Raporlama *Karşılaştırma	İzleme	Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?
*Geri Besleme *Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi *Performans Göstergeleri *Uygulamaya Yönelik İlerleme ve Sonuçların Değerlendirilmesi	Performans Ölçme ve Değerlendirme	

Kaynak: DPT (2006:5)

3. STRATEJİK YÖNETİMİN KAMUDA UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Stratejik yönetim kamu kurumlarının var olan yönetim yaklaşımını dönüştürmek veya düzenlemekte bazı güçlükler yaşamaktadır. Bu güçlükler Hukuksal, Yapısal ve Yönetimsel olmak üzere üç kategoride toplanmaktadır. Güçlüklerin temel sebepleri çevresel koşullar olmakla beraber kurum yöneticilerinin idari tercihlerinden de kaynaklanan sorunların da olduğu tespit edilmiştir.

3.1. Hukuksal Sorunlar

3.1.1. Amaçların Muğlak Olması

Stratejik yönetim, stratejik planlama sırasında belirlenen performans göstergelerinin sürekli olarak izlenmesi ve yine planlamada belirtilecek periyotlarda analiz edilmesi sonucu ulaşılabilecek veri aracılığıyla örgütün kontrolünün sağlanacağını öngörür. Performans göstergelerinin belirlenmesi idari inisiyatifte bırakılmamış 5018 sayılı kanunun 9.Maddesinde kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir. Yine bu göstergelerin yıl içerisinde periyodik ölçümünün yapılması Devlet Planlama Müsteşarlığı tarafından yayınlanan ‘Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar’ yönetmeliğinin 16.Maddesinde açıkça belirtilmiştir. Fakat bu tür programların oluşturulması bazı kurumlar için görüldüğünden daha da zor olabilir.

Belediyeleri örnek alacak olursak, belediyelerin görevlerinin bir kısmı 5393 sayılı Belediyeler Kanunu’nun 14.Maddesinin “a” bendinde şu şekilde ifade edilmiştir; “[Belediyeler] İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta,

itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.”

Bu madde belediyelerin kuruluş amaçlarını yüzeysel açıklamakta, her biri kendi içerisinde çok geniş uygulamalar ve farklı yöntemler içerebilecek ‘meslek ve beceri kazandırma’ veya ‘kültür ve sanat’ gibi amaçların detaylarını belirtmemektedir. Bu durum belediyelere yönetsel özerklik kazandırmış olmakla beraber performanslarının kurum içi ya da denetleyici kurumlar aracılığıyla denetlenmesini zorlaştırmaktadır. Performans ölçümü performans göstergelerini referans alacağı için, eğer belediyeler göstergelerini “kolay” uygulamalara göre planlarsa performans değerleri yüksek çıkacak ama elde edilen kazanımların kurum hedef kitlesine katkısı düşük olacaktır (Wilson, 1996:36).

3.1.2. Çakışan Amaçların Olması

İşletme yöntemi olarak stratejik yönetim başlığı altında aktarıldığı üzere stratejik yönetimin son aşaması izleme kontrol faaliyetlerinden oluşur. Bu faaliyetler yine aktarıldığı üzere planlama sırasında belirlenen performans göstergeleri referans alınarak yapılır. Bu göstergeler ise örgütün hedefleri analiz edilerek belirlenir. Kendileri için kanunlar tarafından belirlenen hedeflerin aykırı olması sebebiyle, bazı kamu kurumları gösterge değerleri arasında sıfır-toplam bir ilişki ortaya çıkmaktadır.

KHK/640 sayılı kararnamenin 2.Maddesinin “a” bendinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığının görevlerinden biri “...gümrük hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, belirlenmiş standartlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve denetlemek.” olarak belirtilmiştir. Kurulştan, alanına giren hizmetleri hızlı şekilde yapması ve çalışmalarında etkili ve verimli olmayı gözetmesi istenmektedir. Aynı kararnamenin takip eden “f” bendinde bakanlığın bir diğer görevi de “...Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak suretiyle kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak.” olarak belirtilmiştir.

Bu durumda kurumla ilgili stratejik yönetimin bir parçası olan performans yönetimi gereğince “hız” ve “güvenlik” şeklinde iki gösterge oluşturulması beklenir. (DPT, 2006:5) Örgütün bu göstergelerin ikisini de aynı anda gözetmesi durumunda çalışanlar için kafa karıştırıcı bir durum ortaya çıkacaktır. İşler ne kadar hızlı olursa o kadar güvenlik açığı ortaya çıkacak, ne kadar güvenlik uygulaması yapılırsa o kadar yavaş olacaktır. Yöneticinin çalışanları hedefler arasında anlık gelişmelere göre yönlendirmesi ve bazen bir hedef için diğerinden taviz vermesi gerekebilir.

3.1.3. İstihdam Güvencesi

Stratejik yönetim, örgüt üyelerinin, örgüt hedeflerine zamanında varmak için koordine edilmesini ve hedefe giden yolda performans ölçümleriyle sorunların tespit edilip giderilmesini öngörür. Özel sektörde performans ölçümleri sonrasında örgütün hedeflerine ulaşmasına engel olan ya da bu süreci yavaşlatan çalışanlar eğer yöneticinin tüm çabalarına rağmen geri kazanılamazlarsa örgütten uzaklaştırılırlar (Strebler, 2004:37). Fakat bu durum kamu yönetiminde o kadar kolay değildir.

Kamu çalışanlarının hak ve sorumlulukları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanun devlet memurlarıyla ilgili birçok konuda hükümler içermekle beraber devlet memurlarına geniş istihdam güvencesi de sağlamaktadır. Kanun korumasında olan kamu görevlilerinin özel çaba sarf etmedikleri sürece işlerini kaybetmeleri son derece zordur. 657 sayılı kanunun devlet memurlarına ilişkin disiplin cezalarını düzenleyen 7. kısmının 125. Maddesine bakıldığında, bir memurun verilen görevi “tam ve zamanında” yapmaması durumunda uyarma, kınama ya da en ağır ceza olarak 1/30 ‘dan 1/8 oranına kadar aylıktan kesme cezaları verilebilmektedir. Bir memurun işten bir daha dönmek üzere çıkarılması için bir yılda özürsüz 20 gün işe gelmeme, yüz kızartıcı suç işleme ya da siyasi partilerle ilişkisi bulunma gibi hükümleri ihlal etmesi gerekmektedir. İşten çıkarılma ile ilgili hükümlerin hiç biri kamu çalışanının

performansı ile ilgili değildir. Mesai saatinde ne kadar çalıştığına bakılmaksızın bir kamu çalışanının işe zamanında gelip zamanında çıkması durumunda işten çıkarılması olanaksız gibidir.

Bu durum kamu çalışanlarının bir hedefe yönlendirilmesi için elinde özel sektöre göre çok az motivasyon aracı bulunan kamu yöneticilerinin işlerini daha da zorlaştırmaktadır. İstihdam garantisi olan çalışanlar yöneticilerin yön birliği sağlamak amacıyla alacağı idari kararlara uymak istemezlerse her zaman ilgili kanundaki haklarını öne sürebilirler.

3.1.4. Cari Yıl Bazlı Bütçe

Özel sektörden farklı olarak kamu kurumlarında yıl sonunda arttırılan fonlar sonraki yıla ek ödenek olarak aktarılamaz ya da ödüllendirme amacıyla örgüt çalışanları arasında bölüştürülemez. Bu hükümler 5018 sayılı kanunun 20. Maddesi “d” bendinde “Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır” ve “f” bendinde “Cari yılda kullanılmayan ödenekler yıl sonunda iptal edilir” şeklinde ifade edilmiştir.

Etkinlik ve verimlilik stratejik yönetimin kamuya getirilmesinin temel sebeplerindendir (Güven, 2014:65). Fakat, yıl sonunda harcamadığı ödeneklerden dolayı herhangi bir ödül almayacağını bilen üst yöneticiler, kendilerine ayrılan bütçeyi planlanandan daha verimli kullanmak için zaman harcamayacaklardır (Wilson, 1996:130). Verimliliğin değerlendirilmesi için aynı kanunun 63. Maddesiyle görevlendirilmesine hükmedilen iç denetçiler, kaynakların planlanan bütçeye göre verimliliğini inceleyebilirken, kurum üst yöneticisi inisiyatifıyla çeşitli alanlarda tasarruf edilebilecek ödenek kalemlerini tespit etmeleri oldukça güç olacaktır.

Hukuksal sorunlar bu çalışmada ele alınan kategoriler arasında düzeltilmesi en zor olan alandır. Kanun değişiklikleriyle bu çakışan amaçlar ve muğlak amaçların olumsuz etkisi yeni kurumların örgütlenmesi ve daha açıklayıcı olunmasıyla bir oranda kontrol altına alınabilecek olsa da cari yıl bazlı bütçe ve istihdam güvencesi sorunları üretilecek çözümler yeni sorunlar yaratabilir. Cari yıl bazlı bütçesinin, özel sektörde olduğu gibi proje bazlı ya da devri bütçeye dönüştürülmesi mali disiplinin bozulmasına ve merkezi yönetimin bütçe üzerinde denetiminin azalmasıyla bütçenin kötüye kullanımına sebep verebilir. (Ergen, 2016:112) Kamu çalışanlarına verilen istihdam güvencesinin kaldırılmasının performansı olumlu etkilemesi öngörülebilir olsa da bu tür bir değişiklik sonrasında kamu çalışanlarının siyasi iktidarın baskılarına karşı korunması mümkün olmayacaktır. (Demir, 2011:63) Bu durumda işini korumak isteyen çalışanlar kamunun değil, siyasi iktidarın çalışanları olarak hareket etmek zorunda kalabilirler.

3.2. Yapısal Sorunlar

3.2.1. Merkeziyetçi Devlet Yapısı

Türkiye’de kamu kurumlarının teşkilatlanması Amerika ve Avrupa’da ki birçok ülkeye göre daha merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. İl ve ilçe belediyelerinin kendi meclisleri olmasına rağmen bu meclislerin karar alma yetkisi sadece kendi bölgeleriyle alakalı, sınırlı konulardadır. Aralarında binlerce kilometre uzaklık bulunan ve farklı demografik özelliklere sahip topluluklara hizmet veren hastane, polis ya da posta gibi teşkilatlar tek merkezden yönetilmektedir. Bu teşkilatları ilgilendiren yönetmelikler bağlı buldukları bakanlıklarca belirlenmekte ve güncellenmekte, yine merkezden atanan vali bu teşkilatlara amirlik etmektedir. Kamu sektöründeki merkeziyetçi yapı stratejik yönetimin sağlıklı uygulanabilmesi için gerekli olan planlama ve bütçe kullanımı gibi konularda ast kuruluşlarla yetki paylaşmayı zorlaştırmaktadır (Söyler, 2007:112). Başka bir deyişle, kamu kuruluşlarının yarışmaları için kurgulanması gereken rekabet ortamı merkeziyetçi yapı sebebiyle ya hiç oluşmamakta ya da zayıf kalmaktadır.

Stratejik planlama süreciyle ilgili hazırlanan kılavuzun kendisi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Çok farklı alanlarda faaliyet gösteren kurumlar için tek kılavuz yayımlanmıştır ve kurumlar alanlarının

ihtiyaçlarına cevap vermiyor olmasına rağmen bu kılavuzlara uymaya gayret göstermektedir. Bu durum stratejik yönetim sürecinin kalitesini etkilemektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2015:47).

3.2.2. Koordinasyon

Kamu kurumları kendilerine verilen görevleri, çoğu zaman kurumun dışında bir otorite tarafından belirlenen kurallara ve bütçeye uymak şartıyla gerçekleştirmek üzere kurulurlar. Kurumların kuralları ihlal etmesi ihtimaline karşı çeşitli denetleyici mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu sebeple kurum yöneticileri denetleme sırasında ya da sonrasında zor durumda kalmamak için örgüt içerisinde işlerin usulünce yapıldığından emin olmaya gayret ederler. (Wilson, 1996: 2018)

Stratejik yönetim de benzer şekilde kamu kurumlarının gündemine gelmiş, bu yaklaşımın somut çıktısı olan stratejik plan kurumlar tarafından hazırlanmaya başlamıştır. Fakat stratejik planlamayı denetlemekle görevli kurumların çeşitli olması ve aralarında koordinasyon eksikliği bulunması uygulanabilirlik kaygısı taşımadan hazırlanmış stratejik planların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Stratejik yönetim kapsamında olan performans programı, bütçe ve iç kontrol çalışmalarından Maliye Bakanlığı, planlamadan Kalkınma Bakanlığı ve denetimden Sayıştay sorumludur. “Her kurum sürece kendilerine verilen sorumluluklar çerçevesinde bakmakta, stratejik planlama sürecinin bütünü gözden kaçırmaktadır” (Songür, 2015:68). Bu üç kurumun görevlerini senkronize şekilde gerçekleştirmemesi, kamu kurumlarının stratejik yönetime geçişi öncelikleri arasına almamasına, bu konuda rahat davranmasına sebep olmaktadır. 2012 senesinde İstanbul, İzmir ve Ankara Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planları üzerinde yapılan bir araştırmaya göre “izleme ve değerlendirme” ve “maliyetlendirme” alanı bu belediyelerin planlarının en zayıf yönleri olarak tespit edilmiştir. (Kerman; Altan; Öztop, 2012:99) Bu iki zayıf yön de stratejik planların performansının ölçülmesinde en önemli verilerin toplanmasının beklendiği alanlardır. Koordinasyon sorunu sebebiyle doğrudan müdahale edilmeyen bu belediyeler, stratejik planlarında son derece kritik alanlarda spesifik olmaktan kaçınmış, geniş zaman çizelgeleri ve maliyet tahminleri beyan etmekle yetinmişlerdir.

