

T.C
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

135494

**YEREL DÜZEYDEKİ KAMU POLİTİKALARININ
OLUŞTURULMASI VE UYGULANMASINDA
ATANMIŞ-SEÇİLMİŞ İLİŞKİSİ**

135494

DOKTORA TEZİ

Ahmet UÇAR

T.C. SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Enstitü Anabilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

MAYIS-2003

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YEREL DÜZEYDEKİ KAMU POLİTİKALARININ
OLUŞTURULMASI VE UYGULANMASINDA
ATANMIŞ-SEÇİLMİŞ İLİŞKİSİ**

135494

DOKTORA TEZİ

Ahmet UÇAR

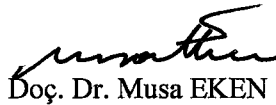
Enstitü Anabilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

Bu tez 21/04/ 2003 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.



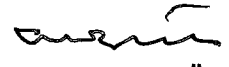
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Jüri Başkanı



Doç. Dr. Musa EKEN

Jüri Üyesi



Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK

Jüri Üyesi



Doç. Dr. Şaban ŞTEMBÖLÜKBAŞI

Jüri Üyesi



Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

Jüri Üyesi

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	V
ŞEKİLLER LİSTESİ	VI
TABLolar LİSTESİ.....	VII
ÖZET	IX
SUMMARY	X
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASININ NİTELİĞİ, GELİŞİMİ VE OLUŞUMU

I. KAMU POLİTİKASININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ	4
A. Kamu Politikası Kavramı	5
B. Kamu Politikası Hiyerarşileri	7
1.Genel Politika Oluşturma Safhası	7
2.Yürütmenin Oluşturduğu Politika Safhası	8
3.Yönetimin Politika Oluşturma Safhası.....	8
4.Teknik Politika Oluşturma Safhası.....	8
C. Kamu Politikası Özellikleri	8
II. KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMA SÜRECİ VE BAŞLICA AKTÖRLERİ	10
A. Kamu Politikalarının Oluşturulma Süreci	11
1. Problemin Tanımlanması	12
2. Alternatif Stratejiler	13
3. Sonuçların Tahmini.....	14
4. Planlama Olarak Politika Yapımı.....	14
B. Kamu Politikalarının Aşamaları	19
1. İlk Teklifin Oluşturulması.....	19
2. Karar Organının Gündemine Girmesi.....	22

3. Teklifin Politikaya Dönüşmesinde İlgili Kurumların Rolü	23
4. Danışmanların Politika Oluşmasına Katkısı	25
C. Kamu Politikalarının Oluşumuna Katılan/Etkileyen Aktörler	27
1. Siyasi Partiler	28
2. Baskı Grupları	30
3. Bürokrasi	36
4. Kamuoyu	41
5. Dış Faktörler.....	44
6. Diğer Faktörler	45
III. KAMU POLİTİKALARININ GELİŞİMİ	47
A. Kamu Politikalarının Ortaya Çıkışı.....	47
B. Kamu Politikalarının Evreleri	48
1. Sanayi Öncesi Dönemde.....	50
2. Sanayi Toplumunda.....	53

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL KAMU HİZMETLERİNİN VE POLİTİKALARININ NİTELİĞİ

I. YEREL KAMU HİZMETLERİ VE NİTELİĞİ.....	57
A. Yerel Kamu Hizmetleri	58
B. Yerel Kamu Politikaları ve Özellikleri.....	64
1. Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi	65
2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	68
3. Yerel Gündem 21	70
C. Yerel Kamu Politikalarının Aktörleri.....	73
1. İç Aktörler	74
a. Belediye Başkanı.....	74
b. Belediye Başkan Yardımcıları	74
c Belediye Meclisi.....	78
d. Belediye Encümeni	80
e. Belediye Bürokrasisi	81

i. Memur.....	82
ii. Sözleşmeli Personel.....	82
iii. Geçici Personel.....	83
iv. İşçiler.....	83
2. Dış Aktörler.....	85
a. Sivil Toplum Örgütleri.....	85
b. Siyasi Partiler.....	88
c. Medya.....	90
d. Vesayet Makamı.....	91
3. Yönetişim.....	95
II. BELEDİYE YÖNETİMİNDE ATANMIŞ-SEÇİLMİŞ İLİŞKİLERİNİN GENEL NİTELİĞİ.....	97
A. İdare ve Siyaset Ayrılığı.....	98
B. İdare ve Siyaset İç İçeliği.....	101
C. İdare ve Siyaset İlişkilerinde Yeni Gelişmeler.....	104

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE YEREL KARARLARIN ALINMASINDA ATANMIŞ-SEÇİLMİŞ İLİŞKİLERİNİN ARAŞTIRILMASI

I. ARAŞTIRMANIN AMACI.....	109
II. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI.....	110
III. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	111
IV. BULGULAR VE YORUMLAR.....	112
A. Atanmışların Anket Verileri ve Yorumları.....	112
B-Seçilmişlerin Anket Verileri ve Yorumları.....	124
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	138
KAYNAKÇA.....	145
EKLER.....	153
ÖZGEÇMİŞ.....	156

KISALTMALAR

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

Ö.İ.K.R : Özel İhtisas Komisyonu Raporu

a.g.r. : Adı geçen rapor

a.g.m. : Adı geçen makale

K.H.K. : Kanun Hükmünde Kararname

ÇYY : Çağdaş Yerel Yönetimler

AİD : Amme İdaresi Dergisi

D.E.Ü. : Dokuz Eylül Üniversitesi

SBF : Siyasal Bilgiler Fakültesi

ŞEKİLLER

Şekil 1 : Politika süreci	15
Şekil 2 : Siyasal sistem yaklaşımı	17
Şekil 3 : Politika oluşumundaki güçler	43



TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Anket Yapılan Belediyeler	113
Tablo 2: Katılımcıların Cinsiyeti	114
Tablo 3: Katılımcıların Yaşları	114
Tablo 4: Katılımcıların Eğitim Düzeyleri	115
Tablo 5: Katılımcıların Görev Unvanları	115
Tablo 6: Katılımcıların Görev Süresi	116
Tablo 7: Bürokratların Çalıştığı Belediyede Yerel Politikaların Belirlenmesine Katılım Düzeyleri	116
Tablo 8: Bürokratların Yerel Politikalara Katılım Düzeyi ile Cinsiyetlerinin Karşılaştırılması	117
Tablo 9: Başkan Ya da Encümen Üyeleri İle Fikir Ayrılığına Düşme Durumunda Tutumlar	118
Tablo 10: Bürokratların Başkan ya da Encümen Üyeleri ile Fikir ayrılığına Düşüklerindeki Tutumları ile Eğitim Düzeylerinin Karşılaştırılması	119
Tablo 11: Bürokratların Başkan ya da Encümen Üyeleri ile Fikir ayrılığına Düşüklerindeki Tutumları ile Görev Unvanlarının Karşılaştırılması	119
Tablo 12: Bürokratların Başkan ya da Encümen Üyeleri ile Fikir ayrılığına Düşüklerindeki Tutumları ile Görev Sürelerinin Karşılaştırılması	120
Tablo 13: Belediyelerde Yerel Politikaların Oluşturulmasında Encümenin Etkinliği	121
Tablo 14: Encümende Atanmışlar İle Seçilmişler Birbirine Üstünlük Sağlıyor mu?	121
Tablo 15: “Evet” Cevabı Verenlere Göre Aşağıdakilerden Hangisi Gerçekleşiyor?	122
Tablo 16: Temel Politikaların Oluşturulmasında, Meclis Ve Encümen Toplantıları Dışında Üst Düzey Bürokratların Görüşleri Alınıyor mu? ...	123
Tablo 17: “Evet” Cevabı Verenler Bunu En Çok Kiminle Konuşurlar?	123

Tablo 18: Meclis Üyeleri İle Anket Yapılan Belediyeler.....	124
Tablo 19: Katılımcıların Cinsiyeti.....	125
Tablo 20: Katılımcıların Yaşları.....	125
Tablo 21: Katılımcıların Eğitim Düzeyleri.....	126
Tablo 22: Katılımcıların Görevleri.....	126
Tablo 23: Katılımcıların Görev Süreleri.....	127
Tablo 24: Belediyelerde Yerel Politikalara Katılma Düzeyi.....	127
Tablo 25: Meclis Üyelerinin Yerel Politikaların Belirlenmesine Katılım Düzeyleri ile Cinsiyetlerinin Karşılaştırılması.....	128
Tablo 26: Meclis Üyelerinin Yerel Politikaların Belirlenmesine Katılım Düzeyleri ile Eğitim Düzeylerinin Karşılaştırılması.....	129
Tablo 27: Seçilmişlerin Başkan ya da Diğer Üyelerle Fikir Ayrılığına Düşüklerindeki Davranışları.....	129
Tablo 28: Belediyelerde Temel Politika Ve Kararların Oluşturulduğu Yer.....	130
Tablo 29: Temel Politikalarda Başkan Ağırlıktaysa, Buna Son Verilmeli mi?.....	131
Tablo 30: “Evet” Cevabı Verenlerin Temel Politikalar Konusundaki Önerileri.....	131
Tablo 31: Belediye Yönetimlerinin Başarısını Artıracak Modeller.....	132
Tablo 32: Belediye Yönetimlerinde Yerel Demokrasinin Gerektiği Gibi İşleyişi....	133
Tablo 33: Yerel Demokratik Kuralların Tam Anlamıyla İşletilmesi İçin Neler Yapılmalı.....	133
Tablo 34: Belediyecilikte Hangisi Daha Önemli?.....	134
Tablo 35: Uygulanan Seçim Sistemi ile Yerel Halkın Belediyelerde Gereği Gibi Temsil Edilip Edilmediği.....	134
Tablo 36: Daha İyi Ve Etkin Bir Katılım İçin Öneriler.....	135
Tablo 37: Belediyelerde Halkı İlgilendiren Kararlarda “Halk Oylaması” Yapılmalı mı?.....	135
Tablo 38: Yerel Halkın Belediye Meclis Toplantılarına İlgisi.....	136
Tablo 39: “İlgisiz” Cevabı Verenlere Göre Bunun Nedeni.....	136

ÖZET

Bu çalışmanın esas amacı kamu politikalarının oluşum sürecinin, devletlerin kuruluşu ile paralel olarak hangi aşamalardan geçtiğini ve bugünkü durumunun özellikle yerel düzeyde kamu politikalarının nasıl oluşturulup, uygulandığını açıklığa kavuşturmaktır. Bu bağlamda kamu politikalarının ne olduğu ve hangi safhalardan geçerek ve hangi aktörlerin etkisi altında olduğu önce saptanmaya çalışılmış, daha sonra da bu yerel düzeyde bilhassa belediyeler örnek alınarak uygulanması üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmada, genel anlamda kamu politikalarının ne olduğu, tanımı ve kavram olarak anlamının incelenmesinin yanında; nasıl olduğu, kimler tarafından oluşturulduğu ve tarihi gelişim seyri de araştırılmıştır. Özel anlamda ise daha çok yerel kamu politikaları üzerinde durulurken, belediyelerin işleyiş biçimleri ve bu yönetimlerde atanmış-seçilmiş ilişkilerinin niteliği belirlenmeye çalışılmıştır. Atanmış-seçilmiş ilişkilerinin ne düzeyde olduğuna açıklık kazandırmak amacıyla İzmir, Aydın, Manisa illerinde il ve bazı ilçe belediyelerinde bürokrat ve meclis üyelerine yönelik bir alan çalışması yapılmış, bu alan çalışmasından elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

SUMMARY

INTERRELATIONS BETWEEN THE APPOINTEES AND THE ELECTED IN PUBLIC POLICY MAKING AND IMPLEMENTING ON LOCAL LEVEL

Keywords: Public Policy, Policy-Making, Local Public Services, Local Governments.

The main aim of this study is to research public policy making process and its evolution parallel with the development of states since their appearance, and to explain especially its current positions with a view to determining how the public policies on local level are made and implemented. In this sense, firstly it is tried to determine what the public policies are, how they are formulated, passing on different steps and which actors have the effects on their formulation. Then the making and implementing of them are analyzed in case of municipalities.

In general, the subject of the study is not only to study how public policies are identified and what they mean conceptually, but also to investigate how they are made, by whom they are made and what the evolution process is. In particular, while studying rather on the local public policies, it is also tried to determine some general principles for local governments, regarding how the municipalities are run and what level of interrelations between appointees and elected exist. Therefore, in order to explain these relations clearly, an empirical study has been conducted with appointees and councilors in some municipalities in İzmir, Aydın and Manisa. The results of this experimental study have been evaluated and some conclusions reached.

GİRİŞ

Günümüzde teknolojik gelişmeler arttıkça, insanların dolayısıyla toplumların ihtiyaçları da artmaktadır. Devlet artmakta olan bu ihtiyaçları karşılamakta kimi zaman yeterli olmakta, kimi zaman da yeterli olamamaktadır. Bu bakımdan devletler de gelişmekte olan bu teknolojileri göz önünde bulundurarak üretecekleri hizmetleri planlamak zorundadırlar. Belki de bu hizmetlerin en önemlileri eğitim, sağlık, iç ve dış güvenlik, konut ve sosyal güvenlik alanlarında olmaktadır. İşte kamu yönetimleri bunlara benzer temel kamu hizmetlerini üretme sorumluluklarını üstlenen temel kurumlar, kamu politikaları ise bu hizmetleri sağlamak ve sunmak için kamu kurumları ve hükümet organları tarafından geliştirilip benimsenen en vazgeçilmez araçlardır.

Kamu yönetimi ve kamu politikalarının çalışılması ve gündeme gelmesi bilhassa ülkemiz için çok eskilere dayanmaz. Bu konu ülkemizde Amerika ve batı ülkelerine nazaran oldukça yenidir. Özellikle kamu hizmetlerinin geniş halk tabanına yayılması dikkate alındığında, bunun genellikle cumhuriyetin kuruluş sonrasında ya da belediyelerin kurulup gelişmeye başlayışından sonra önem kazanmaya başladığı ortaya çıkmıştır. Bunu belki de sanayi devrimiyle ilişkilendirmek daha doğru olabilir. Çünkü sanayileşme ile birlikte toplumda çok çeşitli hizmetlere ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Bu hizmetleri halka sunmada merkezi hükümetler kadar yerel yönetimlerin de rolü ve önemi büyüktür. Bilhassa merkezi hükümetlerin ulaşamadığı, ya da ulaşmada gecikeceği yerlerde, yerel yönetimlerin devreye girerek hizmetlerin çabuklaştırılması, verimli ve etkin halde hatta daha ucuz sunmada önemi göz ardı edilemeyecek kadar büyüktür. Nitekim kamu hizmetlerinin ülke insanına eşit, verimli ve etkin bir şekilde sunulması yerel yönetimlerin en temel ilkelerindedir.

Çalışmamız yerel kamu politikalarının oluşturulması sürecinde belediye yönetimlerinde atanmış-seçilmişlerin birbirlerine etkilerinin nasıl olduğunu belirlemek ekseninde planlanmıştır. Bu amaca ulaşabilmek için belediye yönetimlerinde biri bürokratlara yönelik, diğeri meclis üyelerine yönelik iki ayrı anket uygulanmıştır. Bu anket çalışmalarıyla söz konusu kişilerin yerel politikalara katılım düzeylerinin ne şekilde olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Burada özellikle belediye meclis üyelerinin

seçilmişlikleri göz önünde bulundurularak, onların yerel politikaların oluşturulmasında söz sahibi olup olmadıkları ölçülmeye çalışılmıştır.

Kamu politikalarının oluşumunu ve yerel düzeyde belediyelerde kamu politikalarının oluşturulmasında atanmış-seçilmiş ilişkilerini belirlemek amacıyla çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde genel olarak kamu politikalarının ne olduğu, niteliği ve özelliklerinin neler olduğu belirtildikten sonra, kamu politikalarının oluşturulması süreci ve başlıca aktörleri ayrı ayrı irdelenmiştir. Bunu takiben kamu politikalarının tarihi gelişim seyri üzerinde durulmuş ve sanayi öncesi dönem ile sonrası dönemdeki durumu açığa çıkarılmak istenmiştir.

İkinci bölümde yerel düzeyde kamu politikalarının neler olduğu ve ne gibi özelliklere sahip olduğu incelenmiş, bunların globalleşme ekseninde gelişen yerel yönetim ilkeleriyle ilişkilendirilmesi üzerinde durulmuştur. Sonrasında yerel kamu politikaları aktörlerinin kimlerden oluştuğu tek tek incelendikten sonra, bu politikalara geniş katılımı ele alan çok aktörlü yönetim dediğimiz yönetim konusu ile yerel yönetimlerde atanmış-seçilmiş ilişkilerinin genel niteliği açıklanmaya çalışılmıştır.

Son bölümde ise bu teorik bilgilerin uygulamada nasıl cereyan ettiğini test eden bir alan çalışmasına yer verilmiş ve bu çalışmadan elde edilen bulgular tablolarla gösterilerek ayrı ayrı açıklanmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKALARININ NİTELİĞİ, GELİŞİMİ VE OLUŞUMU

Toplumun yönetimini üstlenen devlet, önceleri iç ve dış güvenliğin sağlanması gibi çok sınırlı alanda kamu hizmeti üretirken, daha sonraları teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak toplumların yapısı ve ihtiyaçları değişmesiyle, devletin topluma sunduğu hizmetlerin alanı ve çeşidi de genişlemiştir. Doğal olarak, günümüz toplumlarında vatandaşlar hükümetlerden iç ve dış güvenliğin sağlanmasından başka, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler gibi alanlarda da hizmet beklemektedirler. İşte bu beklentilere cevap vermek amacıyla kamu yönetimlerinin, bazı temel kamu hizmetlerini sunmada birtakım sorumluluklar almaları kaçınılmaz olmuştur. Bunun sonucu hizmetleri yerine getirmek için, kamu kurumları ve hükümet organları tarafından benimsenen ve geliştirilen en önemli araçlar kamu politikalarıdır.

Kamu politikalarının ortaya çıkışı karmaşık bir işlemdir. Ancak siyaset ve planlama birleşerek planlı-akılcı bir harekete dönüşür. Yani karar oluşturmanın planlı sonuçları kamu politikaları olur.

Kamu politikaları siyasal faaliyetler kadar entelektüel faaliyeti de ima eder. Hem vatandaşlar için hem de devlet için zorunluluklar getirirler.

Kamu politikalarının en önemli niteliği, hükümet yetkilileri tarafından benimsenip, uygulamaya konmaları ve oluşturulan siyasalar politika yapıcısının değer yargılarına göre yapılmalarıdır [Smith, 1976: 5-6].

Bu bölümde çalışmamızın ana konusunu oluşturan kamu politikalarının kavram olarak tanımlanması, oluşumu, oluşumunu etkileyen faktörler ve günümüze kadar geçirmiş olduğu gelişim seyri ulusal ve uluslararası kaynaklar gözden geçirilerek incelenecektir.

I. KAMU POLİTİKASININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Kamu politikası, devletin eylem ve işlemlerinin temelini meydana getirir. Devlet içinde yer alan kurumlar, bir şey yapmak, ya da yapmamak, veya yapılacak şeyin nasıl gerçekleştirileceğine karar verirken, bilerek ya da bilmeyerek bir politika izler. Bu bakımdan kamu politikası, basit bir şekilde hükümet yetkilileri tarafından benimsenen ve uygulanan kararlar olarak tanımlanabilir. Hükümetin çevresi ile olan ilişkisi de kamu politikası olarak tanımlanıyor. Kamu politikasının tanımını bilim adamları değişik şekillerde ifade etmişlerdir. Örneğin; Anderson'a göre "kamu politikası hükümetlerin yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri şeylerdir" [Anderson, 1975: 2]. Ya da Muller'in tanımlamasıyla; kamu politikası, bir coğrafi alanda veya toplumun bir kesiminde, bir hükümetin faaliyet programı şeklinde ortaya çıkmaktadır [Muller, 1998: 24].

Başka bir görüşe göre kamu politikası, idarenin verdiği kararlar ile amaca ulaşmak için geliştirdiği programlar olarak tanımlanır. Dış ticaretin düzenlenmesi, enflasyonun kontrol altına alınması, konut problemi için tedbirler alınması, çalışma hayatının belirli esaslara bağlanması ve eğitimde çeşitli programların geliştirilmesi örnek olarak verilebilir [Aktan, 1987: 99].

Kamu politikası, toplumsal sorunları tanımlama ve bunların çözüm önerilerini belirlemedir. Bu da kanun yapma (koyma), idari düzenlemeleri gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme işleriyle ilgilidir. Kamu politikası, daha çok siyasi yöneticilerin bir görevidir. Siyasi yöneticilerin, belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikasını meydana getirir. Örneğin, Kalkınmayı devlet eliyle mi yapalım; yoksa özel sektöre destek olarak mı? Bunlardan birini tercih etmek bir kamu politikasıdır [Eryılmaz, 2000: 9].

Öte yandan Ham ve Hill'e göre de politikanın tanımı konusunda çok çeşitli görüşler vardır. Buna göre, politika yalnız bir karara göre oluşan bir şey değil, genellikle

birtakım kararların sonucu oluşan bir şeydir. Bu bakımdan onlar politika oluşturma sürecinin de çeşitli yönleri olduğunu savunurlar. Onlara göre politikanın beş yönü vardır; birincisi, oldukça karmaşık bir karar ağı sık sık hükümetin eylemlerine katılabilir ve uzun bir zaman periyodunda oluşup ilk politika oluşturma sürecinden de öteye uzanan kararlar grubu ağın bir kısmını oluşturabilir. İkincisi, politika oluşum safhasında bile, çoğunlukla politika bir tek karar ile ifade edilmez. Üçüncüsü, politikalar devamlı zamana göre değişirler. Çünkü söylenenlerle bu günkü söylenenler aynı olmayabilir. Çünkü eski kararlara ya artırmacı düzenlemeler eklenebilir ya da kararların yönünde ana değişiklikler yapılabilir. Ancak bu demek değildir ki politikalar her zaman değişiyor. Fakat şu kesindir; politika süreci statiklikten ziyade dinamik bir durumdadır. Dördüncüsü, birçok politik karar oluşturma, zor bir iş olan “politika sonucuna” girişmek ya da “politika başarısının” belirlenmesi ile ilgilidir. Beşincisi ise, politikanın araştırılması karar olmayan şeylerin incelenmesini başlıca ilgi alanı olarak görür ve bunu tanımak için son noktanın sonucuna bakmak gerekir [Ham&Hill, 1993: 12].

A. Kamu Politikası Kavramı

Politika kelimesi taşıdığı anlam bakımından birkaç değişik şekilde kullanılmaktadır. Kamu politikası kavramını gerçek anlamıyla kullanabilmek ve kavram kargaşasına sebebiyet vermemek için, bu anlamları ayırmak gerekir.

Birincisi, politika kelimesi “siyasa” anlamında kullanılmaktadır. Örneğin; hükümetin ekonomi politikası, eğitim politikası dediğimizde bu anlamda kullanmış oluruz. Bu anlamın İngilizce karşılığı ise “policy” dir. Kelimenin sözlükteki anlamı; “bir hükümetin, bir siyasi partinin veya bir şirketin amaçlarının ve ideallerinin ifadesi ya da faaliyet planıdır.” [Oxford University Press, 1974].

İkincisi, “siyaset” anlamında kullandığımız politika kelimesidir. Bunun İngilizce’de karşılığı ise “politics” dir. Politics kelimesinin İngilizce sözlükte karşılığı; “bir ülke, toplum ya da örgütte güç (iktidar) elde etmek için insanların yaptıkları faaliyetleri ya da mücadeleleridir.” [Macmillian, 1987]. Çeşitli siyasaların karşılaştığı ve birbirleriyle

mücadele ettiği alan anlamında siyaset (politics), “toplum için bağlayıcı kararların alındığı ve yürütüldüğü süreçtir.” Bu tanım siyasal sistemin unsurları olan “inançlar, ” “bireyler, ” “yapılar” ve “siyasalar” arasındaki etkileşimi vurgulamaktadır. Bunların yanında vatandaşların toplumsal olay ve konular karşısındaki tutum ve davranışları, seçim ve kulis çalışmaları, baskı gruplarının iktidarı etkilemeye yönelik faaliyetleri de siyaset kavramı içinde yer alır [Eryılmaz, 2000: 40].

Siyasa anlamında kullandığımız kamu politikası (public policy) kavram olarak faaliyet planıdır; yapılacak bir dizi faaliyetin saptanmasıdır. Bir başka deyişle hedeflerin ortaya çıkarılıp, onların harekete geçirilmesidir [Aktan, 1987: 95].

Anderson’a göre, “Kamu politikası bir takım kuruluş ve kişilerin bir sorunu çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür” [Anderson, 1975: 2]. Şu halde ortak bir tanım olarak kamu politikası , bir siyasal sistemin toplumda oluşan problemleri tespit edip, belirlenen bu problemlere çözüm önerileri üretmek için girişimde bulunulan amaçlı faaliyetlerdir.

Aslında kamu politikası kavramını çok farklı tanımlayanların olduğunu görüyoruz. Örneğin Anderson’un aktardığına göre Richard Rose’un politikayı tanımlaması “az veya çok ilişkili uzun faaliyetler serisi”dir şeklinde olurken, yine onun kitabında Carl Frederich’in tanımlaması şöyledir; “Siyasa (policy), bir amaç veya hedefi gerçekleştirme veya hedefe ulaşma çabası içinde, politikanın üstesinden gelmeyi ve yararlanmayı amaçladığı engelleri ve fırsatları yaratan belli bir çevredeki bir yönetim, grup veya kişinin niyetlendiği hareket bütünüdür.” Frederich, hareket bütünü olarak politika kavramına, politikanın bir amaç veya hedefin başarılmasına yönlendirilmesinin gerekli olduğunu eklemektedir [Anderson, 1975: 2].

Bu politika kavramı, yapılması niyetlenen ya da amaçlanılan şeye karşı, gerçekten yapılan şeye odaklanarak dikkatimizi çekmektedir, ve bu kavram politikayı yarışan alternatifler arasında bir seçim olarak karardan ayırmaktadır.

Sonuç olarak, kamu politikaları hemen aniden olmayan politikalardır. Hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen ve uygulanan bir hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir [Çevik, 1998: 1]. Kamu politikası dendiğinde akla gelmesi gereken şey kararların verilmesini, bu kararların işlemsel şeklini oluşturan yasaların meclisten geçirilmesini, bunların uygulanmasını ve bunun gibi şeyleri içeren bir süreç olmalıdır. Fakat bu karmaşık olayların kendiliğinden bir sıra içinde ortaya çıkmadığı vurgulanmalıdır. Çünkü aşamalar arasındaki bu soyut bağlantı kamu politikasının yapıldığı siyasal sistem tarafından farklılaştırılabilir. Ayrıca kamu politikaları ülkelerin gelişmiş veya gelişmekte, demokratik veya totaliter olup-olmadığına, ve toplumsal-ekonomik gelişme düzeyine bağlı olarak değişik yöntemlerle şekillendirilir, formüle edilir ve uygulanır [Çevik, 2001: 93].

B. Kamu Politikası Hiyerarşileri

Bir hükümetin işleyişinin incelenmesi ile politika yapımının gerçekten farklı kademelerde gerçekleştiğini ve bu kademelerin her birinde politika yapımının biraz farklı bir şeklini gerçekleştirdiğini görürüz. Bu faaliyet en üst kademeden genel bir şekilde başlar ve en alt kademelerde özel bir şekle bürünerek devam eder. Başka bir ifadeyle, bir siyasal sistemde, politika yapımı faaliyetlerinde bir hiyerarşik yapı vardır. İstense bile bütün kararları bir noktada oluşturmak mümkün değildir [Gladden, 1953: 72].

Kamu politikası hiyerarşileri dört safha halinde açıklanabilir: a) Genel politika oluşturma safhası, b) Yürütmenin politika oluşturma safhası, c) Yönetimin (memurların) politika oluşturma safhası, d) Teknik politika oluşturma safhası [Stacey, 1983: 59-60, Gladden, 1953: 72-74].

1. Genel politika oluşturma safhası

Bu safha geniş anlamda ana politika hedeflerinin kararlaştırılmasını kapsar. Bu politikalar, seçimlerde halkın oyu ile iktidara gelmiş partinin ya da partilerin

politikalarıdır. Bu politikaların oluşturulmasında, basın, kamuoyu oluşturucuların, bilim adamlarının ve yazarların rolü vardır.

2.Yürütmenin oluşturduğu politika safhası

Parti programlarında belirlenen genel politikalara hükümetin şekil verip uygulanabilir hale getirmesidir. Bu safhada kabine, genel politikaları olduğu gibi gündeme alır ve onları uygulanabilir somut şekle koyar.

3.Yönetimin politika oluşturma safhası

Bakanlık memurlarının bakanlar kurulunda oluşturulan politikaları uygulamaya koymasıdır. Bu politikaların başarılı olması, faaliyet planının yönetsel olarak uygulanabilirliğine bağlıdır ve o konudaki çalışmada, siyasal lider profesyonel memurların aktif yardımı ve tavsiyelerine ihtiyaç duyar.

4.Teknik politika oluşturma safhası

Kabul edilen yönetsel politikaların işletilişinde memurların gün gün kabul ettiği politikalarıdır. Teknik politika memurun mesleki tekniklerini işletilişinde başarılı olduğu politikalarıdır. Bu politikaları memur mesleki tutum ve ahlakına göre oluşturur. Burada memurun takdir hakkı önemlidir. Ne kadar çok takdir hakkı varsa, o kadar çok yetkiye sahip demektir.

C. Kamu Politikasının Özellikleri

Kamu politikalarının baş özelliği, devlet kuruluşları ve görevlileri tarafından geliştirilmesidir. Kamu politikasının bu en önemli özelliği, bir siyasal sistem içinde “otorite sahipleri olarak nitelendirilen” yaşlılar, büyük şefler, yürütme yetkilileri, yasa yapımçıları, yargıçlar, idareciler, kurul üyeleri, monarklar ve benzeri kişilerce yapılmasından kaynaklanır [Anderson, 1975: 3].