3.2.3. Üst Yönetimin Değişkenliği

Örgüt yönetiminde yapılacak herhangi bir değişikliğin çalışanlara izah edilmesi örgütün üst yöneticisinin görevidir (Wilson, 1996:254). Üst yönetici toplantılar, lansman ve motivasyon etkinlikleri gibi teknikler ve ast yöneticilerin de yardımıyla örgütün tüm çalışanlarının değişiklikleri içselleştirmesine öncülük etmelidir. Bunu yapabilmesi için üst yöneticinin değişikliğin büyüklüğüne bağlı olarak orta ya da uzun vadeli değişim yönetimi uygulamalarını bizzat yönetmesi gerekir. Değişim süreci tamamlanmadan yapılan üst yönetici değişikliklerinde, özellikle de yeni yönetici kurum dışından atanmışsa, süreç terk edilebilir ya da ikinci planda kalabilir. Bu kamu yönetiminde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin son üç eski genel sekreterinin ortalama görev süresi üç-buçuk yıldan, İstanbul Emniyet Teşkilatının son üç eski il müdürünün ortalama görev süresi üç yıldan biraz fazladır. Son üç eski Posta Teşkilatı Genel Müdürünün ortalama görev süresi ise 4 yıldır, bunlardan bir tanesi sadece bir yıl görev yapmıştır.⁵ Özel sektörde ise durum çok farklıdır. Birçok büyük şirketin üst yöneticisi uzun seneler görev yapmakta, örgütlerinin kurumsallaşma sürecine liderlik etmekte ve yeni işletme eğilimlerine uyum süreçlerine nezaret etmektedir. Vehbi Koç 1938 yılında kurduğu Koç Holding'in yönetimini 46 yıl sonra, 1984'de devretmiştir. Yerine geçen oğlu Rahmi M. Koç ise 19 yıl boyunca holdinge liderlik etmiştir. Dünyanın en büyük yapımcı şirketlerinden Amerika merkezli Twenty-First Century Fox şirketinin icra kurulu başkanı Rupert Murdoch 38 yıldır bu görevi sürdürmektedir. Henry Schein'ı 10 milyar dolarlık değeriyle

⁵ İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Ramazan Evren (2004-2005), Mesut Pektaş (2005-2009), Adem Baştürk (2009-2014); İstanbul Emniyet Müdürlüğünde Celalettin Cerrah (2003-2009), Hüseyin Çapkın (2010-2013), Selami Altınok (2013-2015); PTT A.Ş.'de İbrahim Şahin (2003-2005), Osman Tural (2005-2014), Harun Maden (2015-2016) görev yapmıştır.

Avrupa ve Amerika’nın en büyük dış malzemeleri üreticisi haline getiren Stanley Bergman bu kurumda 27 yıldır icra kurulu başkanlığı yapmaktadır.

3.2.4. Siyasi kararlar

Kamuda stratejik yönetimi güçleştiren sebeplerden biri de siyasi sebeplerle alınan kararlardır. Bir kamu kurumu siyasi iktidarın talimatını yerine getirmekle stratejik hedefleri arasında kaldığında talimatı yerine getirmeyi seçmek durumundadır. İktidarın talimatının kurum stratejik hedefleriyle ilgili ya da ilgisiz olması veya stratejik hedeflere ulaşmayı engelleyecek olması önemli değildir. Devleti yönetme hakkını seçimlerle almış iktidar halktan gelen tepkiye göre, rasyonel ya da tutarlı olma kaygısı taşımadan, pozisyon alma eğilimindedir (Divanoğlu, 2017:401).

Milli Eğitim Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planında ilk okul öğrencilerinin liseye geçişinde yapılan TEOG sınavının yeniden düzenlenmesiyle ilgili bir faaliyet yoktur (MEB, 2015:32-66). Fakat Eylül 2017’de siyasi iktidar bu sistemin halkın tepkisine sebep olduğunu ve şikayetlerin ciddi seviyelere ulaştığını sebep göstererek sınavın değiştirilmesi talimatını vermiştir (Hürriyet, 2017, 18 Eylül). Kısa sürede kaldırılan sınav ve yeni sistemin belirlenmesinde kullanılan kaynaklar daha önce planlanmayan bir faaliyet için kullanıldığı için aslen kullanılacakları faaliyetlerden feragat edilmesi gerekebilir. Nihai amacı toplum beklentilerini karşılamak olan iktidarın bu kararı anlaşılır durumdadır fakat kurumun stratejik yönetimine olumsuz yansiyabilir.

Yapısal sorunlar arasında koordinasyon, üst yönetimin değişkenliği ve siyasi kararlar aslında stratejik yönetimin sıkı bir disiplinle uygulanması sonucunda olarak ortadan kaldırılabılır. Stratejik planla belirlenecek görevlerde koordinasyona yer ayrılması, kurumların üst yöneticilerinin kurumun stratejik hedefleri gözetilerek atanması ve performanslarının yine stratejik plandaki göstergelerle ölçülmesi ve siyasetin stratejik planlara bağlı kalmakta kararlı durması yapısal sorunları büyük oranda çözecektir.

Güvenlik politikaları başta olmak üzere, çeşitli sebeplerle korunan merkezî devlet yapısı soruna karşı ulusal stratejik programların artırılması faydalı bir çözüm olabilir. Kurumları ulusal stratejik programlar çerçevesinde kümelenen bu yaklaşım gelişmiş ülkelerde kullanılmaktadır. Norveç’in Global Uzmanlık Merkezleri, ABD’nin Mühendislik Araştırma Merkezleri, Almanya’nın Araştırma Kampüsleri programları bu alanda önemli örneklerdir. Bu merkezler altında iş birliği yapan kamu kurumları odaklandıkları alanın ihtiyaçlarına uygun yöntemlerle çalışma imkanı yakalamaktadır. Ayrıca bu programlar kamu kurumlarının hedeflerine ulaşmak için özel sektörle çalışması için verimli bir platform görevi üstlenmektedir. (Kroll, 2016:7-23)

3.3. Yönetimsel Sorunlar

3.3.1. Üst Yönetim Desteği

Örgütler var olan çalışma kültürleriyle ilgili yeni düzenlemelere direnç gösterirler (Wilson, 1996:116). Bu sebeple hangi konuda olursa olsun üstten aşağıya getirilen yenilikler eğer yenilikçinin kararlılığıyla gelmezlerse örgüt tarafından göreceği dirence yenik düşebilirler. Bu durumda yenilikler prosedür olmaktan dışarı çıkamaz ve istenildiği gibi gerçekleşmez. Kamu kuruluşları için stratejik planlamayı zorunlu kılan 5018 sayılı kanun 2005 senesinde çıkarılmış olmasına rağmen “Türk kamu yönetiminde gerek stratejik planlama uygulamalarında gerekse stratejik yönetim sürecinde [hala] sahiplenme sorunu yaşanmaktadır” (Yıldırım; Tahtalıoğlu, 2016:188).

Stratejik planlar kamu kurumları tarafından bir şekilde hazırlanmakta ve ilgili kurumlara gönderilmektedir. Fakat sonrasında ilgili yöneticiler tarafından kendi planlarıyla uyumlu geri besleme, ödül ya da ceza uygulamaları yapılmadığı veya en azında planları temel alan istişareler gerçekleşmediği için planlar rafa kaldırılmakta, kurumların karar süreçlerine etki edememekte veya sadece kanuni yükümlülüklerin yerine getirilmesi için uygulanabilirliğine bakılmaksızın hazırlanmaktadır.

Üst yöneticinin örgütün başarısının nihai sorumlusu olduğu düşünüldüğünde bu anlaşılır bir durumdur. Üst yönetici astlarını hakim olduğu yöntemlerle yönetmek isteyecek, bilgisiz ya da tecrübesiz olduğu yöntemlerin kullanılması durumda kontrolü kaybetme riskini almak istemeyecektir (Wilson, 1996:224). Ayrıca, stratejik yönetim gelecek odaklı olduğu için bir defa hedeflere odaklandıktan sonra üst yöneticilerin değişiklikleri açıklamaları zorlaşabileceği için bu “fiili” haklarından vazgeçmek istemeyebilirler (Kerman; Öztop, 2014:97).

3.3.2. Paydaş Katılımı

Bir üst yönetici başında bulunduğu örgütün geleceğiyle ilgili tasavvurda bulunabilir. Örgütün ileride ulaşmasını istediği nihai konum ve kaynakları tek başına belirleyebilir. Fakat bu durumda belirlediği hedefler büyük olasılıkla örgütün var olan kapasitesiyle ulaşabileceği gerçekçi hedefler değil, üst yöneticinin bireysel hayallerinin ürünü olacaktır. Bu şekilde oluşturulan bir stratejik planın uygulamaya konulması durumunda da zaten sınırlı olan kaynaklar israf edilecek, belki de örgüte telafisi mümkün olmayan zararlar verecektir.

Bu durumdan kaçınmak için, önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere, stratejik yönetim iç ve dış çevre analizleriyle başlar. Analizler ise sadece yönetim kadrosuyla yapılmaz. Mümkün olduğunca çeşitli alanlardan iç ve dış paydaşların sürece katılımı sağlanır. Örgüt içerisindeki ihtisas alanlarından uzmanlar ve birim yöneticileri, örgütün hizmet ettiği hedef gruptan temsilciler ve anahtar tedarikçiler gibi paydaşların stratejik yönetimin analiz ve mümkünse strateji geliştirme aşamalarına katılmaları uygulanabilir amaç ve hedeflerin oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Buna rağmen bazı kamu kurumlarının stratejik planlarını dar kadrolarla hazırladığı tespit edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015:44).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) 2008-2012 stratejik planını dört akademik personel ve altı personelle, 2013-2017 planlarını üç akademik personel ve iki asistanla hazırlamıştır. Süreç kurumun genel müdürü tarafından yönetilmemiş, yönetim kurulu tarafından bir akademik personel proje yöneticisi olarak atanmıştır⁶ (TODAİE SP, 2013:2). Devlet Opera ve Balesi 2013-2017 Stratejik Planının hazırlanma sürecini üst yönetici bizzat yönetmiş fakat çalışmalar sırasında paydaş görüşleri sadece anket ve yazışmalarla alınmış, paydaşlarla hiç toplantı yapılmamıştır (DOPGM SP, 2013:7). Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu 2014-2018 Stratejik Planında ise iç ve dış paydaşların süreci katılımına özen gösterilmiş ama sadece yöneticilerin görüşleri alınmıştır (Ceza İnfaz, 2014:8-9).

Yönetimsel sorunların çözümü hukuksal ve yapısal sorunlara göre daha hızlı gerçekleştirilebilir. Bu alandaki sorunların temel kaynağı kurumun üst yöneticisidir. Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu tarafından yayınlanan bir raporda kamu yöneticilerinin önemli bir kısmının stratejik yönetime inanmadıkları ve stratejik yönetimin gerektirdiği niteliklere sahip olmadığı, bu niteliklere sahip yöneticilerin olduğu kurumlarda stratejik yönetime geçişin ve bu süreçte gerçekleşen değişimlerin daha sağlıklı olduğu, çalışanların yeni düzenlemeleri daha fazla sahiplendikleri tespit edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015:42).

2015-2016 yıllarında Kamu Hastahane Birliklerinin misyon ve vizyon bildirgelerinde yapılan inceleme sonucunda bildirgelerin başarılı ögelere sahip olmadığı ve profesyonel yönetim anlayışı beklentisini karşılamadıkları ifade edilmiştir. Çalışma kapsamında hedeflenen 89 KHB'nin 46'sının misyon ve vizyon bildirgelerine hiç ulaşamamış, üç tanesinin ise web-sitesinde bu bildirgelerin olmadığı tespit edilmiş, ayrıca e-posta yoluyla temin edilmiştir. Stratejik yönetimin temel unsurlarından olan misyon ve vizyon bildirgelerindeki eksikliklere muhtemel sebep olarak bu kurumların yöneticilerinin bildirgelerin hazırlanması konusunda yeterli bilgi sahibi olmamaları gösterilmiştir (Yavuz ve Döven, 2018:76-94) Üst

⁶ 2008-2012 Stratejik Planı Doç. Dr. Örsan Ö. Akbulut, 2013-2017 Stratejik Planı Prof. Dr. Neşe Songür tarafından hazırlanmıştır. Kurum genel müdürlüğünü 2008-2013 yılları arasında Prof. Dr. Eyüp Günay İsbir, 2013-2018 yılları arasında ise Prof. Dr. Onur Ender Aslan yapmıştır.

yöneticilerin eğitilmesi, değiştirilmesi ve merkezi yönetim tarafından sıkı denetime tabi tutulması yönetsel sorunların çözümüne fayda sağlayabilir.

SONUÇ

Stratejik yönetimin temelinde örgütün gelecekte yapacağı faaliyetleri yazılı bir doküman (plan) olarak iç ve dış paydaşlarına beyan etmesi ve zamanı geldikçe dokümana uygun şekilde bu faaliyetleri gerçekleştirilmesi (uygulama) önerilmektedir. Gelecekte yapılacağı beyan edilen faaliyetlerin gerçekçi olması için örgütün bulunduğu konumu anlaması (analiz) ve faaliyetlerin yazılı dokümana uygun gerçekleştiğinden emin olunması için takip (izleme ve kontrol) etmesi gerekmektedir.

Genel hatlarıyla sade prensiplere dayanan stratejik yönetimin Türkiye kamu yönetiminde uygulanmasında sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunları hukuksal, yapısal ve yönetsel kategoriler altında ifade etmek mümkündür. Yönetsel sorunların kök sebebi kurumların üst yöneticilerinin stratejik yönetime inanmaması ya da yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmamasıdır. Yönetsel sorunların çözümü için üst yöneticilerin eğitilmesi veya değiştirilmesi gereklidir.

Yapısal sorunların kök sebebi seçmen, siyasetçi ve bürokratlar arasındaki karmaşık ilişkiler ağıdır. Siyaset kurumu bir yandan bürokrasinin planlı çalışması için stratejik yönetimi benimseme girişiminde bulunmuş olsa da diğer yandan yeniden seçilebilmek için seçmenin öngörülen ve öngörülemeyen taleplerine karşılık vermek durumundadır. Ayrıca, devletin bütünlüğünü korumak için kamu kurumlarının kontrol ve denetimini sağlamakla sorumlu olan siyaset kurumu, ihtiyaç dahilinde olsa dahi, kamu kurumları arasında özerkleşme ve farklılaşma eğilimlerini sınırlandırmaktadır. Yapısal sorunların bir kısmı siyasetçilerin kamuda stratejik yönetimin etkinliğini azaltacak politikalarla kaçınılabilir düzeltililecek olsa da merkezî devlet yapısı sorununun çözümü için seçmen, siyasetçi ve bürokrat mutabakatıyla devlet yapısında yerleşme yönünde büyük değişiklikler yapılması önerilmektedir.

Hukuksal sorunların çözümü stratejik yönetimin kamuda uygulanmasında karşılaşılan sorunlar arasında çözümü en zor olanlardır. Hukuksal sorunların kök sebebi toplumsal sözleşme gereğince devlet kurumuna yüklenen sorumlulukların kapsamının tespit edilemeyecek kadar geniş olması ve toplumun talepleri doğrultusunda sürekli değişkenlik göstermesidir. Sınırsız talepleri sınırlı kaynaklarla karşılama çabasında olan kamu kurumlarının kaynak kullanımını kontrol altında tutmak için geliştirdiği politikalar hukuksal sorunların çözümünü daha da zorlaştırmaktadır. Buna rağmen, hukuksal sorunların olumsuz etkisinin azaltılması için kamu kurumlarının mali ve idari özerkliğinin artırılması önerilmektedir.

Stratejik yönetim başarısını kanıtlamış bir yöntem olarak örgütler için önemli bir seçenek olma özelliğini korumaktadır. Fakat, kamu kurumlarında stratejik yönetimin teoride açıklanan süreç ve araçlarının özel sektörde görülen verimlilikle uygulanması mümkün görünmemektedir. Var olan koşullar altında Türkiye’de kamu kurumları stratejik yönetimi bir bütün olarak uygulamaktan ziyade kendi ihtiyaçları için uygun süreç ve araçları yönetim sistemlerine dahil etmeli, örgütü bir bütün olarak olmasa da uygun olan faaliyet alanlarını bu yöntemle yönetmelidir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. Argun (2012), Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.45, Sayı.4, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1-24.
- Barca, M. ve Balcı, A. (2006), Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 39 No.2, 29-50.
- Barnard, Chester I. (1938), *The Functions of the Executive*, Harvard Üniversitesi Yayınları, Cambridge, Massachusetts.
- Bryant, S. (1997), *Strategic Management: Developing and Realizing a Strategic Vision*, *Public Management*, No.79/10, 18-20.
- Ceza İnfaz (2014), *Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu 2014-2018 Stratejik Planı*. Ankara, Türkiye.
- Carron, Gabriel (2010), *Strategic planning: Concept and Rationale*, International Institute for Educational Planning, UNESCO Yayınları, Paris, Fransa.
- Chandler, Alfred D. (1962), *Strategy and Structure: Chapter in the History of the Industrial Empire*, M.I.T. Yayınları, Cambridge, Massachusetts.
- Demir, Fatih (2011), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, No.2/18, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, 63-84.
- Dinçer, Ömer (2013), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Divanoğlu, Sevilay Uslu (2017), *Siyasal İletişim Sürecinin Belirleyicileri*, *International Journal of Social Science*, Aksaray Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü, 399-415.
- DOPGM SP (2013), *DOPGM 2013-2017 Stratejik Planı*. Ankara, Türkiye.
- DPT (2006), *Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, Türkiye.
- Ergen, Zuhâl (2016), *Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-İ Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe Ve Harcama Usullerinde Dönüşüm*, *Ekonomi Bilimleri Dergisi* No 1/8, Çukurova Üniversitesi, 93-115.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, No 2759, DPT Yayını, Ankara, Türkiye.
- GTB SP (2013), *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı*, Ankara, Türkiye.
- Güçlü, Nezahat (2003), *Stratejik Yönetim*, *Gazi Yönetim Dergisi*, Gazi Üniversitesi, No.23/2, 61-85.
- Güven, Ahmet (2014), *Kamu Yönetiminde Geleceğin İnşasında Stratejik Bakış*, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, No.2/2, 63-80.
- Hürriyet (2017, 18 Eylül), *Başbakan Yıldırım TEOG Sonrası Sistemin İpuçlarını Verdi*, *Hürriyet.com*. 24 Mayıs, 2018 tarihinde <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-yildirimdan-onemli-aciklamalar-40582417> sitesinden erişildi.
- Kalkınma Bakanlığı (2015), *Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, No. 2942, DPT Yayını, Ankara, Türkiye.
- Kerman, Uysal; Altan Yakup, Öztop, Sezai (2012), *Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği*, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt.4, Sayı.1, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi, 89-100.

- Kerman, Uysal; Öztop, Sezai (2014), Kamu Çalışanlarının Örgütsel Değişim Yönetimine Yönelik Algısı, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı.1, Süleyman Demirel Üniversitesi, 89-112.
- Kroll, Henning (2016), Supporting New Strategic Models of Science-Industry R&D Collaboration – A Review of Global Experiences, Working Papers Firms and Regions, No. R2/2016, Fraunhofer Sistem ve İnovasyon Araştırma Merkezi, Karlsruhe, Almanya.
- Maliye SP (2013), Maliye Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Mainerdes, Emerson Wagner; Ferreira, João J.; Raposo, Mário L. (2014), Strategy and Strategic Management Concepts: Are They Recognised by Management Student, *Ekonomie a Management Journal*, No.17/1, Wolter Kluwer Yayınları, 43,61.
- MEB (2015), Milli Eğitim Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Reichard, Christoph; Helden, Jan van (2015, Mart 30), Commonalities and Differences in Public and Private Sector Performance Management Practices; A Literature Review, *Kamu Muhasebesi ve Yıllık IRSPM Yükümlülüğü Panelinde Sunulan Makale*. Birmingham, İngiltere.
- Ritson, Neil (2011), *Strategic Mangement*, Neil Ritson & Ventus Publishing APS, New York, ABD.
- Schendel, Dan; Ansoff, Igor; Channon, Derek (1980), Statement of Editorial Policy, *Strategic Management Journal* Vol.1, No.1, 1-5.
- SGK SP (2017), Sosyal Güvenlik Kurumu 2017-2019 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Songür, Neşe (2015), Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme, *Strategic Public Management Journal* No.1, 56-78.
- Söyler, İlhami (2007), Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/ Güçlükler), *Maliye Dergisi*, No. 152, 103-115.
- Strebler, Maria (2004), Tackling Poor Performance, IES Research Networks, Institute for Employment Studies, Rapor No. 406, Brighton, İngiltere.
- Taylor, John; Miroiu, Adrian (2002), Policy-Making, Strategic Planning and Management of Higher Education, *Papers on Higher Education, Regional Univerity Network on Governance and Management of Higher Education in South East Europe*, UNESCO-CEPES Yayınları, Bükreş, Romanya.
- TODAİE SP (2013), TODAİE 2013-2017 Stratejik Planı, Ankara, Türkiye.
- Yavuz, Mehtap; Döven, Musa. S (2018), Misyon Ve Vizyon İfadeleri Kurumu İfade Etmekte Midir: Kamu Hastane Birlikleri Örneği, *Stratejik Yönetim Araştırmaları Dergisi*, No.1, Vol.1, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, 67-100.
- Yıldırım, Handan; Tahtaloğlu, Hava (2016), Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulamasında Sahiplenme ve Katılım Sorunları, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* No.6-2, 181-196.
- Wilson, Q. James (1996), *Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, TODAİE Yayınları, Ankara, Türkiye.

Constraining Factors in Realizing Strategic Plan Objectives by Local Authorities in Zambia: Case of Kitwe City Council

Thomas Kweku TAYLOR¹
Francis MUWOWO²
Zelita L. PHIRI³

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 7, pp. 98-119
2018 (1)
DOI: 10.25069/spmj.455404
Received: 28.08.2018
Accepted: 03.09.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Abstract

The purpose of the study was to determine the constraining factors in realizing strategic plan objective by Kitwe City Council in Zambia. This was a case study that focused on the strategic plan of the Council for the period 2012 to 2016. The research used qualitative methodology that also employed grounded theory methods during the data collection, i.e., interviews and documentary reviews. Content analysis was the main analytical tool utilized for the analysis.

The results of the study indicated that, the City Council had an ambitious plan which was unrealistic in the sense that within the plan period, too many priority projects were incorporated in the plan. Furthermore, the implementation of the plan lacked committed leadership drive and visioning at the departmental level of the institution, lacked ownership of the strategic plan document, inadequate financial resources generated by the Council to finance the projects, non-coordination and harmonization of strategies in implementation of strategic activities by the departments within the council, political interference and non-collaboration of potential cooperating partners affected the implementation of the plan, hence achieving virtually insignificant proportion of the expected outcomes of the strategic objectives.

The findings of the study provide significant and valuable information to all management of Local Authorities in Zambia and perhaps in the developing economies that perceive that formulation of strategic plan is significant to improve the service delivery to their citizenry under their areas of jurisdiction.