Jenkins, kamu politikasının, basit idari çıktılardan daha da öte bir şey olarak düşünülmesi gerektiğini belirtmektedir. Çünkü kamu politikaları anlaşılabilir özelliklere sahiptirler. Bu özelliklere göre siyasal sistem içinde değişik yerler edinebilir. Ayrıca kamu politikalarını anlamak için farklı yöntemler kullanılması gerekebilir [Jenkins, 1978: 34].

Kamu politikası oluşturması uygulamasından ayrılmayan sürekli bir işlemdir. Yani kamu politikası uygulanırken oluşturulur ve keza oluşturulurken uygulanır.

Kamu politikasının oluşturulmasında her zaman bürokratların bilgisine ihtiyaç duyulur. Bilgi eksiklikleri bürokratlara çok fazla takdir hakkı verir [Wilenski, 1986: 118]. Politikalar etkilerden ve hedeflerden ya da amaçlardan anlaşılmalıdır. Hükümette iyi bir politika analizi hedefler ve amaçların açıklanmasına teşebbüs ediyor olabilir, fakat bu yapılan kadar politikalar seçilmez [Smith, 1976: 13].

Genellikle modern siyasal sistemlerde kamu politikaları hemen, anında olan şeyler değildir. Her şeyden önce onların birinci özelliği tesadüfi ve rasgele bir davranıştan çok, hedefi veya amacı olan faaliyetten oluşmasıdır.

İkincisi, politika, hükümet bürokratlarının farklı müstakil kararlarından çok onların faaliyet biçimlerinden ya da hareket tarzlarından oluşur. Örneğin, politika, sadece bazı konularda çıkacak olan bir kanun kararını değil, aynı zamanda onun icra ve uygulamasıyla ilgili yan kararlarını da içine alır.

Üçüncüsü, politika, hükümetlerin belirli konularda gerçekten yaptığı şeylerdir, yapmayı niyet ettiğini veya yapacağını söylediği şeyler değildir.

Dördüncüsü, kamu politikası şekil olarak ya olumlu ya da olumsuz olur. Olumlu şekliyle politika, belirli bir problemin halledilmesinde hükümetin yapacağı bazı faaliyet şekillerini içine alabilir; olumsuz olarak da; hükümet müdahalesinin olması gerektiği bazı konularda hükümet bürokratlarının bir şey yapmama ya da harekete geçmeme konusunda aldıkları bir kararı kapsar.

Kamu politikası en azından olumlu şekilde bir kanuna dayanır ve yaptırım gücü vardır. Bu yüzden bir toplumun fertleri vergilerin ödenmesi gerektiğini meşru sayar. Kamu politikalarını özel kuruluşların politikalarından ayıran da bu özelliktir. Özel kuruluşların sahip olmadığı kanuni yaptırım gücüne kamu politikaları sahiptir [Anderson, 1975: 3-4].

Bu beş özelliği daha değişik kavramlarla ifade eden yazarlar da vardır. Örneğin Fransız yazar Jaques Chavellier, Meny ve Thoening'in görüşlerine dayanarak bir kamu politikasının beş özelliğe sahip olduğundan bahseder; içerik (bir politika ürün şeklinde ortaya çıkar ve bu özünü oluşturur); program (bir politika belirli akslar çerçevesinde bölünmüş eylemler bütününe kapsar); normatif yönlendirme (bir politika tercih ve amaçların ifadesidir); zorlayıcı faktör (bir politika zorlayıcı güç gerektirir); sosyal çevre (bir politika kamuya sahiptir. Kamunun yapısı, çıkarları ve davranışları politikadan etkilenir) ... [Chevellier, 1994: 453].

Politikaların hiyerarşisi, politikaların uygulanmasına katkıda bulunan çeşitli faaliyetleri yönetmek için kurallar oluşturmak gerektiği zaman gelişir. Hiyerarşideki her politika, bu seviyede var olan bazı hedef ve değerlere uygunluk sağlar. Örneğin, konut politikasının amacı gecekondü bölgesini ıslah edip planlı hale getirmektir. Politika, yerel yetkiyi elinde bulunduranlara insan yerleşimine uymayan mülkiyetleri yıkma hakkı vermektedir. Bunun için de ya yıkım emri ile ilgili politika ya da kamulaştırma emri ile ilgili politika kullanılır.

Böylece, politikalar planlar vasıtasıyla öncelik tercihlerinden karar kurallarına kadar değişiklik arz eder. Bu sebepten siyaseti, yönetimden ve uygulanmasından ayırmak zordur [Smith, 1976: 14].

II. KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMA SÜRECİ VE BAŞLICA AKTÖRLERİ

Daha önce de belirtildiği gibi kamu politikaları bir anda, alelacele ve tesadüfen oluşan şeyler değil, çeşitli aşamalar ve kurallardan geçerek oluşan bilinçli kararlardır.

Politika oluşturma işlemine, Brian Smith, isteklerin politikalara d6n6řt6r6ld6đ6, yapısı bilinmeyen ve g6zlemlenmesi m6mk6n olmayan bir “karakutu” olarak g6r6yor. Ona g6re politika yapma son derece karmaşık, analitik (66z6msel) ve siyasi s6re6tir ki, onun başlangıcı veya sonu olmadığı gibi, sınırları da olduk6a belirsiz bir Şeydir. Bir bakıma “politika oluşturucu” olarak bilinen g66lerin karmaşık bir takımı bir araya gelip, “politikalar” dediğimiz etkileri ortaya 6ıkarmalarıdır [Smith, 1976: 3-5].

Devletin b6y6mesinin bir sonucu olarak, bilimsel ve teknik y6ntemler, kamu y6netiminde daha 6ok kullanılmaktadır. Siyasi ve idari kararların alınmasında teknik, ekonomik, sosyal, mali, hukuki ve istatistiksi bilgilere daha fazla ihtiya6 duyulmaktadır. Sonu6 olarak y6netim teknik bir yapıya b6r6nm6ř, kararların alınmasında da uzmanlık 6nem kazanmıştır.

Bakanlıklarda ve kamu kurumlarında kararlar, her biri belirli dalda uzman olan kişilerin meydana getirdiği k66k gruplar tarafından alınmaktadır. Meclislerin, komisyonlar ve parlamento grupları Şeklinde; h6k6metlerin de, bakanlıklar arası komiteler, teknik komisyonlar ve 6alışma grupları bi6iminde 6rg6tlendikleri hatırlanırsa, 6nemli kararların bu teknik kurullarda alındığı ortaya 6ıkmaktadır [Eryılmaz, 1993: 20].

Ancak kamu politikalarının oluşturulmasında, siyasi, idari ve teknik kurulların dışında siyasi partiler, baskı grupları, kamuoyu ve medya gibi dış fakt6rler, etkileyen akt6rler olarak 6nemli rol oynamaktadırlar.

A. Kamu Politikalarının Oluşturulma S6reci

G6n6m6zde siyasi karar alma s6reci, yasama, y6r6tme yargı organlarının yanı sıra partiler ve baskı gruplarınca da etkilenmektedir. 6zellikle, demokratik-politik sistemlerde politikaların oluşturulması, politik kurumların i6inde (h6k6met, partiler) ve dışındaki (kamuoyu ve medya) 6rg6tlenmeler ile bireylerin karşılıklı ilişkilerini de i6eren olduk6a karmaşık bir s6re6tir. Aslında b6t6n politik faaliyetler, karar alma

sürecini etkilemeye yöneliktir. Bu nedenle, iç ve dış faktörler politik süreçte oldukça etkili unsurlardır [Toprak, 1994: 67].

Siyaset ve sosyal bilimciler politika oluşturma ve onun bir parçası olan karar oluşturma analizleri için birçok modeller, teoriler, kavram ve şemalar geliştirdiler. Kavram ve modeller, bizim politika oluşturma konusunda isteğimize yön vermede ve netleştirmede yardımcı olduğundan, iletişim kolaylığı sağladığından ve politika faaliyetleri için olası açıklamalar önerdiğinden, politika analizlerine yol göstermede faydalı ve gereklidir. Açıkçası, politikayı incelemeye başladığımızda, bazı rehberlere, çabalarımızın yoğunlaşacağı ve siyasal veriler alanlarında boşa dolaşmamızı önleyecek birkaç benzer kritere ihtiyacımız vardır. Bulduğumuz şey kısmen aradığımız şeye bağlıdır; politika kavram ve teorileri isteklerimize yön verir [Anderson, 1975: 9].

Karar oluşturma, birçok alternatif arasından bir alternatifin seçimini kapsar. Karar oluşturma teorileri bu tercihlerin nasıl yapıldığı ile ilgilidir. Tipik olarak politika oluşturmak zamana yayılan ve rutin veya bir kısmı rutin olmayan bir faaliyet kümesinden oluşur [Anderson, 1975: 9-10].

Kamu politikaları karar oluşturma planlı sonuçlarıdır. Bu cümleden şu sonuca varabiliriz; bir problem tanımlanır; hedefler ve amaçlar oluşturulur; bir dizi politika seçenekleri belirlenir; en çok arzu edilen seçeneklerden bir tercih yapılır ve bu politika olur [Smith, 1976: 6].

Politika planlama sürecinin ideal bir tanımı aşağıda açıklanan karar safhaları şeklindedir.

1. Problemin tanımlanması

Siyasa yapımcısı önce bir problemi tanımlar, yani toplumdaki bir mesele için şimdiye kadar bir politika oluşturulmayan ve çözüm bekleyen bir durumu belirler. Ya da bir politika oluşturulup uygulansa bile bu politika yeni oluşan problemleri çözmede yetersiz olabilir. Örneğin, mevcut enerji politikası ithal edilen petrol fiyatlarındaki

toplu bir artışla başa çıkmak için yeterli olmayabilir.Ödemeler dengesindeki etkilerden dolayı yeni politikalara, evde tasarruf yoluyla talep azaltmaya gerek duyulabilir.

Bir politikanın tanımlanmasında kastedilen şey, çözüm için gereken şeyin ne olduğunun belirlenmesidir.Bu olay bir takım değerler yaratabilir, halbuki başka değerlere sahip olanlar problemi farklı algılayabilir, veya bu problemi hep olan bir şey gibi görmezler.

Politika oluşturma sürecinin bu safhasında değerler çok fazla çatışır ve politika oluşturma değerlerin çatışmasıyla karakterize edilir. Bu işlem esnasında zıt ideolojilerin etkisini açığa çıkarmak , siyasi olarak büyük bir görevdir. Köklü değerler toplumun etkilenmesine sebep olur.

2. Alternatif stratejiler

Çoğu zaman politika-yapımcısının sonuca ulaşması için bir çok alternatif faaliyetleri olacaktır. Karar oluşturucunun problemi kavramasından sonra tercihler üzerinde de sınırlamalar olduğu halde , hala alternatifler vardır. Bu safhalarda planlayıcının ana görevi, kendisinin tercih hürriyeti konusundaki sınırlamaların farklı olmasıdır. Bunu Friend ve Jessop Faaliyet Çerçevesi olarak adlandırır. Bu faaliyet çerçevesi işleyen politikaları, kaynakların varlığını ve planlayıcıların amaçlarını kapsar.

Burada a- safhası ile b- safhası arasında ortak yön vardır. O “fırsat alanı” ya da bazı sınırlayıcı sebeplerden dolayı etkili örgütün yapılmasını engellemediği bütün bu faaliyetler ya da faaliyet yönlerini oluşturur. Planlayıcının ya da diğer grupların değerleri bir dizi açık faaliyeti sınırlasın diye harekete geçer, örneğin; konut politikası oluşturmak, kamu ve özel sahiplik değerleriyle, para ve malzemenin varlığıyla ve konut projelerinin finanse etme metotları ile inşaat yapım standartlarını ilgilendiren mevcut politikalarla sınırlıdır. Buna rağmen karar oluşturmanın saf rasyonel modeli olası alternatiflerin tam keşfini gerektirir.

3. Sonuçların tahmini

Bu safha her alternatif siyasi seçeneğinin kâr ve maliyetlerinin hesaplanmasıyla ilgilidir. Rasyonel bir alternatif seçenek yapılmazdan önce sonuçların saptanması gerekir. Yani her alternatif için sonucun ne olacağı tahmini ve bunun olasılık hesapları yapılmalıdır. Tabi bu olasılıkları çıkarmanın mümkün olduğu yerde risk, olmadığı yerde belirsizlik ya da hayali olasılık vardır.

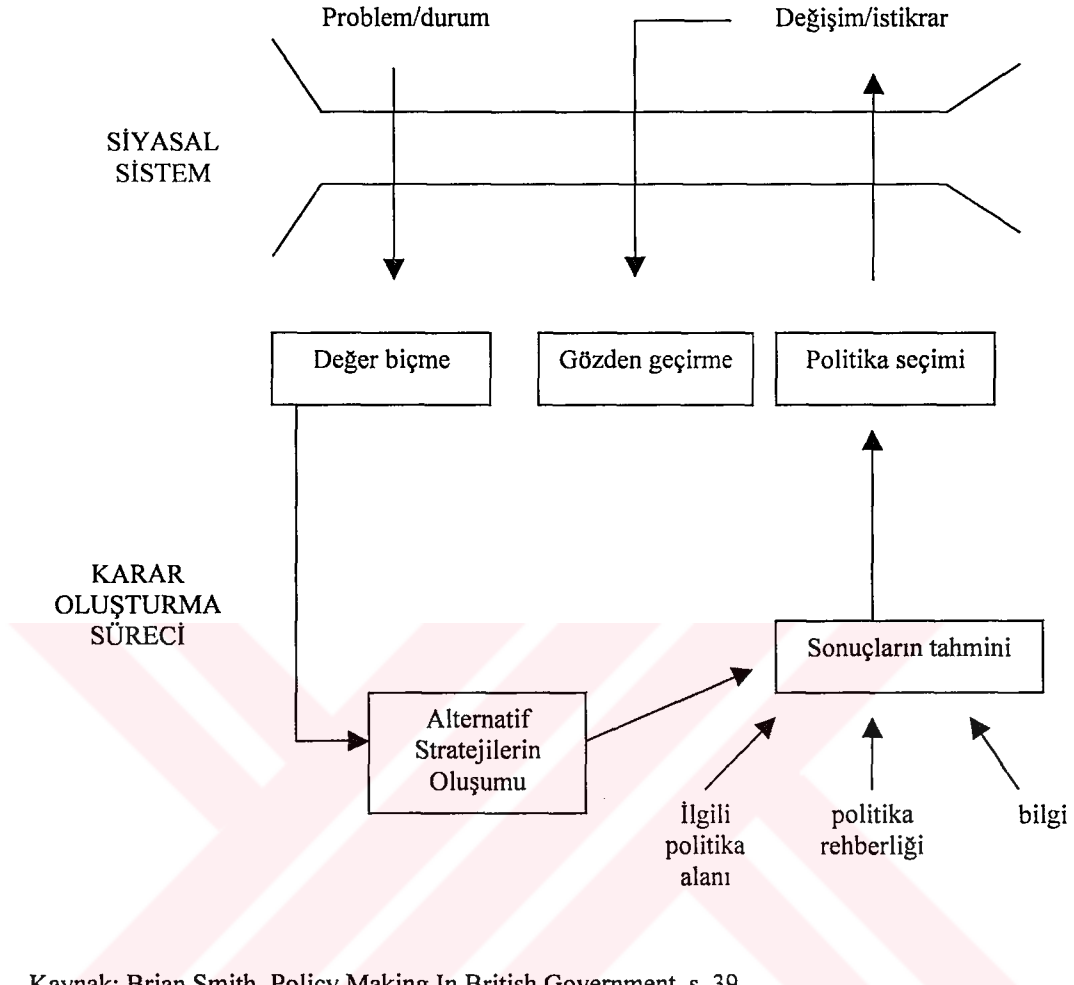
Hayali olasılık kavramı, olasılıkların hesaplanmasında istenmeyen şartlar altında karar oluşturmaya dahil olan isteğe bağlı unsuru ifade eder. Belirsiz şartlar altında strateji seçimi yargıların, fikirlerin, inancın ve durumun hayali tahminlerinin uygulanmasını gerektirir. Bu safhada en büyük engel belirsizliktir. Onu da aşmanın yolu bilgidir. Çünkü bilgi birikimi belirsizliği azaltır. Bilginin arttırılmasıyla belirsizlikten belirliliğe ulaşılabilir.

Politika yapımında belirsizliği azaltmak için gerekli olan bilginin üç ana türünden söz edilir; Birincisi, politika oluşturucunun dış çevresi hakkında belirsizlik vardır. İkincisi, gündemdeki problemin sınırlarını aşan politika oluşturma diğer alanlarla da ilgilidir. Tercihin ilgili alanlarında ilerideki niyetler hesaba katılmalıdır. Üçüncüsü, bir problemi etkileyebilecek uygun değerler konusunda da belirsizlikler vardır. Farklı faaliyet süreçlerinin olası sonuçları hakkında değer yargıları oluşturulmaktadır.

4. Planlama olarak politika yapımı

Bir rasyonel karar oluşturma sisteminin elemanları, hükümetin politika yapımına uygulandığında, bir planlama süreci oluşturur: yani tercihin herhangi bir süreci, eğer günlük işlemlerin seçimi, günlük durumlar kadar belirli beklentilerle ilgili daha geniş karar alanları üzerinde olası çözümlerin karşılaştırılması ve sadece bir formülasyondan sonra yapılırsa, bir planlama süreci (veya stratejik tercih) olacaktır. Politika planlanırken yürütme gücünün tercihlerinin hedeflere bağlı olmasına dikkat edilir. Rasyonel-politika planlama işlemi Şekil 1'deki diyagramda gösterilmektedir [Smith, 1976: 34-37].

Şekil 1: Politika Süreci



Kaynak: Brian Smith, Policy Making In British Government, s. 39

Safhalardan açıkça anlaşılmalıdır ki politika oluşturma süreci kısımlara ayrılabilir, yani rasyonelliği ve etkinliği artırmak için bilginin ve analizlerin farklı türleri gerekebilir.

Birincisi, toplumdaki bir problem veya durum araştırılıp iyice keşfedilmek zorundadır. Yargıların değerlere uygun yapılması zorunludur. Değerlerin hakimiyeti karar verecek olan siyasi sistem içindir; politika oluşturma sürecinin gerek duyduğu değer, faaliyetlerden beklenebilen diğer benzer bilgiler ne olursa olsun karşı çıkar.

İkincisi, maliyeti iyi hesaplanmasına ve iyi belirlenmesine sebep olan alternatif faaliyet türleri ve hedeflere ihtiyaç vardır. Hükümet kuruluşları günlük ne satın aldıklarının ve onlar için alternatif harcama sebebi olarak ne aldıklarının farkında olmalılar. Bu

gereksinme bütün uygulanan programlarda tatbik edilir ve böylece belli bir politikayı uygulanır kılar.Bu analitik fonksiyonun yerine getirilişinde, devletin planlayıcısı toplumun ihtiyaçlarının nicel özelliklerini geliştirerek safhanın gelişimine ve kavranmasına değerli bilgi sağlar. Nicel ve nitel bakımından hedeflerin belirlenmesiyle, onlar ölçülebilir ve dolayısıyla daha kolay karıştırılabilir hale gelir.

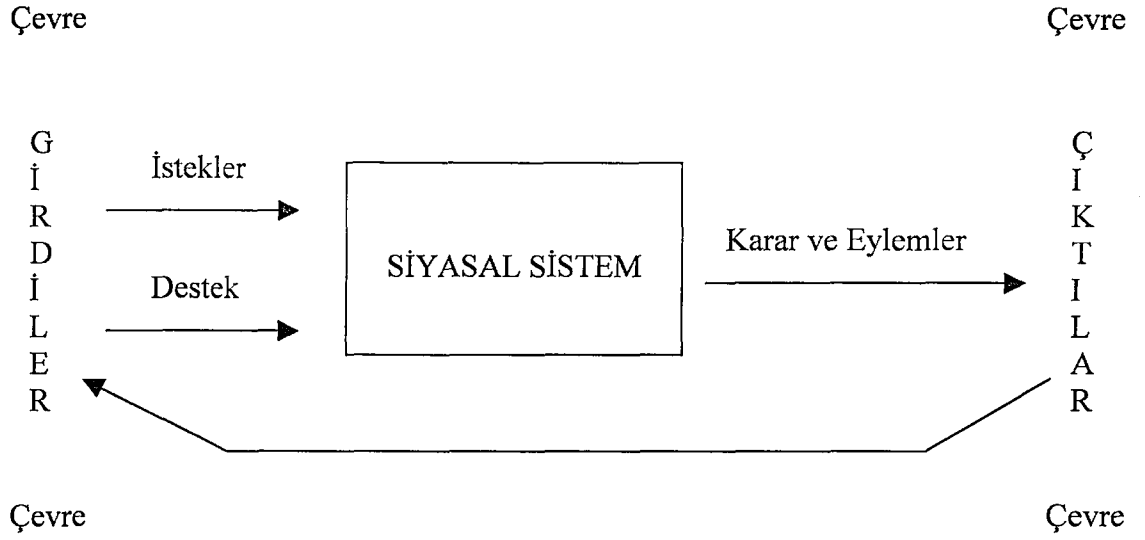
Üçüncüsü, farklı faaliyet görevlerinin olası sonuçlarını tahmin etme problemi vardır, bu sonuçlar saf finansal sorunun dışına da taşar [Smith, 1976: 38-39].

Politika oluşturucunun ihtiyaç duyduğu şey; farklı faaliyet yönlerinin olası kâr ve maliyetlerinin olabildiğince net bir resmi veya şemasıdır. Bu şema siyasal değer ve baskılara karşı maliyetler üzerinde en yüksek bir kâr marjini veren faaliyet şeklini seçmekte bir ölçü olabilir. Kamu politikasında kar değil, toplumsal fayda ya da yarar söz konusudur. Politika oluşturmanın bu safhasında belirli bir ihtiyaç, kâr ve maliyetlere verilecek bir kısım nicelik ağırlığı içindir ki bu fiyat mekanizmasıyla değerleri ayıramaz.Aynı zamanda hareketin farklı yönlerinin yan etkilerinin de hesaba katılması gerekir. Maliyet-kâr analizleri politika oluşturmanın bu safhasında belirsizliği azaltmak, olasılıklar oluşturmak ve riskleri kaldırmak için çokça kullanılan bir tekniktir.

Son olarak politika yapımının bütün safhalarında, genellikle karar oluşturmadaki gibi, bilgiye ihtiyaç vardır. Problemlerin anlaşılması (keşfedilmesi), çözümlerinin formüle edilmesi, tercihlere karar verilmesi, belirsizliğin azaltılması, hepsinin konu ile ilgili teknik bilgiye ihtiyacı vardır [Smith, 1976: 38-40].

Politika oluşturma sürecini en açık olarak gösteren tablolardan biri, David Easton tarafından geliştirilen siyasal sistem yaklaşımıdır [Easton, 1957, 1965]. Bu yaklaşımda siyasal sistem çevresiyle beraber bir bütün olarak düşünülmektedir. Bu anlamda kamu politikası, siyasal sistem çevresinden yükselen beklenti ve istemlere verdiği karşılık olarak görülmektedir.

Şekil 2: Siyasal Sistem Yaklaşımı



Kaynak, Ham and Hill, The Policy Process In The Modern Capitalist State, 1993, s.13

Bu tabloda Easton şunları tartışır: siyasal etkinlik, eğer etkinlik devam etmesi gerekirse dengede kalması gereken bir dizi süreci içine alan bir sistem açısından analiz edilebilir. Onun kullandığı örnek hayat süreci, birbirleriyle ve bir değişim üreten çevresiyle etkileşimi olan, fakat hiçbir surette sabit yapısı olmayan biyolojik sistemdir. Easton siyasal sistemlerin biyolojik sistemler gibi olduğunu tartışır. Ona göre: siyasal sistem, sosyal ve ekolojik sistemleri de kapsayan bir dizi diğer sistemleri ihtiva eden bir çevre içinde bulunur [Ham and Hill, 1993: 14].

Easton siyasal sistemi, bir toplumda o toplumu birbirine bağlayan idari kararları alan ve toplumsal değerleri koruyan, karşılıklı ilişkide olan kurum ve çalışmaların bir uzlaşması olarak tanımlamaktadır [Easton, 1957: 383].

Bu modele göre kamu politikası siyasal sistemin bir çıktısı olarak tanımlanmaktadır. Sistem modelinde bazı kavramsal terimler vardır: siyasal sistem, girdiler (istemler ve destekler), çıktılar (kararlar ve çalışmalar) ve son olarak çevredir. Çevre, siyasal sistemin sınırlarının dışında olan bütün olayları ve koşulları içerir. Bu kavramları biraz daha açık ifade edersek çevre kavramı sistemin girdilerinin kaynaklandığı, çıktılarının

yayıldığı alan olarak tanımlanabilir [Oktay, 1997: 16]. Dolayısıyla sistem, çevreyle olan ilişkilerini çevreden gelen girdiler ve çevreye gönderdiği çıktılarla düzenlemektedir. Girdilere ve çıktılara çevreden sisteme, sistemden çevreye her türden akım denebilir. Bu akım, bilgi gibi soyut ya da para veya insan gibi somut şeylerden olabilir. Bu akımın çevreden sisteme olan yönüne girdi, sistemden çevreye olan yönüne de çıktı denir. Girdiler destek ve istem olarak iki şekilde olabilir. Siyasal sistemin kendisine yöneltilen istemleri karşılamaında çevreden aldığı her türlü kaynak destek olarak tanımlanır. İstemler ise çevrenin sistemden beklentileridir [1997: 17-18].

Sistemin çıktıları ise, çevrede değişiklik yaratmak ya da var olanı sürdürmek amacıyla istem türündeki girdilerine sistemin verdiği yanıtlar olarak tanımlayabiliriz. Siyasal sistemden çevreye geçen bir çıktının çevre içinde yarattığı değişimlerin yeni girdiler oluşturarak tekrar sisteme dönmesi olgusuna geri besleme denir [1997: 18].

Siyasal sisteme olan istemler insanlardan, gruplardan ya da bireylerden gelmektedir. Bireyler veya gruplar yasalara uyduklarında, vergilerini verdiklerinde ve seçim sonuçlarına razı olduklarında, genel olarak kamu politika kararlarını kabul ettiklerinde kendilerine destek verilir. Girdiler siyasal sistem içine alınır ve çıktılar üretilerek dışarı verilir. Siyasal sistemin bu çıktıları yetkili olarak kamu politikalarını oluşturan değer tahsisleridir. Böylece çıktılar (kamu politikaları) çevreyi ve istemleri değiştirebilir. Bu, sistemi yeni daha öte politika çıktıları üretmeye yönlendirir ve bu faaliyet bir döngü olarak devam eder. Güzel bir ifadeyle 'kamu politikasının hiç sona ermeyen akışı' [Anderson, 1975: 19] olarak da görülebilir.

Şekilde aynı zamanda bir siyasal sisteme ve kamu politikasının içeriğine çevresel girdilerin nasıl etki ettiği görülmektedir. Kamu politikası çevreyi ve harekete geçecek alt sistemleri etkiler. Çevrede fiziki, sosyal, ekonomik ve siyasal faktörler siyasal sistem üzerinde etkili olur ve istemler üretmeye çalışır. Siyasal sistem istemleri kişiler ya da gruplar aracılığıyla (partiler, kamuoyu ya da diğer gruplar) karar oluşturma sürecine aktarır. Bundan sonra yetkililerce politikalar oluşturulur. İş burada da bitmez, oluşturulan politikaların uygulanması ile ilgili değerlendirmeler yapılır. Uygulamanın

yetersizlikleri bir girdi olarak sorunun tekrar karar oluşturma sũrecine aktarılmasına yol açar.

B-Kamu Politikalarının Aşamaları

Bir kamu politikası politikaya dũnũşmeden ũnce muhakkak ki çeşitli ortamlarda gũrũşũlũr ve tartışılır. Kamu politikalarının tartışıldığı bu ortamlarda halk, memur, politikacı, bakan, milletvekili ve bũrokrat gibi bir takım aktũrler vardır. Kamu politikasının ũzelliđine gũre belirlenen konular bu ortamların hepsinde veya bazılarında gũrũşũlũp tartışılarak, bazı safhalardan geçerek politikaya dũnũşũr veya dũnũşmez. Sũz konusu safhaları aşağıdaki başlıklar altında inceleyeceğiz.

1. İlk Teklifin Oluşturulması

Belli bir hũkũmet kararının oluşumu incelendiğinde, işin ne zaman başladığını ve olayları harekete geçiren kişi ya da gũlerin kimler olduğunu belirtmek, genellikle çok zordur. ũnkũ bir kamu politikasının oluşumu, uzun bir zaman dilimi içinde bazen sert, bazen hafif çatışmalardan sonra gerçekleşir. Ancak burada hemen řũyle bir soru akla gelmektedir; hũkũmet kararlarının ve idari kararların alınmasına asıl kimler ũncũlũk etmektedir? Genellikle karar projesinin hazırlanmasında ilk teřebbũs idarenin dışından gelmektedir. İdare olaylara hakim olmaktan ziyade, tabi olmaktadır. Bu bakımdan ilk teklif, genellikle idare cihazı içinde gelmekten ziyade dış çevrenin etkisiyle olmaktadır. Siyasi partiler, çıkar grupları, halk ve yabancı hũkũmetler dış evre olarak kabul edilmektedir [Gournay, 1971: 293-294].

E. N. Gladden'in kamu politikası hiyerarşisi analizinde de benzer bir gũrũře rastlamaktayız. Daha ũnce belirtildiği gibi Gladden kamu politikası hiyerarşisini dũrt kademeye ayırır. Bunlardan birincisi ve ilk teklifle ilgili olan siyasi politikalar dır. Hũkũmete rehberlik eden genel politikalar siyasi olarak nitelendirilirler. Bu politikalar, seçimlerde halkın oyuyla iktidara gelmiş partinin politikalarıdır. Bu ilk politikaların oluşmasında, basının, kamuoyu oluşturucularının, bilim adamlarının ve yazarların rolũ vardır [Gladden, 1953: 73]. Oluşturulan bu siyasi politikalar, yũrũtme

organı tarafından irdelenir ve işlenir, uygulamaya konulabilecek hale getirilir. Başka bir ifadeyle, bakanlar kurulu (kabine), yürütme organı sıfatıyla, siyasal politikaları uygulama alanına getirir. Bu safhada, genel bir planlama söz konusudur. Yine bu safhada uzmanlardan bilgi alınır, araştırma yapılır, idarenin içinden ve dışından öneriler, bilgiler ve telkinler toplanır. Danışma ve araştırma üniteleri (kurmaylar) seferber edilir, vatandaş kitlelerinin yani kamuoyunun reaksiyonu araştırılır. Daha sonra, bakanlar kurulunun hazırlamış olduğu bu yürütme politikaları, bakan ve idareci kurullar tarafından ve yürütme organının tespit ettiği esaslar doğrultusunda, uygulamaya konulur [Aktan, 1987: 103].