Key Words: *Constraining Factors, Strategic Plan, Strategy Implementation, Local Authorities, Kitwe, Zambia*

1. INTRODUCTION

Planning as a generic term is used commonly by all and sundry to mean rational and logical approach to solving problems whether experienced or perceived. Thus, within the planning literature different definitions have evolved albeit types of planning and types of management and implementation styles (Andrews, Beynon & Genc, 2017). The definition by Campbell and Fainstein (1996) was adopted as a significant reference in direct association to this paper on strategic planning. Campbell and Fainstein in their paper titled, “*The Structure and Debates of Planning Theory*” defined planning as “*the intervention with the intention to alter*

¹ D.Sc. Urban and Regional Planning, School of Built Environment, The Copperbelt University, Kitwe Zambia

² M.Sc. Urban Planning, School of Built Environment, The Copperbelt University, Kitwe Zambia

³ B.Sc. Urban and Regional Planning, School of Built Environment, The Copperbelt University, Kitwe Zambia



the existing course of events". With reference to the phrase "strategic planning" which has become a common place activity especially in both public and private sector institutions, all that the institutions perceive is to engage in self introspection to evaluate their operations and service delivery for improvement based on their strengths and opportunities to counter their recognized weaknesses and threats (Andrews, Beynon & Genc, 2017; Johansen, 2016; Nickols, 2016; Iglesias, 2015; Andrews et al. 2009; Li, Guohui & Eppler 2008). It must be stressed that institutions engage in the process of strategic planning after encountering indicators below optimum performance through external scanning of the operational and service delivery of competitors in both domestic and international economic arena (Grant, 2010: 12; Kelman & Myers, 2009). In a similar vein, Khan and Khalique (2014: 170) postulated that, "environmental scanning is used to explore new opportunities and to identify threats for making important strategic decisions". Hourani (2017: 26) also expressed that, "environmental scanning and strategic formulation are crucial to strategic management but are only the beginning of the process". The assertion by Hourani is that, generally opportunities for business are hidden in the external environment of the business (David, 2013, and Hitt et al. 2011, cited in Khan & Khalique, 2014: 171). Kelman and Myers (2009: 6) stressed that "comprehensive environmental assessment such as the SWOT (strength, weaknesses, opportunities and threats) analysis provide the organization more information about alternative activities and their consequences which is then used for prospective choices about goals or about broad kinds of activities in support of those goals". Iglesias (2016: 42), on the other hand, stated that, "*strategic planning in local government refers to the process of identifying, the strengths, weaknesses, opportunities and challenges of municipal administrative organization in order to define its mission and objectives, identify stakeholders and set up strategies that improve the efficiency of the administrative organizations*" In the same vein, Grant (2010) supported the view when he elaborated and illustrated *strategy* as the link between the firm and its environment. Contrary, in the early 1980, Kenneth Andrews defined "*strategy*" as the pattern of decisions in a company that determines and reviews its objectives, "*purposes, or goals, produces the principal plans for achieving those goals and defines the range of businesses the company is to pursue, the kind of economic and human organization it is or intend to be the nature of economic and non-economic contributions it intends to make to its shareholders, employees, customers, and communities*" (cited in Nickols, 2016: 1). Similar to the definition by Andrews (1980), is Bryson (1995) who stressed that, "Strategy is a pattern of purposes, policies, programs, actions, decisions, or resource allocations that define what an organization is, what it does and why it does that".

Brief historical highlights on the concepts of strategy and strategic planning

Strategic planning has its roots in the military (Nickols, 2016; Mainarades, Ferreira & Raposa, 2014; Blackerby, 1994). Nickols (2016: 3) highlighted that, in the military the "*strategy for a battle refers to a general plan of attack or defense. Typically, this involves arrangements made before actually engaging the enemy and intended to disadvantage that enemy. In this control, strategy is concerned with the deployment of resources*". However, it was adopted by management science experts and incorporated in business management planning particularly in the private sector institutions (Nichols 2016). In its earlier coinage, it was used to guide the military in managing battles to win rather than tactical advice about managing troops to win battles (Blackerby, 1994). Simply put and utilized in contemporary management and planning literature, strategic planning is employed by institutions and organizations to set priorities, direct and improving operations to enhance performance standards when faced with challenging economic and political conditions (Andrews, Beynon, & Genc, 2017; Ferlie & Ongaro, 2015; David, 2013; Bryson, 2011). From the military roots, strategic planning has always aimed at the big picture. Focusing on results or outcomes, rather than products or outputs Strategic planning is less concerned with how to achieve outcomes than with defining *what those outcomes should be* (Blackerby 1994). David (2013) stressed that, strategic planning includes

developing vision and mission statement performing internal (looking at the strengths and weaknesses) and external (looking at the opportunities and threats) audit establishing long term objectives and then generate and select better. Khan and Khaliq (2014: 168) reiterated that, *“the first step of strategic planning is considered as developing of a vision statement indicating what the organization wants to become. The vision serves as a motivator for the people inside and outside the organization”*

1.1 The question of Implementation of Strategic Plans

The desire and drive that management of organizations exhibit to engage in strategic planning to prioritize, direct and improve their operations seem not to be realized after the plan has been formulated (see also Mwirigi, et al. 2014; Koseoglu, 2009; Li, Guohui & Eppler, 2008; Hrebiniak, 2006). Hrebiniak (2006) disclosed that formulating a consistent strategy is a difficult task for any management team; however, making the strategy work, i.e., implementing it throughout the organization is even more difficult (Hourani 2017: 13; Mwirigi et al. 2014; Schaap, 2012; Li, Guohui & Eppler 2008; and Thompson & Strickland, 2003). Mwirigi et al. (2014) stressed that implementation in itself is a challenge because it is a process of its own altogether and requires care in its handling. To that effect, Siddique and Shadbolt (2016) expressed that the effectiveness of the whole process of planning diminishes if the formulated strategies are not implemented. Hourani (2017: 26) stressed that the failure to carry out a strategic plan into day-to-day operations of the workplace is a major reason why strategic to support the crusade to raise adequate financial resources to finance planning often fails to achieve its objectives. On the same postulations, Allio (2005) reported that an Economist survey for the period 2002 and 2004 revealed that a survey of 276 senior operating executives indicated that 57 percent of the firms were unsuccessful at executing strategic initiatives. In a similar vein, in 2006, a White paper of strategy Implementation of Chinese corporations reported that 83 percent of the surveyed companies failed to implement their strategies smoothly with only 17 percent feeling that they had a consistent strategy implementation process (Li, Guohui & Eppler, 2008). Fortune Magazine (cited in Chiuri et al. 2015: 1744) reported in their study that 90% of strategies initiated by institutions and organizations are unsuccessful. Franklen et al. (2009) cited in Houran (2017: 13) indicated that organizations fail to implement 70% of their new strategies. Similarly, Kaplan and Norton (2008) disclosed in their study that more than 90% strategic initiatives fail not due to formulation but to implementation difficulties. Koseoglu (2009) and Raps (2004) also reiterated that, statistically, it has been observed that the rate of successfully implemented strategies is between 10% and 30%. Koseoglu (2009) stressed that in most governmental institutions, the implementation of the strategies fail to take off. This assertion was on the basis of the perception that, *“The execution of strategy is not merely as clear and understood as the formulation of strategy because much more is known about planning than doing, about strategy making than making strategy work. Similar sentiments were expressed by Hrebiniak (2006); Schaap (2006); and Thompson & Strickland (2003). This reveals that there is a gap between theories and practice and may prove a challenge when making the practical work. This is true of strategic planning as institutions face challenges in implementing their plans. In view of the above expositions, Iglesias (2015: 42) reiterated that, “many strategic plans are window dressing exercises and never become implemented”. In view of the postulations regarding the failure by institutions to implement their lofty ideals enshrined in the strategic plans, what then s strategy implementation?*

This paper supports the views expressed by Wheelan and Hunger (2012), Harrington (2006), Homburg et al. (2004) and Hourani (2017). Wheelan and Hunger (2012), stressed that implementing a strategy involves taking ideas, decisions, plans, policies, objectives and other aspects of the chosen strategy and implementing them into action. Similarly, Harrington (2006) insisted that, strategy implementation is an iterative process of executing strategies, policies, programmes and action plans that allows a firm or institution to utilize its



resources to take advantage of opportunities in the competitive environment. On the contrary, Homburg, et al. (2004) went further to state that implementation is the actions initiated within the organization or institution and its relationship with external constituencies to realize the strategy. On the contrary, Hourani (2017: 14), highlighted that strategy execution is a broad domain that touches many different management areas from direction and goal setting to human resources operations culture, and the quality of leadership team that is in charge. It is upon this realization that the three definitions are very comprehensive to illustrate the complexities that institutions may encounter to ensure strategic objectives are implemented. In line with the definitions, the next section of the paper highlights the case study institution and the problem it perceived to have encountered with the strategy implementation

1.2 Case Study Institution and the Problem

A number of factors (i.e., soft, hard and mixed) are perceived to constrain the achievement of strategic objectives vis-à-vis strategic activities by institutions (Li, Guohui & Eppler, 2008). Li, Guohui and Eppler suggested that, “the factors that influence the success of strategy implementation range from the people who communicate or implement the strategy to the systems or mechanisms that are put in place for coordination and control”. This suggestion paved way for the perception of the gaps in the literature on constraints or challenges in implementing strategic plans. Thus, the empirical study by Andrews, Beynon and Genc (2017) probed on systems or mechanisms that are in place for coordination and control. In recent past, Local Authorities in Zambia have been encouraged by the Government to develop strategic plans as a means to improve their service delivery responsibilities to their citizenry and areas of jurisdictional operations at large. This is by virtue of their mandatory responsibility to execute service delivery activities to the general public at Local level (Local Government & Housing, 1991). Hence their role in implementing strategic plans is important as the challenges faced trickle down to affect the public being served.

The baffling issue is, “with or without the strategic plan, service provision has not improved, i.e., particularly, failure to accomplish strategic activities hence achieving strategic objectives. Sithole, Chirasha and Tatire (2013: 107) expressed similar sentiments from their empirical studies on Zimbabwean Local Authorities. On that note, Sterling (2003) stated that, by understanding the factors that have greatest impact on strategy success, one can respond more quickly if they change, hence the need to understand the changes affecting the implementation of strategic plans. The issue raised in most of the literature is, “*What are the challenges that constrain the realization of the strategic plan in public sector institution?*”

Kitwe City Council has had a strategic plan for the past 4 years (i.e., 2012 to 2016). Prior to that there was another strategic plan which expired at the end of 2010. A number of questions had been raised by stakeholders (i.e., both internal and external to the Local Authority) concerning the formulation of the plans and their success rates within the past 8 years.

The paper attempts to assess the implementation challenges that were faced by the Kitwe City Council during the period of the plan implementation. The research questions that guided the research were:

What were the internal and external challenges faced in implementing the Kitwe City Council Strategic Plan?

What efforts did Kitwe City Council make to address the challenges during the implementation of the strategic plan within the planned period?

How did the strategic plan direct the Management of Kitwe City Council in service provision during the plan period?

The Kitwe Strategic plan had five-year duration from the year 2012 to the year 2016; it is a blueprint for all the developmental endeavors of Kitwe City Council. This plan reviewed the 2006-2010 Kitwe Strategic Plan and built on it (i.e., re-prioritize due to the weakness constraints and opportunities). The vision of the strategic plan is towards inclusive provision of services and enhanced standards of living (Kitwe City Council, 2012). Therefore, the study focused on the challenges that the Local Authorities may have faced during the implementation of the plans.

2. LITERATURE REVIEW

A plethora of literature has been generated by researchers on strategic plan formulation (Andrews, Beynon & Genc, 2017; Andrews et al. 2009; Li, Guohui & Eppler, 2008). However, with respect to research documentation on the dynamics of implementation of strategic objectives in the public sector, the school of thought within the literature is that, it is seriously being given attention that it deserves. Li, Guohui and Eppler (2008) speculated in their write up on “*Making Strategy work: A literature review on the factors influencing strategy implementation review*”, that not much had been done. Even though Li, Guohui and Eppler focused their research on 60 published documentations, they reiterated their views on the intensity, depth and breadth of research on strategic implementation. Their view was supported by Andrews, Beynon and Genc (2017) when they stated that “*research on the dynamics of strategy implementation in the public sector is still in its infancy*” The subject is still a bone of contention for most researchers in management science and planning. Nearly a decade after the publication, there are more research interests on the challenges that affect institutions in their efforts to realizing strategic objectives (Iglesias, 2015; Bryson, Berry & Yang, 2010). This paper supports the perception in that, there has been a serious upsurge of research interest in the last 9 to 10 years on public institutions and strategic planning and implementation or execution as some schools of thought prefer to label the activity. This cuts across the globe, i.e., east to west and from north to south.

In the United States of America, Europe, Middle East, Asia and East and Southern Africa it has been noted that, there had been significant efforts by researchers in the academic institutions to probe into finding and understanding the possible factors constraining the successful implementation of strategic plans (Elbanna & Fobol, 2016; Iglesias, 2015; Bryson, Berry & Yang, 2010; Kelman & Myers, 2009). For instance, Bryson, Berry and Yang (2010) stated that strategic planning and related strategic management elements have become ubiquitous practices at all levels of US government and many non-profit organizations over past 20 years (see also Bryson, 2010; Poister & Streib, 2005). Furthermore, Kelman and Myers (2009) researched and produced a publication on the subject of “*Successfully Executing Ambitious Strategies in Government*”. This was a Faculty working paper series at the Harvard Kennedy School. In another publication, Poister and Streib (2005) on a case study of strategic planning and management in municipal government in the US argued that organizational decisions makers do not fully integrate the strategic plan across the entire organization to facilitate plan implementation (cited in Preciado, 2015: 2). Similarly, a study done in Canada by Elbanna, Andrew and Pollanen (2016), it was revealed that formal strategic planning has a strong positive relationship with implementation. This relationship has to be highly mediated by managerial as well as stakeholder involvement.

In Europe, quite a number of significant empirical researches have been carried out on the public sector including local governments (Iglesias 2015). Iglesias carried out ethnographic empirical studies on strategic plan preparation and implementation of a medium sized city of Alcobendas and the local government of the city of Madrid in Spain. Iglesias highlighted two basic factors that contribute to strategic plan implementation



failures, i.e., the issue of methodology and processes used for the plan and the resources. Iglesias further stressed that there is no strategic management processes agreed between the areas or actors involved (p.51).

In the Middle East, Andrews, Beynon and Genc (2017) conducted a research to explore the implementation styles and perceived services effectiveness, efficiency and equity in Turkish municipal government departments and identified rational implementation style, incremental strategy implementation style, logical-incremental strategy implementation style and absence of strategy implementation style. This insightful research outcome was a groundbreaking on the clout surrounding the high rate of failures by institutions in realizing their strategic plan objectives. This approach to investigating the constraints and challenges requires in-depth research on strategic plan implementation. Interestingly, Andrews, Beynon and Genc in their conclusion stated that different combinations of strategic implementation styles can have varying implications for organizational outcomes. Nonetheless, the most prominent strategic implementation style utilized for success outcomes from the plans is logical-incremental strategic implementation style. It was also recognized that the adoption of rational implementation processes may hold the key to better performance (2017: 15). The conclusions by Andrews, Beynon and Genc provide significant new directions and diversities for managers of institutions (i.e., business, public sector and non-governmental), stakeholders, and researchers on strategic management processes for new pathways for strategic implementation successes.

Koseoglu et al. (2009) also did a study in Turkey regarding why strategies fail to be accomplished in business and public sector institutions highlighted some of the challenges as: *planning consequences, organizational issues, managerial issues and individual issues*. Koseoglu et al. further argued that, the challenges faced in strategic plan implementation due to poor formulation are that, a strategy is not really a strategy but "a mixture of budgets and management wish list" (see also Iglesias 2015); secondly, the strategy is not executable; and finally, the executors do not accept the strategy as "their own" because they did not participate in its formulation (see also Sial et al 2013). Sial et al. in their study focused on "*Why Do Public Sector Organizations Fail in Implementation of Strategic Plans in Pakistan?*" identified challenges such as operational plan of the implementation, incompetent management, limited resources, poor planning for execution, and lack of integration amongst departments). Similarly, the study by Kalali et al. (2011) highlighted on the challenges disclosed by Sial et al. In a much detailed exposition on the study by Kalali et al. (2011) on why strategic plans implementation fail in the health services sector of Iran, identified four factors as *context dimension*, i.e., relating to internal and external environment for strategy implementation; *content dimension*, i.e., relating to how strategies in organizations are developed, *operational dimensions*, i.e., relating to operational level problems of strategy implementation in organizations and finally, *structural dimensions*, i.e., relating organizational structure and the equality of power distribution in the organization. The research revealed that, the most important reason for strategic decisions failure in Iranian health services sector is content dimensions which included the following variables: unclear strategy, conflicting goals and priorities, lack of support by senior managers, non-commitment of decision makers and finally, non-assessable of implemented strategic decisions (Khalali et al. 2011:9835). The constitution of the content dimensions factor confirms what most researchers have reported in the literature.

In Bangladesh, a study on Khulna City Council by Rahman (2016: 22) noted that, "despite the city Council purported to have developed a strategic plan to address urban sustainability inclusive of social, economic and environmental issues the focus was more on land use planning. Hence, the major challenge of the plan implementation was it failed to draw sufficient attention of the actors involved and the city citizenry in general to uphold its position as a necessary tool for urban development". Moreover, planning was said to have no implications in the area on metropolitan development. Similarly, Rajasekar (2014) on a research to

identify factors that affect implementation stated that, the process of formulating a strategy is not only about focusing on its innovation and creativity but also on it actually working. *“Indeed, good strategic management is a function of people actively considering strategy as they make day-to-day decisions in an ever-changing world.* This statement is backed by the claim that, between 50% and 80% of strategy implementation efforts fail as in most cases execution is the most time consuming and complicated stage in the process of strategic planning. The study was concluded by stating that leadership had an important role to play in implementation as it fostered communication and directed the firm in line with the cultural influences as well as organizational structure as they have an impact on strategy implementation. This study complimented the empirical research finding by Al-Kandi, Asutay and Dixon (2013) on factors (i.e., process and personal factors, project factors and organizational factors) that influence strategy implementation process and its outcomes in Saudi Arabian Banks.

In another interesting research conducted by Norhidayah et al. (2015) on the challenges in implementation of maintenance and operational blueprint for Iskandar Malaysia among five local authorities, four challenges including *no clear direction from the management of the local authorities to implement the plan, lack of staff, inadequate time and the high cost (expensiveness of the plan’s implementation* were established.

The literature revealed some significant studies done on the African continent especially in Kenya, Zimbabwe and South Africa. Kenyan University students and researchers have engaged in a significant number of researches in establishing the factors that institutions face in strategy implementation (Chiuri et al. 2015; Opano et al. 2015; Mumbua and Mingaine 2015 Mwawasi, Wanjau & Mkala 2013). Chiuri et al. (2015) in their study disclosed that, institutional culture explained a significant variation in strategy implementation in higher education institutions in Kenya. Interestingly, the study also identified the intervening effect of quality of staff training being reasonably high on the institutional culture. In hindsight, some of the challenges revealed by the study included staff embracing creativity and innovations, being receptive to new ideas, adopt benchmarking, adhere strictly to core values and avoid any form of discrimination and communicate strategy clearly to staff. The issues raised are very cardinal to all institutions. Salih and Doll (2013) also raised the point of ineffective management of change by both top and middle management personnel. In their study, it was revealed that implementation of strategy represents change, and for some staff change is very difficult (p.36). In another study to establish the factors affecting implementation of operational strategies in Non-Governmental Organizations, Mwawasi, Wanjau and Mkala (2013) outlined resource allocation, core competencies, competitive priorities and information technology as the major challenges. Interestingly, in the study done by Mumbua and Mingaine (2015), it was realized that the implementation of the strategic plan was ran slower than the expected scheduled time. This factor relates to the issue of organizational culture, organizational commitment, lack of leadership direction and competencies. Mumbua and Mingaine further stressed that there was no proper alignment of resources with the strategic plan (see also Lehany, Reddy and Karodia, 2015; and Opano et al. 2013).

On strategy implementation challenges faced by public sector institutions such as local authorities, a number of studies have been done. In a similar vein, the study by Opano et al. (2013) on strategic planning and implementation practices at Kisii County Government in Kenya identified the main challenges as limited human and financial resources. Contrary, the research by Messah and Mucai (2009) highlighted on the following as the main challenges: managerial actions in allocation of resources, weak institutional leadership, and weak institutional policies in influencing strategy implementation because of low awareness. Makanyeza, Kwandayi and Ikobe (2013) in a paper on strategies to improve service delivery in local authorities discovered that service delivery was poor mainly because of factors such as councillor interference and



political manipulation, corruption and lack of accountability and transparency, inadequate citizen participation, poor human resource policy, failure to manage change, lack of employee capacity, poor planning, and poor monitoring and evaluation.

Contrary to the diversity of studies carried out in Local Councils or Counties in Kenya, Buluma, Keror and Bonuke (2013), on a study to identify institutional factors affecting the implementation of strategic plans at the Municipal Council of Eldoret disclosed that inadequate technological resources, insufficient management systems, limited control over the implementation of the strategic plan, insufficient management approaches and inadequate support from the central government were the major challenges. Perhaps the focus of the study brought out the different factors unlike the similarities identified earlier on in the counties of Kenya.

Though the studies done on local government institutions highlighted factors that have been identified as part of the soft, hard and mixed by Li, Guohui and Eppler (2008), a documentation published by the Western Cape Government in the Republic of South Africa (Western Cape Government Strategic Plan 2015/2016-2019/2020) highlighted the following as the major challenges to strategic plan implementation: poor communication between municipalities and communities; aging infrastructure which is at a point risk of deterioration; and shortage of technical skills required for service delivery. Contrary to the publication by the Western Cape Government, The Gauteng Provincial Government identified different strategic plan implementation constraints as lacking the capacity to implement projects and infrastructure development; and lacking integrated development planning systems and financial management systems which result in under-spending of allocated funds (Gauteng Provincial Government-DDPLG 2003/4-2005/6 Strategic Plan). The challenges identified by two regional institutions in South Africa were complimented by the empirical study done by Lehanya, Reddy and Karodia (2015) on Matatiele Municipality in South Africa who established four categories of challenges as *vision barrier*, *management barrier*, *resources barrier* and *people barrier*. The designations are just semantics since most of the literature have identified them under the categories of *soft*, *hard* and *mixed* by Li, Guohui and Eppler (2008). The *vision barrier* refers to the institutional or organizational challenge of lower level management or workforce not sharing in or understanding the organizational vision and strategy (see also Musyoka 2013). Similarly, the *management vision* tries to stress on the issue of significant proportion of top management team in the organization spending less time on achieving the strategic objectives enshrined in the strategic plan but rather prefer to solve short term problems facing the organization. In their study, Lehanya, Reddy and Karodia established that approximately 85% of top management team, are found wanting in this respect. They also realized that, approximately 60% of organizations do not link their resources allocation plan or budget to the strategic plan. This is the *resource barrier* that most public sector institutions face as it has been highlighted in the literature discussed on Kenya (see also Musyoka, 2013). The *people barrier* is quite an intriguing challenging phenomenon perceived to affect strategic plan implementation in the case of Matatiele Municipality. This relates to the issue of rewards given to management vis-à-vis the realization of strategic objectives and outcomes. Lehanya, Reddy and Karodia indicated in their study that 25% of managers had rewards linked to strategy. The perception might be that the human resources must be more motivated to participate fully and share in the vision and mission of the strategic plan to successfully implement it.

Besides the factors highlighted herein, Ehlers and Lazenby (2010: 176) hinted that implementing strategies in an environment characterized by rapid and discontinuous change is a tremendous challenge. Lehanya, Reddy and Karodia (2015:7) supported the disclosure when they postulated that, "*sometimes strategies fail because they are ill conceived or because the market conditions they were intended to exploit change before the*

strategy is actually put in place”. Van der Merwe and Nienaber (2015) in their study reported that, strategy implementation fail because strategy formulation is not designed to facilitate implementation.

In a study done in Zimbabwe on the implementation of strategic plans by Zimbabwean Local Authorities Sithole, Chirasha and Tatire (2013:107), citing Musyoka (2013) supported the sentiment that if the members of the organization resisted change then implementation would not take place. On the other hand, it was observed that, resources whether financial or human, equipment or buildings were a prerequisite to implementation and if any is missing or inadequate may be a stumbling block to implementation.

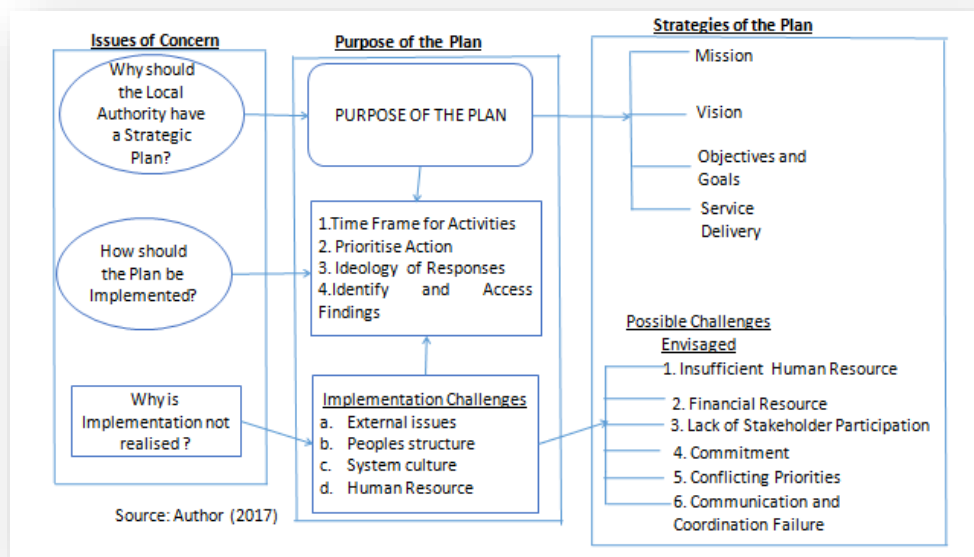
The review of the literature undoubtedly brought out diversity of factors that pose as challenges to public sector institutions particularly in the developing countries to accomplish strategic objectives and goals. Though in some of the literature different semantics seem to portray special or unique factors, this study recognized that the factor categorization by Li, Guohui and Eppler (2008), simplifies issues and assists researchers to direct their research on the subject matter. Thus, the categorizations were exploited to direct the conceptualization of the study.