Politika gündemi oluşturma konusunda hükümete ya da siyasi aktörlere yapılan binlerce öneri ya da eleştiri söz konusudur. Ancak bunlar arasından çok az bir kısmı politika yapıcılarının dikkatini çeker. Politika yapıcılarının ya tercih ettiği ya da üzerinde işlem yapma gereği duyduğu bu istekler “politika gündemini” oluşturur. Onun için politika gündemi genellikle siyasal isteklerden ve de “siyasal öncelikler” teriminden ayrılır [Anderson, 1975: 59]. Kamu politikalarının ortaya çıkışının, sosyo-ekonomik gelişmeden, farklı toplumsal gruplar arasındaki çıkar ilişkilerinden veya kamusal (halktan) istemlerden olduğunu söylemek olasıdır. Kamu politikalarına dönüştürülen toplumsal ve kamusal sorunların ortaya çıkışı siyasal sistemlere ve sosyo-ekonomik yapılanma ve gelişmeye göre ülkelerde farklı olabilir. Toplumda işsizlik, kamu hizmetlerinin yetersizliği, konut sorunları, eğitim yetersizliği, sağlık hizmeti yetersizliği, gelir düşüklüğü gibi birçok toplumsal sorun olmasına rağmen, hemen yalnızca bireyleri harekete geçiren ve çözüm için hükümetlere yoğun baskı ve istem yapılan sorunlar kamu sorunları haline gelirler. Başka bir ifadeyle, eğer halk tarafından yeterli şekilde tepki ve istem ortaya konmazsa genelde bunun bir kamusal sorun haline gelmesi olasılığı azdır. Ancak Türkiye gibi güçlü devlet ve güçlü kamu bürokratlarının bulunduğu ülkelerde bazen toplumdan talep gelmese de, yöneticiler kendiliğinden sorunun varlığını kabul edebilirler. Gerçekten, hükümetleri (dar anlamda kamu yönetimlerini) ne yapmaları gerektiği noktasında zorlayan sorunlar kamu politikaları sorunları olurlar. Dolayısıyla bir kamu politikası analizinde ilk aşama politika sorununun nasıl ortaya çıktığı ve gündeme nasıl oturduğu, ve yönetimleri ne kadar harekete geçirdiği ile ilgilidir [Çevik, 2001: 113-114].

Gournay, yukarda bahsedilen bir sorunun oluşum sürecini karar sürecinin birinci aşaması olarak nitelendirir. Bundan sonra ikinci aşamada, bir kararın n çalışmalarının yani ilk msveddesinin hazırlanmasına geçildiğini belirtir. Buna göre, bir istek karşısında bulunan hükümet, bununla ilgili bir projeyi, bir kamu kuruluşu ya da “ad hoc” bir komisyona inceletmeye karar verirse, kelimenin tam anlamıyla, idari safha başlamış demektir. Gournay’a göre, bir kararın tartışmalara esas teşkil edecek ve ilgili makamlar arasında dolaştırılacak ilk “müsveddesi”, bazen bir partinin ya da bir meslek kuruluşunun etüt grubu gibi, idarenin dışındaki “aktörler” tarafından hazırlanır. Fakat genellikle bu ilk müsvedde, bir yönetim müşaviri, bir “ad hoc” komisyonun raportörü veya daha da sık rastlanan Şekil, Fransız sistemindeki bakanlık kabinesi üyelerinden biri gibi, bir memur tarafından kaleme alınır [Gournay, 1971: 295].

Aslında bir öneri ya doğrudan kamuoyundan gelir ya da bürokrasinin kendi içinden çıkar. Bazen her ikisinden birden gelebilir.

İngiliz sistemine göre ise, ilk teklif bürokrasiden çıkar. Bürokrasinin idari kuruluşlarında saptanan önemli sorunlar önce bakanın daimi sekreterine ulaşır.O, bunların bakana sunulup- sunulmayacağına karar verir. Hatta bu karar, sorunun ne kadar tartışılır olduğuna, parlamentoya sunulmasının ne kadar büyük olasılık taşımına ve onun bakanın ilgilendiği diğer politika konularının sınırını ne kadar aştığına bağlıdır. Bir daimi sekreter gereksiz yere bakanını endişelendirmek istemez, fakat o eleştiriye yol açabilecek sorunlarla onun ilgilenmesini de sağlamaya çalışır.

Bakanlar hiçbir zaman sorunlarla ilgisiz görünmek istemezler, memurlardan farklı olarak, bakan sorunlarla, parlamentoda, basın konferansında ve halka açık mitinglerle ilgilenmek zorundadır.

Sıra bakana geldiğinde, o konuların kabinede gündeme alınıp alınmayacağına karar verir.çünkü kabine bu tür farklılıkların zlebileceği tek yerdir.Bundan başka, o, eğer konular çok fazla önemliyse veya büyük bir siyasi kavgaya sebep olma ihtimali olursa yine konuları kabineye getirecektir.Bütün yasama teklifleri normalde kabineye

gönderilir, ki onlar kendi içinde tartışabilir olmasa bile, parlamentonun zamanını alacaklardır ve onların önceliğine göre bir görüşme (oturum) yapılmalıdır [Brich, 1982: 190].

2.Karar Organının Gündemine Girmesi

Bir politika sorunu kamuoyu tarafından tartışılmaya başlandığından itibaren, bu artık yönetimin gündemine gelmeye başlamış demektir. Yasalar çok çabuk kabul edilerek oluşmazlar. Onlar uzun zaman alan ve belli bir olgunluğa ulaştıktan sonra sorunun çözümünde izlenecek politikanın genel sınırlarını çizen bir düzenlemeler bütünü olarak görülmesi gereken çıktılardır [Çevik, 2001: 114].

Kamu politikasının uygulamaya geçirilmesi için gerekli yasal düzenleme yapılmadan önce, bürokrasi ve parlamento tarafından sorunla ilgili politika seçenekleri tartışılır, birçok politika hedefleri geliştirilip saptanır. Bu noktada ilgili politikayı uygulayacak kamu kurumları bürokratları ilgili politika seçeneklerini ve önerilerini hükümete ve daha sonra da meclise aktarırlar. Teknik bir süreç olan hükümetten ve parlamentodan ilgili düzenlemelerin geçirilmesi, kamu politikaları sürecinde önemli bir parçayı oluşturur. Etkili ve başarılı bir politika değerlendirmesi için hedef ve amaçların iyi tanımlanması gerekir [Çevik, 2001: 115].

Bir görüşe göre, bir bakanın görevi bakanlığın kararlarına bir yön vermek üzere etrafındakileri harekete geçirmektir [Brich, 1982: 191].

Bakan, bazı durumlarda detaylı teklifler çıkarmak için kabinenin yetkisini alacak; yani bakan üst bürokratları ile bir fikri tartışacak, ki bu bürokratlar hedefi başarmanın alternatif metotlarını düşünmüşlerdir ve bakanlıkta spesifik bir plan grubu üzerinde çalışacaktır. Sonra bakan kabineye bu planların onayını sunacak ki burada bakan meslektaşlarının sorularına karşı savunma hazırlamalıdır. Milletvekilleri parlamentoda ve kendi bölgelerinde yapılan bu eleştirilere katılmak isteyebilirler. Eğer kabine onayından geçerse, sonra bakanlıkta üzerinde detaylı çalışılacak bir konu olur ve gerekirse meclis için hazırlık yapılır. Eğer kabine onaylamazsa, bakan tekrar

düşünmek zorunda kalacak, kimi zaman bakan önerileri reddedildiğinde istifa da eder [Brich, 1982: 191].

3.Tekliflerin Politikaya Dönüşmesinde İlgili Kurumların Rolü

Şüphesiz bir kamu politikasının ortaya çıkışında sorunun önce kurumlarda görüşülmesi gerekir. Yukarıda da belirtildiği gibi politika önce bir sorun olarak yetkili devlet dairelerinde görüşülür, ve daha sonra ilgili bakana sunulur. Eğer konu yerel yönetimleri ilgilendiriyorsa, ilgili siyasi aktöre aktarılır. Politikaları tayin edenler, genellikle kurumun başında bulunan idarecilerdir. Parlamenterler ise, hükümetin hazırladığı tasarıları tartışırlar. Kısacası, politikaların ve bu politikaların somutlaştırılmış şekli olan kanun, plan ve programların uygulamaya konulmasında en önemli rolü ilgili kurum oynar [Aktan, 1987: 98].

Heper'e [1973: 95-96] göre; siyasal sistemin geliştirdiği kararlarda, bürokrasi çok kritik bir rol oynamakta ve bu kararların formüle edilmesine üç aşamalı bir katkıda bulunmaktadır.O, bürokrasinin esas işlevleri olarak, siyasal kararların alınmasına idari katkıyı (policy council), idari programların yapımını (program formulation) ve idari programların yürütülmesini (public management) belirtir.Ona göre, bürokrasi toplumun yeni istemlerinin belirlenmesinde büyük katkısı olan bir kurumdur.Siyasal partiler ve baskı grupları da benzer işlevlere sahip olsalar da, bürokrasi vatandaşlarla daha sık karşı karşıya geldiğinden daha uygun bir durumdadır. Bu bakımdan bürokrasinin birincil görevi, siyasal kararların alınması sırasında göz önünde tutulması gerekli hususları, o tip kararları almak durumunda olanların dikkatine sunmak şeklinde belirir.

Çeşitli siyasal kararların uygulayıcısı olarak ve hükümetin devam ede gelen faaliyetlerine kuşbakışı bir gözlemlerle hakim durumunda bulunan bürokrasi, herhangi yeni bir faaliyetin süregelen sistemle muhtemel ilişkilerini en iyi tahmin edebilecek bir durumdadır.Yasama yahut yürütme organlarının beliren tercihleri zorunlu olarak fazla ayrıntılı olmadığından, bürokrasi onların aldığı siyasal kararları bizzat kaleme alıp formüle ederek katkıda bulunur. Burada bürokrasinin uzmanlığına gereksinim ister

istemez duyulur. Çünkü kağıt üzerine dökülen hükümlerin hayata geçirilip, canlandırılması bürokrasinin işidir.

Bürokrasinin ikinci tip işlevi, idari programların yapımı yahut idari programlamadır. İdari programlama sadece bürokrasinin yaptığı bir iştir. Bu işlev, son çözümlemede siyasal sistem tarafından alınan siyasal kararların uygulamada sistemli bir biçimde nasıl yürütüleceğinin saptanmasıdır. Ayrıntılı kanun, yönetmelik veya kararname şeklinde ifade edilse de siyasal kararlar, çoğunlukla “ne yapılacağı” ile ilgilidir, yoksa “nasıl yapılacağı” konusu ele alınmaz. Zaten siyasal sistemin bu konuya eğilmesi (ne vakit ne de uzmanlığı yönünden) olanaksızdır [Heper, 1973: 96].

Bürokrasinin belli başlı üçüncü işlevi idari programların uygulanmasıdır. Bu, bürokrasinin birinci derecede tanıdığımız yönüdür. Masanın yahut veznenin ötesindeki memur, müvezzi ve havagazi okuyucusu, bürokrasinin bu tip faaliyetini yürüten personeldir [Heper, 1973: 95-97].

Yasaların detaylarının oluşturulması safhasında bile, bakanlık içinde ve dışında uzmanlara danışılacaktır. İcranın başka kamu otoritesinin ellerine verildiği durumlarda, proje yapımı metodu kabul edilebilir, böyle durumlarda, yetkili kurum kendi müşterilerinin ihtiyacına göre politikanın uygulanışına kendi katkılarını da koyabilir [Gladden, 1953: 73]. Dolayısıyla kamu politikalarının oluşmasında başlangıç yeri olarak kamu kurumları kullanılır. Kurumların kamu politikasının oluşmasında rolü büyüktür. Çünkü Richardson ve Jordan’ın çalışmalarında da belirtildiği gibi, politika yapımında kurum memurlarının rolü, konunun gündeme alınışında başlar ve çıkar grubu ve diğer aktörlerle ilişkileri devam ederek politikalara etkileri devam eder [Page, 1985: 163].

Buna paralel bir başka görüşte ise idari örgütlerin kamu politikası oluşturmaya katılmaları yasama safhasından başka, yasanın uygulanması sırasında da politika oluşturmaya devam ettikleri savunuluyor.

Kurumların politika yapımında hiyerarşi, çok büyük öneme sahiptir. Meclislerde üyeler oylama safhasında eşit oya sahip olmalarına rağmen, kurumlar arasında, üst düzeyde olanlar alt düzeyde olanlara göre son kararları vermede daha fazla yetkiye sahiptirler. Karışıklık, büyüklük ve ekonomik faaliyet için istekler ve bürokrasi cihazı üzerinde daha fazla kontrol, hepsi hiyerarşik yetkinin gelişimine katkı sağlar. Hiyerarşi, üst seviyelerin yüksek statülerinden dolayı kurum kararlarında daha fazla söz sahibi olması demektir.

İdari örgütler hükümet içinde öyle bir yer oluştururlar ki, uzmanlık uygulanması ve politikayı etkilemesi çok fazla imkan bulur. Karar oluşturmada kurumlar hem siyasal düşüncelerden açıkça etkilenir, hem de kendi gücünü korumak isteğinden etkilenir.

Örgütler uzman ve meslek sahiplerinin, resmi ve özel şahıslarının politika problemleri üzerinde bir çerçeve imkanı verir. Teknik düşüncelerin ve mesleki tavsiyelerin çoğu idari kararların oluşturulmasında önemli bir yer tutar. Örgüt kararlarının çoğu önerilerine gösterilen alternatiflerin teknik uygulanabilirliği olması konusunda iyi bilgiye ihtiyaç vardır. Yeteri kadar teknik bilgi olmadan yapılan kararlar hem siyasi, hem de teknik alanda kötü görünebilir [Anderson, 1975: 113-114].

4. Danışmanların Politika Oluşumuna Katkısı

Kamu politikalarının oluşmasında bakan veya seçilmiş temsilciler her konuda uzman olmadıkları için, mutlaka başkalarına danışmak ya da başkalarının tavsiyelerini kullanma gereksinimini duyarlar. Bu gereksinimi karşılamak üzere çeşitli ülkelerde bakanlar ya siyasi danışmanlarının fikrine ya da bu sistem yaygınlaşmamışsa üst bürokratların görüşlerine başvururlar. Bakan danışmanları, bilhassa Türkiye'de bakanların kendi bakanlığında gücünü daha iyi kullanarak etkinliğini artırmada yardımcı olmaları için seçilip atanırlar.

Bir kısım ülke yazarları danışmanları siyasal hiyerarşinin üyeleri olarak görürler. Buna göre siyasal hiyerarşi, başbakanın kişisel siyasi danışmanlarını, aynı şekilde başbakan

nezdinde görev yapan üst düzey bürokratları, her bakanlıktaki danışmanları ve üst düzeydeki bürokratları kapsar [Timsit, 1987: 142].

Ülkemizde bakan danışmanları daha çok iktidardaki parti içinde nüfuzu olan kişilerden, milletvekili adayları olup da seçilemeyenlerden veya belirli alanda uzman olmuş, bakan ya da başbakanın bilgisinden yararlanabileceği kişilerden atandığı görülmektedir.

Bakan danışmanlığı konusunda bakanın durumunu kuvvetlendirmesi için seçilip atanan danışmanların en iyi kurumlaştığı ülke Fransa'dır. Burada bakanlık içinde iç kabine şeklinde bir yapı vardır, ancak Bakanlar Kurulu ile aynı şey değildir. Her bakanlığın kendi kabinesi vardır. Kabinede ikinci yetkili bakanın yetkiyle donatılmış olan kabine müdürüdür. Kabinenin fonksiyonları bir bütün olarak hükümetin genel politikaları için bakanlıktaki gördükleri gelişmeleri kısaca bakana bildirmek, bakanlık politikalarını gerçekten yerine getirildiğinden emin olmak ve bakanlığın değişik kısımlarındaki çatışmaları çözüme kavuşturup koordine ederek, çıkar grupları, diğer bakanlıklar ile bakanlık arasında diyalog kurmaktır.

Yüksek politika yapımında kabinelerin rolünü düşünürken, onları politika oluşturma sürecinin karmaşık sonucunu belirlemekten çok, bakanlıkta bakanın rolünü kuvvetlendirici bir potansiyel kurum olarak düşünmek daha iyi olur. Kabine dışında bakanlıktaki üst bürokratlar, kabine ile müdürler siyasa yapımı süreci içinde birbirleriyle sık sık çatışırlar, kabine ile yöneticiler arasındaki ilişki pazarlığa dönüşür ve sık sık çatışırlar, ama kontrole dönüşmez [Page, 1985: 116-117].

Modern hükümetler, öncekilerin yaptığı gibi, günlük yönetim hizmetlerinde olduğu kadar politika oluşturmada da kendilerine yardımcı olmaları için Danışma Kurulları kurmayı gerekli görürler. Böyle kurullar en üst seviyede hükümetin yakınında yer alabilir ya da bölge ve yerel kuruluşlarıyla birlikte işlerler. Onların üyeliği, belirli işleyiş alanlarına göre uzmanlar, temsilciler ya da bilgili vatandaşlardan oluşur. Böyle kuruluşlar hem politika yapımında hem de yönetim düzeyinde katılırlar ve şüphesiz

ister resmi görevi olsun ister olmasın bu şekilde her çeşit önemli kişilere ve devlet adamlarına danışılabilir [Gladden, 1953: 82].

Bakan danışmanlığı sistemi, Fransa kadar yaygın olmasa da İngiltere ve Almanya' da da kullanılır. İngiltere'de bakan danışmanlığı konusunda, Young ve Sloman şu gözlemlerde bulunurlar; bakanlar, danışmanları bakanlığın politikalarının oluşturulmasına katkı ve yardımlarından çok, politikaları kamu oyuna ve parti izleyicilerine sunmakta yardımcı olmaları yönünde kullanma eğilimindedirler. Eğer güçten bahsediyorsak, danışmanlar politikanın granit düzeyinde küçük bir makyajdırlar, yani çok fazla değişiklik yapmazlar, ama politikacıların kendi saygınlıkları için görünüm güzelliği sağlarlar [Page, 1985: 118].

Almanya'da ise 1960'larda personel atamalarında partinin nüfuzu artmıştır ve 1970'lerin başlarında büyük koalisyon akabinde, federal bakanlıkların örgütsel yapısı içinde belirli bölünmelerin olduğu görülür, bunun amacı bakana bir uzman personel vererek, bakanın siyasi hedeflerine sempati göstererek, ona tavsiyelerde bulunması ve daire içinde onun politikalarının uygulanışını idare etmektir. Alman bakanlıklarında bulunan böyle birimlerin dereceleri değişkendir. Mayntz ve Sharph konut ve şehir geliştirme dairesinde böyle bir birimin olduğuna işaret etmişlerdir. Ancak, Alman bakanlıklarının yapısına siyasal danışmanların böyle sistematik girişimlerle dahil edilmesi bakanlıkların içinden gelen büyük muhalefetle karşılaşır, daha sonra çeşitli nedenlerle bakanlara faydasız oldukları endişesini verdikleri için kaldırılmıştır [Page, 1985: 118-119].

C. Kamu Politikalarının Oluşumuna Katılan/ Etkileyen Aktörler

Kamu politikalarının oluşumuna katılan bakan, başbakan, milletvekili ve bürokratların yanı sıra dışarıdan katılıp etkileyen birçok aktör vardır.

Kamu politikaları daima çevrenin etkisi altında oluşurlar. Sistem teorisi kamu politikalarını ortaya çıktıkları çevreden tam olarak ayrı düşünülemediğini önerir. Politika talepleri çevreden çıkar ve siyasal sisteme iletilir; aynı zamanda çevre ortamı

politika yapımcılarının yapabilecekleri şeyler üzerine sınırlamalar koyar [Anderson, 1975: 29].

Söz konusu çevre ortamını tabii kaynaklar, iklim ve topografya gibi coğrafi özellikler ile nüfus büyüklüğü, yaş ve cinsiyet gibi demografik değişkenler ve politik kültür, sosyal yapı ve ekonomik sistem gibi yerleşimle ilgili soyut unsurlar oluşturur. Diğer milletler de dış politika ve savunma politikası için çevrenin önemli bir kısmını oluştururlar.

Resmi politika yapımcılarından başka politikaların oluşumuna katılan diğer aktörlerin olduğundan söz etmiştik. Şimdi bu aktörlerin kimler olduğu ve politika sürecine nasıl katıldıklarını tek tek açıklayalım.

1. Siyasi Partiler

Siyasi partiler, bir toplumda halk ile iktidar arasında iletişimi sağlayan (köprü oluşturan), siyasal katılmanın baş aracı olmuş kuruluşlardır. Toplumdaki istekler, beklentiler ve onların gerçekleştirilmesi sürecindeki etkileme faaliyetleri çoğunlukla bu kanallarla olur. Çünkü siyasal partilerin en başta gelen fonksiyonlarından biri toplumdaki çıkarların ve istemlerin birleştirilmesini ve kanalize edilmesini sağlamaktır.

Siyasete hem “ iktidar ilişkileri” hem de “ karar alma süreci” açısından baktığımızda, her iki yaklaşımın da merkezinde siyasal partilerin var olduğunu görebiliriz [Kapani, 1995: 159, 165-166].

Politikacılar tarafından yürütülen partiler kamusal amaçlara destek sağlanmasında yetkin tek kaynaktır. Siyasal sistemin içinde ve dışında her düzeyde etkinlik gösterirler. Sistem içerisinde partiler anayasanın siyasal sisteme yerleştirmiş olduğu siyasal gücün dağıtılması ilkesini alt edebilmek için gerekli desteği harekete geçirmeye çabalarlar. Belki bundan daha da önemli olan partilerin özellikle seçimler sırasında seçmenlerden destek sağlama işlevleridir. Ayrıca, siyasal partilerin kamu görevlileri

için personel bulmayı ve bunların seçilmelerini sağlamayı, gelecekteki siyasal eylemlere ilişkin öneriler yapmayı ve hepsinden de önemlisi, hükümetin denetimini gerçekleştirecek strateji ve taktikleri geliştirmeyi ve uygulamayı içermektedir [Mitchell, 1999: 158].

ABD’de siyasal partiler, daha çok devletin memurlarını kontrol etmek için yarışmacı seçimlere ilgi duyarlar. Kısacası, onlar, politikadan ziyade güç (iktidar) ile ilgilenirler. Bu durum sık sık şu şikayetin yapılmasına yol açmıştır; Amerika’da şimdiye kadar kamu politikalarının yapımında hangi parti iktidarda olursa olsun, Cumhuriyetçi Parti de, Demokrat Parti de hep aynı şeyleri yapmışlardır, birbirinden farkları yoktur. Partiler politikaların yapımına çok fazla eğilmemesine rağmen, bu tür şikayetler partilerin politikaları konusunda etkili olmasını önemsemezler [Anderson, 1975: 45].

Siyasal demokrasilerin özünü, toplumda çeşitli kıstaslara göre beliren toplulukların çıkarlarının, isteklerinin ve tercihlerinin özgürce ifade edilmesi, birleştirilmesi, birbiri ile rekabet etmesi ve kamu politikasının bu süreç sonunda belirlenmesi oluşturmaktadır. En genel düzeyde bu faaliyetlerin baş aktörü siyasal partilerdir. Ancak, partiler varlığını seçmenlerle oluşturdukları koalisyonu, daha dar ilgi ve çıkarları savunan örgütlenmiş grupların varlığına ve bunların siyasal partilerle etkileşimde bulunmalarına bağlıdır. Çünkü siyasal partilerin yapısı, baskı gruplarının katkısı olmadan toplumdan kaynaklanan gereksinme ve istekleri saptayacak, birleştirerek siyasalara dönüştürecek kapsam ve yeterlilikte değildirler [Turan, 1987: 58].

Partiler, değişik kesimlerin desteğini alabilmek için değişik söylemler geliştirip, bu söylemler yönünde üretilen politikalara destek verirler ya da karşı çıkarlar. Bu daha çok, çok partili siyasal sistemin hüküm sürdüğü ülkelerde geçerlidir.

Genellikle modern toplumlarda, siyasal partiler sık sık bir çıkar grubu fonksiyonunu icra ederler, yani, onlar çıkar gruplarının özel isteklerini genel politika alternatiflerine dönüştürmeye çalışırlar. Partilerin çıkarları topladığı şekil parti sayısı ile etkilenir. İki partinin hakim olduğu sistemlerde, ABD ve İngiltere gibi, geniş seçim desteği

getirecek olan parti isteği her iki partinin de bu taleplerin içinde olduğu politika paketine katılmalarını gerektirecek, öte yandan çok partili sistemlerde, partiler daha az çıkar toplama fonksiyonu yapabilir ve Fransa örneğinde görüldüğü gibi daha çok dar çıkar grubunun temsilcileri gibi hareket ederler. Genellikle partiler, çıkar gruplarından daha geniş çaplı politika ilgileri olduğu halde, buradan, onlar politika oluşturmada belirli çıkarların savunucusu olmaktan çok komisyoncu gibi davranmaktadırlar [Anderson, 1975: 46].

2. Baskı Grupları

Baskı grupları, üyelerinin çıkarlarını korumak veya bazı özel reformları gerçekleştirmek için, bir takım amaçlar için vatandaşların oluşturduğu gruplardır. Başka bir ifadeyle en genel anlamda baskı grupları, siyasal iktidara geçmeyi amaçlamaksızın, siyasal otoritelerin kararlarını kendi çıkarları yönünde etkilemeye çalışan örgütler olarak tanımlanabilir [Kışlalı, 2000: 295]. Buran'a göre [1994: 91] ise, ortak çıkar, görüş ve tutumlarını algılamış kişilerden oluşan ve iktidarı ele geçirmeyi hedeflemeden siyasi iktidarı kendi çıkar, görüş ve davranışları yönünde etkilemeye çalışan gruplara baskı grupları diyebiliriz. En önemli ve saf siyasal baskı grubu siyasal partidir. Diğer baskı grupları siyasal olur veya olmayabilir, fakat genellikle belli bir partiye kendilerini bağlamamaları gerektiği için bir takım sınırlı amaçlara yönelirler. Bunların da en önemlileri, ticaret odaları, işçi sendikaları, meslek odaları, işveren birlikleridir, bütün diğer birlikler gibi statükoyu korumak için bile olsa onlar reformlara destek olurlar. Burada seçilmiş ve atanmışlar sık sık politika yapma etkinliklerinde bu vazgeçilmez kuruluşlarla ilişkide bulunacaklardır [Gladden, 1953: 82].

Günümüzde artık çıkar ve baskı grupları, siyasal sürecin çok değişik kesim ve düzeylerinde varlıklarını hissettirebilmekte, siyasal olay ve kararlara yön verebilmektedir. Özellikle A.B.D, Kanada, Avustralya, Japonya, İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya ve İsveç gibi Avrupa ülkelerinde ve BM, AT gibi uluslararası kuruluşlarda baskı ve çıkar grupları etkilidirler. Siyasal süreç büyük ölçüde bu gruplarla işlemektedir [Buran, 1994: 94].

Baskı grupları, politika yapımında bütün ülkelerde önemli bir rol üstlenirler. Bilhassa gelişmiş ülkelerde, belli başlı çıkar grupları ileri derecede kurumlaşmışlardır. Bu grupların siyasal istemleri, görelî olarak bağımlı bir siyasal sistem tarafından siyasal kararlara dönüştürülmektedir. Siyasal sistem, yapısal ve işlevsel bakımdan hayli farklılaşmış durumdadır. Gelişmiş baskı grupları ve siyasal partiler çeşitli çıkar gruplarının siyasal istemlerinin ifade edilmesinde ve bağdaştırılarak siyasal karar alternatifleri haline getirilmesinde etkin bir rol oynarlar. Fakat, diğer taraftan baskı gruplarının etkinlik düzeyleri, siyasal kurumlara, parti sistemine ve siyasal kültüre bağılı olarak ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Siyasi yapıdaki farklılıklar, baskı gruplarının etki alanlarında değişikliklere yol açmaktadır. Nitekim İngiltere’de baskı grupları, bakanlıklara, Fransa’da üst düzey bürokratlara, ABD’de ise kongre üzerinde etkinlik sağlamaya yönelmişlerdir [Toprak, 1994: 67].

Baskı gruplarının katkısı olmadan tek başına siyasal partiler toplumun gereksinimini ve isteklerini belirleyip, siyasalara dönüştürmede yetersiz kalırlar. Onun için baskı gruplarının varlığı siyasal demokrasinin işlerliği açısından vazgeçilmez niteliktedir [Turan, 1987: 48-49].

Ancak hemen burada belirtmek gerekir ki, çıkar grubu da zaman zaman baskı grubu anlamında kullanılabilir. Tanımı hatırlayacak olursak: baskı grupları, ortak çıkarlar etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoritelere etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplardır. Bu tanımdaki “çıkâr” kavramının öneminden hareketle, baskı grupları bazen “çıkâr grupları” olarak da anılabilirler. Ancak her çıkâr grubu mutlaka bir baskı grubu olmayabilir [Kapani, 1995: 193]. Ortak bir ekonomik ve sosyal çıkâr temeline dayalı olarak bir araya gelen veya bir arada bulunan ve bazı ortak özellikleri üzerinde taşıyan bireylerin oluşturduğu grup ya da gruplar “çıkâr grubu” olarak adlandırılmaktadır. Çıkâr gruplarının asıl amacı, grup üyelerinin sosyo-ekonomik dayanışmasını ve grup ihtiyaçlarını karşılamak olmakla beraber, zaman zaman siyasal iktidarı kendi amaç ve görüşleri doğrultusunda etkilemeyi düşünüp bu yönde faaliyet gösterebilmektedirler. Çıkâr gruplarının bu tür faaliyetleri süreklilik

göstermeye başlarsa baskı grubuna dönüşmüş olduklarını belirten yazarlar vardır [Buran, 1994: 92].