3. RESEARCH MODEL

Aaker’s (1998) and Pryor et al. (2007) conceptual frameworks for analyzing organization and strategy implementation requirements were identified to be the ideal to guide the research. Both Aaker (1998) and Pryor et al. (2007) incorporated in their conceptual frameworks the inter-linkages of the elements of culture, organization, people, system, structure, and external factors potentially likely to affect the implementation process. However, in Pryor et al. (2007), the 5 P’s were *Purpose* (strategic theories), *Principles* (Values and Cultural Theories), *Process* (Systems Theories), *People* (Behavioral Theories), and *Performance* (Management and Feedback Theories). Thus, based on the suggestions made by Hourani (2017: 26) that, obstacles and problems that could hinder strategy implementation or causing its failure should be included as part of the comprehensive conceptual model, this study adopting the qualitative case study approach formulated the framework shown under Figure 1. To that effect, Lehanya, Reddy and Karodia (2015) categorization of the barriers to plan implementation, i.e., vision, management, resources and people barriers were incorporated in the framework of the study. Furthermore, it was also realized that, the Holistic Strategy Implementation Theory (Palfrey, 2002), Adaptation Theory, Electric Implementation Theory (Jofre, 2011) and the Sequential Thinking Theory (Hoch, 2009) were found to provide significant directions and insights to evolve appropriate qualitative questions for the study.

Figure 1 outlines the flow of the plan as it focuses on the Local Authority as the institution comes up with the plan whose purpose is to be effective and efficient in service delivery. This is seen in the Holistic Strategy Implementation Theory that considers the goals and the institutions that are to implement them (Palfrey, 2002). These are guided by goals and objectives, a mission and a vision. For effective implementation to take place, there is need for a time frame for the various activities, prioritize the actions, have an ideology of the response and possibly identify the findings. Jofre (2011) supports this in the electric implementation theory by stating that needs have to be responded to with consideration of the capacity the institution has.

Figure 1: Research model focusing on Issues of Concern



Despite this, challenges are anticipated to be experienced and thus constraining the successful implementation of the plan. Hence plans are seemingly not realized. These can be achieved if the sequential thinking theory is applied to act as a guiding force that directs the thinking of the different individuals (Hoch, 2009).

4. METHODOLOGY

The research was a case which focused on Kitwe City Council. The unit of analysis was the Strategic Plan challenges experienced during the period of implementation. The sample population included Kitwe City Council Departmental Heads focusing more on the department of planning, the Town Clerk and Mayor, Councilors and all stakeholders related to the implementation of the plan. Amongst the people interviewed were Directors, Assistant Directors, Social and Economic Planners, Senior Planning Officers, District Administrative Officers and Section Heads of both the Government Departments and the Local Authorities. This was because each leader had a role to play in the implementation of the strategic plan. This sample was selected purposefully as there was need to collect specific information on the strategic plan, its implementation and the effects on service delivery, hence the use of a predetermined sample group. The primary data methods included interviews and focus group discussions. The secondary data methods included the use of council records, books, council minutes and reports, i.e., the Kitwe City Council Strategic Plan (2012-2016), the Mid Term Review Report in 2014, the Kitwe District Plan, Council minutes and reports as well as relevant stakeholder documents. The data was also analyzed using content analysis techniques.

5. RESULTS AND DISCUSSIONS

At the time the 2012-2016 Strategic Plan was being formulated for Kitwe City Council, the estimated population of Kitwe was 522, 092 with an annual growth rate of 3.3% based on the 2010 census report (Kitwe City Council, 2012). Therefore, the plan was formulated to cover the needs of that population, improve their quality of life and improve the responsiveness of the Council to public service provision (Kitwe

City Council, 2012). The plan was then formulated based on the governance principles, and the Local Government Act. As a result, the Kitwe City Council Strategic Plan was composed of projects from departments that were prioritized to take into account development activities and the scarce resources that need to be allocated efficiently (Kitwe City Council, 2012).

The Kitwe City Council Strategic Plan was scheduled to run from 2012 to 2016 as a blueprint to guide service delivery and development for that period with the theme, “*Towards inclusive provision of services and enhanced standards of living*” (KCC, 2012). The purpose of the plan was to guide the focus of the Council and the residents of Kitwe to priority areas in order to deliver quality services central to everyday lives (Kitwe City Council, 2012).

The Vision of the Strategic Plan was that, the “*City shall be a development oriented, environmentally clean, a hospitable place and appealing for residents and visitors*”. Interestingly, the theme of the plan was to improve the quality of life of the people of Kitwe through the development of a sustainable economic environment and the provision of quality affordable social services and infrastructure, with the active participation of all stakeholders. The 2012-2016 Strategic Plan reviewed the 2006-2010 Kitwe District Plan which recorded below 50% achievement levels in all the departments. The failure of the district plan was attributed to little community consultation, slow funding, inadequate monitoring and evaluation tools and efficiencies, poor information flow, inadequate of skilled manpower as well as failure to balance the departmental responsibilities (Kitwe City Council, 2012).

The four (4) general objectives of the plan according to Kitwe City Council (2012) were summarized as follows:

To review the 2006-2010 Kitwe District Strategic Plan

Integrate governance principles by undertaking a participatory development needs assessment.

Facilitating the process of developing updated strategic objectives and action plans and orient city stakeholders to the Strategic Planning process.

Recommend measures aimed at improving revenue collection and public service delivery.

The plan which incorporated monitoring and evaluation programs to gauge its progress was to be implemented by stakeholders with Kitwe City Council being the central implementing agency.

The research revealed that, the different departments had their own different priority interests that related to the needs of the City as well as the operations of the Council. Hence, each department had its own objectives and budgetary requirements to meet the priorities and achieve the laid down objectives.

5.1 Performance of the Strategic Plan and Achievement of Objectives

The 2012-2016 Strategic Plan was a public document that encompassed stakeholder inputs; it was for the people and was made available to the public. Thus, the plan was formulated democratically and consensually by virtue of their service operatives in that services affect each person in the community.

The implementation of the strategic plan was dependent on each department because of the different goals, objectives and priority options. It was realized that the Departments were in a better position to implement the plan with the guidance of the Directors in charge. This was based on the benchmarks the departments had set for themselves. Overall, the strategic plan was said to have scored an achievement rate of 75% in terms of service delivery improvement. The data collected however revealed that, Kitwe City Council is one of the



privileged local authorities which have the goodwill, and sufficient equipment hence placing them in an advantageous position.

The main stakeholders in the strategic plan formulation and implementation process were the Office of the District Commissioner, the District Education Board (DEBS), the Office of the District Agricultural Coordinating Committee (DACO) and the Office of the Kitwe District Board of Health (KDBHO). The stakeholders were incorporated by virtue of the Council being the Secretariat to the District Development Coordinating Committee (DDCC) meetings. Hence, they participate in projects that have to be approved by all the stakeholders before they can be implemented. The stakeholders played a significant role in implementation projects such as the Nkana East Community Clinic Construction through the Kitwe District Health Office as well as suitable land for agriculture with the assistance of the Office of the District Agricultural Officer. It was observed that, the stakeholders did not fail to implement the plan in any way.

In terms of Urban Governance, the different departments had clearly defined roles and responsibilities that were to be played in improving service provision in the City of Kitwe. The roles were defined independently based on each department's action plan but in sync with the vision. Hence, the different departments harmonize their roles.

The mid-term strategic plan review was done in the year 2014 assessing the adherence of the plan to the vision, track its performance in the departments, and constituencies as well as assessing the relevance and adequacy of the strategies with the aim of recommending or changing priorities (Kitwe City Council, 2014, p.4).

During the review, the Department of Legal Services reported that, they had attained at least 86.6% of targets set in the plan, Department of Housing and Social Services reported 38.46% achievement rate of targets set, the Department of Human Resource and Administration reported close to 33.33% achievement of targets set, Department of Public Health reported 29.72% of targets set, the Department of Engineering Services reported an achievement percentage of 45.61%, whilst the Department of Finance had a 54.84%, the Department of Development Planning had a performance percentage of 59.72% and finally, the Town Clerks Office reported an achievement rate of 100% (Kitwe City Council, 2014).

Despite the achievements being clearly outlined in percentage form, quantifying the works that had actually been done was not included in the review as the priority options had been generalized to encompass many priorities in one goal. This was perceived in the research as being very subjective. It was thus conceived to be cosmetic. Nonetheless, the review showed that, the overall achievement by the different Departments was 56.043% and at the Ward level, the achievements were summed up with respect to the Constituencies as follows Nkana Constituency 40.17%, Wusakile Constituency 39.64%, Kamfinsa Constituency 38.88%, Chimwemwe Constituency at 30.36% and Kwacha Constituency at 23.32% (Kitwe City Council Strategic Plan Review, 2014). The review further revealed that, the departments lacked consistency in the implementation of the plans because some of the departments did not understand the strategic plan and their responsibilities (Kitwe City Council, 2014, p.80). Finally, the plan at the time scored 56.043% performance. In terms of the Ward projects, they benefited much from the infrastructure development programs (Kitwe City Council, 2014).

5.2 Office of the Town Clerk

The Office of the Town Clerk had 50.6% of the overall budget covering 4 strategic objectives outlined earlier. The priorities set out were to ensure that there was adequate capacity for the organization to undertake development projects, to enhance procurement processes of the Council, to lobby for local and foreign

investment, to facilitate the marketing of the Strategic Plan to all stakeholders, to solicit for the disbursement of government funds for various strategic plan activities, to ensure implementation of key objectives of the Kitwe City Council Strategic Plan, to enhance internal system control and to ensure implementation of activities aimed at attaining zero tolerance to corruption.

5.3 Department of Development Planning

The developmental priorities were: to undertake monitoring and evaluation of the 2012-2016, to ensure that all development projects comply with the provisions of the Environmental Management Act of 2011, to re-plan Chisokone market into a commercial venture (centre), to facilitate and identify land for the process of upgrading of Informal Settlements, identify land for the creation of a new cemetery, carry out a Land Audit, create a data bank for the district, facilitate for an NGO forum, to coordinate the development projects in Kitwe and the mainstreaming of cross-cutting HIV/AIDS, gender and the environment, undertake the Kitwe Integrated Development Plan (KIDP), to initiate and facilitate the design of the land bank across Kafue River (New Kitwe), to create a social economic database for Kitwe District and finally to source land for the construction of Kitwe City Council institutional houses.

The Kitwe City Council Strategic Plan (2012-2016) was perceived as a guide for the Department of Development Planning because it stipulated clearly the processes and procedure to follow when planning. About 80% of the planned projects were implemented. The priority options were generated not by the Council alone but the community as they submitted their projects based on the hierarchy of needs approach through the area councilors.

The challenges the department faced were that of political influence. This was because the Area Councilors were the voice of the people, even though some did not actually represent the views of the people but their own interests. Finances were also a challenge as the monies were not given to the Council for the CDF projects on time. The department projected to use a total amount of 0.67% of the total budget on all the strategic objectives outlined. Considering the priority options listed, it was not adequate for the department to only cover that percentage of the budget. This seemingly led to abandonment of projects by contractors that were hired. The department also pointed out the need to have human resource to properly execute the projects outlined.

The Department of Development Planning then moved from having area Councilors as representatives of the people, to having Ward Development Committees (WDC's). This was done in order to reduce on the political influence experienced in the department. The Council was also tasked to ensure the projects that had been listed were beneficial to the community, hence they had to go to site and inspect before approving the projects brought forward.

5.4 Department of Housing and Social Services

The strategic plan for the Department of Housing and Social Services gave them direction in the operations and aligned service delivery to the Local Government Strategic Plan. Therefore, based on the objectives set, the Department's aim was to harness the resources to the right objectives in order to avoid mismanagement of resources as well as facilitate easy monitoring and evaluation of the activities outlined. The projected budget for the priorities to be achieved amounted to 11.33% of the overall budget estimate. Despite the department having seven (7) sections, only 46% of their priorities were implemented. In terms of service delivery, the department took advantage of the fact that they work with the community closely hence they were in a better position to know exactly what the needs of the community were and how to improve on them. One of the Department's achievements was the setting up of the Vocational Training School in Buchi, another



remarkable achievement was resettling the residents of Musonda Compound in order for the Mufuchani Bridge to be constructed.

The priority options of this Department were made through incremental procedural methods in that, much consultation was made from the different communities within the wards and stakeholders at all levels that would be affected by the different projects. The key players in this department were the Councillors as they knew the communities they represented better. Therefore, much lobbying was done in order for the department to settle for the specific priorities.

The challenges faced by each department were that, the department did not have funding to reach out to all the sections of the departments and the wards. Secondly, monitoring and evaluation was not done, hence the results were not as they visualized. The department also lacked the necessary manpower, these being the technocrats or experts, to assist in achieving the objectives set out. This was also as a result of transfers between Local Authorities and within the Councils of members of staff hence, continuity of projects was not there.

Though the strategic plan was not strictly followed due to political interference or resources and conflicting objectives, the plan allowed the department to come up with new ideas and themes of how to work within the time frame to meet the current needs. The department also encouraged stakeholder participation as they played a part in the implementation of the priorities. The stakeholders including Non-Governmental Organizations helped with settlement improvement (Peoples Process on Housing) as well as in terms of promoting Adult Literacy and Early Childhood Education. These assisted in the facilitation of community school construction and birth registration.

5.5 Department of Engineering and Services

The Department of Engineering did not bring out much information but stated that the challenges faced were that, the plan was too vague, and it was impossible for them to properly monitor and evaluate the achievement rates of projects. Furthermore, some sections of the department had only one project to achieve in the 5-year period but even that was not done. The budget for the 5-year plan period amounted to 31.04% of the total strategic plan budget.

5.6 Department of Finance

The Department of Finance understood the strategic plan as a document that informed the implementation of programs and activities in the department. Therefore, coordination was to bring competition amongst the departments in order to have relevant priorities being addressed. Hence, they projected to spend an approximate 5.5% of the total budget. The main principles were to develop resource mobilization action plans, to propose strategies for improved revenue collection, to create a city Investment and financing plan, to provide a Management Accounting Reporting Framework which stimulates managerial action and to prepare updated and audited financial statements. The department achieved 50% of planned activities at the end of the plan period. This was because the financial stability of the Council could not support the completion of the projects.

The main financial challenge was attributed to citizens of Kitwe unwilling to pay land rates and levies hence; the activities in the department were not well coordinated. This challenge could be as a result of the political influence experienced in the Councils operations. The department also stated that, the by-elections that fell within the period 2012-2016 saw a decline in the inflow of money to the Council since the Councillors advised the people not to pay any taxes to the Council as the Council was labeled as “burdening the people

with fees”. This was also based on the fact that, the Council was seen as an organization that misuses public funds. Human resource was equally a challenge in the department because they did not have enough staff to implement the priorities set. The department felt they needed local knowledge to handle the issues as the locals were part of the community. This was seen as a means to achieve better results as the staff they received was no properly qualified to solve the problems.

Whilst financially the City Council sought to engage the general public by reminding them that the Council exists for them and the money is needed for the Local Authority to function, the public and other stakeholder institutions needed to partner with the Council to support the crusade to raise adequate financial resources to finance the strategic plan implementation. Nonetheless, the economic conditions, particularly when the country experienced economic recession due to the depreciation of the Zambian Kwacha against the major currencies such as US dollar and the British Pound Sterling, it became difficult for the Council to raise funds. Consequently, the Local Authority resorted to making the land package holistic in that as people pay for plots, they also pay for services in advance as a means of raising funds. The department further went on to ensure markets function for the purpose they were created hence, they did away with street vending and ensured people are back in the markets and levied accordingly. In line with this, two (2) markets were built which were Nakadoli, Kamitondo and Ndeke, as well as the Chisokone shelter.

5.7 Department of Legal Services

The Legal Department found the strategic plan relevant as it assisted the department to come up with monthly plans as well as quarterly plan. The department had a budget estimate of 0.15% of the total planned budget. This department attained their strategic objectives by working with the relevant departments such as Development Planning, Finance and Administration. The following were the developmental priorities for the department; to enhance transparency of land allocation systems, to computerize, decentralize and integrate the land administration system and carry out a land audit of serviced and offered land for development.

The challenges faced were that, the land within the city had illegal land developers. On the other hand, the department had a shortage of resources which were manpower and financial related. They employed strategies to raise the revenue base and sensitized the public on land alienation procedures.

5.8 The Department of Administration

This Department understood the relevance of the strategic plan as a call for them to keep the systems running in that, they would provide the needed human power, transport and stationery. The developmental priorities of the department included the need to develop a Service Charter of Kitwe City Council, to conduct a job evaluation, to develop a human resource development policy, to formulate a performance management system and to enhance public awareness concerning Council Operations.

The department achieved approximately 90% of its strategic priorities. The priorities were based on the needs of the different departments as they needed to ensure the other departments perform efficiently. Some of the challenges encountered were that the department could not meet the time frames set because of some policy decisions that had to be made since some procedures needed more time. The department also stated that some procedures were bureaucratic in nature hence they take long time to be achieved. The overall amount the department projected was 0.63% of the total budget.

5.9 Ward Development

Ward development was a critical aspect of the Strategic Plan to improve services within the different communities of the City of Kitwe. Considering the number of wards in Kitwe, the different Members of



Parliament for the constituencies then specified the ward priorities into Constituency priorities. Some of the projects that were implemented include the construction of the Mufuchani Bridge, completion of the laboratory construction at Rokana Basic School and Construction of the police post in Mulenga Compound.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Based on the departmental analyses of their roles in ensuring that the strategic plan is implemented to expectation, the main internal and external challenges the Kitwe City Council faced were as follows: the process of plan formulation, style of plan implementation, inadequacies of resources, organizational culture, and over-ambitiousness of the plan, political influence and non-commitment of all stakeholders in the implementation process. With respect to the nature of the organization (being an arm of the Central Government under the Ministry of Local Government, many of the challenges were centered on financing of the priority projects identified within the plan. The Department of Finance disclosed that, this challenge was in two forms, i.e., difficulties in collecting revenue from the local people and delayed release of finances such as the Constituency Development Funds (CDF) from the Government. The Council was not able to generate revenue in order to finance the projects listed in the plan as the budgets that were estimated were beyond their financial capacity.

Secondly, human resource was a challenge in that the City Council did not have adequate labor to participate in the implementation process. This was attributed to the centralized system of recruitment of specialized labor and expertise by the Local Government Service Commission. The Local Government Service Commission is mandated by law to identify the appropriate expertise to supply the Local Authorities in the country with the right expertise when there is need. This process has its drawbacks and implications on the performance of the Local authorities. On this challenge, the South African Western Cape strategic plan had a similar constraint, though the problem was not the centralized system of recruitment. Besides the financial and human resources constraints, the study also identified organizational culture of the City Council as posing a challenge, i.e., some personnel did not buy into the vision of the plan; hence its implementation was not as expected. Mumbua and Mingaine (2015) stressed on this challenge in their study when they indicated that organizational culture, organizational commitment, lack of leadership direction and competencies constrain strategy implementation. This was observed through projects that had been started but were not implemented till the end. This was also the outcome of the study done by Chiuri et al. (2015). One other major internal challenge was the over-ambitiousness of the plan. As a public service institution, the observed perception had been that including every perceived project in the plan will be funded and implemented. Kalali, et al. (2011), had this proven in their empirical study indicating content dimensions as the most important reason. This included the issue of conflicting goals and priorities. In effect, the plan loses its value and purpose, hence being described as a shopping list.

Contrary to the internal challenges, There were two main external challenges, i.e., political influence and the general economic conditions experienced within the implementation period. The political influence (political interference) was based on the fact that the Council had Councilors who were in charge of the development of the Wards; in finding priority options to include in the Strategic Plan. The Councilors highly influenced the choice of projects and in some instances, made it personal to meet their own needs. Sithole, Chirasha and Tatire (2015), reported that political polarization hinders implementation of strategies because Council boardrooms are battlefields as a result of political differences. Political influence also affected the implementation of the strategic plan in that, during the period of campaign for elections, potential Councillors

promised the public that they would not need to pay for services which reduced further the amount of money the Council expected to receive to support implementation.

The other external challenge was the period between 2015 and 2016 when Zambia's currency depreciated at a very fast rate. The Zambia Kwacha depreciated against the major currencies like the United States Dollar and the British Pound Sterling. The Kwacha depreciated from K6.5 to US\$ 1.00 to K14.0 to US\$1.00 within a period of two weeks. This created instability in the financial markets. It also made it difficult for the City Council to generate as well as save adequately to finance the strategic plan projects. Basically, the inflation rate also increased which made it difficult for the general public and the business community. This is the challenge which Ehlers and Lazenby (2010) and Lehany, Reddy and Karodia (2015, p.7) alluded to that, *sometimes strategies fail because the market conditions they were intended to be exploited change before the strategy is actually implemented*. The instability in the financial markets thus becomes the concern of the government and its related institutions of governance especially at the local level.

Besides the issues of political interference and the financial markets instability, stakeholders (i.e., public organizations) considered to be directly linked to the plan implementation in the City of Kitwe had little or no information on the Kitwe City Council Strategic Plan. This is a similar case to that of Khulna City Council strategic plan which failed to incorporate the stakeholders as purported by Rahman (2015). Similarly, Sithole, Chirasha and Tatire (2015) reported this factor in their study of Nyanga Rural District in Zimbabwe. The officers in charge reported that, they had their own Strategic Plans in line with the Ministries they operated under. Their participation came in mostly where the District Development Committee (DDCC) would have to sit and accept or rule out decisions. The Officers did not participate in the formulation of the Kitwe City Council strategic plan hence implementation coincided with the plans they already had for themselves. This made cooperation difficult.

Very little has been done to improve on the challenges faced when implementing the strategic plan, though some attempts have been enforcing the decentralization policy and the introduction of Ward Development Committees (WDC's). Despite the challenges faced, no strategic plan review has been done in order for them to learn from the challenges faced. The decentralization policy was primarily formulated to improve service delivery by Local Authorities and District Administrative Officers (Ministry of Local Government and Housing, 2009). This was done to address the needs of both the urban and rural areas by considering areas of infrastructure as well as decision making. The response was devolving power from the centralized Government system of operating, to one that gives the people a voice in decision making. Therefore, the new approach to the strategic plan has been to move away from strategic planning for each individual Government department, to one strategic plan document that incorporates the priorities of the different departments. This implies that all stakeholders involved will be part of the plan with their roles clearly defined. This is why the Decentralization Implementation Policy therefore, articulates the roles that each stakeholder is supposed to play during implementation (Ministry of Local Government and Housing, 2009, p.12).

Similarly, Ward Development Committees have been introduced to the Council in order to reduce the amount of influence politics has on the implementation of the strategic plan. Some departments also stated that, in order for them to improve on implementation, they would make more realistic budgetary requests as well as making the priority options more specific to address the needs arising.

The Kitwe City Council Strategic Plan directed the Council's departments in their aim to improve service delivery by directing them through the different priority areas. Service provision was directed and improved in the projects that were prioritized in line with the resources and the needs of the people. This reduced on the amount of resources being wasted and gave the Council direction and a focus on what they would like the



City to look like. On the other hand, some projects were not taken into consideration because of the other problems that arose during the course of implementation. Hence the departments overlooked certain options as they felt need. This is why the plan was not followed consistently during implementation.

Much has been revealed about the Strategic Plan and the challenges that Kitwe City Council encountered. Therefore, the recommendations are based on the findings of the research.

There is need for Kitwe City Council to partner with Private Stakeholders as well as Non-Governmental Organizations that have the capacity to raise funds in order to reduce on the overdependence on Central Government for the financing of projects. This is based on the fact that, depending only on public institutions for resources may not yield outcomes as opposed to partnering with the private sector. Basically, the private sector is known to ensure that projects are successful and in turn get a value for their inputs hence measures can be taken for Kitwe City Council to partner with the private sector through favourable policies that benefit both parties. This will drive Kitwe City Council to successfully implementing projects and ensure they are running smoothly.

The coming of the Ward Development Committees may be a seemingly brilliant idea but ultimately, it is slowly becoming political. Kitwe City Council should make every effort to ensure that, the decentralization policy if fully implemented with the full participation of all stakeholders ensuring that all communities benefit despite the political interferences. This will be successful as the project options will not be dependent on one Government Department or Ministry but several of them as well as stakeholders, hence, there will be more accountability for finances and project success.

For the Strategic Plan to be implemented effectively there is need for all the stakeholders involved to understand fully their roles and buy into the vision of the plan. Therefore, sensitization should be done by Kitwe City Council to ensure all stakeholders are fully involved. This involvement should be encouraged right from the formulation of the plan till the project is functional and being operated.

Kitwe City Council should ensure that the citizens are well informed on projects and ensure their participation to reduce on cases of vandalism within the communities. This can be done by having workshops within the community to explain the importance of the strategic plan and the roles the community is to play.