Baskı grubu ile çıkar grubunu net olarak ayırabilmek için onların grup niteliklerine bakmamız gerekir. Birçok bilim adamı baskı gruplarını tanımlamakta grup niteliğini öne çıkarmaktadırlar. Bu yaklaşım, örgüt niteliğinden çok siyasal otoritelere topluca yönelmiş olmayı kriter almaktadır. Grup niteliğine sahip bir toplumsal birimin baskı grubu olarak adlandırılabilmesi için siyasal otoritelere dönük faaliyetlerde bulunması gerekir. Siyasal otoritelere yönelme eylemi baskı grubunu çıkar grubundan ayıran temel özelliktir [Alkan ve Öner, 2000: 166]. Bu ayırma açıklık getirecek başka bir görüş de şöyledir; çıkar grupları yasama gücünü toplumdaki diğer iktidar merkezlerini kendi çıkarları doğrultusunda etkilemek ve harekete geçirmek için eyleme geçtikleri an baskı gruplarına dönüşürler. Bu görüşe göre, çıkar grupları baskı gruplarını oluşturan bir tür çekirdek gruplardır [Şahım, 1999: 497].

İdeoloji açısından bakıldığında zaman “çıkâr” veya “baskı” gruplarının amaçları arasında çok az bir fark görülür, hatta ikisi arasında ayırım yapmak bile zaman zaman zorlaştığı için bu ikisi birbirine karıştırılabilir, hatta aynı anlamda da kullanıldığı görülebilir.

Şahım’a göre bu ikisi arasındaki ufak fark şöyle açıklanabilir; farklı ideolojileri paylaşanlar, çeşitli mesleklerden kişiler, ya da birtakım ekonomik veya toplumsal çıkarları savunmak amacıyla bir araya gelen gruplar, amaçlarını gerçekleştirmek isterken devletle çatışmaya girebilirler. Grubun iktidarla, dolayısıyla siyasetle çatışması sırasında baskıcı özelliği ortaya çıkar. Üyelerin çıkarlarını korumak ve kollamak için örgütlenmiş grup, siyasete karışana kadar çıkar grubu, siyasete karıştıktan sonra baskı grubu olarak tanımlanabilir [Şahım, 1999: 497].

Baskı grubu-çıkâr grubu kavramlarını birbirinden ayırarak, tanıımı bu ayırımın üzerine oturtan özellikle Kıta Avrupa’sına hakim olan yaklaşım da yukarıdaki görüşe paralellik arz eder.

Bu tip tanımlamaların ortak yönü, baskı grubu kavramını örgütlü bir şekilde siyasal otoritelerden talepte bulunmayla ilişkilendirmesidir. Örgütlülük baskı grubunu çıkar grubundan ayıran temel kriterdir. Bu yaklaşımda belirli bir grubun üyeleri çıkarlar doğrultusunda örgütlenmeleri ile baskı grubu niteliğini kazanmaktadırlar [Aklan ve Öner, 2000: 167].

Baskı grupları bazı zamanlar belirli tekliflerin yasalaşması için meclise de giderler. Ya da, onlar meclis ve yürütme memurlarıyla, resmi olarak önerilen bir politikanın çıkarılmasına birlikte çalışırlar, belki de kendi çıkarlarına uydurmak için birtakım düzeltmeler bile yaparlar. Bilhassa, ABD’de eyalet düzeyinde teknik ve karışık konularda yasanın formüle edilmesinde baskı grupları sık sık önemli bir işlev görürler. Çünkü eyalet meclis üyelerinin bunlarla uğraşmaya zaman ve personel kaynakları yeterli değildir. Örneğin; İllinois meclisi alışıldığı şekilde, yasayı ancak örgütlü işçi ve sanayi temsilcileri belirli bir uzlaşmaya vardıldıktan sonra çıkarmaktadır [Anderson, 1975: 69]. Yine Washington’da politika yapımı tartışması, baskı grupları temsilcilerinden, devlet kuruluşlarının memurlarından ve kongre komiteleri ile alt-komitelerin üyelerinden oluşan çeşitli gruplar arasında görüşülmesi geleneği en azından 1930’lara kadar uzanmaktadır [Page, 1985: 94].

Ülkelerin demokratik veya anti-demokratik, gelişmiş veya gelişmekte olmasına bağlı olarak, baskı gruplarının oluşması ve meşruluk kazanması farklılık gösterir. Bu yüzden, baskı grupları hem sayıca hem de işleyiş bakımından ülkeden ülkeye farklılık gösterirler. Yine de bütün sistemlerde menfaat grupları bir çıkar sağlama işlevi görürler, yani istekleri dile getirir ve politik faaliyet için alternatifler sunarlar. Hatta onlar, kamu görevlilerine olası politika önerilerinin sonuçları ile ilgili daha çok teknik bilgi de sağlayarak, politika yapımının rasyonelliğine katkıda bulunurlar. Örneğin Almanya’da, bir yasa tasarısı hazırlandığı zaman ilgili baskı gruplarının görüşlerinin alınması yasa gereğidir [Peters, 1995: 186]. İngiltere’de, aynı tür bir uygulama gelenekselleşmiştir. ABD’de ise onları denetlemeye yönelik bazı düzenlemeler vardır. Örneğin kongrede ve eyalet meclislerinin çoğunda, lobi faaliyetinde bulunacak grupların ilgili makamlara kayıt yaptırılmaları, yaptıkları harcamaların kayıtlarını

tutmaları, temsilcilerle ilişkilerinde açık kimlik taşımaları gibi bir takım şartlar konmuştur [Turan, 1987: 51].

Demokrasi kurallarıyla yönetilen bütün devletlerde, politikaların üretilmesine bürokrasi kadar baskı grupları da katılmaktadır. Birçok kanun baskı gruplarının yasama gücü üzerinde baskı yapmaları sonucu ortaya çıkmaktadır. Fakat son zamanlarda birçok kanunun icra organı tarafından hazırlandığını ve bu yüzden bakanlıkların resmi birer mekanizma kurduklarına şahit olmaktayız. Bunun sonucu olarak baskı grupları dikkatlerini idareciler üzerine daha çok yoğunlaştırmışlardır. Birleşik Devletlerde kongre huzuruna getirilen kanun tasarılarında % 50'si bizzat devlet bürokrasisi tarafından kaleme alınmaktadır, geri kalanların büyük bir kısmı ise baskı gruplarının eseridir [Anderson, 1975: 44].

Temsil ve iletişim sonucunda baskı grupları siyasal iktidar ve kamuoyu karşısında bir denetim işlevini de gerçekleştirirler. Bu işlev bir kaç yönlüdür. Denetimin bir boyutu baskı grubunun siyasal iktidarın grup aleyhine başvurabileceği eylemleri sınırlamak, mümkünse değiştirmek, kendi lehine çevirmektir. İkinci boyutu ise, farklı ya da karşıt çıkarları gerçekleştirmek isteyen grupları frenlemek, tek grubun kamu politikası belirlemesini engellemekle ilgilidir. Örneğin, salt işverenlerin çıkarlarının kamu politikasına egemen olmaması, işçi sendikalarının oluşturduğu denetim gücü sayesinde mümkün olmaktadır. Üçüncü olarak, baskı, grupları kamuoyunu da harekete geçirerek, yönetim üzerinde daha genel bir denetim kurulmasına da katkıda bulunmaktadır. Yine birçok demokratik ülkede barolar, tabip odaları devletten aldıkları ayrıcalıkla kendilerine ait iş alanlarına girişleri, mesleğin icra edilmesini denetlemektedir [Turan, 1987: 48-49].

Örgütlü işçileri, işverenleri ve tarımı temsil eden bu tür bütün menfaat grupları, ABD'de kamu görevlileriyle birlikte politikalara girdileri sağlayan bir ana kaynaktırlar. ABD'nin çoğulcu yapısı dikkate alındığında, baskı gruplarının sayısının çokluğu ve menfaat, büyüklük, örgüt ve işleyiş şeklinin çok farklı oluşu şaşırtıcı olmaz.

Bununla birlikte, bu, bazı sosyal menfaatlerin hiçbir grup tarafından savunulmasa da, zayıf temsil edileceği anlamına gelmez. Göçmen işçiler bir bakıma böyledir. Tipik olarak, bir çıkar grubunun ilgisi belirli bir konuda politikayı etkilemektedir. Birkaç grubun çoğu kez belirli bir politika konusunda çatışan istekleri olduğu için, kamu görevlileri bunlar arasında seçim yapmak veya çatışan istekleri uzlaştırmak zorunda kalırlar. İyi örgütlenmiş aktif gruplar, örgütlenememiş yeterli üyesi olmayan gruplardan daha iyi olma olasılığı fazladır [Abadan, 1959: 125].

Baskı gruplarının kararlar üzerindeki etkisi bir dizi faktörlere bağlı olarak değişiklik arz eder. Üye sayısının çokluğu, para ve kaynaklarının büyüklüğü, birbirine bağlılıkları, liderin başarısı, sosyal yapısı, örgütler arası yarışmanın varlığı veya yokluğu, kamu görevlilerinin tutumu ve siyasal sistem içinde karar oluşturmadaki yeri bu faktörler arasındadır [Anderson, 1975: 44].

Aynı görüşün ülkemizdeki sendika ve konfederasyon başkanlarının çeşitli hükümet politikalarına ilişkin görüşlerini açıklamak üzere basına verdikleri gerek demeçlerden ve gerekse açık oturumlarda yaptıkları konuşmalardan doğruluğunu anlamak mümkündür. Öte yandan baskı gruplarının politika yapımına katkıları konusunun Almanya ve Fransa'daki durumu da oldukça farklılık gösterir. Amerika'nın tersine Fransa'da devlete öncelik tanınmakta ve baskı gruplarının hangisinin dinleneceğine devletin karar verdiği kabul edilmektedir. Bu bakımdan Fransa'da yürütme ve baskı grupları arasındaki ilişkilerde iki önemli özellik vardır; birincisi devlete öncelik tanınması, ikincisi de devlet memurları kendilerini korumakla görevli hissettikleri "kamu çıkarı" ile kendi çıkarını gözeten grupların "özel vekilleri" arasında kesin bir ayırım- hatta karşıtlık- görmektedir. Almanya'da ise baskı grupları politika oluşturma sürecinde daha baskın durumdadırlar, bu durumu 1995'te Theodor Eschenburg (Gruplar Yoluyla Tahakküm) adlı kitabında bir formülasyon olarak belirtmiştir. Dolayısıyla devlet memurlarının itaat etmek durumunda oldukları siyasal araçlar aşınmakta ve yerine bir gruba bağlılık oluşturulmaktadır [Page, 1985: 98-101].

3. Bürokrasi

Bürokrasiler, etkin bir yönetimin sürdürülebilmesi için demokratik idarelerin vazgeçemediği kurumlardır. Çünkü demokratik değerler sosyal hedeflerin çoğunluk kararıyla saptanması kadar, varolan en etkin metotlarla da onların uygulanmasını gerektirir, yani kararların uygulanması demokratik yönetimlerden çok bürokratik örgütler kurarak gerçekleştirilir [Blau, 1971: 157].

Yönetimin araç olduğu anlayışı, öncelikle siyaset-idare ilişkilerinde liberal düşüncenin esas aldığı bir ilkedir. Yönetim, siyasal iktidarın belirlediği programları sadık bir şekilde uygulamakla görevli bir araç olarak görülmektedir. Weber'in de dediği gibi, bu statü, modern devletin oluşumuna bağlı egemenlik tipinin rasyonel ürünüdür. Demokratik meşruluğa dayanan siyaset, yönlendirici karar alma sorumluluğuna sahiptir. Uzmanlıkla donatılmış yönetim ise, bunu uygulamakla sorumludur [Chavellier, 1994: 205-257].

Hükümetler, her şeyden önce halk adına uygulanacak politikanın son şeklini kararlaştıran yasama organına karşı siyasi bir sorumluluk taşırlar. Bürokrasi ise alınan kararları uygulama konusunda siyasi iktidara karşı sorumludurlar. Gerçekten modern hükümet sistemlerinde bürokrasiyi oluşturan yönetsel kuruluşlar politikaların oluşum sürecine aktif olarak katılmaktadırlar. Tanzimattan itibaren sivil bürokrasi siyasal kararlarda önem kazanmıştır. Bürokratlardan oluşan kurullar, 1.ve 2. Meşrutiyet dönemlerinde askeri bürokrasi ile bir oligarşi oluşturan sivil bürokrasi, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde siyasal-bürokratik elit'in önemli bir bölümünü oluşturmuştur. Daha doğrusu, bürokrasinin üst basamakları ile siyasal elit kaynaşmıştır [Heper, 1973: 58-59].

Kamu bürokrasisinin kendisi, başka olası politika oluşturma kurumlarına göre daha iyi bir konumdadır. Çünkü o, uzmanlığa, zamana, istikrara ve modern çağda etkin bir politika yapımcısı olmak için gerekli olan tekniklere sahiptir [Peters, 1995: 242].

Rockman [1992: 144] çok fazla motive olmuş bürokratların görevini iyi başaracağından ve bürokrasi ne kadar çok profesyonelleşirse (yani ne kadar çok özel uzmanlığa sahip olursa), o kadar çok doğru politikanın ne olacağı konusunda fikri olacağı olasılığından bahseder.

Bürokrasinin politika oluşturmaya katkıda bulunduğunu ve bulunması gerektiğini savunan yazarlar, meclis ile mücadele eden bir bürokrasiden korkulmaması ve daha büyük bir meclis hakimiyeti sağlama çalışmasının gereksiz olduğunu, çünkü meclisin bürokrasiyle çıkacak olan herhangi bir çatışmayı bastırarak gerekli kontrol araçlarına sahip olduğunu belirtirler [Johnson, 1992: 159]. Ancak bürokrasinin siyasa oluşturmaya katkıda bulunduğu, meclis kontrolünün artırılması bürokrasinin siyasa yapımına katkıda bulunma potansiyelini azaltacağından siyasal sistem için zararlı olabileceği ve bürokrasinin görüş açısı, kavrayışı, meclis ile her zaman aynı olmamasına rağmen, çoğu zaman kamu politikalarına şekil veren, zenginleştiren önemli görüşleri olduğu vurgulanmaktadır [1992: 159].

Bürokratlar direkt ilgili oldukları politikaları yalnız uygulama safhasıyla değil, politikaların tüm oluşum sürecine de yeterince katılırlar. Katılımın bu safhasında bürokratlar daha çok uzmanlık ve bilgilerini kullanırlar. Çünkü yeni politikaların veya teknik konuları içeren politikaların üretilmesinde politika yapımı için gerekli olan bilgiye bilhassa bürokratların katkılarıyla ulaşılır.

Günümüzde bilimsel ve teknik yöntemler, kamu yönetiminde daha çok kullanılabilir hale geldiğinden, siyasi ve idari kararların alınmasında, teknik, ekonomik, sosyal, mali, hukuki ve istatistiksel bilgilere daha fazla gereksinim duyulmaktadır.

Hem yönetim teknik bir yapıya bürünmüş, hem de kararların alınmasında uzmanlık giderek önem kazanmıştır [Eryılmaz, 1993: 20]. Bunun sonucu üst düzeydeki resmi otorite, uygulamada teknik konularda uzman olan astlara bağımlı hale gelmiştir. Dolayısıyla uzmanlık ve bilgi, bürokrasinin elinde tuttuğu en önemli güç kaynağıdır. Bürokrasi, elinde tuttuğu bilgi tekeliyle çeşitli yollarla uygulamaya aktarmakta ve bu

bilgilere göre siyasi kararların belirli biçimde çıkmasını sağlamaktadır [Eryılmaz, 1993: 55].

Bürokrasi, bir yönüyle de, siyasal iktidar kullanma potansiyeli taşıyan bir cihazdır. Gerçekten de, Weber'ci anlamda modern bürokrasi, daha üst düzeyde belirlenmiş olan siyasal amaçların gerçekleştirilmesi için bir araç olarak işlev gören, alternatif uzman- teknik bir birim olarak görülmekle beraber: olgusal gerçeklik bu saf modele veya ideal tipe uymaz. Bu model, siyasal kararların "politikacılar" tarafından alınması ile bunların bürokratlar tarafından uygulanması işlevlerini ayırmaya imkan vermektedir. Ne var ki, uygulamada bürokrasi siyasal iktidarın kullanılmasına çeşitli biçimlerde katılabilmekte ve bir anlamda "siyasa oluşturucu" (policy- maker) rolünü de yerine getirmektedir. Bu durum özellikle modernleşmekte olan toplumlarda belirgindir [Erdoğan, 1993: 243].

Weber'ci yaklaşıma göre politika yapımı ile onun uygulanışı arasında kesin bir ayırım vardır. Örneğin; Diamant Weber'in iddia ettiği parlamento ve kabinedeki politikacıların siyasa yapmaları gerektiğini, bürokratların kendi siyasal patronlarının emirlerini yerine getirmekle görevli oldukları ve onlara hiçbir zaman siyasa yapma görevi verilmediğini tartışır. Şüphesiz bu ayrımı yapmanın zorluklarından birisi de, politikanın tanımının ne olduğu konusunda tam bir netliğin olmayışıdır [Page, 1985: 30].

Şaylan da aynı görüşü savunarak, siyasal elit'in politika tayini ile bürokrasinin tayin edilen politikayı uygulama eyleminin birbirinden ayrılması hukuken kolay gözükse de gerçekte çok zor olduğunu belirtir. Ona göre, Weber bürokrasinin iktidarı paylaşma olanağını onun teknik üstünlüğüne ve uzmanlığına bağlamıştır. Toplumda iş bölümü ve uzmanlığın gelişmesi sonucu devlet yönetimi de bir uzmanlık haline gelmekte ve bürokrasi bu uzmana sahip olduğu için iktidarı paylaşmaktadır. Bürokratin bilgi ve uzmanlığı politika tayinini bir yönde etkilerken diğer yönden de tanımlanacak politikayı uygulamaya ilişkin otoriteyi elinde tutmuş olması ile de politika tayini sürecini etkilemektedir [Şaylan, 1986: 32].

Bürokrasi mekanizması, gerçekten kararların yerine getirilmesiyle yükümlü olan bir organdır ve böylece herhangi bir siyasal sistemde kararların oluşturulmasında belirli bir ağırlığı vardır. Yine Weber'in yazdığı gibi (her günkü kurallar esas yönetimi oluşturur); yani yönetim cihazı gerçekten hükümet mekanizmasını işletir ve diğer aktörlerin politika yapımını etkilediği derecede bürokrasi de etkilidir [Page, 1985: 1-2].

Kamu yöneticisi veya bürokratlar görevlerini yerine getirirken, gerektiğinde izlenecek politikayı belirleyen veya politikanın saptanmasında kendisine başvuru, gerektiğinde plan ve programları hazırlayan, yöneten veya uygulayan bireyler olarak, siyasi kurum ve kişilerle işbirliği içinde olma durumu ile karşı karşıya kalmaktadırlar [Page, 1985: 168].

Osmanlı Devlet'inde kamu yöneticileri, kamu düzenini korumak, vergileri toplamak gibi klasik devlet işlemlerini yürütmekteydi. Tek parti dönemindeki bürokratlar, bunlara ilaveten, sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, siyasi sürece doğrudan katılma imkanı elde ettiler; kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesinde aktif rol aldılar [Eryılmaz, 1997: 1360]. Chavellier memurların politika yapımına katılımını birkaç nedene dayandırmaktadır. Chavellier'e göre; idarenin etkinliğini sahip olduğu bazı kaynaklara bağlıdır. Bu kaynaklardan biri bürokrasinin örgütlenmeden doğan güce sahip olması, böylelikle istikrar, devamlılık ve uyum içinde çalışması onu kararlar üzerinde etkili kılar. Diğer biri ise uzmanlık ve bilgiye sahip olmasıdır. Bilgi politika yapımını etkileyen en büyük araçtır. Çünkü çözümü güç ve karmaşık sorunlar ancak bilgi yoluyla çözülebilir. Çağdaş toplumda, tercihler giderek idari uzmanların müdahalesine bağlı olmaktadır. Nedeni ise uzmanların vazgeçilmez bilgiye sahip olmalarıdır. Bu teknik bilgi ve tecrübe onları gerçek bir siyasal güç haline getirmektedir. Ancak, idari elitin politika sürecinde rol alması siyasal yapılanma türü ile doğrudan ilgilidir [Chavellier, 1994: 269].

Heper de inceden inceye uzmanlaşmış personelin önemini anlatırken, uzman olmayan idarecilerin karşılaştıkları zorlukları şöyle dile getirmektedir: "Eskiden de siyaset yapımcıları, her konuda uzmanlık derecesinde bilgiye sahip değildi; ancak ayrıntısını

değilse bile önerilen çözüm yollarını öz olarak kavrayabiliyorlardı. Bugün ise siyaset yapımcıları bazen belli konuların bir sorun olarak ele alınıp alınmaması gerektiği hususunda dahi tereddüde düşmektedirler. Uzay araştırmaları, nükleer enerji sorunları, hatta uzun süredeki etkileri bakımından çevre sağlığı sorunları bu tip konulardandır.” [Heper, 1973: 82].

İdarenin kamu politikalarına etkisi, işlerin her düzeyinde kendini hissettirmektedir. Bürokratların elinde bulundurduğu hazırlama ve yürütme sorumluluğu, biçimsel olarak seçilmişlerin yetkisinde olan karar verme üzerinde etkili olmaktadır. Üst düzey memur ve yöneticiler bakanla sıkı ilişkide bulduklarından dolayı onları kolayca etkileyebilir, yönlendirebilir ya da engelleyebilirler. Yani bakana bilgi aktarırken ve dosyanın içeriğini belirlerken engelleyici ve bloke edici olurlar [Chavellier, 1994: 269].

Politika yapımına memurların yaklaşımı konusunda ülkeler arasında farklılık vardır. Üç Avrupa ülkesinde (Fransa, İngiltere Almanya) memurların %80-90'ını kendilerini politika yapımcısı gördükleri halde, Amerikan meslek memurları ve siyasa uygulayıcıları kendilerini daha az politika yapımcısı olarak görmektedirler [Page, 1985: 31].

Bu durumu Türkiye açısından değerlendirecek olursak, bilhassa bürokrasi etkili konumunu CHP'nin tek parti döneminde sürdürmüş, DP döneminde ise bu duruma son verilmek için uğraşmış, ancak tam başarıya ulaşamamıştır [Timur, 1991: 99]. On yıl süren iktidarı boyunca, DP hükümet programında amaçladığı ekonomide devlet sektörünün daraltılıp küçültülmesi hedefini gerçekleştirilememiştir [Keser, 1993: 111].

Thornburg'a göre Türkiye'de “devletçiliğin temel dayanağı yabancı telkinler veya yerli inançlar değil, teoriye lakayt bir bürokratik yönetici sınıfıdır... (bu sınıf) mevcut sisteme o kadar bağımlıdır ki onun küçültülmesine karşıdır”. Çünkü “bu bürokrasi üretim araçları üzerindeki kontrolünü kaybederse, en güçlü iktidar araçlarından birini kaybetmiş olur.” [Timur, 1991: 72].

4. Kamuoyu

Kamuoyu, basın, gönüllü kuruluşlar, siyasi partiler ve baskı gruplarından oluşan bir kanaat oluşturma ve iletişim alanıdır.

Kamuoyu, kişilerin sorunlara politik olarak bakışıdır. Demokrasi bir anlam ifade ettiğinde hükümet politikası ile kamuoyu arasında bir ilişki bulunmaktadır. Günümüzde, “kamuoyunun”, önceki dönemlerde kamu politikası üzerinde etkileri olduğu düşünülen eğitim ve gelir seviyesi gibi faktörlerden daha fazla etkisi bulunduğu anlaşılmıştır [Toprak, 1994: 67].

Kamu politikası süreci açısından kamuoyunun önemi, bu süreçte özellikle karar verme sürecinde halkın hangi kesimlerinin ne ölçüde katkısının bulunduğunu göstermede ortaya çıkar. Çünkü kararların alınışında ve uygulanışında kamuoyunun önemi diğer siyasi güçlerden daha fazladır. Siyasi partiler, bürokrasi, baskı ve çıkar grupları, bazı isteklerini kamuoyu vasıtasıyla gerçekleştirebilmektedirler. Yani kamuoyunu kullanarak, ondan aldığı gücün arkasına sığınarak isteklerine ulaşabilmektedirler [Yayman, 1999: 184].

Kamuoyunun gücü, demokratik sistemle ve sivil toplumun gücüyle yakından ilişkilidir. Demokratik düzenin çoğulcu bir nitelik gösterdiği ve sivil toplumun geliştiği ülkelerde, bağımsız ve güçlü bir kamuoyundan söz etmek mümkündür. Her ülkede tek bir kamuoyundan söz etmek mümkün değildir. Her konuya göre farklı kamuoyundan söz edilir.

Bilim adamlarına göre kamuoyunun siyasa yapımına etkisinin ne olduğunu anlamak için yapılması gereken önemli bir şey; geniş takdir hakkını oluşturan kararlar ile günlük rutin işlerde politikanın belirli konularında alınan kararları birbirinden çok iyi ayırmaktır. Bu bakımdan kamuoyu günlük rutin işlerden ziyade, diğer geniş takdir hakkını oluşturan kararlarda daha önemlidir. Bir görüşe göre, meclis üyeleri ve diğer yetkililerin geniş takdir haklarını kullanarak aldıkları politika kararlarının hepsi olmasa bile, bir çoğu, belirli konulardan hiç haberi olmayan genel kamuoyunun çok az bir

kısının etkisi altında oluşturulur, çoğu da kararın sonuçlarını bile anlamaz [Anderson, 1975: 80].

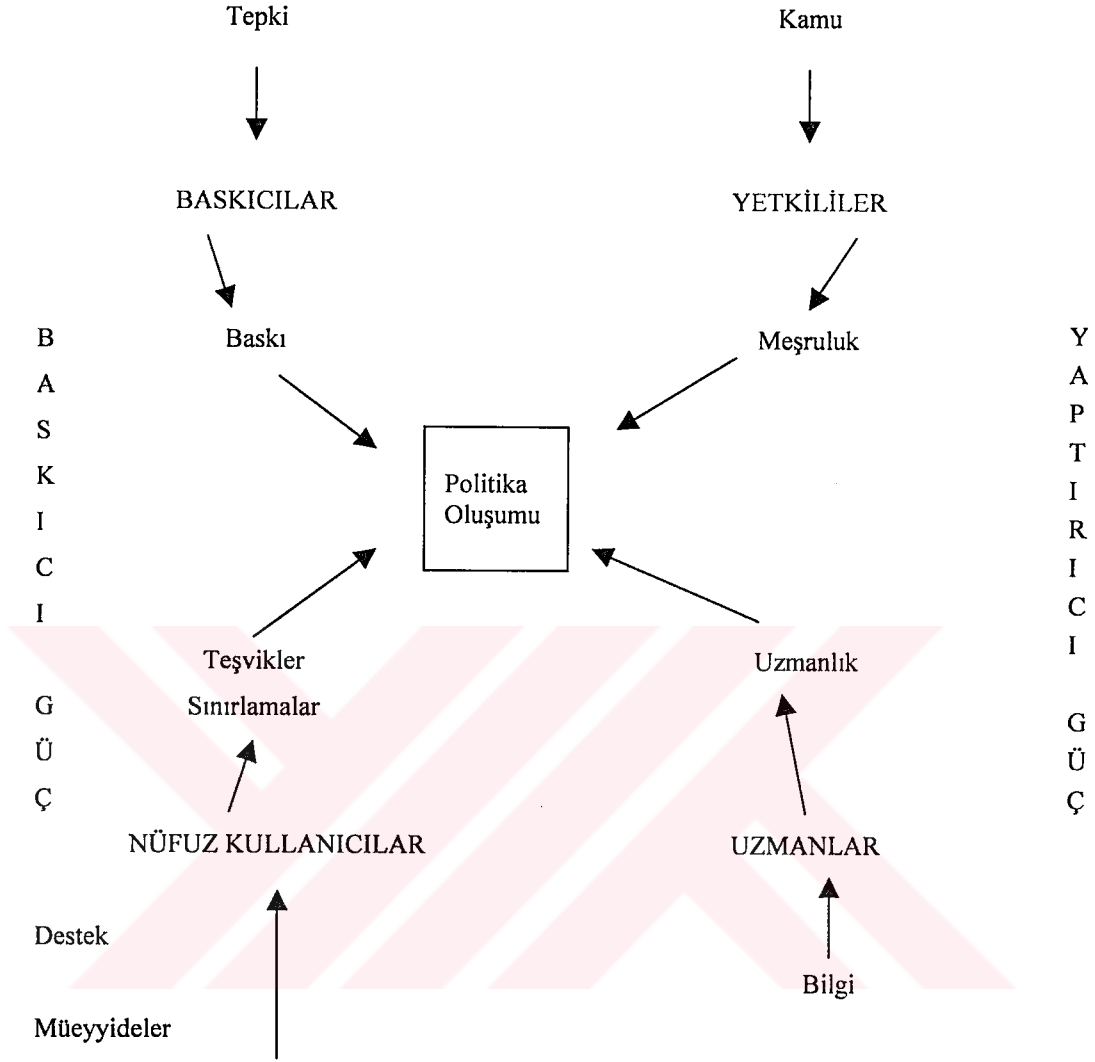
Bilgilendirme, toplumun sağlığı için önemli olduğu kadar, etkin politika oluşturmak için de gereklidir. Bu konuda kamuoyu oluşturmada basına çok büyük görev düşüyor ve fikrinde hür, devletin propagandacısı olmayan, yani hür ve tarafsız bir basın esastır. Nitekim medya siyasi tartışmaların gündeme alınmasına yardımcı olur. Medya vasıtasıyla konuların ortaya çıkışı kamu politikasının önemli bir kaynağını teşkil eder. Ve dikkat çeken konular gelişirse kabine çoğu zaman cevaplamak zorundadır. Şüphesiz medya görüş aktarımının iki yolla yapar; bakanlardan kamuya ya da bunun tam tersi [Greenwood and Wilson, 1993: 67]. Yine siyasi, sosyal ve ekonomik konularda her tür çağdaş yazılarda bu görevi yapan propaganda broşürlerinin de politikaya şekil vermede sayısız etkisi vardır [Gladden, 1953: 82].

Her zaman kamuoyu ile kamu faaliyetleri arasında ilişki, ne basit ne de bir zamanlar tahmin edilen kadar direktir. Bu ilişki konulara göre değişir. Fakat kamuoyuna hiç önem vermeyen ve onu karar kriteri olarak görmeyen seçilmiş kamu görevlisi, hemen hemen yok gibidir. Seçilmiş siyasi aktörler seçimlerde kendisini büyük olasılıkla şansa bırakmamak için kamuoyuna dikkat etmenin gerekliliğine inanırlar [Anderson, 1975: 89].

Hükümetin uygulayacağı politikalar konusunda açılan çeşitli destekleme ya da desteklememe kampanyaları da bir tür kamuoyu katılımıdır. Destekleme; bağış kampanyaları ya da halkın gözünde hükümetin uygulamalarının daha iyi olduğunu göstermek için yapılan kampanyalar şeklinde olurken, desteklememe kampanyaları; gösteriler, protestolar, imza kampanyaları gibi biçimlerde ortaya çıkar [Smith, 1976: 22].

Bu konuda yararlı olacağına inandığım bir tabloyu bütün bu faktörleri özet olarak göstermesi bakımından aşağıda vermeyi uygun buluyorum.

Şekil 3: Politika Oluşumundaki Güçler



Kaynak: Brian Smith, Policy Making In British Government, s. 21

Verilen bu tabloda güç'ün farklı türleri, onların çıkış kaynakları ve özellikleri yer almaktadır. Tabloda görüldüğü gibi, politika oluşumuna yapılan etkiler iki ana güçten oluşmaktadır. Bunlar; yaptırıcı güç ve baskıcı güçtür. Her iki güç kendi içinde yine iki değişik yönden etki yaparak politika oluşumunu etkilerler. Örneğin, yaptırıcı güç içinde etki yapan yetkililer kamudan gelen meşru bir etkidir. Yani siyasaların uygulandığı idari büroların yaptığı etkiler burada yetkililer olarak gördüğümüz etkidir. Yaptırıcı güç içinde diğer etki yapan güç ise bilgidен kaynaklanan uzmanlık etkisidir. Bu da idari bürolarda uzmanlığı elde etmiş olan uzmanlarca yapılan etkilemedir. Diğer

taftaki ana güç içinde politika oluşumunu etkileyen baskıcılar ve nüfuz kullanıcılar diye iki grup vardır. Baskıcılar hükümet politikalarına karşı tepki göstererek etki yaparlar. Dolayısıyla baskıcı gruplar hükümetten istediklerini hep baskı kullanarak elde etmeye uğraşırlar. Diğer grup nüfuz kullanıcılar ise destek ya da cezalarıyla politika oluşumuna, ya teşvik ederek ya da sınırlama getirerek etki yapmaya çalışırlar.

5. Dış Faktörler

Bir ülkede kamu politikalarının oluşmasında ülke içi faktörler kadar ülke dışı faktörler de önemlidir. Ülke dışı faktörler ülkelerin tarihi akışı içinde değişiklik arz edebilir. Örneğin, ülkemizin ekonomik kalkınma ve eğitim politikalarında bugün etkin olan IMF, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi kuruluşlar, Cumhuriyetin ilk yılları için ya da Osmanlı İmparatorluğu için geçerli değildi. Çünkü söz konusu dönemlerde adı geçen kuruluşlar henüz kurulmuş değillerdi.

Dış faktörler, bir ülkenin ilişkide bulunduğu bölgesel ve küresel kuruluşlarla ilgili olduğu gibi, gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke veya sömürge ülkesi gibi özelliklere göre de değişik etkilere sahiptir. Örneğin, modernleşme sürecinde olan bir ülkede, dış faktörlerin, görelî olarak daha etkili olduğu söylenebilir. Çünkü modernleşmesini tamamlamamış ve modernleşme çabalarında olan ülkeler, kalkınmaya çalışırken modernleşmesini tamamlamış ülkeleri kendilerine model olarak alırlar. Bu konuda II. Mahmut döneminde yapılan kurumsal değişiklikleri, açılan batı tipi eğitim kurumlarını örnek olarak gösterebiliriz. Yapılan bütün bu değişiklikleri, hem modernleşme arzusu içinde, hem de o zaman ülkenin politikalarına etki etmeye çalışan yabancı devletlerin etkisi içinde görmek gerekir.

Heper'e göre: "Gelişme ve kalkınma özlemleri, milletlerarası alanda süregelen çatışma ve kuvvet dengesi siyasetinden de etkilenmiştir. Gelişmiş, endüstrileşmiş ülkeler esas itibarıyla siyasal ve ekonomik nedenlerle az gelişmiş ülkelere yardım etmeyi dış siyasetlerinin temel ilkelerinden biri olarak kabul etmişlerdir. Böylece kalkınma ve modernleşme fikri ve özlemi bütün ülkelerde yaygın bir hale gelmiştir. Aynı zamanda

bu ülkeler kendilerine sunulan teknik ve diğer çeşit yardımlardan faydalanarak modernleştirici çabalara girişme olanağı bulmuşlardır.” [Heper, 1973: 18].

Yukarıda sözünü ettiğimiz kuruluşlar, az gelişmiş ülkelerin modernleşme çabalarında gelişmiş ülkelere gelen yardımları yönlendirmede etkili olmuşlardır. Heper’in de dediği gibi: “Bu kuruluşlar yardımın az gelişmiş ülkelere az çok sistemli ve eşgüdümlü akmasını temin etmişlerdir. Daha da önemlisi, az gelişmiş ülkelerin modernleşme özelemlerini dile getirdikleri, karşılıklı diyaloga girdikleri forumlar haline gelmişlerdir” [Heper, 1973: 18].

Küreselleşme ile birlikte, ulusal egemenlik sınırlandırılmış; ülkelerin uluslar arası kuruluşlarla olan irtibatı daha da artmış ve ulus-devlet’in gücünde önemli bir zayıflama ortaya çıkmıştır.

6. Diğer Faktörler

Diğer bir faktör ise ekonomide söz sahibi olan şirketlerin etkisidir. Özellikle Amerikan yönetiminde kamu politikalarının yapılmasında şirket, asker ve politikacı üçlüsü etkindirler. Türkiye’de de medya patronlarının ve bazı belirgin alanlarda kendini kabul ettirmiş holdinglerin etkisi inkar edilemez.

Amerika’da ise birçok federe devletin hazinesinden daha büyük mali olanaklara sahip bulunan ve birçok federe devletin çalıştırdığı personelden daha çok personel çalıştıran bu şirketler siyasal partileri kontrolleri altına almışlardır. İstedikleri kanunu para gücü ile çıkartıyorlar, istemediklerini çıkartmıyorlardı. Gerektiğinde, gene para ile, istedikleri kongre üyesini satın alıyorlardı. Bu dönemde özel kişilerin elindeki ekonomik güç ve iktidar devletin siyasal güç ve iktidarını kat kat aştığı için, toplumdaki ekonomik seçkinler karşısında siyasal seçkinler gölgede kalmışlardır [Mills, 1974: 379].

Aynı görüşü Almond, bir kapitalist ülke olan Almanya örneğini göz önüne alarak şöyle belirtmektedir: “Alman hükümetinin politikası ve tüm siyasal yaşantı üzerinde iş

adamları grubu, sayısal büyüklükleri ile kıyaslanamayacak kadar çok etkide bulunmaktadır. Ancak bu etkileme kalıbı, Amerika, İngiltere ve demokratik hükümetlere sahip ülkelerde aynı şekilde izlenmektedir” [Şaylan, 1986: 60].

İş çevreleriyle devlet kurumu arasında çok bileşik ve çok derin bağıntıların kurulması ise bugün çok açık bir görünüm kazanmış bulunmaktadır. Günümüzde, iş çevreleriyle siyasal yönetimin iki ayrı dünya olarak görülmesi artık olanaksız gibidir. Bu birleşmenin en hızlı gerçekleştirildiği alan ise devletin yürütme organında ve bu organa bağlı kuruluşlarda olmaktadır. Devletin yürütme organının ve bu organa bağlı olup da ekonomiyi düzeltmekle görevli çeşitli kuruluşların günümüzde çok büyük bir genişleme göstermesi devletin, bir çeşit otonom bir bürokrasi olarak, ilgi ve etkinlik alanının genişleyip yaygınlaştığında delil kabul edilemez. Bu olgunun gerçekte, şirketler dünyasının temsilcisi olan kimselerin siyaset hayatında da önemli yerlere geldiklerini göstermektedir. Aslında Mills, iktidar seçkinleri içinde askeri üst çevrelerle şirketler dünyasının ileri gelenleri arasında çıkar birliğinin olduğunu, bu çıkar birliğinin askeri seçkinler ile şirketler dünyasının ileri gelenlerini daha da güçlü kıldığını, ama “sade” politikacı olan devlet adamlarının gücünü azaltıp sivil politikacı olan yöneticilerin ast duruma düşürdüğünü ileri sürüyor. Yine günümüz Amerikan toplumunda iç içe üç çember gibi birleşmiş bulunan askeri, ekonomik ve siyasal iktidar seçkinleri içinde ellerindeki iktidardan en büyük ölçüde yararlanabilenler askeri seçkinler olduğunu; ekonomik seçkinlerin ise devletin karar- alma organlarındaki yerlere gelmenin verdiği bazı olanaklardan yararlanmakta olduklarını belirtir [Mills, 1974: 382, 384-385].

Bütün ülkelerde aynı derecede olmasa da, mahkemeler de kamu politikalarının yapılmasında dış faktör olarak etkilidirler. Kanada, Avustralya ve Batı Almanya gibi ülkelerde mahkemelerin görüşü kamu politikalarında önemlilik arz eder, fakat hiçbir ülkede mahkemeler politika oluşturmada Amerika’daki kadar önemli değildir. Ulusal ve eyalet temyiz mahkemeleri kamu politikalarının şekli ve içeriğine gerek mahkemenin uygulamalarıyla, gerekse önlerine geldiğinde yapısının yorumlanmasıyla çoğu kez etki ederler.

Bunlardan başka, gelenekler ve maddi yapının, yani toplumun tarihi ve geleneklerinin, sosyal ve ekonomik çevresi kadar, hükümet etkinliklerini sınırlayıcı ve onlara şekil verici olduğunu, yine önemli yazarların, öğretmenlerin ve felsefecilerin görüşlerinin etkili olduğunu, hatta demokrasi, faşizm, komünizm gibi kavramların politikalara etki ettiğini ve yapılan politikaların dış tepkilere maruz kalmaması için uluslararası ilişkiler ve dünya ekonomik trendinin de göz önünde bulundurulması gerektiği savunulan görüşler arasındadır [Gladden, 1953: 83].

III. KAMU POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

Kamu politikalarının tarihi gelişim seyri, ülkelerin tarihi geçmişi, gelişmişlik düzeyleri yani sosyo- ekonomik yapıları ve geçmişte kurdukları devletlere göre değişir. Toplumun oluşup, devlet şeklini alması ile bireyler güvenlik, savunma ve adalet gibi bazı hizmetlere gereksinim duymaya başlamışlardır. Bu hizmetlerin yapılması için devletin bazı örgütler kurması kaçınılmaz olmuştur. Tarihsel olarak ordular, bürokratik örgütlenmenin ve bürokrasinin ilk örneklerini oluştururlar. İlk çağlarda Mezopotamya, Mısır, Çin ve Roma'da iyi örgütlenmiş idareler kurmuşlardır [Örnek, 1989: 70]. Önceleri hiç bilinmeyen birçok faaliyet devletlerin kuruluşlarıyla onların ilgi alanına girmiş ve bu faaliyetler üzerinde düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır [Eryılmaz, 1993: 1]. Devletler gelişip değişime uğradıkça bireylerin ve toplumun ihtiyaçlarında da farklılıklar oluşur. Dolayısıyla ortaya çıkan bu farklı ihtiyaçlar devletlerin yeni kamu politikaları oluşturmasına yol açar. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu gibi tarıma dayalı toplumlarda ticaret ve sanayileşme ile ilgili devletin doğru dürüst politika geliştirmedeği görülür. Ancak ticaret ve sanayileşmesi gelişmiş toplumlarda bu alanla ilgili daha değişik politikaların üretilmesine ihtiyaç olmuştur.

A. Kamu Politikalarının Ortaya Çıkışı

Bugünkü anlamda kamu politikalarının ortaya çıkışı modern anlamda devletlerin kurulması ve bunlara bağlı sistemli bürokrasilerin oluşması ile gerçekleşmiştir. Ancak daha önceleri kurulmuş olan ilk devletlerde kamu politikalarının olmadığını söyleyemeyiz. İmparatorluk yönetiminin kuruluşundan bu yana, hemen hemen bütün

devletler etkin yönetme yeteneklerini geliştirmeye çalışmışlardır. Bu da bilhassa düzenli ordu, kanun ve nizamın getirilmesiyle olmuştur. Uzman ve mesleki olarak eğitilmiş memurların devlet işlevlerindeki rolleri eski çağlardan beri siyasi otoritelerce kabul edilmektedir. Yönetim ve medeniyet birbirinden ayrılmayan ve diğerlerinin gelişmesine katkıda bulunan ikiz gibidirler. Siyasal tarihin doğuşundan beri, belirli büyük imparatorluklar devletin topraklarının yönetiminde bir özü teşkil eden, oldukça uzmanlaşmış, yüksek fonksiyona sahip bürokrasiler geliştirdiler. Bürokrasiler bu toplumlarda güçlü bir yer edindiler [Farazmand, 1997: 49].

Mezopotamya'da ilk kurulan devletlerden Sümerlerin kurduğu şehirlerde M.Ö.3000 yılında sanat ve mimari, yönetim ve sosyal organizasyon alanındaki önemli gelişmeler olmuştur. Birçok bilim adamı, bu gelişmenin temelinde sulama sisteminin rolünün büyük olduğundan bahseder. Sümerlerin kurduğu bu şehirlerde, şehir meclislerinin kurulması, kente bağlı toprak rejiminin oluşturulması, vergilerin toplanması ve alt yapı tesislerinin kurulması bize bir takım kamu politikalarının o dönemde gerçekleştirilmeye çalışıldığını gösteriyor [Eryılmaz, 1993: 3-4].

Devlet kavramı, otoritenin örgütlendiği her insan topluluğu gibi çok geniş bir anlamda alınırsa, tarihin her döneminde kamu politikalarının üretilmesiyle devletin yürüttüğü işlerin, devlet kadar eski olduğu söylenebilir [Örnek, 1989: 151].

İlk devletlerin, onların bürokrasilerinin ve bu ikisinin ürettiği kamu politikalarının ortaya çıkışında sulama sisteminin yanında dinin, ticaretin, nüfuz büyümesinin ve savaşların da önemli rolü oldu. Nitekim tarihçiler Çin bürokrasisinin gelişmesinde en önemli etkenin dış tehlikelerden korunma ihtiyacının olduğunu belirtirler. Çinliler, dış tehlikelerden korunmak, kendilerini savunmak amacıyla büyük ordular kurmak ve Çin Setti gibi önemli bayındırlık işlerine girişmek zorunda kaldılar [Eryılmaz, 1993: 4].

B-Kamu Politikalarının Evreleri

Kamu politikalarının ortaya çıkışını, yukarıda daha çok devletlerin varlığı ve gelişmişliği ile ilişkili olduğunu belirtmiştik. Ancak tarih boyunca kurulmuş olan

bütün devletlerin kamu politikalarını, bugünkü anlamda düşünmek ve değerlendirmek mümkün değildir. Çünkü modern devletin kurulmasından önceki devletler hem küçük coğrafi birimlerde kurulmuş, hem de hükümdarın veya kralın kendi mülkü sayılıyorlardı. Bu dönemde, devlete ait düzenli çalışan ve ülkenin her yanına yayılmış bir kamu yönetimi aygıtı ve memurları yoktu [Örnek, 1989: 71].

Devlet içinde ilk örgütlenme, sulama sisteminin yönetilmesi ve savaş gibi konularda kamusal ilgi ve faaliyetlerin önem kazanmasıyla başlamıştır. Hükümdarın ofisi etrafında örgütlenen dini, askeri ve siyasi fonksiyonlar devlet mekanizmasının gelişmesine öncülük etmişlerdir [Eryılmaz, 1993: 4]. Söz konusu fonksiyonlar o zamanki devletin kamu politikaları sayabileceğimiz güvenlik, yargı ve yönetimle ilgili işleri yerine getiriyorlardı.

Tarihsel kronoloji içerisinde “bağımsız siyasal sistem ve bağımlı bürokrasi” olgusunun, toplumların evrimlerinin ilk aşamasında oluştuğu söylenebilir. Batı Avrupa’da feodalitenin yıkılmasından, on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında endüstri devrimi ile kapitalist girişimci orta sınıfların gelişerek siyasal sisteme isteklerini etkin olarak empoze edebilmelerine kadar geçen süreyi, genel olarak “bağımsız siyasal sistem ve bağımlı bürokrasi dönemi” olarak kabul etmek mümkündür. Bu dönemde ortaya çıkan merkezi bürokrasinin kökeni ev topluluğu şefinin otoritesinde bulunan geleneksel otoritenin saf tipi olarak kabul edilen, kralın çevresinde oluşmaya başlayan patrimonyal bürokrasidir [Çevikbaş, 1991: 73].

Devletin bu sınırlı fonksiyonları, geçirmiş olduğu evreler gittikçe artmıştır. Çünkü siyasal iktidar, feodal düzenden krallıklara, krallıklardan ulus- devlet yapılarına geçişte sürekli biraz daha güçlenmiş; yapılan her yenilik ve kitlesel hareket onu daha da yaygınlaştırmış ve geliştirmiştir [Oktay, 1997: 44]. Ulus- Devlet 16. ve 17. yüzyıllarda Kuzey- batı Avrupa’da ortaya çıkan devlet şeklidir. Modern devletin oluşmasıyla birlikte insan ve toplum yaşamının her alanında çok büyük değişiklikler meydana gelmiştir [Şaylan, 1995: 16-17]. Devletin hızlı değişim gösterdiği bu dönemde, toplumların ve fertlerin hayatlarında görülen bu köklü değişikliklerde baş etken sanayileşme ve modernleşme süreçlerine girilmiş olmasıdır. Bu nedenledir ki

devletlerin örgüt yapılarında da çok büyük ve köklü yenilikler yapması gerektiğini görüyoruz.

Modernleşme süreci ile paralel bir şekilde gelişen sosyal hareketlilik, toplumda yeni çıkar gruplarının ortaya çıkmasını, devletin yeniden örgütlenmesini, yeni çıkar gruplarının istemlerini karşılayabilmek için yeni kurumların tesis edilmesini ve bu kurumların gelişmesini özendirme ve desteklemeyi gerektirir. Bu kurumlar, baskı grupları, siyasal partiler, sendikalar gibi siyasal kurumlar yahut çeşitli hizmetler sunacak yürütücü ve idari kurumlar olabilirler. Nihayet bir üçüncü aşamada devleti, karmaşık, kurumlaşmış bir toplumda sözü geçen kurumlar arasında özellikle hakem rolünde görürüz. Bu dönem, çoğunlukla sanayi sonrası dönemdir. Hakemlik rolü, zorunlu olarak devletin pasif bir rol almasını gerektirmemekte hatta devletin zaman zaman sosyal hayata çok yakından müdahalesi söz konusu olmaktadır [Heper, 1973: 43]. Bu bakımdan kamu politikalarının gelişimini sanayileşmeden önceki ve sanayileşme sonrası olarak iki şekilde ele almanın daha yararlı olacağı kanaatindeyim.

1. Sanayi Öncesi Dönemde

Sanayileşmeden önce daha çok modern sayılamayacak küçük devletlerin varlığı ile geleneksel yapıya sahip devlet ya da imparatorluklardan söz edebiliriz. Modern devletin oluşumundan önce Avrupa'daki devletlerin çoğu feodal yapıda ya da krallıklar halindeydiler. Türkiye için ise geleneksel yapıya sahip Osmanlı İmparatorluğu'nun varlığı söz konusuydu. Öte yandan tarihin ilk çağlarında ise eski Mısır, Mezopotamya ve Çin'de de ilk geleneksel devletlerin varlığından yukarıda bahsetmiştik ve bunlarda bugünkü anlamda düzenli bir bürokrasinin olmadığını da belirtmiştik . Bununla birlikte, geçmiş birkaç yüzyıl içinde Avrupa'da kurulmuş olan imparatorlukların profesyonelleşmesi, modern bürokrasi kavramına büyük katkıları bakımından ele alınmalı ve bilhassa modern devlet ve bürokrasi kavramlarına çok gelişmiş bürokrasileri ile katkıları büyük olan İngiltere kadar Fransa ve Prusya sistemlerine de özel ilgi gösterilmelidir. Devlet'in ve bürokrasinin profesyonelleşmesine ilişkin modern kavramlar Bilim ve Sanayi Devrimleriyle ve daha sonraki global merkantilizmden eski çağlarda var olan kapitalizm sisteminden çok

daha üstün bir sistem olan modern kapitalizm ile ilişkilendirilerek çok dikkatli bir şekilde incelenmelidir [Farazmand, 1997: 53].

Heper, Batı Avrupa'da feodalitenin yıkılmasından, on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında sanayi devrimi süreci içinde kapitalist- girişimci orta sınıfların gelişerek siyasal sisteme istemlerini etkin olarak duyurabilmelerine kadar geçen süreyi, genellikle “bağımsız siyasal sistem ve bağımlı bürokrasi” dönemi olarak nitelendirmektedir. Merkezi bürokrasinin kökeni ve görevleri konusunda da şunları söylüyor: Bu dönemde ortaya çıkan merkezi bürokrasinin kökeni, feodalite düzeni içinde kralın çevresinde oluşmaya başlayan patrimonyal bürokrasidir. Patrimonyal bürokrasi, feodal kralın aristokrasiye ve kiliseye karşı kendi siyasal otoritesini korumasında yardımcı olmuştur. Patrimonyal bürokrasi bu işlevin yanında, kendi de feodal bir lord olan kralın mal varlığını idare etmiş, sorumlu olduğu bölgede asgari düzeni sağlamaya çalışmıştır [Heper, 1973: 71-72].

Feodal bürokrasiye oranla patrimonyal bürokrasi, bağımsız siyasal sistem ile bağımlı bürokrasi tipolojisine daha yakındır. Feodal bürokraside, “bürokrasi” siyasal sistemden bir hayli otonom bir yapıya sahiptir. Bu yüzden, orta çağdan yeni çağlara geçerken “bütünleşme” ve ekonomik, daha doğrusu, mali büyüme (merkantilizm) sorunlarına önem veren merkeziyetçi kralların birincil amacı feodal yapıyı ve dolayısıyla feodal bürokrasiyi ortadan kaldırıp yerine patrimonyal bir bürokrasiyi ikame etmek olmuştur. Bu gelişmeden, giderek merkezi bürokrasiler ortaya çıkmıştır [Heper, 1973: 75].

Yine Heper bir başka görüşe dayanarak merkezi bürokrasilerin, kralların feodalitenin dar çerçevesini yıkarak merkezi devletler kurmak istemeleri üzerine ortaya çıktığını ileri sürüyor. Bu görüşün açıklanmasında ise esas olarak şu görüşlere yer veriliyor: Ortaçağın sonlarında, artan ticaret ile yerleşme merkezleri büyümüştür. Büyüyen ve çeşitlenen ekonomik faaliyetler, feodalite ekonomisinin lonca sistemine dayalı sınırlılıklarını zorlamaya başlamıştır. Bundan yararlanan krallar, gelişmeye başlayan bu yeni çıkar grubu ile işbirliğine girişmiştir. Krallar feodal yapıdan merkezi bir devlet yapısına geçebilmek için yeni burjuvazinin mali desteğine ihtiyaç hissetmişler, yeni ticaret erbabı da ekonomik faaliyetlerini güvenli ve düzenli bir biçimde yürütebilmek

için ÷lke düzeyinde bir örnek hukuk düzeni, can ve mal güvenliğine gereksinim duymuşlardır. Bu karşılıklı gereksinme, işbirliğini doğurmuş, krallar burjuvazinin mali desteği ile düzenli ordular ve merkezi bir bürokrasi örgütü kurmuşlardır [Heper, 1973: 75].

Fransa, Prusya, İngiltere ve diğer imparatorluklar bürokrasiyi ve profesyonel devleti icat etmediler; onlar değişiklikler yaparak bunları geliştirdiler. Bütün modern devletler eski imparatorlukların mirasına oturdular ve onların kurmuş olduğu büyük medeniyetler ile onların yönetim sistemlerinden çok şeyler öğrendiler. Osmanlılar ufak değişikliklerle Orta Çağdan yirminci yüzyıla kadar uzun bir zaman İran'ın devlet ve bürokrasi geleneklerini sürdürdüler. Benzer bir şekilde, Avrupalılar da (İranlılardan çok şey öğrenmiş olan) Roma, Yunan ve diğer medeniyetlerden bir şeyler öğrendiler.

On dokuzuncu yüzyılın sonlarında Amerikan devlet hizmetleri sisteminde reform yapmak için bir teklif hazırlanırken, reformcular Fransa, Almanya ve İngiltere sistemleri yanında Osmanlı ve Çin devlet hizmet sistemlerini de dikkate aldılar. Bu tarihsel gelenekler modern devletlere gelişmiş kapitalizmin ekonomik sistemleriyle, yine uzmanlık, profesyonelleşme ve sosyal- siyasal kontrolün artan seviyelerine gereksinim duyarak hızlı gelişen teknolojilerle geçmektedir [Farazmand, 1997: 53-54].

19. yüzyılın ikinci yarısında kamu bürokrasileri genellikle tekdüze bir takım işleri yürütürken bugün kalkınmaya yönelik faaliyetler üstlenmektedir. Politikanın uygulanması kadar yapımına da katkıda bulunan ve ileri derecede ihtisaslaşmış bürokrat tipine ilk kez merkantilist dönemin kameralist uygulanmasında rastlanır [Ülker, 1995: 189].

Gerek batı toplumlarında, gerekse doğu toplumlarında geleneksel devletlerin yönetimi ve politikalarında modern devlet oluşturulana kadar dinin ve geleneklerin önemi çok büyük olmuştur. Batı toplumlarında toplum hayatına yön vermede kilise ağırlıktadır. Zaman zaman da devlet yönetimiyle çatışmıştır. Osmanlı İmparatorluğunda ise sultan tanrının temsilcisi durumundadır ve devletin yönetiminde dini kurallar (şeriat kuralları) ile sultanın örfi hukuku dediğimiz örfi kanunlar geçerlidir. Sultan bazı alanlarda

uygulayacağı politikaları Şeyhül-İslam'ın onayını alarak yürürlüğe koyardı [Dursun, 1992: 150].

II. Mahmut dönemine gelene kadar Osmanlı yönetiminde ülke ile ilgili bütün kararlar divan denilen kurulda alınır ve sonra padişahın onayına sunulurdu. Ancak II. Mahmut'tan sonra Osmanlı yönetimine modern batılı kurumlar girmeye başlamıştır. II. Mahmut reformlarına önce modern bir ordu kurarak başlıyor, sonra batılı anlamda bakanlıkları kurup, bakanlıkların politikalarını yürütecek, vergiler hazırlayıp toplayacak etkin maaşlı bir bürokrasi de kuruyor. Bu dönemde gerekli uzmanlığı oluşturduğu için en önemli bakanlık Hariciye Nezaretidir. Bunun en önemli nedeni bu bakanlığın dış güçlerle bilhassa Avrupa ile iyi diyalog kurması ve Avrupalıların da o dönemde Osmanlı yönetiminde ağırlığının olmasıdır [Zürcher, 1995: 91].

Sanayileşme öncesi toplumlarda kamu politikaları konusunda başta da belirttiğimiz gibi, ilk küçük devletler ile geleneksel yapıları devletlerde bugünkü kadar geniş kapsamlı kamu politikalarının var olduğu söylenemez. Zaten geniş kapsamlı politikaları yürütecek sistemli bürokrasiler de yoktur.

Öte yandan Türkiye'nin henüz sanayileşmeye yeni başladığı dönem sayılan tek parti döneminde ise, bilhassa İçişleri Bakanlığı bürokrasisi, planlanan reformların uygulamaya geçirilmesinde çok büyük öneme sahip olup, diğer önemli bakanlıklardan da üstün konuma geldi. 1936 yılında Devlet- parti özdeşliği resmen kurulduğunda, İçişleri Bakanı Cumhuriyet Halk Partisinin genel sekreteri ve valiler de partinin il başkanı oldular. Aynı durum ilçelerde de oluştu. Mülki yöneticiler, idari görevlilerin yanında siyasi işleri de yürütür oldular. Böylece devlet yönetiminde "idare" ile "siyaset" iç içe girdi ve bürokrasi ile siyaset arasında fonksiyonel bir ayırım yapılmadı. Dolayısıyla bürokrasi bu dönemde kamu politikalarının yapımında etkin duruma geçti [Eryılmaz, 1997: 1358].