REFERENCES

- Aaker, A.A. (1998). *Developing Business Strategy* (5th Edition). John Wiley and Sons Inc.: New York
- Allio, M. K. (2005): A Short Practical Guide to Implementing Strategy, *Journal of Business Strategy*, Vol. 24, No. 4, pp.12-21, ISSN 0275-6668
- Al-Kandi, I., Asutay, M., Dixon, R. (2013): Factors Influencing the Strategy Implementation Process and its Outcomes: Evidence from Saudi Arabian Banks. *Journal of Global Strategic Management*, Vol.7, No.2, pp.5-15, December 2013
- Andrews, R., Beynon, M. J. and Genc, E. (2017): Strategy Implementation Style and Public Service Effectiveness, Efficiency and Equity. *Administrative Science*, 4: doc 103390/administer 7010004 (www.mdpi.com/journal/administration)
- Andrew, R. (2011): Strategy Implementation and Public Service Performance, *Administrative Science*, 43, 643-671.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. Walker, R. M. (2009): Strategy Formulation, Strategy Content and Performance: An Empirical Analysis, *Public Management Review*. 11, pp. 10-22
- Andrew, K. (1980): *The Concept of Corporate Strategy*. Dow Jones: Irwin.
- Blackberby, P. (1994): History of Strategic Planning, *Armed Forces Controller Magazine*, vol.39, no.1. Winter, pp.23-24
- Bryson, J. M. (2011): *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations* (4th ed.). New York: Wiley and Sons
- Bryson, J. M., Berry, F. S., and Yang, K. (2010): The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions, *The American Review on Public Administration*, Vol. 40, No.5, pp. 495-521
- Bryson, J. M. (2010): The Future of the Public and Non-Profit Strategic Planning in the United States, *Public Administration Review*, December 2010, Special Issues (255-267).
- Bryson, J. M. (1995): *Strategy Planning for Public and Non-Profit Organizations*. Jossey-Bass.
- Buluma, P. I., Keror, I. K., and Bonuke, J. M. (2013): Institutional Related Factors Affecting the Implementation of Strategic Plans in Local Authorities in Kenya: Case of Municipal Council of Eldoret, *International Journal of Business and Management*, Vol. 8, No. 10, ISSN 1833-3850, E-ISSN 1833-8119.
- Campbell, S., and Fainstein, S. S. (1996): Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory, in Campbell, S. and Fainstein, S. S. (eds) (1996): *Readings in Planning Theory*. Ambridge M.A: Blackwell.
- Chiuri, B. W., Gakure, R. W., Waititu, G. A. and Ogulo, M. (2015): Effect of Institutional Culture in Strategy Implementation in Higher Education Institutions in Kenta, *Prime Journal of Business Administration and Management*, ISSN: 2251-1251, Vol. 5(2), pp. 1742-1764.
- David, F. R. (2013): *Strategic Management-A Competitive Advantage Approach (Concepts and Cases)* (14th Edition). New Jersey: Prentice Hall. Pearson Education
- Ehlers, M. B., and Lazenby, J. A. A. (2010) Challenges of Implementing Strategic Plans in an Environment Characterized by Change, *International Journal of Cross Cultural Studies*, vol. 5, Nos. 1-2.
- Elbanna, S., Andrews, R. and Pollanen, R. (2017): Strategic Planning and Implementation Success in Public Service Organizations: Evidence from Canada, *Public Management Review*, Vol.18, No.7, pp. 1017-1042
- Elbanna, S., and Fabol, Y. (2016): An Analysis of the Comprehensive Implementation of Strategic Plans in Emerging Economics: The Arab Emirates as a Case Study. *European Management Review*, Vol.13, No.2, Summer 2016, pp.75-89



- Ferlie, E., and Ongaro, E. (2015): Strategic Management in Public Service Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues. Routledge: London UK.
- Fortune Magazine (2009): Why CEOs Fail. Fortune Magazine 21st June 1999
- Franklen, A., Edwards, C., and Lambert, R., (2009). Understanding the Critical Management Elements that Lead to Success, *California Management Review*, 5/3, Spring (2009), pp.49-73
- Gauteng Provincial Government Department of Development Planning and Local Government (DDPLG) 2003/4-2005/6 Strategic Plan www.treasury.gov.za>gauteng
- Grant, R. M. (2010): Contemporary Strategy Analysis. John Wiley and Sons Ltd
- Harrington, R. (2006). The Moderating Effects of Size, Managers, Tactics and Involvement on Strategy Implementation in Food Service, *Hospitality Management*, Vol. 25, Issue 3, pp.373-397
- Hitt, M. A., Ireland, R. D. and Hoskisson, R. E. (2011) Strategic Management, Competitiveness and Globalization: Concepts and Cases (9th ed.) South-Western Cengage Learning USA ISBN 13: 978-1-4390-4230-4., ISBN 10: 1-4390-4230-6
- Hoch, C., (2007): Making Plans: Representation and Intentions Sage Publications, vol.6 (1), pp.16-25.
- Homburg, C, Krohmer, H., and Workman, J. P (2004): A strategy Implementation Perspective of Market Orientation, *Journal of Business Research*, 57, 1331-1340.
- Hourani, M. (2017), Conceptual Frameworks for Strategic Implementation: A Literature Review, *Journal of Management Research*, Vol. 9, No. 3, pp.12-30
- Hrebiniak L. G. (2006): Obstacles to Effective Strategy Implementation, *Organizational Dynamics*, 35(1); pp.12-31
- Iglesias, A. (2015): Making Strategic Planning Work in Local Government: An Empirical Study of Success and Failure. *Strategic Public Management (SPM)*, No.1, pp.40-55, October 2015
- Jofre, S. (2011): Strategic Management: The Theory and Practice of Strategy in (Business) Organizations. *DTU Management*, Kgs. Lyngby DTU Management 2011, No.1
- Johansen, A. (2016): Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after three Decades, *Scandinavian Political Studies* 39, pp.333-363
- Kalali, N. S., Anvari, M. R. A., Pourezzat, A. A., and Dastjerdi, D. K. (2011): Why Does Strategic Plans Implementation Fail? A Study in the Health Services Sector of Iran, *African Journal of Business Management*, 9831-9837, ISSN 1993-8232
- Kaplan, S. R. and Norton, P. D. (2008): The Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage. Boston: Harvard Business Press USA.
- Khan, M. W. J., and Khalique, M. (2014): Strategic Planning and Reality of External Environment of Organizations in Contemporary Business Environments, *Business Management and Strategy*, vol.5, no.2, pp.165-182
- Kelman, S. and Myers, J. (2009): Successfully Executing Ambitious Strategies in Government: An Empirical Analysis, *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series April (2009, RWP)*
- Kitwe City Council (2014): 2012-2016 Kitwe City Council Strategic Plan Mid-Term Review Report December. *Kitwe: Kitwe City Council*
- Kitwe City Council (2012): Kitwe City Council 2012-2016 Strategic Plan. *Kitwe: Kitwe City Council*
- Köseoglu, A. M., Barca, M., and Karayormuk, K., (2009): A Study on the Causes of Strategies Failing to Succeed, *Journal of Global Strategic Management* vol. 3, no.2 (June 2009), pp.77-91

- Lehanya, S. M., Reddy, N., and Karodia, A. M. (2015): Evaluation of Municipal Managers Role in Strategic Implementation: A Study of Matetiele Municipality in South Africa, *International Journal of Cross Cultural Studies*, vol.5, no.1-2 Spring and Fall 2015
- Li, Y., Guohui, S. and Eppler, M. J. (2008): Making Strategy Work: A Literature Review on the Factors Influencing Strategy Implementation. *Institute for Corporate Communication, Faculty of Communication Sciences. ICA Working (Paper2/2008)*
- Mainardes, E. W., Ferreira, J. J., and Raposa, M. L. (2014): Strategy and Strategic Management Concepts: Are they recognised by Management Students? *Business Administration and Management*, 1, XVII, 2014, pp.43-61
- Makanyeza, C., Kwandayi, P. H., and Ikobe, B. N., (2013): Strategies to Improve Service Delivery in Local Authorities. *International Journal of Information Technology and Business Management*, 15(1), pp.1-11
- Ministry of Local Government and Housing (2009).Decentralization Implementation Plan (2009-2013), Republic of Zambia, Lusaka
- Mumbua, J. N. and Mingaine, L. (2015): Factors Influencing Implementation of Strategic Plans in the Municipality Council of Machakos, Kenya *International Journal of Art and Humanity Science (IJAH)* volume of Issue 3, (May-June) pp.11-21, e-ISSN: 2349-5235.
- Musyoka L.W. (2011): Challenges of Strategy Implementation in Jomo Kenyatta Foundation International, *Journal and Current Research* 3(11) 301-308.
- Mwawasi, T. O., Wanjau, K., and Mkala, M, (2013): Factors Affecting Implementation of Operational Strategies on Non-Governmental Organizations in Kenya, *Global Journal of Human Resources Management*, Vol. No.4, pp.10-19 December 2013.
- Mwirigi, F.K., Njuki, H.M., Okoth, O. N., Kinyanjui, S. N., Wanjiru, K. M., Onditi, E. O., Mwangi, M. G. (2014): An Investigation of Factors Affecting Implementation of Strategic Plans on Registered Non-Governmental Organizations Located at Imenti North District, *Public Policy and Administration Research*, Vol. 4, No.8
- Nickols, F. (2016): *Strategy, Strategic Management, Strategic Planning and Strategic Thinking* www.Nickols.US (accessed, Tuesday, 30th May 2017).
- Norihidayah, M. Y., Khadijah, H., Maryanti, M. R., Ainur Zainreen, Z., Maslinda, A. A. L, Razali, M. N., Noorsidi Arzuddin, M. N., Adul Hakim, M., Siti Radiaton Adawiyah Z., (2015). Local Authorities Challenges in the Implementation of Maintenance and Operation Blueprint, *Jurnal Teknologi (Science and Engineering)* 73:5 (2015) pp.135-141
- Opano, J. O., Shisia, A., Sang, W., and Josee, V. M. (2015): Strategic Planning and Implementation Practices at the Kisii and County Government in Kenya, *International Journal of Economics, Commerce and Management*: vol.111, Issue 6 June-2011, ISSN 2348-2386.
- Palfrey, T. R. (2002): *Handbook of Game Theory: Implementation Theory*. California: Elsevier Science B.V.Ch.61
- Poister, T. and Streib, G. (2005): Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades, *Public Administration Review* 63 (1), 45-56
- Poister, T. (2010): The Future of Strategic Planning in the Public Sector Linking Strategic Management and Performance, *Public Administration Review*, 70, 5246-5254
- Preciado, J. D. (2015): *Strategic Planning in the Public Sector: A Case Study*, Thesis Submitted to the Faculty of the Department of Public Policy and Administration, California State University Sacramento (Google Scholar) (Accessed Tuesday, 30th June 2017)



- Pryor, M., Anderson, D., Toombs, L., and Humphreys, J. (2007): Strategic Implementation as a Core Competency: The 5 P's Model, *Journal of Management Research*, 7(1), 3, pp. 3-17
- Rajasekar, J., (2014): Factors affecting Effective Strategy Implementation in a Service Industry: A Study of Electricity Distribution Companies in the Sultanate of Oman, *International Journal of Business and Social Science*, 5(9), pp.169-183.
- Rahman, A. U. (2016): Urban Sustainability through Strategic Planning: A Case of Metropolitan Planning in Khulna City, Bangladesh, *Journal of Urban Management*, 5, pp. 16-22.
- Raps, A. (2004): Implementing Strategy, *Strategic Finance*, June (2004), pp.49-53.
- Salih, A. and Doll, Y. (2013), A Middle Management Perspective on Strategy Implementation, *International Journal of Business Management*, vol.8, No. 22, ISSN1833-3850, E-ISSN1833-8119.
- Schaap, J. I. (2012): Strategy Implementation-Can Organizations Attain Outstanding Performance? *Strategic Management Review*, 6(1), pp.98-121.
- Schaap, J. I. (2006): Toward Strategy Implementation Success: An Empirical Study of the Role of Senior-Level Leaders in the Nevada Gaming Industry. *UNLV Gaming Research and Review Journal*, Vol. 10, Issue 2, pp.13-37.
- Sial, A., Usman, M. K., Satli, S. Z. A. M. and Khursheed, I. (2013): Why do Public Sector Organizations Fail in Implementation of Strategic Plan in Pakistan, *Public Policy and Administration Research*, Vol. 3, No.1 (ISSN 2224-5731 (Paper) ISSN 2228-0972 (On-line)
- Siddique, I., and Shadbolt, N. (2016): Strategy Implementation Literature Review Agrione Center of Excellence in Farm Management, Report March.
- Sithole, A., Chirasha, V. and Tatire, M. (2013): Implementation of Strategic Plans by Zimbabwean Local Authorities: A Case of Nyanga Rural District Council, *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences*, Vol.4, No.1, pp.106-110.
- Sterling, J. (2003): Translating Strategy into effective implementation: Dispelling the Myths and Highlighting What Works. *Strategy and Leadership*, 31(3), pp.27-34
- Thompson, A. A. and Strickland, A. J. (2003): *Strategic Management*. McGraw Hill: New York.
- Van der Merwe, M. M. and Nienaber, H. (2015): Factors Hindering Strategy Implementation as Perceived by Top, Middle and Frontline Managers in a South African Electronics Organization, *Journal of Global Business and Technology*, Vol. 11, Number 2, Fall 2015
- Western Cape Government Strategic Plan DDPLG 2003/2004 – 2005/2006 <https://www.westerncape.gov.za>
- Wheelan, T., and Hunger, J. (2012): *Concepts in Strategic Management and Business Policy* (13th ed.) Pearson/ Prentice Hall: Boston U.S.A