2. Sanayi Toplumunda

Bilindiği gibi sanayileşme toplumların ve devletlerin yapısı ve işleyişinde büyük değişiklikler yapmıştır. Sanayileşme sonrası hem bireyin yaşayış tarzı ve ihtiyaçları

farklılık göstermiş, hem de devletin işleyişinde değişiklikler olmuştur. Sanayileşme sonrası çağımızın toplumlarında en önemli unsur uzmanlaşma ve toplumsal iş bölümüne fazla oranda ihtiyaç duyulmasıdır. Tabii bunun sonucu da bürokratlaşma kaçınılmaz hale gelmiştir [Oktay, 1997: 46]. Çünkü çağımız sanayi toplumlarında iktisadi alanın en önemli aktörlerinden biri de kamu gücünün olmasıdır. Sanayileşmenin sonucunda yönetim geleneksel fonksiyonlarına yeni görevler eklenince bürokrasi büyümeye başlamıştır. Sanayileşme, kamu politikaları için yeni görevler yarattı ve kamu görevlilerini makul bütünleşme standartlarında sorumlu tutarak ve gittikçe güçlenen sanayicileri ve mallarını baskı yapmaktan koruyup, onların mevcut repertuarına teknik araçlar ekledi [Riggs, 1997: 348].

On dokuzuncu yüzyılın sanayileşen ülkelerinde bürokrasi, genellikle belli gruplara hizmet ederken o gruplardan kişilerin bürokrasi ile ilişkileri daha yakından ve belki de daha doyurucu idi. Yirminci yüzyılda bürokrasi daha çeşitlenen gruplara hizmet sunma durumuna gelince kişinin bürokrasi ile ilişkisi doldurulan çeşitli formlar yolu ile ve daha biçimsel olmaya başlamıştır. Bu ilişki, bir sosyal ilişki olmaktan çıkmış, bürokrasi zorunlu olarak kişiye daha uzak, daha yabancı görünmeye başlamıştır [Heper, 1973: 98].

Sanayileşme sonrası dönemde batı toplumlarında “Bağımlı Siyasal Sistem ve bağımlı Bürokrasi” diye kavramlaştırılan olgu ortaya çıkmıştır. Çevikbaş bu kavram ile siyasal sistemin ekonomik değişimdeki öncülüğünü girişimci- kapitalist orta sınıflara kattığını ve bu sınıfın siyasal sisteme hakim olmak için bürokrasiyi de yanına çekerek onunla beraber hareket ettiğini belirtmek istemiştir. Kapitalist- girişimci sınıfın böyle bir süreci başlatması ise, özellikle yasama meclislerine etken olmaları ile gerçekleşmiş, aristokratik gruplar ise yürütme organının ve bürokrasinin saflarına kaymışlardır. Ancak bundan sonra bürokrasinin gelişen endüstriye hizmet etmesi durumunda, bunu verimli bir şekilde yönetebilmesi için liyakatli ve tarafsız bir politika uygulayıcısı olması gerektiği görüşü yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Bundan sonra tarafsızlık ilkesi, on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında bütün sanayileşen ülkelerin bürokrasilerinde benimsenen bir ilke olmuş ve bu ilkeyle de devletin görevinin sadece ekonomik değişimi gerçekleştirmek değil, aynı zamanda bunu kolaylaştırmak olduğu

görüşüne varılmış, sonuç olarak da bürokrasinin kanunlarla çizilen politikayı uygulaması gerektiği vurgulanmıştır [Çevikbaş, 1991: 73-74].

Sanayi sonrası dönemde, siyasal sistemin giderek bağımsızlaşması, modernleşme sürecinin beklenen sonucu olarak, toplumun giderek çoğulcu bir yapıya sahip olması ile ilgilidir. Sanayileşme döneminde ve özellikle bu sürecin ileri aşamalarında siyasal sistem, toplumda sanayileşme sürecini yürüten grubun etkisine girer [Heper, 1973: 80-81]. Sanayileşme arttıkça toplumların yapıları da değişip gelişmiştir. Buna paralel olarak sosyo- ekonomik yapı siyasal güç dağılımı bakımından farklılaşmaya başlayınca, girişimci- kapitalist grupların yanında işçi sınıfı, serbest meslek mensubu gibi gruplar

da siyasal bakımdan giderek güçlenmiş ve böylece siyasal sistem, diğer sosyal sistemler karşısında artan bir bağımsızlığa sahip olmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmeler paralelinde bürokrasi de uzmanlaşmış bir meslek grubu haline geldiğinde, siyasal sistem diğer meslek gruplarına göre daha bağımsız hale gelmiştir. Dolayısıyla ilk sanayileşme sürecindeki bağımlı siyasal sistem ve bürokrasi tipi, yerini sanayi sonrası aşamasının ilk dönemlerinde siyasal sistemin giderek bağımsızlaşması ve bürokrasiye üstünlük kurmasına yol açmıştır [Çevikbaş, 1991: 73-74].

Bu fikirler doğrultusunda Heper, siyasal sistemin üst üste binmiş yetki alanları ve benzeri tedbirlerle teknokratları bir ölçüde denetim altında tutabildiğini ve yasama meclislerinin devletin bütçesine hâlâ geniş ölçüde hâkim olduğunu belirtiyor. Arkasından da şu genellemenin yapılabileceğini ileri sürüyor. Ancak bu denetim bazen arkadan gelebilmektedir. Başka bir ifadeyle yasama meclisleri bürokrasinin belli konularda inisiyatifi ele geçirmesini önleyememekte ve böyle durumlarda sürecin ileri aşamalarındaki gelişmelere müdahale etmekte ve benzer durumlarda bürokrasinin kendi denetimi dışında yine kendi başına atılımlara girişmesini önleyecek tedbirleri araştırmaktadır. Son dizi tedbirlerin hızla gelişen bu tip toplumlarda, ne derece dikkatli ve bilgili bir biçimde formüle edilirse edilsinler giderek amacı gerçekleştirmekte yetersiz kalacakları açıktır [Heper, 1973: 81].

Sanayi toplumuna geçildikten sonra, siyasal sistemin katılım ve çoğulculuk boyutu geliştiğinden, kamu politikaları, otoriteden tek yönlü bir süreç içinde gelişmemiş; halktan otoriteye doğru talep ve tepki biçimindeki eylemlerin etkisi altında biçimlenmeye başlamıştır.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde ise, tek aktörlü yönetim anlayışından çok aktörlü siyaset anlayışına geçilince, doğal olarak kamu politikasının oluşumu ve yürütülmesi, yönetim içinde gerçekleşmeye başlamıştır. Yönetişim, kamu politikasında karar süreçlerinin halka yaklaştırılması ve halkın , gönüllü kuruluşların etkin olarak katılımına açılması olgusudur. Nitekim 1980 den sonraki dönemde hem dünya’da hem de Türkiye’de devletin yapısı ve işleyişinde köklü değişiklikler yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. En önemlisi de her şeyi devlet yapsın şeklindeki otoriter ve monolitik yapının bırakılıp, bunun yerine daha demokratik ve katılımcı bir şekilde toplumun değişik kesimlerine ait gönüllü kuruluşlarla ortak bir şeyler yapma anlayışı gelişmiştir. Bu yeni anlayışın adı yönetişim (governance)dir. Şengül’ün [2001: 112] belirttiği gibi, klasik yönetim kavramı ile yönetişim kavramı arasında şöyle bir fark vardır: klasik yönetim kavramı devlet ile özdeşleşmişken, yönetişim sadece devlet ile sınırlı kalmayıp, devletin dışında tanımlanan piyasa ve sivil toplum alanında faaliyet gösteren örgütlerle de ilişkilendirilmesidir. Tekeli’ye göre bu kavram, toplumla yönetimin yeni bir ilişki kurma biçimini göstermek için kullanılıyor. Toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına işaret ediyor [Tekeli, 1996: 71].

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL KAMU HİZMETLERİNİN VE POLİTİKALARININ NİTELİĞİ

Kamu hizmetleri, çeşitli devlet kuruluşlarıyla beraber, onların gözetim ve denetimi altında özel firmalarca da üretilir. Bu hizmetler; kamu politikası aktörleri ile kamu görevlilerinin aldıkları kararlar nedeniyle ortaya çıkan kamu politikalarının birer ürünüdürler. Kamu hizmetleri her ülkenin sosyo-kültürel yapısına, tarihi mirasına ve iktisadi şartlarına göre değişken olabilirler. Nitekim bir kısım ülkeler yerel kamu politikalarına ve hizmetlerine az önem verirken, diğer bazıları daha fazla önem verirler. Bu da onların demokratiklik ölçüsünü ve yerel demokrasiye verdikleri önemi gösterir. Bu bölümde yerel kamu hizmetleri ve politikaları, belediyeler örnek alınarak, atanmış-seçilmiş ilişkisi açısından ele alınmış ve belediye bürokrasisinin iç ve dış aktörlerle ilişkileri incelenmiştir.

I. YEREL KAMU HİZMETLERİ VE NİTELİĞİ

Kamu hizmetlerinin yerine getirilişinin tek merkezden yapılmadığını biliyoruz. Bilhassa coğrafi yönden büyük alana yayılmış ülkelerde tek merkezden kamu hizmetlerini yürütmek hiç mümkün değildir. Bu bakımdan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde çeşitli yerel örgütlenmelere ihtiyaç duyulmaktadır .

Yerel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getirmeyi amaç edinmiş en yaygın örgütlenme biçimi belediyelerdir.Belediyelerin ürettikleri yerel kamu politikaları, yerel kamu hizmetleri kavramı çerçevesinde odaklanır.

Yerel kamu politikası ise, yerel ve ortak nitelikli kamu hizmetleriyle ilgili temel hedeflerin ve ilkelerin belirlenmesine yönelik karar ve işlemler olarak tanımlanabilir.Nitekim belli aralıklarla yapılan seçimlerle yönetimde söz sahibi olan kişilerin kent planlaması, çevrenin korunması, yerleşme, ulaşım, konut, gecekond

sorunu gibi yerel nitelikli konuları görüşüp, gündeme alması ve tercihlerini belirtmeleri yerel kamu politikalarını oluşturur. Yerel siyasal süreçte bu tür konularda farklı çıkarları savunan değişik fikirler olabilir veya bunlar üzerinde tartışmalar yapılır. Sonunda belli bir noktada uzlaşmaya varılarak karar verilir. Bu şekilde siyasal bir organ olan belediye meclislerinin görev alanlarına giren konularda verdikleri kararlar, belediyelerin kamu politikalarını oluşturmaktadır [Özbeç, 1999: 39].

Yerel kamu hizmetlerini diğerlerinden ayıran önemli etmenler arasında hizmetlerin faydasının yayıldığı alan ve niteliği gelmektedir. Çünkü yerel hizmetler niteliği bakımından sadece o yörenin halkını ilgilendirir, konusu bakımından da sadece yerel yönetim kuruluşlarının yetki alanı içindedir ya da öyle olması gerekir. Bu bakımdan yerel yönetim kuruluşları diğer yönetim kuruluşlarından farklıdır.

Yerel kamu hizmetleri, ulusal savunma, adalet ve dış politika gibi bütün ülkeyi ilgilendiren hizmetler olmayıp, sadece belirli bölge içinde yaşayan insanları ilgilendiren, onların ihtiyaçlarına hitabeden ya da yararlarını koruyan kamu hizmetleridir. Bu bakımdan bu hizmetler yerel olma ya da belirli bir bölgeye ait olma niteliğine sahiptirler. Yine ülkelere göre değişiklik gösterse de, halkın katılımının en çok olduğu kamu hizmetleridir .

A. Yerel Kamu Hizmetleri

Aslında yerel kamu hizmetlerini kimi zaman ulusal kamu hizmetlerinden ayırmak oldukça zordur. Burada hemen şu soruyu sorabiliriz; hangi hizmetler yerel dârelerin görev ve sorumluluğu olmalıdır? Tabii ki bu ayrımı yapabilmek için en önemli ölçü; yerel özellik taşıyan hizmetlerin yerel yönetimlere verilmesidir.

Yerel kamu hizmetleri ile ilgili Anayasa'da çok açıkça belirtilmiş ifadelere rastlanmamaktadır. Nitekim Keleş, bu konuyu birçok çalışmasında ele almıştır. Ona göre, Anayasanın 127. maddesinde sözü edilen “yerinden yönetim” ilkesinin içeriği, kapsamı ve sınırları belirtilmiş değildir. Belediye Yasası ve öteki yasalar, en azından belediyelerin görevleri yönünden, “liste” ilkesini, “genellik” ilkesine yeğlemişlerdir.

Böylece, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan bütün hizmetleri yerel yönetimlerin yerine getirmesi anlamına gelen “yerellik” ilkesi ülkemizde benimsenmiş olmaktan uzaktır [Keleş, 1995: 13].

Yine Keleş, Avrupa Konseyi'nin bu konuya bakış açısını şöyle değerlendirmektedir: “Avrupa Konseyi, yerel halkın yerel nitelikteki işlerinin yerel yönetimlerce görülmesine büyük önem vermektedir. Yasalarla yerel yönetimlere yasaklanmış olmayan ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan her hizmet alanının yerel yönetimlerin olması, Konsey’ce, yerel demokrasinin vazgeçilmez bir kuralı sayılmaktadır.” [Keleş, 1992: 14].

Öte yandan, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) metninde, merkezle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü değerlendirilirken, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi, halka olabildiği ölçüde çok yaklaştırılması üzerinde önemle durulmaktadır. Yerel yönetimlere verilecek kamu hizmetlerinin seçiminde dikkate alınması uygun görülen ilkeler, metinde şöyle özetlenmiştir:

- a) Yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın gereksinmelerine yanıt veren hizmetler
- b) Yerel halkın katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan hizmetler
- c) Bölgesel ya da ulusal düzeyde bir eşgüdüm gerektirmeyen hizmetler
- d) Yerel yönetim biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımları ya da özel teknik ve uzmanlığı gerektirmeyen hizmetler
- e) Yerel yönetim birimince yürütülmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımını sağlanan hizmetler [Kaya Projesi, 1992: 64].

Dünyadaki uygulamalara ve bu konuda yapılan araştırmalara baktığımızda, yerel kamu hizmetlerinin birçok ülkede değişiklikler gösterdiğini görüyoruz. Örneğin; Alan Norton'un bir araştırmasına göre [Norton, 1991: 36] ondört Avrupa ülkesinde yürütülen yerel kamu hizmetleri aşağıda listede görüldüğü gibi değişiklikler göstermektedir.

Bazı hizmetleri bu ülkelerin hepsi yürüttüğü gibi bazı hizmetleri de sadece birkaç ülke yürütmektedir.

Avrupa Birliğine üye ülkelerin onördünde yerel otoritelerin yetkileri:

-14 ülkenin hepsinde: su temini (11), turizmi geliştirme (0), ilkokulların yapımı ve bakımı (14), kütüphane hizmetleri (33), tiyatrolar (0), sporu geliştirme ve tesis açma (0), atık su boşaltma (12), çöp toplama (14), yaşlılar için huzur evleri (4), sosyal yardım (7), yollar (14), yerel planlama (14), yapım ve yıkım izinleri (14)

-13' ünde: okul öncesi okulların (ana okullarının) yapım ve bakımı (12), müze hizmetleri (0), kültürel ve sanatsal mirasın korunması (4), mezarlıklar (9), konut yardımı yapmak (3), itfaiye hizmetleri (12), kara taşımacılığının organizesi ve yönetimi (6), tabiat ve sit alanlarının korunması / boş arazi düzenlemesi (10), tabii parklar, rekreasyon ve açık alanların değerlendirilmesi (0)

-12'sinde: mezbahalar (0), hamam ve duşlar (0), kamu ve özel teşebbüslere finansal olarak katılma (0), iş geliştirme ve koruma (2: Hollanda ve Portekiz), arazi kontrolü (satın alınması, saklanması vs) (1), çevrenin korunması (7),

-11'inde: gaz temini (4), elektrik temini (5), kamu ve özel girişimlere parasal yardım (0), fuarlar ve pazarlar açmak (2: Hollanda ve İspanya), hastaneler (5), tabii felaketlere yardım etme (11), planlama kontrolü ve yapılaşmanın düzenlenmesi (8)

-9'unda: ana okulların yönetimi, öğretmen ve teknik personel sağlanması (8), salgın hastalıkların kontrolü (8), nehir ve deniz taşımacılığı (1)

-8'inde: ilkokulların yönetimi, öğretmen ve teknik personel sağlanması (9), dini ibadetlere yardım etmek ve ibadethanelerin korunması (4), konut yardımı (4)

-7'sinde. Orta okulların yapımı ve bakımı (3), bölgesel ve ulusal planlama ya katılma (6), tüketiciyi koruma (3)

-6'sında: sinemalar (0),

-4'ünde: orta okulların yönetimi, öğretmen ve teknik personel sağlanması (4), hava taşımacılığı (0)

-1'inde: yüksek öğrenim binalarının yapımı ve bakımı (0)

NOT: Parantez içindeki rakamlar belirli bir görevin yasal olarak zorunlu olduğu ülkelerin sayılarını verir.

ABD' de yerel yönetim türlerine ve yerel kamu hizmetlerine baktığımızda; Counties, Municipalities, Townships, School Districts ve Special Districts olmak üzere beş ayrı yerel yönetim biçiminin olduğunu görüyoruz. Bunların yerine getirdikleri yerel kamu hizmetleri her eyalette aynı olmayabilir. Eyaletlere göre bu yerel kuruluşlar değişik fonksiyonlara sahip olabilirler veya aynı yerel kuruluş başka eyalette olmayabilir. Bu tür değişikliklerin sebebi her eyaletin anayasa ve yasalarında yerel yönetimlerin görevlerinin düzenleniş biçiminden kaynaklanmaktadır. Buna göre ABD' deki bu beş yerel yönetim kuruluşunun yerine getirdikleri yerel hizmetler özetle şunlardan oluşmaktadır; polis ve itfaiye hizmetleri, kütüphane hizmetleri, yolların bakımı, çöplerin toplanması, yolların aydınlatılması ve park hizmetleri municipalities ' lerin sorumluluğundadır. Eğitim hizmetleri genellikle school districts'lerdedir, ancak 12 yıllık öğrenimden sonra bazı 2 yıllık kolejler counties'lerin sorumluluğundadır. Sağlık hizmetleri municipalities ve townships'lerin sorumluluğundadır. Taşıma hizmetleri bazen cities, bazen de counties'ler fakat genellikle special districts'ler tarafından yerine getirilir . Su temini veya atık su hizmetleri municipalities'ler veya special districts'lerce üstlenilmiştir [Nadaroğlu, 1989: 168-169].

Benzer bir durumu İngiltere'de de gözlemlemek mümkündür . İngiliz yerel yönetimleri geniş görev ve sorumluluklara sahiptirler. Ancak bu görevlerin neler olduğunu

açıklamaya geçmeden önce, İngiltere’yi yerel hizmetlerin yerine getirilişi bakımından metropol bölgeler, metropol olmayan bölgeler, Londra ilçeleri ve bir de köy ve kasaba belediyeleri şeklinde ayırmamız gerekir.

Buna göre, metropol olmayan bölgelerdeki il belediyelerinin yükümlülüğünde olan hizmetler arasında: sosyal hizmetler (çocuk, yaşlı ve sakatların bakımı), eğitim, kütüphane, çevre planlama, itfaiye ve acil yardım, tarım, iktisadi kalkınma, müze, eğlence ve spor vardır [Bilgiç, 1997: 49].

İlçe belediyelerinin sorumluluğunda olan hizmetler ise: konut, planlama, ulaşım, çevre sağlığı, parklar, eğlence ve dinlenme yerleri, teknik hizmetler, sanat, turizm ve ruhsat gibi hizmetlerdir [1997: 49].

Metropol bölgelerin ilçeleri de metropol olmayan bölge ilçelerinin yerine getirdiği hizmetlerin çoğunu yerine getirdiği gibi, bir kısmını yapmayabilir veya daha değişik hizmetleri de yapabilir. Örneğin; ulaşım hizmeti, polis, itfaiye ve sivil savunma gibi hizmetler metropol ilçe belediyeleri tarafından yürütülmez. Çünkü bu tür hizmetleri yürütmek üzere kurulmuş olan kurullar (joint boards) vardır. Bu kurullar Büyük Londra idaresi ile Büyükşehir belediyelerinin lağvedilmesinden sonra söz konusu hizmetleri yürütmek için oluşturulmuştur. Öte yandan Londra ilçelerinin yürüttüğü hizmetler de diğer ilçe belediyelerinin hizmetlerinin hemen hemen aynılarıdır. Örneğin; konut, planlama, çevre sağlığı, kütüphane, park, eğlence ve dinlenme yerleri, tüketici koruma vs. geleneksel tüm hizmetler Londra ilçe belediyelerinin sorumluluğundadır. Yine Londra ilçelerinde de bazı hizmetler kurullara bırakıldığı için, ulaşım hizmeti ilçe belediyelerinin sorumluluğunda değildir [1997: 49].

Köy ve kasaba belediyelerinin sorumluluğunda da: çöp toplama, aydınlatma, park ve oyun alanları gibi temel hizmetler vardır. Bunların dışında bazı kolluk hizmetleri ile hafif suçlarla ilgili bazı yargı hizmetleri de yerel yönetimlerin sorumluluğunda olduğunu görüyoruz [1997: 50].

Türkiye’de ise yerel kamu hizmetlerini yerine getiren yerel yönetimler olarak il özel idareler, belediyeler ve köylere başlangıçta çok fazla görevler verilmiş olmasına rağmen, çeşitli nedenlerle verilen bu görevlerin çoğu yerine getirilememektedir. Sebeplerinin en önemlilerinden biri yerel yönetimlerin bir çoğunun mali sıkıntı içinde olmasıdır.

Bir diğeri de, yerel yönetimlere verilen görevlerin çoğunun, çeşitli kanunlarla merkezi idarenin ilgili bakanlıklarına ya da birimlerine aktarılmış olmasıdır.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler genelde alt yapı hizmetleri, şehir içi ulaşım hizmetleri, su dağıtımı, şehir içi yol ve kaldırımların yapımı, temizlik ve çöp toplanması, parkların yapımı ve korunması gibi hizmetlerden oluşmaktadır. Bu hizmetlerin niteliğine bakıldığında genelde merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetlere göre daha az önemdeki hizmetlerdir [Çevik, 2001: 85].

Özel idarenin yerine getirdiği belli başlı yerel hizmetler şunlardır: Bayındırlık hizmetleri (il ve köy yolları, köy içme suyu temini, göl ve bataklıklarının ıslahı vb.), eğitim ve öğretim hizmetleri (çeşitli okullar açmak, işçi ve fakirler için gece okulları açmak gibi), sağlık ve sosyal yardım hizmetleri (yetim çocuklar için yuvalar, hastaneler, akıl hastaneleri ve darülâcezeler açmak), tarım ve hayvancılık hizmetleri (örnek çiftlikler ve fidanlıklar kurmak, damızlık hayvan yetiştirmek, at yarışları düzenlemek gibi), iktisadî ve ticari alanlardaki hizmetleri (ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret borsaları kurmak, sergi, panayır ve pazarlar açmak).

Belediyelerin yerine getirdiği yerel hizmetler ise belediye yasasında 81 fıkra halinde sıralanmıştır. Bu görevleri genel başlıklar altında sayacak olursak şunlardan oluştuklarını görürüz: Alt yapı ve imar hizmetleri, zabıta hizmetleri, sağlık koruma ve denetleme, sosyal yardım ve sosyal güvenlik, kültür, eğitim, eğlence ve ulaşım hizmetleridir.

B. Yerel Kamu Politikaları ve Özellikleri

Yerel kamu politikaları daha çok o yörenin yerel halkını doğrudan ilgilendiren yerel hizmetlere ilişkin politikalardır. Bir başka deyişle yerel halkın çeşitli yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan plan program ve kararlar, yerel politikaları meydana getirir. Bu politikalar genellikle o bölgenin seçilmiş veya atanmış yöneticilerinin veya kurullarının ayrı ayrı ya da işbirliği yaparak oluşturdukları hizmetlerle ilgilidir. Örneğin; belediyelerin ürettiği hizmetlerin çoğu seçilmiş yöneticilerin ürettikleri kamu politikalarıyla gerçekleştiği halde, özel idarenin gerçekleştirdiği hizmetler ise atanmış bir yönetici ile seçilmiş üyelerin aldıkları kararlar sonucu gerçekleşir. Yine yerel yönetim sistemimiz içinde en küçük yerel yönetim birimi sayılan köy yönetiminin başı olan muhtar da seçilmiş bağımsız bir yönetici olmasına rağmen, kendi mali imkanlarıyla bağımsız olarak gerçekleştirebileceği hemen hemen hiçbir hizmet yoktur. Gerçekleştirdikleri hizmetlerin çoğunu atanmış yönetici olan vali ve kaymakamların yardım ve işbirlikleriyle yürütürler. Yazıcıoğlu'nun değerlendirmesiyle "Atatürk'ün 1924 yılında köy kanunu ile büyük oranda okuma yazması olmayan muhtara tanıdığı 20 TL'lik salma yetkisi hala değişmemiştir. Muhtar 50 torba çimento, 100 m. boru için elinde kaynak bulunmayan, yetkisiz ve etkisiz, her hizmeti merkezi idareden talep eden maaşlı devlet memuru olmuştur." [Yazıcıoğlu, 1995: 50].

Yerel kamu politikalarının en önemli sayılabilecek özelliği yerel yöneticiler tarafından üretilmesi ve yerel halkı doğrudan ilgilendirmesidir. Burada bölgenin şartları ve toplumun ihtiyaçları çok önemlidir. Çünkü bir bölgede üretilen hizmet, bir başka bölge halkını hiç ilgilendirmeyebilir. Bu tamamen bölgenin coğrafi özelliğine bağlıdır. Diyelim ki sahilde, deniz kıyısında kurulmuş bir kasaba halkının ihtiyaçları ile iç kesimde tamamen tarıma dayalı bir kasaba halkının ihtiyaçları oldukça farklıdır. Sahil kasabasının halkını daha çok deniz ve deniz ürünleriyle ilgili hizmet ve politikalar, diğerini ise daha çok tarım ve hayvancılıkla ilgili hizmet ve politikalar ilgilendirir.

Yerel ölçekte vatandaşları ilgilendiren bazı işlerde orada yaşayan kişilerin çıkar birliği vardır. Bu çıkar birliği onları birbirine bağlayan en önemli nedendir. Bu çıkar birliği aynı zamanda vatandaşların ulusal düzeydeki ihtiyaçlarını yerel düzeydeki ihtiyaçlarından ayırt etmeye de yaramaktadır.

Örneğin vatandaşların PTT hizmetleri ile ilişkileri ulusal düzeydeki ihtiyaçları ile ilgilidir.

Buna karşılık içme suyu veya temizlik işleri yerel düzeydedir. Bu ihtiyaçlar dolayısıyla vatandaşlar birbirleriyle yerel düzeyde dayanışma içindedir. İşte bu nedendir ki vatandaşlar yerel düzeyde örgütlenme ihtiyacını duymaktadırlar. Yerel düzeyde ihtiyaç olarak belirlenen işler, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinden ayırt edilerek, merkezi düzeydeki örgütlerden farklı yerel kuruluşlara verilmektedir [Tortop, 1995: 302].

Kısacası, bir hizmetin yerel olup olmadığına nasıl ya da kim karar verecektir? Tabii ki idarelerin görev ve yetkilerini yasalar belirlemektedir. O zaman genel olarak şu sonuca varabiliriz; yasalarla yerel yönetimlere verilen tüm işler yerel iş veya hizmet niteliğindedir. Yerel yönetim buna kendisi karar veremez. Ancak içinde bulunduğumuz yüzyılın son çeyreğinde haberleşme, iletişim, ticaret vb. çoğu şeyde olduğu gibi yönetim anlayışında da değişiklikler olmuştur. Yeni yönetim anlayışının etkisini hem yerel hem de merkezi yönetim düzeyinde görmek mümkündür. Bu yeni yönetim anlayışı olgusunu etkileyen başlıca üç etmen şunlardır; Hizmette Yerellik (Subsidiarite) ilkesi, Gündem 21 ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Konunun daha fazla aydınlanması ve tartışılması açısından şimdi bunları tek tek açıklamaya çalışalım.

1. Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi

Son zamanda, kamu politikalarının oluşturulmasında karar mekanizmalarının halka yakınlaştırılmasıyla, daha çok yerellik ve daha çok katılım ve şeffaflık anlayışları önem kazanmaktadır. Türkiye’de şu andaki genel görünümüne göre hizmetlerin çoğunu merkezi yönetim kuruluşları yürütmektedir ve genel bir eğilim olarak da, merkezi yönetim kuruluşları, yetki kaybına uğrama kaygısıyla yerel yönetimlerce daha etkin, verimli ve ucuz üretilecek hizmetleri bile bırakmak istememektedir.

Ancak artan sorunlar karşısında, hizmetleri karşılamakta yetersiz olduğunu anlayan merkezi yönetim, yerelleşmenin artırılmasını ve bu şekilde hizmetlerin sürdürülmesinin verimli olacağını, en azından söylem düzeyinde konuyu gündeme getirmektedir. Bu görüşün destek bulduğu dayanaklar ise; yerel yönetimlerin halka yakınlığı, hizmeti ucuz ve kolay sunarak gecikmeyi önlemeleri, halkın sorunlarını merkezi yönetimden daha iyi saptamaları ve çözüm üretmeleridir. Öte yandan yerel yönetim kuruluşu ile vatandaş ilişkilerinde, vatandaşlar kendi sorunlarının çözümüne katkıda bulunmak için daha etkin konuma gelmenin yollarını aramaktadırlar. Bu arayışı sorunlarının çözümü için düşünce üretmek, emek sarf etmek, para ve zaman harcamak gibi geniş bir katılımı içermektedir. Yerel yönetimde kurum-vatandaş ilişkisi bu boyutlara taşınınca yerellik, merkezciğe göre daha demokratik, etkin ve verimli bir konuma gelmektedir [Peker, Önen, Balkız, 1997: 29].

Nitekim subsidiarite anlayışı da bu görüşü destekler niteliktedir. Çünkü subsidiarite anlayışında da hizmette halka yakınlık yada bir hizmetin halka en yakın birimler tarafından yönetilme ilkeleri vardır. Bu anlayışa göre yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik durumuna uygun olan bir hizmeti yerine getirmeleri istenmektedir. Başka bir anlatımla bir hizmetin yerine getirilmesinde en iyi konumda ve koşullarda olan yerel, bölgesel veya merkezi birimler sorumlu veya yükümlü olmalıdırlar.

Aslında, bazı çevreler, devlet yapısı içinde yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil; merkezi yönetime, yani devletin kendisine ise, asıl gözüyle bakarlar. Oysa, hizmette yerellik ilkesiyle yapılmak istenen değişiklik, bunun tam tersidir. Bu anlayışa göre, burada ikincil olan devlettir. Bunu değişik bir ifadeyle anlatacak olursak, üst düzeydeki otoritenin, yani devletin, alt düzeydeki yönetimin işlerine karışmasına, ancak o düzeydekilerin bu işleri yerine getirememeleri ya da getiremeyeceklerinin anlaşılması halinde olanak vardır. Hizmette halka yakınlık ilkesi, üst düzeyde bulunan yönetim basamağının, alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım, yerel birimlerin özerkliğini özendirir ve güçlendiren bir yardımdır [Keleş, 1995: 4-5].

Subsidiarite kavramı, zirveye karşı tabanı tercih etme, işlerin yerel halka en yakın yerde görülmesi olarak açıklanmaktadır. Bu bağlamda yetkilerin uygulanması ve kullanılması için ısrarla uygun düzeyi aramak ve ancak alt düzeylerdeki yönetimler ile ilgili yetkileri kendileri uygulayamadıkları zaman bir üst düzeyin seçilmesi önem taşımaktadır [Öner, 2000: 28]. Subsidiarite ilkesinde merkez-yerel bütünlüğü ve etkinliği içinde yerel halkın isteklerinin önem kazanması vurgulanmaktadır [Toprak, 1996: 11].

Avrupa Konseyi tarafından sık kullanılan subsidiarite ilkesine göre; hizmetlerin esas sahibi alt ve vatandaşa yakın birimler oluyor, üst birimler ancak alt birimlerin yerine getiremedikleri büyük boyutlardaki hizmetleri yerine getirirler. Böylece her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesinin önüne geçilerek, hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanmış olur [Yeter, 1992: 18].

Yerel ölçekte subsidiarite ilkesinin uygulanmasını zorlaştıran merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetimlerin mali zorlukları gibi sorunlardır. Yetkilerin yurttaşa mümkün olduğu kadar yakın bir düzeyde uygulanması, devletten alınan yetkilerin, ancak seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen veya denetlenen yönetimlere devredilmesi “yerel halkın önceliği” ile de uyumludur [Toprak, 1996: 12].

Keleş’e göre hizmette yerel halka yakınlık ilkesinin son zamanlarda bu kadar çok güncel hale gelmesinin ve önem kazanmasının nedeninin altında özel koşullar ve ihtiyaçlar yatmaktadır. Zira geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, Avrupa Birliği’ni kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yarattığı merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden boyutlar kazandırdığı bir dönemden geçmekte olunması bu koşulların başlıcaları olarak ifade edilmektedir [Keleş, 1995: 4].

Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında benimsediği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da hizmette halka yakınlık ilkesine yer verilmiştir. Şart’ın, Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlığını taşıyan 4. maddesinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir: “Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yönetimlerce

yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.”

Subsidiarite ilkesinin uygulanmasında özellikle bir ara düzeyi oluşturma eğilimi yoğunlaşırsa, çok zaman “bölgesel” denen bu ara düzeyle ilgili olarak yerinden yönetim konusu sürekli gündeme gelecektir [Toprak, 1996: 12].

Özet olarak, hizmetlerin ve gelişmenin sağlanmasında en yararlı olabilecek kuruluş sorumluluk yüklenmelidir. Bu tür yönetim biçimi sosyal ve ekonomik bütünleşmeyi sağlamada en yararlı yöntem olarak görülmektedir [Tortop, 1995: 303-304].

2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının başlangıç kısmında: yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu hususlarını dikkate alarak; bu hakkın, yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabilmesi ve yerel yönetimlerin gerçek sorumluları ile var olmaları, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceği inancı vurgulanmıştır.

Bu şart Türk hükümetince 21.11.1988 tarihinde bazı maddelerine çekince konularak imzalanmış ve bu şartı 08. 05. 1991 gün ve 3732 sayılı kanunla onaylamaya uygun bulmuştur.

On sekiz maddeden oluşan şartın içerdiği ana konular; yerel özerkliğin dayanağı, coğrafi sınırlar, yerel yönetimlerin yargılanmaları, idari denetimleri, mali kaynakları, birlik kurmaları ve yargı şeklinde oluşmaktadır.

Şart'a göre yerel özerklik, yasalara ve hatta anayasalara dayandırılmalıdır. (madde 2)

Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla tanınan sahalarda ve yasa sınırları içinde fakat kendi sorumlulukları altında halkın yararına olarak serbestçe karar alma ve bunları uygulayabilme hak ve yetkisine sahip olabilmelidirler. (3/2)

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri anayasa ve kanunlarla belirlenmelidir. Yerel yönetimler, kanun sınırları içinde kendilerine tanınan faaliyet alanlarında serbestçe girişim hakkına sahip olmalıdırlar. (madde 4/1-2)

Konumuz açısından önem arz eden bir madde de şudur: Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sorumluluğu genelde vatandaşa en yakın konumda yer alan yerel yönetim birimlerine verilmelidir. Bu sorumluluğun başka bir yönetim merciine devredilmesi, ancak hizmetin niteliği ve boyutu ile, buraya devri halinde daha etkin ve daha ekonomik koşullar içinde yerine getirilebileceğinin anlaşılması halinde mümkün olabilir (madde 4/3). Yine bu maddenin diğer 4-5 ve 6'ncı fıkralarında da yetki devri olması halinde bile yerel yönetimlerle işbirliği ve istişarede bulunulması gerektiği vurgulanmaktadır.

Coğrafi sınırların değişikliği konusunda da yerel yönetimlerle istişarede bulunulması, gerekirse referanduma gidilmesi öngörülmüştür. (madde 5)

Şart'ın altıncı maddesi yerel yönetimlerin kendi iç yönetim yapılarını kendilerinin belirleyeceğini kabul eder. Burada ihtiyaçlara uyum sağlanmasının önemine dikkat edilir. Yerel yönetimlere, hizmetin icaplarına göre, her nitelikte eleman istihdamına imkan verecek şekilde olmalı ve bunun için gerekli eğitim, ücret ve kariyer sağlama koşulları yaratılmalıdır. (madde 6/1-2)

Yerel yönetimler üzerindeki denetim, ancak anayasa ve kanunlarda belirtilen hallerde ve yine burada belirtilen yöntemler içinde yapılır. (madde 8/1)

Yerel yönetimlerin, milli ekonomi politikası çerçevesinde hizmete özgürce harcayabilecekleri yeterli öz mali kaynaklara sahip olma hakkı vardır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunlarla kendilerine verilen görevlerle orantılı olmalıdır. (madde 9/1-2)

Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken, ortak çıkarları korumak amacıyla, diğer yerel yönetimlerle yasa sınırları içinde birlik kurma hakkına sahiptirler. Kendi çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla, bir birliğe ve milletler arası kuruluşa katılma hakkı her ülkede tanınmalıdır. Ve yine yerel yönetimler, yasalar çerçevesinde, diğer ülkelerin yerel yönetimleri ile iş birliği yapabilirler (madde 10/1-2-3).

Yerel yönetimler, anayasa ve kanunlarda kendilerine tanınan hak ve yetkileri özgürce kullanmalarını ve yerel özerklik ilkelerine uyulmasını sağlamaya yönelik önlemlerin alınması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahiptirler. (madde 11)

3. Yerel Gündem 21

Türkiye, bilindiği gibi son kırk yıldır hızlı bir kentleşme süreci içindedir. 1950'den sonra kentlerimizin nüfusu sürekli artış göstermiş, 1950 öncesi % 30'larda olan şehirli nüfus, 1980'lere gelindiğinde birden %60'ın üzerine çıkmıştır . Bunun en büyük nedeni, çeşitli sebeplerle kırsal alandan şehirlere olan göçlerdir. Bilhassa sanayisi büyük ve gelişmiş olan büyük şehirlerimize, kırsal alandan gelen göçler iş bulma amacıyla ortaya çıkmaktadır. Şehirlerimize ve bilhassa büyük şehirlerimize yapılan bu göçler sonucu, kentsel nüfus, alan ve konut bakımından büyümektedir. Bunun sonucu da beraberinde bir yığın problemi getirmektedir. Bilhassa yerel yönetimlerin üstesinden gelmesi gereken sorunlar artmaktadır. İşte Türkiye, hızlı kentleşme süreci geçiren bir ülke olarak Birleşmiş Milletlerin yerleşim konusundaki çalışmalarına devamlı olarak katılmıştır. Bu faaliyetlerden ilki 1976 yılında Vancouver'da yapılan Habitat I Konferansıdır. Bu konferansta yerleşim sistemlerinin yerel, bölgesel ve ulusal planlar hiyerarşisi içinde denetlenebilmesi amaçlanmış ve yeni uluslararası iktisadi düzenin devletlere yüklediği hak ve sorumluluklar çerçevesinde çeşitli sorunlara çözüm yolları aranmıştır. Ancak Habitat I Konferansı'nda benimsenen ilkeler, Türkiye'nin yerleşim politikaları ve planlanan konularına önemli bir yenilik getirmemiş ve çözüm önerilerinin yetersizliği de anlaşılmıştır.

Habitat I' den sonra yeni stratejide önemli değişiklikler yapma ihtiyacı ortaya çıkmış, tek aktörlü yönetim anlayışı yerine kamu ile birlikte tüm özel aktörlere de sorumluluk

yüklenmiştir. Birleşmiş Milletlerin 1992 yılında toplanan Rio Konferansında iki önemli metin ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi Rio Bildirgesidir. İkincisi ise, Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programıdır. Eylem programı, kısaca çevre üzerinde etkisi olan ve etkilenen tüm kurumlar ve kişilere sorumluluk yükleyen kapsamlı bir belgedir. Bu nedenle Gündem 21, Vancouver'den farklı olarak devlet merkezli değil, toplum merkezlidir ve çok aktörlü yani katılımcı bir yönetim anlayışını öne çıkarmıştır [Toprak Karaman, 1998: 241].

Birleşmiş Milletlerin 20. yüzyılın son beş yılında düzenlediği en büyük zirve, 30 Mayıs - 14 Haziran 1996 tarihleri arasında İstanbul'da gerçekleştirdiği "Habitat II İnsan Yerleşimleri ve Kent Zirvesi"dir. 170 ülkenin 20 bin civarında delege ile 30 kadar devlet ve hükümet başkanının da katıldığı bu etkin zirvenin hedefi, Dünya insanının 21. y.yılda daha sağlıklı, daha güvenli, daha kaliteli konutlarda ve kentlerde yaşamasını sağlamak ve yaşanabilirliğini sürdürme amacını gütmekteydi. Çünkü bugün dünyada 100 milyondan fazla insanın hiçbir barınağının olmadığından ve 1 milyarın üzerinde kişinin de sağlıksız şartlarda hayatlarını sürdürdüklerinden söz edilmektedir [Kazançoğlu, 1996: 22-23].

Bu bakımdan toplantının gündemini ağırlıklı olarak oluşturan konular arasında insan hakları temelinde yaşanabilirlik, sürdürülebilirlik ve hakçılık ilkeleri vardır. Bu ilkeler çerçevesinde de tüm insanların yaşam kalitelerini yükseltmeye yönelik bir amaç üzerinde yoğunlaşma olduğu görülmektedir [Öner, 2000: 38, Gülöksüz, 1996: 65].

İlhan Tekeli Habitat II İstanbul Konferansını kentleşen dünya için sürdürülebilir yerleşmeler ve herkese yeterli konut şeklinde iki ayrı tema olarak değerlendirmektedir. Ona göre; iyi bir yerleşmeye ulaşabilme yolunun ilkeleri ise, kentli bağlılığı, yapabilir kılma ve çok aktörlü yönlendirme ya da yönetişimdir [Tekeli, 1996: 69].

Yaşanabilirlik, Habitat II ajandasında; bireylerin yaşam kaliteleri ile ölçülmekte ve bunun gerçekleşmesi için fiziksel altyapının yanı sıra sosyo-kültürel gereksinimlerin karşılanmasının gerekli olduğu üzerinde durulmaktadır. Ulusal eylem raporunda

yaşanabilirlik, toplumların ortaklaşa fikir birliğine vardıkları, bir yerleşimin gerçekleştirilmesi gereken başarı düzeyleri ile tanımlanmaktadır. Yaşanabilirlik insan haklarıyla temellendirilerek, bireysel ve toplumsal refah ve mutluluk ile kişilerin bir yerleşimde yaşamaktan duyacakları tatminkarlıkla ilgilidir. Tatminkarlık elde edebilmek için bir başka deyişle yerleşmenin iyi olarak nitelenebilmesi için mekansal özellik ve niteliklerinin iyi olması, çevre niteliklerinin bozulmamış olması gibi nitelikler üzerinde de durulmaktadır.

Sürdürülebilirlik kalkınmaya referansla gelişmiş, çevre hareketinin söylemi içindeki bir kavramdır. Sürdürülebilir kalkınma bugünün gereksinmelerini karşılarken, gelecek kuşakların kendi gereksinmelerini karşılayabilmelerine bir zarar vermeden, onları azaltmadan karşılayan kalkınmadır diye tanımlanmaktadır.

Dolayısıyla gelecek kuşakların gereksinmesini karşılayabilmek doğal kaynakların tahrip edilmemesi, ekolojik dengelerin sürdürülmesi ve korunması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu yüzden bu kavramı kalkınmaya değil de iyi bir yerleşme sistemine ilişkin olarak kullandığımızda gelecek nesillerde sürdürülebilirliğin nesnesi kalkınma değil yaşanabilir yerleşmeler olacaktır [Ulusal Eylem Raporu, 1996: 76-77, Tekeli, 1996: 70].

Başka bir deyişle sürdürülebilir kalkınma, insan yerleşimlerinin hayatiyeti için gerekli olan ekonomik, sosyal ve çevresel olanakları (temiz hava, su, toprak ve enerji gibi) korumayı esas alan bir yaklaşımdır ifade eder [Eryılmaz, 1996: 180].

Hakçalık, ekonomik ve sosyal sürdürülebilir kalkınma için merkezi bir öneme sahiptir. Bu ilke kadın-erkek, yaşlı-genç herkese konut edinmeden tutun, sağlığını koruma, temiz çevreye sahip olma, kutsal bildiği şeyleri koruma ve yaşamaya kadar varan bir dizi eşitlikler tanımaktadır. Yine hakçalık kavramı içinde herkesin istediği mesleği seçme eşitliği, tabii ve kültürel varlıkların korunması ve kullanımında eşit hak ve sorumluluklara sahip olma, kamu yönetiminde kararlara ve onların uygulanmasına katılmak için eşit fırsatlar verilmesi gibi konular ifade edilmektedir [Dinçer, 1996: 75].

Doğal olarak bu amaçlara ulaşabilmek için birtakım araçsal ilkelerin olması gereklidir. Araçsal ilkeler olarak da kentli bağlılığı, yapabilir kılma ve çok aktörlü yönetim (yönetişim) gibi ilkeler benimsenmiştir. Kentli bağlılığını her insanın temel haklarının bulunmasının yanı sıra diğerlerinin haklarını koruma ve beldesinde ortak iyiye katkıda bulunma sorumluluğu diye tanımlayabiliriz.

Yapabilir kılma insanların ve toplumun önündeki engelleri kaldırıp onları yapabilir hale getirmenin teminidir. Yönetişim ise kısaca insanların çevrelerinin oluşması ve yönetimi için alınacak kararlara katılımıdır [Kazançoğlu, 1996: 23].

Son on yılda yapılan bu iki önemli toplantıda sürdürülebilirlik ilkesi benimsenmiş ve “kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimlerinin sağlanması”, “yaşanabilir çevre oluşturulması” ile “herkese yeterli barınma olanağının verilmesi” temaları işlenmiştir. Bu toplantılarda belirlenen sorunlara çözüm üretmek ve belirlenen hedeflere ulaşmak için yerel yönetimlere, katılımcı anlayış içinde Gündem 21 olarak ifade edilen “kentler için eylem planı” hazırlama sorumluluğu verilmiştir. Katılım ya da birlikte yönetim kavramları üzerinde durulmuş ve geliştirilmiş, merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının birlikte “yerleşim sorunlarına” çözümler üretmesi ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliği sağlanması önerilmiştir [Toprak Karaman, 1998: 242].

21. yüzyılda bütün toplumlar demokrasi ve insan haklarını tartışmasız bir şekilde kabul etmişler ve bunun sonucunda da yönetim alanında demokratik kitle örgütleri etkin rol almaya başlamışlardır.

C. Yerel Kamu Politikalarının Aktörleri

Bilindiği gibi genel olarak kamu politikalarının oluşumunda çeşitli üst düzey devlet adamlarının rolü büyüktür. Başbakan, bakan, milletvekili, bürokrat, vali, kaymakam bunlar arasında yer almaktadır. Ancak yerel kamu politikalarının oluşumunda bu üst düzey devlet adamlarının bir kısmının yer almadığını, bunun yerine yerel düzeyde görevli üst düzey bürokratlarla (vali, kaymakam, encümen üyesi gibi) seçilmiş

başkanlar ve meclis üyelerinin yer aldığını görürüz. Hatta bu politikaların oluşmasında bazı bakanlıkların müdahalesinin yanında, özel girişimciler ile genel olarak baskı grupları diyebileceğimiz çeşitli meslek odalarının da etkisinin olduğu bilinmelidir. Bu bakımdan yerel kamu politikalarının oluşumunda rol alan aktörler çemberinin daha da geniş olduğu söylenebilir. Biz bu aktörleri iç aktörler ve dış aktörler olmak üzere iki başlık halinde ele alacağız.

1. İç Aktörler

Belediye örgütlerinin ürettiği yerel politikalarda etkin durumda olan bir takım iç aktörler bulunmaktadır. Bunlar; belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye bürokrasisidir.

a. Belediye Başkanı

Belediye yönetiminin başı olan belediye başkanı yerel halkın seçimi ile göreve gelen bir kamu görevlisidir. Ülkemizde yürütme organına, karar organına göre daha güçlü bir rol verilmektedir. Bu sebeple belediyenin yürütme organı olan başkan, yerel politikaların oluşması ve uygulanmasında en önemli role sahiptir. Belediye başkanları, belediyeyi temsil etmekte, dış ilişkileri yürütmekte; belediye adına yapılacak her türlü harcamaya ve memurların atanmasında en yetkili kişidir. Büyükşehir belediyesinde genel sekreter hariç, diğer tüm belediye memur ve amirlerini meclisin onayını almak şartıyla belediye başkanı atamaktadır.

b. Belediye Başkan Yardımcıları

Ülkemizdeki belediyelerin hepsi olanakları, büyüklükleri ve hatta yönetim biçimi bakımından aynı değildirler. Yönetim bakımından ikiye ayrılırken (3030 sayılı kanuna tabi Büyükşehir belediyeleri ve 1580 sayılı kanuna tabi diğer belediyeler şeklinde), büyüklük ve olanakları bakımından üç tür belediye vardır. Bunlardan birincisi, nüfus büyüklüğü en fazla olan Büyükşehir belediyeleri, ikincisi orta büyüklükteki il ya da ilçe belediyeleri ve üçüncüsü de olanakları oldukça az olan ve nüfusu da belediye

olabilme sınırında yani 2000-4000 dolaylarında küçük belediyelerdir. Bu üç tür belediyeden Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcılığı uygulaması yoktur. Ancak bunun yerine “genel sekreter” ve “genel sekreter yardımcılığı” uygulaması vardır.

Öte yandan, 3030 sayılı kanunun (md. 16) ilgili fıkrasında ise Büyükşehir ilçe belediyelerinde, başkan yardımcısı kadroları, karşılık gösterilerek atamaya yetkili amirin (belediye başkanının) onayı ile sözleşmeli başkan yardımcısı çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Belediye başkan yardımcıları, siyasetçilerle bürokratlar arasındaki ilişkilerde katalizör bir görev yapmaktadır.

Diğer belediyelerde belediye başkan yardımcılığı ile ilgili olarak 1580 sayılı Belediye kanununun 88. maddesinde, belediyelerde lüzumu kadar “muavin” bulunacağı hükmü yer almaktadır. Belediye başkan yardımcıları, Belediye kanununun 96. maddesi gereğince, belediye başkanları tarafından atanırlar.

Diğer belediye memurlarının atanmalarında olduğu gibi, başkan yardımcılarının atanması da belediye meclisinin ilk toplantısında meclisin onayına sunulur. Ancak, başkan yardımcısının atanması için önceden Bakanlar Kurulunca onaylanmış bir kadronun olması şartı da aranır [Güvenç, 1993: 64].

Şu halde her iki belediye kanunu (1580, 3030) göz önünde bulundurulduğunda, anılan kanun hükümlerinin ilgili madde ve fıkralarına göre belediyelerde üç şekilde belediye başkan yardımcısı çalıştırabilme imkanı sağlanmıştır. Buna göre belediyeler memur statüsünde, isteyen belediyeler sözleşmeli, isteyen belediyeler de, belediye meclisi üyeleri arasından seçilen belediye başkan yardımcısı çalıştırabileceklerdir [Acar, 1995: 37-38]. 1580 sayılı Belediye kanununun 96. maddesinin (B) bendinin 2. fıkrasında memur statüsündeki başkan yardımcılarının atanması, aynı bendin 3. fıkrasında ise meclis üyeleri arasından seçilerek belediye başkan yardımcılığına atanması yer almaktadır. Meclis üyeliğinden belediye başkan yardımcılığına atanan üyenin belediye

başkan yardımcılığı meclis üyelik süresi ile sınırlıdır. İlgili kanun hükmüne göre meclis üyeliği sona erdiği zaman başkan yardımcılığı da sona erer. Yine memur statüsündeki başkan yardımcılığında olduğu gibi başkan yardımcılığı kadrosu bulunması şartı da vardır.

Sözleşmeli başkan yardımcılığı uygulaması ise 3030 sayılı Büyükşehir Belediye kanununun 16. maddesinin son fıkrasında yer almıştır.

Şimdiye kadar gerçekleşen uygulamalardan anlaşıldığına göre, belediye başkan yardımcısı olarak atanan meclis üyesi belediye başkan vekilliği görevini de üstlenebilecektir. Ancak bunu başkanın görevde bulunmadığı veya başkanlığın boşalmış olduğu zamanlarda yapması, bunun dışında başkan yardımcısı olarak görevini sürdürmesi gerekir [Güvenç, 1993: 67].

Danıştay'ın ve Sayıştay'ın aldığı kararlara dayanarak önceleri bu konuda değişik yorumlar yapıyordu ve meclis üyeliğinden başkan yardımcılığına atanan başkan yardımcılarını için kadro şartı aranmayacağı ileri sürülüyordu. Bu görüşe daha çok Sayıştay kararlarında rastlanıyordu ve dayandığı nokta da meclis üyeliğinden seçilen başkan yardımcılarının memur sayılamayacağı ve başkan yardımcılığı sürelerinin de üyelik süreleriyle sınırlı olmasıydı. Nitekim buna benzer tereddütler başkan yardımcılığına atanan meclis üyesinin maaş hesaplamasında da yaşanmıştır. Başkan yardımcılığı görevi yapan üyelerin maaşları memur taban ve tavan aylığına göre mi, yoksa belediye başkanlarında olduğu gibi meclisin tespit ettiği aylığa göre mi hesaplanacaktı. Her iki tereddüt'ün sonucu da, bu şekilde başkan yardımcılığına atanan meclis üyelerinin memur sayılamayacağı ve aylıklarının memur aylığı gibi hesaplanamayacağı yönündeydi [Aytaç, 1998: 879-883].

En sonunda yaşanan bu görüş ayrılıklarını ortadan kaldırmak için İçişleri Bakanlığı, seçilmiş başkan yardımcılarının atanmasında kadro şartı aranıp aranmayacağı konusunda Danıştay'dan görüş alma ihtiyacı duymuş; buna istinaden Danıştay 1. Dairesi, 13.07.1995 gün ve E.1995/136, K.1995/150 sayılı karar ile, şu sonuca varmıştır:

“Belediyelerde atanmış veya seçilmiş statüsünde başkan yardımcıları toplam sayısının 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK hükümlerine göre o belediye için saptanmış ve ihdas edilmiş bulunan başkan yardımcıları kadro sayısı ile sınırlı tutulması gerekir.”

Danıştay’ın bu kararına göre: Bir belediyede memur statüsünde başkan yardımcısı istihdam edebilmek için bu unvanlı ve boş kadro olması gerekir.

Bu görüşle İçişleri Bakanlığı Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı arasında varılmış bir mutabakat uyarınca ancak nüfusu 20.000’den fazla olan belediyelerin memur statüsünde başkan yardımcısı kadrosu ihdasına ilişkin istekleri olumlu karşılanıp sonuçlandırılmakta, bunun altındaki nüfuslu belediyelere bu unvanla kadro verilmemektedir.

Nüfusu 20.000’in üzerindeki belediyelere, sözü geçen Bakanlık ve kuruluşlarca 1 ila 5. dereceler arasında başkan yardımcısı kadrosu verilmektedir [Aytaç, 1998: 883-884].

Belediye başkan yardımcılarının görev ve yetkileri Belediye kanununda açıkça düzenlenmemiştir. Buna karşılık kanunun bazı maddelerinde, belediye başkanının kendi sorumluluğu ve gözetimi altındaki görevlerinden bir kısmını, adına yürütmek ve sonuçlandırmak üzere başkan yardımcılara devretme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir [Acar, 1995: 43]. Nitekim Belediye kanununun 101. maddesine göre, belediye başkanı kendisine ait görevlerden bir kısmını kendi sorumluluğu ve nezareti altında, kendi namına yürütmek ve sonuçlandırmak üzere yardımcılara devredebilir.

Bunlar, kanunların ve diğer mevzuatın belediye başkanlarına verdiği görevlerdir. Buna göre; belediye başkan yardımcısına, evrakı encümene havale ve tevdi etme, encümene başkanlık etme yetkisi verebilir. Belediye başkanı, başkan yardımcısını sınav kurulu başkanı olarak ve disiplin kurulu başkanı olarak da görevlendirebilir [Güvenç, 1993: 68].

Bunlardan başka, 1580 sayılı kanunun 126, maddesine göre belediye başkanları, başkan yardımcılara ita amirliği yetkisini de verebilirler. Ancak ita amirliği yetkisi verme kendi sorumluluğu altında olur. Başkan yardımcılara ita amirliği yetkisi verildiği takdirde, yardımcılar ikinci derecede ita amiri olur; birinci derecede ita amiri daima belediye başkanıdır.

Güvenç'e göre devredilen bu yetki ve görevlere karşılık, belediye meclis üyesi olan başkan yardımcıları, belediye başkan vekili olarak görevlendirilmemiş veya seçilmemiş oldukları takdirde belediye meclislerine başkanlık edemezler. Keza başkan vekili de değilse, belediye başkanlarına vekalet etmeleri de mümkün değildir [Güvenç, 1993: 68].

c. Belediye Meclisi

Belediye meclisi ise belediyenin karar organıdır. Seçme hakkına sahip olan belde sakinlerince tek dereceli olarak 5 yıllık bir devre için seçilir.

2972 sayılı kanun mahalli idareler organlarının seçimlerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Kanunun değişik 8.maddesine göre belediye meclisleri seçimi beş senede bir gerçekleşecek; 2.maddeye göre seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı gözetim ve denetimleri altında yapılacak; 3.maddeye göre her belde bir seçim çevresi olacak; 4.maddeye göre Büyük şehir belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimlerinde her ilçe bir seçim çevresi olacaktır.

Büyükşehir belediye meclisine katılacak üye sayısı ise kanunun 6.maddesinde düzenlenmiştir. Büyükşehir belediye meclisleri, belediye sınırları içinde kalan ilçe ve belde seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe/belde için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır..

Belediye meclisinin görev ve yetkileri 1580 Sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde sayılmıştır. Belediye meclisleri, belediye başkanının kanuni yetkilerini kısımaz. (D.9.D. 14.09 .1964 gün ve E.1964/181, K.1964/175 sayılı karar)

Ancak meclis belediye başkanının bazı uygulamalarını onaylaması, gensoru ve yetersizlik kararı, denetleme ve görevden düşürme yetkisi ile belediye başkanı karşısında önemli bir güç durumundadır. Örneğin, memur atamalarının hepsi meclisin onayından geçtikten sonra kesinlik kazanmaktadır.

Belediyenin genel siyasa aşamasında belediye meclisleri yerel düzeydeki kamu politikalarını oluşturmakla kurumsal olarak görevli ve yetkili [Özbey, 1999: 43] olmalarına rağmen, belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarının gündemini hazırlama yetkisi belediye başkanına verilmiştir (1580, md. 57/I). Meclis üyelerinin görüşülmesini istedikleri bir konuyu gündeme alılabilmeleri için bu önerinin meclisin çoğunluğunca kabul edilmesi gerekmektedir (1580, md.57/II). Bu durumda siyasi bir organ konumundaki seçilmişlerden oluşan belediye meclisinde belediye başkanına muhalif ve azınlıkta kalan üyelerin önerilerinin gündeme alınması çoğu zaman mümkün olmayabilir.Belediye meclislerinin gündeminin hazırlanmasında meclis üyelerinden çok belediye başkanı ve belediye bürokrasisi etkili olmaktadır.

Güçlü başkanlık sisteminin bir bakıma temelini oluşturan gündemin, belediye başkanı tarafından hazırlanması, meclisin başkan tarafından yönlendirilmesine ve dolayısıyla yerel kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin azalmasına sebep olarak gösterilmektedir [Keleş-Toprak, 2000: 365-366].

Kamu politikalarının oluşturulmasında, meclisin gündeminin belirlenmesinde olduğu gibi, elbette yürütme organı belirleyici bir konuma sahiptir.Ancak diğer taraftan yürütmenin aldığı kararların meclis tarafından görüşülerek kabul edilmesi gerekmektedir. Meclis tarafından kabul edilmeyen kararların uygulanma şansı yoktur.Dolayısıyla meclisler, kamu politikalarının oluşturulmasında siyasal yapı içerisinde en yetkili kurumlardır.Fakat meclislerin ve dolayısıyla yerel halkı temsil eden meclis üyelerinin gerektiği oranda etkin olduğu söylenememektedir [Özbey,

1999: 43], belediye meclislerinin normal olarak yılda üç defa toplanabilmesi, onun karar yapıcı ve denetleyici organ olma niteliğini zayıflatıcı bir durumdur. Ticaret ve Sanayi Odalarının meclislerinin her ay toplanabilmelerine karşılık, kentin yapılanması ve yönetilmesinde tek söz sahibi olması gereken belediye meclislerinin, toplantı zamanlarının kanunla belirlenmesi ve mutlak toplantılar dışındaki toplantılar için özel koşullar getirmesi, bu organın etkinliğini ve gücünü zayıflatmaktadır.

d. Belediye Encümeni

Yerel kamu politikalarının oluşturulmasında belediye encümeni de önemli sayılabilecek bir iç aktördür. Encümenin çoğunluğunu atanmış üyeler oluşturmaktadır. Belediye encümeni belediyenin hem karar hem de yürütme organıdır. Atanmış üyeler belediyenin örgütlenme durumuna göre değişir. Belediye kanununun 88.maddesi bu atanmış üyelerin kimler olacağını belirtmektedir. Buna göre belediye yazı işleri müdürü veya başkatip, hesap işleri müdürü veya muhasebeci, sağlık işleri müdürü veya baştabip veya tabip, veteriner işleri müdürü veya veteriner, fen işleri müdürü veya başmühendis veya mühendis encümenin atanmış üyelerini oluştururlar. Bu atanmış üyelerin yanında belediye başkanı ile bu atanmış üyelerin yarısını geçmeyen ve ikiden aşağı da olmamak kaydıyla meclis üyelerinden üyeler bulunurlar. Encümene belediye başkanları yada başkanın görevlendireceği bir kimse başkanlık eder. Büyükşehir belediyelerinde encümenin oluşumu biraz farklıdır. 3030 sayılı büyükşehirlerin yönetimi ile ilgili kanununun 13.maddesine göre, büyükşehir belediye encümeni genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap, yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından meydana gelir. Belediye encümeni beldeye ait önemli işler hakkında kararlar alıp, bu kararların yürütülmesi konusunda yetkilidir. Encümenin önemli görevleri arasında belediye bütçesinin incelenmesi, aylık icmaller, artırma ve eksiltme şartnameleri, ihale ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kamulaştırma kararları, bütçe kesin hesabı hakkında meclise görüş bildirme, muhasebe hesaplarının incelenmesi, zimmet ve beraat hakkında tutanakların düzenlenmesi bulunmaktadır.

Belediye encümeni beldeye ait yerel politikaların düzenlenmesi ve uygulanmasında belediye meclisine göre daha güçlü bir konuma sahiptir. Nitekim 73. Maddeye göre belediye meclisi kararlarını durdurabilen valinin belediye encümen kararlarını durdurma yetkisi yoktur. Encümen kararlarına karşı ilgili idare kuruluna itiraz hakkı, yalnız belediye başkanına tanınmış olup, encümen kararından zarar gören vatandaşlar yalnız idari yargı merciine başvurabilirler [Toprak, 1998: 296].

Başkan ile encümen arasında bir uyuşmazlık çıkması halinde ise meclis araya girip durumu inceleyerek bir karara bağlar (1580 s.k. md.97). Ancak karardan tatmin olmayan taraf il valisine başvurarak İl İdare Kurulu veya Danıştay'a durumu aksettirebilir.

Belediyeye ait önemli politikaların gerçekleştirme araçlarından biri olan kamulaştırma tasarruflarında encümen ağırlıklı olarak söz sahibi kılınmış, meclis ise gerek karar sürecinde gerekse ihtilaf halinde dışta bırakılmıştır. Yine İmar Kanunu'nun 32. maddesine göre belediye encümeni yapı ruhsatları konusunda da çeşitli yetkilere sahiptir. İzinsiz yapılan yapıların durdurulması veya yeniden izin verilmesi bunlar arasındadır [Taşdemir ve Özkepir, 1998: 109-110].

e. Belediye Bürokrasisi

Yerel kamu politikalarının yapılış ve uygulanışını etkileyen diğer bir aktör belediye bürokrasisidir. Yerel düzeyde halka arz edilecek kamusal mal ve hizmetler, yasalar çerçevesinde yerel halk tarafından seçilerek oluşan siyasal organlar tarafından öncelikleri ve yoğunlukları saptanmakta; uygulanması ise atama ile işbaşına gelen kamu görevlileri, yani bürokrasi tarafından yapılmaktadır [Özbey, 1999: 43]. Belediye bürokrasisinin içine çeşitli statüde çalışan personelin tümü girmektedir. Bunlar genellikle memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olarak gruplandırılır. Bunların içinde memur ve işçiler sayı olarak daha güçlüdür.

i. Memur

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4.maddesinde kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilmektedir.

Aynı kanunun 33.maddesinde ise, kadrosuz memur çalıştırılmayacağı, memur deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadroların Genel Kadro Kanununda gösterileceği, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadrolarının yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile tamamlanacağı hususları hükme bağlanmıştır. Bu duruma göre memurlar kendilerine asli ve sürekli bir kamu hizmeti tevdi edilen, genel idare esaslarına göre görev yapan, teşkilat içinde bir kadro işgal eden kimselerdir. 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında K.H.K.den sonra mahalli idarelerin bütün kadro işlemleri Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

ii. Sözleşmeli Personel

Kamu hizmetlerinin mevcut veya ihtiyaç halinde ihdas edilecek sürekli kadrolarla yürütülmesi esastır. Ancak, çeşitli kanunlarda sözleşmeli personel çalıştırılabileceği de belirtilmektedir.

657 sayılı devlet memurları kanunun sözleşmeli personeli tanımlayan ve istihdamına olanak tanıyan 4.üncü maddesi hükmü aynen şöyledir: Sözleşmeli Personel, “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36. maddenin II- Teknik hizmetler sınıfında belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz.”

Bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.

Yine çeşitli kanun hükümleriyle kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel çalıştırıldığını görmekteyiz. Burada belediyeleri ilgilendiren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri hakkında kanununun 16.ıncı maddesinin son fıkrasının hükmü bulunmaktadır. Söz konusu madde fıkrası hükmü aynen şöyledir:

“Büyükşehir belediyelerinde, genel sekreter ve yardımcısı kadroları, Daire başkanları kadroları ve büyük şehir belediyesine bağlı işletme ve kuruluşların genel müdür kadroları ile ilçe belediyeleri başkan yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek suretiyle atamaya yetkili amirin onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Sözleşmeli personelin ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle tespit edilir.”

Belediyelerde, sözleşmeli personel istihdamına çok sınırlı ölçüde başvurulmaktadır. Zaten, sözleşmeli personel sayısının azlığından da bu anlaşılmaktadır.

iii. Geçici Personel

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinde memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerden başka bir de geçici personel vardır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/c maddesinde geçici personelin tarifi şöyledir: “bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.”

iv. İşçiler

(A), (B), (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan kişilerdir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4.maddesinin D fıkrasına göre işçiler, Devlet Memurları Kanununa tabi olmayıp, 1475 sayılı iş kanunundaki hükümlere tabi kılınmıştır. Bir hizmet akdine dayanarak bir işte ücret karşılığı çalışan kişi, işçi olarak tanımlanmıştır.

İş Kanununun 8. maddesinde “nitelikler bakımından en çok 30 iş günü süren işlere süreksiz, bundan fazla süren işlere sürekli iş denir” tanımlamalarıyla sürekli ve süreksiz iş (geçici iş) ayrılmıştır. Geçici iş görenlere geçici işçi, sürekli iş görenlere de sürekli işçi denilmektedir. Sürekli işçi kadroları ile ilgili değişiklik ve vize işlemleri 190 sayılı K.H.K.’nin 11. maddesinin hükümlerine göre yapılmaktadır.

1.9.1971 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan 1475 sayılı İş Kanununun 2. ve 5.maddeleri uyarınca belediyeler de çalıştırdığı işçiler açısından bu kanun hükümlerine tabi kılınmışlardır.

Bu durumda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (Değişik:23.12.1972- KHK-211.md.) 5.maddesinde de belirtildiği gibi; “Bu kanuna tabi kurumların, 4. Maddede yazılı 4 istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu yasa hükümlerine göre, belediyelerde istihdam edilen personelin, Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde sayılan 4 grup personelden oluştuğu; kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütüleceği; 4.maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştırılmayacağı sonucu çıkmaktadır.

Geçici personel ve işçilerin çalıştırdıkları alanlar konusunda İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin ve Bornova Belediyesi’nin ilgili birim amirleriyle yüz yüze yapılan görüşmelerde söz konusu personelin yoğun olarak istihdam edildikleri alanların şunlar olduğu görülmüştür:

Mezarlıklar Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü, Huzurevi Müdürlüğü, Çevre Sağlığı ve Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Fen İşleri Daire Başkanlığı (Asfaltlama ve beton, parke, bordür döşeme), Hâl Müdürlüğü, Gübre Fabrikaları (çöpü işleme), Trafik Şube Müdürlüğü (Yol çizim, sinyalizasyon, trafik işaretleri), Balık Hâli Müdürlüğü (Toptancıların tartı işlerini yapıp, balık cinsine ve kilosuna göre rüsum kesme), İdari İşler Müdürlüğü (belediye hizmet binası içinde temizlik, tamir, bakım ve

teknik onarım işleri yapan işçiler, şoförler), Eşrefpaşa Hastanesi Baş Tabipliği (Temizlik işçileri ve hasta bakıcıları).

Bornova Belediyesi'nde geçici işçi ve işçi statüsünde çalışan işçilerin çalıştıkları birimler şunlardır: Temizlik işleri (çöp toplama, sokak süpürme), fen işleri (yol, asfalt, kaldırım, köprü vb. yapım işleri), atölyeler (motorlu araçların ve iş makinalarının tamir ve bakım işleri), park işleri (çimlendirme, çiçeklendirme, sulama, bakım ve temizlik işleri), veteriner işleri (başıboş hayvanların yakalanması ve ıslahı gibi işler), sağlık işleri (hasta bakıcı veya yardımcı hizmetliler), cenaze işleri (şoförler ve diğer görevliler). Buralarda çalıştırılan personel daimi statüdeki işçilerden oluşmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesinde geçici işçi istihdam edilmemektedir. Ayrıca bunların dışında yine değişik bürolarda geçici statüsünde çalışan farklı mesleklerden (bilgisayar uzmanı, mimar vs.) personel de vardır.

Belediye bürokrasisi, sürekli görev yapmaları, işin uzmanı olmaları ve uygulamalara ilişkin belge ve deneyimlere sahip olmaları nedeniyle, siyasetçiler karşısında önemli güç kaynaklarına sahiptir.

2. Dış Aktörler

Yerel politikalara yön verilmesi ve şekillenmesinde birçok dış etkenin varlığından söz edilebilir. Bunlardan bazıları ve en önemlileri diyebileceğimiz arasında baskı grupları, siyasi partiler veya o yörede belirli potansiyele sahip nüfuzlu kişiler ile vesayet makamları yer almaktadır. Dış aktörler olarak nitelendirdiğimiz bu gruplar faaliyet alanlarına göre bir takım yerel politikalarda söz sahibi olmaya çalışırlar.

a. Sivil Toplum Örgütleri

Sivil toplum kuruluşlarının demokrasinin gelişmesi ile birlikte sosyal ve siyasi alana ilişkin faaliyetlerinde bir artış olduğu dikkati çekmektedir. Başta kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olmak üzere, vakıf ve dernekler faaliyet alanlarıyla ilgili konularda, kamu otoritelerini daha çok etkileme yönünde uğraş vermektedirler.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kendi meslekleriyle ilgili konularda, karar ve uygulama süreçlerinde etkili olmak için çeşitli yöntemleri kullanmaktadırlar. Söz konusu meslek kuruluşları: Ticaret Odası, Sanayi Odası, Ticaret Borsaları ve Birliği, Tabipler Odası, Eczacılar Odası, Ziraat Odası, Esnaf Odaları vb. kuruluşlar ile bu kuruluşların birlikleridir. Bu kuruluşların başkan veya üyeleri gerek belediye meclis üyeliğine seçilerek, gerekse dışardan, yerel politikaların oluşmasını etkilemeye çalışırlar.

Toprak'ın [1996: 269] da belirttiği gibi, kent yönetimi kamusal mal ve hizmetlerin dağıtımı ve yönetimidir. Bu dağıtımı gerçekleştirmek için kentler kurumlaşmaya ihtiyaç duymuş, yerel yönetim kuruluşları da bu ihtiyacı karşılamak üzere ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kentlerin yönetiminde yerel yönetim kuruluşları görev almış ve yönetimini de bir takım “yasal karar alıcılar” eliyle gerçekleştirmektedir. İşte kentlerin yönetiminde ağırlığı bulunan bu “yasal karar alıcıları” partiler ve baskı grupları gibi yönetim dışından bazı aktörler de etkilemektedir.

Baskı grubu olarak nitelendirdiğimiz meslek kuruluşlarından yerel politikaları en fazla ilgilendiren Ticaret ve Sanayi Odaları olmaktadır. İktisadi meslek kuruluşlarıyla ilgili kanunlar 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu ile 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunudur.

İktisadi meslek kuruluşları arasında yer alan esnaf ve sanatkar odaları ve odaların üst kuruluşları olan birlikler, federasyonlar ve konfederasyonların hukuki tanımı 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'nun 1. maddesinde, ticaret ve sanayi odalarının hukuki tanımı ise 5590 sayılı kanunun yine 1. maddesinde yapılmıştır. Bu iki kanun maddesi birbirine çok benzemektedir [Yayman, 1999: 8].

Kamu kurumu niteliğindeki iktisadi meslek kuruluşlarının genel nitelikleri Anayasa'nın 135. maddesinde belirtilmiştir. Bunları kısaca şöyle sıralayabiliriz: bir kanun ile kurulurlar, belli meslek sahiplerini içine alırlar, bunlara katılma zorunludur, katılmaksızın mesleki faaliyette bulunulamaz, ancak kamu kurumunda çalışan meslek

sahipleri hariç, organları kendi üyeleri arasından mensuplarınca yargı gözetiminde seçilir. Amacı ise; mesleği örgütlemek ve disiplin altına almaktır. Mesleğin kurallarını belirler ve mesleğe girişi denetler. Meslek kurallarına aykırı davranışlara disiplin cezası uygulama yetkisine sahiptirler. Kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

Bu kuruluşlar, kamu otoriteleri nezdinde o mesleği temsil edici bir niteliğe sahiptirler. Bu sebeple kamu otoriteleri, o mesleği ilgilendiren sorunlar ve kararlar konusunda, genellikle ilgili iktisadi meslek kuruluşlarının görüşlerini alırlar. Dolayısıyla iktisadi meslek kuruluşları hükümetin siyasi ve idari kararları üzerinde büyük etkiye sahiptirler. Ayrıca kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatıldıklarından devlet tarafından sıkı bir idari vesayet denetimine tabidirler [Yayman, 1999: 10].

Belediye, çeşitli konularda mesleki kamu kurumlarının görüşünü almak üzere onlarla müşterek toplantılar yapmakta, onlardan rapor yada görüş istemektedir. Bazı konularda belediyelerin yetkileri, ilgili odalara geçmiş durumdadır. 507 sayılı kanunla ve yapılan değişikliklerle veya ek maddelerle yerel yönetimlerin yetki ve takdirleriyle belirlenen bazı kamusal hizmetlerin ücret tespitleri esnaf ve sanatkar odalarına verilmiştir. Nitekim Toprak'ın [1996: 272] da belirttiği gibi, belediyenin ekmeğe narh koyma yetkisinin elinden alınmasıyla, İzmir Büyükşehir genelinde, ekmek fiyatının serbest piyasada oluşabileceği kararı yasallık kazanmıştır. Bunun sonucu satışa sunulan ekmekler küçüle küçüle "sandviç ekmeğine" benzemiş ve bu kararlar da bir anlamda "fırıncılar odasının" zaferi olarak görülmüştür.

Seçilmişlerin bu düzenlemelere istinaden sorumluluğu esnaf odalarına atmaları bir bakıma kolaycılığa kaçmaktır. Kamu tüzel kişisi sayılan hem yerel yönetim kuruluşlarının, hem de meslek kuruluşlarının her zaman ön planda tutmaları gereken şey kamu yararıdır. Ayrıca kamu hizmetlerinin düzenlilik, eşitlik ve etkinlik ilkeleri içinde yapılmasıdır.

b.Siyasi Partiler

Siyasi partiler de baskı grupları gibi programları etrafında birleşen belirli kesimlerin çıkarlarını savunmak üzere kurulan anayasal kuruluşlardır.Bu bağlamda siyasi partiler de bir çeşit baskı grubudurlar.Ancak siyasi partiler savunduğu çıkarları gerçekleştirebilmek için iktidarı elde etme mücadelesi içinde olurlar, baskı grupları ise üyelerinin çıkarlarını elde etmek için iktidarı etkileme mücadelesi içine girerler.

Siyasi partiler örgüt üyeleri ve seçimler vasıtasıyla seçtirdikleri temsilcileri aracılığıyla halkın isteklerini yerine getirmeye çalışırlar. Seçimler vasıtasıyla yetkiyi (iktidarı) ele geçiren parti veya partilerin halkın isteklerini yerine getirmek için aldıkları kararlar ile kamu politikalarını oluştururlar.Bu bakımdan siyasal partiler, temsili demokratik sistemlerde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde vazgeçilmez bir konuma sahiptirler. Partiler, genel olarak geniş seçmen kitlelerinin düşünce ve çıkar ayrılıklarına dayanarak ortaya çıkarlar. Farklı çıkarları destekleyen programlar etrafında seçmen desteğini alarak, ulusal ve yerel düzeyde iktidara sahip olmaya çalışırlar [Özbey, 1999: 47].

Siyasal partiler; bir program etrafında toplanmış normal seçim yoluyla tek başına veya başka partilerle ortak olarak iktidara gelerek kendi programı veya ortak olduğu partinin programıyla oluşturduğu protokolü çerçevesinde siyasal kararları etkileyerek, hükümet mekanizmasını denetlemek üzere kadrolar yerleştirmek ve onları görevde tutmak amacı güden sürekli bir örgüte sahip kuruluşlardır [Yayman, 1999: 170]. Ayrıca siyasi partiler, seçilmiş politikacılarla halk arasında bir bağ kurarak bunlar arasında karşılıklı bir etkileşim sağlarlar.Yönetimle işi olan vatandaşlar, çoğu zaman işlerini halletmek için siyasi partilerden yardım istemektedirler.Diğer taraftan, çeşitli propaganda ve örgütler aracılığıyla seçmenler parti programları hakkında bilgi edinir.Partiler kendi programlarını sunarak ve diğer programları eleştirerek kamuoyunun siyasal bakımdan biçimlenmesinde etkili olmaktadır [Özbey, 1999: 47].

Siyasi partilerin taşra örgütleri, genel politikaların yerel yansımaları ile yerel politikalar üzerinde yoğunlaşmışlardır.Aslında siyasi partiler daha çok merkezi

hükümet düzeyinde iktidarı elde edip; ülke genelindeki politikaları etkilemeye çalışıp, bu yoldan da yerel politikalara etki etmeye çalışmaktadırlar. Türkiye'nin devlet yapısı ve siyasi gelenekleri halen bu tür bir uygulamanın işlemesine müsaittir. Türkiye'de halihazırda demokratik bir yerel yönetim yapısı gelişmiş değildir. Yerel yönetimler ağır bir merkezi hükümet denetimi altında işlemektedirler. Böyle bir uygulama yapısına rağmen, her siyasi parti illeri birer seçim bölgesi sayıp, o yörede yerel politikalarda etkili olmak için gayret sarf etmektedirler. Bu gayretler bazen olumlu yönde bazen de olumsuz yönde olabilmektedir. Nitekim her parti, belediye meclisi ve il genel meclisine üye sokmaya çalışırlar, seçtirdikleri bu üyelerle yerel politikalara katılmayı ve etkilemeyi amaçlarlar. Bunu daha çok belediye meclislerinde görmek mümkündür. Belediye meclislerine seçilen üyelerin partisi belediye başkanının partisiyle aynı veya uyumlu ise belediye politikalarının yapılış ve işleyişi daha kolay gerçekleşir. Eğer meclis üyeleri daha çok muhalefet partilerinden oluşuyorsa, belediye başkanını ya engellemeye çalışırlar, ya da istedikleri doğrultuda karar almaya zorlayabilirler. Burada bu görüşü teyit edecek olan Bandırma Belediyesinin kamulaştırmayla ilgili örnek bir olayını aktarmak istiyorum. 1968-70'li yıllarda Bandırma Belediyesi iki dükkanı kamulaştırmak ister. Dükkan sahipleri kent'te nüfuzlu kişilerdir ve bu kişilerden biri, o zamanların güçlü iki siyasal partisinden birisi olan Adalet Partisinin ilçe örgütünün yönetim kurulunda bulunmaktadır. Belediyede başkan ve meclis üyelerinin çoğunluğu Adalet Partilidir. Söz konusu dönemde belediye başkanı bu iki dükkanı kamulaştırmak istediği halde, bu iki tüccarın partide etkinliği dolayısıyla meclis üyelerini etkilediğinden, belediyenin bir yerel politikası sayabileceğimiz iki dükkanın kamulaştırılması olayı meclis üyelerinin çoğunun reddetmesiyle engellenmiştir [Varol, 1989: 240]. Bu şekilde siyasal partiler yerel politikaları etkileyebildikleri gibi, iktidar partisi ile belediye başkanı aynı partiden olup olmaması da yerel politikalara etki edebilir. Çünkü iktidar partileri zaman zaman muhalefete ait başkanların mali kaynaklarını kısımaya çalışırlar. Siyasal iktidar belediyelere kaynak aktarırken, belediye faaliyetlerine müdahale etmekte, kendi öncelikli siyasetinin belediyelerce yürütülmesini güvence altına almaya çalışırlar [Hamamcı, 1981: 125].

Özellikle belediye meclisi üyeliği seçimlerinde şu anda ülkemizde uygulanmakta olan sistemde, adayların kişiliği tamamen önemini yitirmekte ve siyasi partiler ön plana çıkmaktadır. Seçilen adaylar parti disiplininin dolayısı, özgürlüklerini önemli ölçüde kaybetmektedir. Halkın temsilcilerinin ne yapacaklarına parti yönetimleri karar vermektedir. Bu şekilde siyasal süreç ve politikalarının belirlenmesinde, yerel toplulukları oluşturan bireylerin tercihlerinden çok parti teşkilatının çıkarları belirlemektedir [Keleş, 2000: 53-55].

İktidarı seçilerek ele geçiren parti ve partililer, bir sonraki seçimlere kadar kamu hizmetlerinin sunulması yetkisini büyük ölçüde elde etmiş olmaktadır.

Bunları seçim programlarında yer alan ve vaatlerini de içeren bir faaliyet programı yaparak uygulamaya koyarlar. Bu şekilde elde ettikleri yetkiler çerçevesinde oluşturulacak kamu politikalarını önemli ölçüde yönlendirebilirler. Dolayısıyla yönetime sahip olan partililer programlarını uygulayarak günlük politika üretmenin de ötesinde yönetim halk ilişkilerinin belirlenmesi, yörenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısının değişmesinde büyük katkıda bulunurlar [Özbey, 1999: 49].

Diğer taraftan muhalefetteki partiler de iktidardaki partilerin icraatlarını yakından takip ederek, onları eleştirerek ve çeşitli çözüm önerileri geliştirip onları alternatif politikalar olarak halka sunma yoluyla halkın tercihlerini yönlendirmeye çalışırlar. Yani muhalefet partileri de yönetime yönelttikleri eleştiri ve önerileriyle, kamu politikalarının oluşumunu etkilemeye çalışırlar [Özbey, 1999: 49].

c. Medya

Yerel politikaların oluşumunda veya uygulanmasında ulusal ve yerel medyanın etkili olduğu görülmektedir. Medya kuruluşları daha çok o yöredeki sorunların tespit edilip, gazete veya televizyon kanallarında bu konuyu haber konusu yaparak sorunun gündeme alınmasını sağlamak şeklinde etkili olmaktadır. Dönemin belediye başkanı o bölgenin oylarıyla seçildiyse ve yine seçilmek için o bölgenin oylarına ihtiyaç duyuyorsa, soruna eğilip çözmek zorunluluğu hissedecektir. Yine başkanların

icraatlarının tanıtımında ve onların başarılı görünmelerinde medyanın yayınlarının büyük rolü vardır. Bu bakımdan da başkanlar medyaya önem verip, onların yayınları doğrultusunda kısmen de olsa hareket etmek zorunluluğu hissedeceklerdir. Bilhassa büyükşehirlerde günlük önemli büyük gazetelerin bölge ekleri bulunmaktadır. Bu tür bölgesel ve yerel gazeteler de yerel kamuoyunu oluşturmada etkili organlardır. Kamuoyunun oluşumunda önemli ölçüde etkinliğe sahip olan kitle iletişim araçları ve medya bir taraftan toplumun bilgilendirilmesinde ve halk ile yönetim arasında bağlantı kurulmasında önemli bir aracı fonksiyonu görürken, diğer taraftan da doğrudan doğruya yönetim ve yöneticiler üzerinde bir baskı grubu olarak etki yapmaya çalışmaktadır. Bazı olaylara diğerlerinden daha çok önem vererek, bu olayları başlatarak bir takım sorunlar konusunda kampanyalar düzenleyerek, yöneticilerin uygulamalarını ortaya koyarak çeşitli şekillerde gündemi ve kamuoyunu oluşturmaya ve yöneticileri etkilemeye çalışırlar [Özbey, 1999: 53-54].

d. Vesayet Makamı

Yerel yönetim meclisleri seçilmişliklerine dayanarak tamamen bağımsız hareket edip istedikleri gibi karar alamazlar. Her şeyden önce idarenin bütünlüğü, kamu yararı ve hizmetin gereği gibi yürütülmesi ilkesini göz önünde bulundurmaya üzere bunlar üzerinde merkezi yönetimin çeşitli birimleri tarafından idari vesayet denetimleri uygulanmaktadır. İl genel meclisinin bütün kararları valinin onayından sonra yürürlüğe girdiği halde, belediye meclislerinin bütün kararları merkezi idarenin tasdikine tabi değildir. Belediye Kanunu hangi durumlarda merkezi idarenin onayına gerek duyulduğunu belirtmiştir. Belediye meclislerinin kararları üzerinde vesayet denetimi yapmakla görevli makamlar kararın mahiyetine göre değişmektedir. Bunlar arasında Vali ve Kaymakam gibi mülki amirleri, çeşitli Bakanlıkları, Bakanlar Kurulu'nu, İl İdare Kurulu'nu ve Danıştay'ı saymak mümkündür. Örneğin; Belediye Kanununun 71. Maddesine göre Belediye Meclisi'nin bir kısım kararları o yerin en büyük mülki amirince tasdik edilmeden uygulanamaz. Bütçe, kesin hesap, ödünç alma vs. bunlar arasındadır. Yine 72. Maddeye göre Belediye Meclisi'nin verdiği kararlardan bir kısmı da Danıştay'ın onayına tabidir. Belediye Meclisi tarafından verilen 25 yıldan fazla müddetle ödünç para alma kararları buna örnektir.

Geçmişten bugüne kadar süregelen yönetim sistemimize baktığımızda hep merkezi yönetimin ağırlıkta olduğunu görmekteyiz. Böyle olmasının çeşitli nedenleri olduğu bilinmektedir. En önemli nedenlerden birisi geleneksel yönetim sistemimizin merkeziyetçi bir yapıya sahip olması ve 1920 den sonra kurulan Cumhuriyetin de bu yönetim sisteminin devamı niteliğini taşımasıdır. İşte bugünkü yönetim sistemimiz de sert bir vesayet denetimi sistemini işleterek merkeziyetçiliği ön planda tutmaktadır. Zaman zaman gündeme gelen ağır vesayet denetiminin kaldırılarak yerine daha yumuşak bir vesayet denetimi getirileceği, dolayısıyla yerel yönetimlere daha fazla özerklik sağlanacağı söylemleri hep sözde kalmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak verilecek olan örnekler bunun birer kanıtıdır.

Yerel politikaların en önemlilerinden sayabileceğimiz kent planlaması konusunda da merkezin etkisi görülmektedir. Planlama konusunda bir çalışması bulunan Güler [1988: 404-405] Bayındırlık ve İskan Bakanlığının imar planlarına üç şekilde müdahale edebilme yetkisi olduğunu belirtir.

Birincisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gerek gördüğü durumlarda ilgili yönetime bilgi vererek, gerektiğinde işbirliği sağlayarak planların tamamını yada bir kısmını yapmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Bakanlık bu yetkisini:

- a)- genel yaşamı etkileyen afetler, toplu konut uygulamaları yada Gecekondu Yasasının uygulanması amacıyla plan yada plan değişikliği yapılmasına gerek görmesi,
- b)- birden çok belediyeyi kapsayan büyükkent alanları için planlamaya gereksinme duyulması,
- c)- içinden yada çevresinden demiryolu, karayolu geçen, havaalanı, denizyolu bağlantısı bulunan yerlerde planlama yapılmasını gerekli görmesi durumlarında kullanabilecektir. (3194 md.9)

İkincisi, Bakanlık bir kamu hizmeti için imar planında yer alması yada planda değişiklik yapılması durumunda valilik kanalı ile belediyeye talimat vermeye,

gerekirse imar planının gerekli kısmını yapmaya ve onaylamaya yetkili kılınmıştır.
(3194/ md.9 3.paragraf)

Üçüncüsü, Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması sırasında ortaya çıkabilecek uyumsuzlukları çözmek ve gerekirse -ilgili meclislerin üzerine çıkararak- planları onaylamak yetkisine sahiptir.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yıllık icra planlarına göre Belediye Hizmetleri Master Planı çalışmalarından sorumlu kuruluşlar belediyelerle birlikte İçişleri Bakanlığıdır. Yine aynı metin, büyükşehirlerin ulaşım gereksinmesini karşılayacak biçimde toplu taşıma sistemlerinin yapılabirlik çalışmalarına hız kazandırmasını öngörmekte, bu çalışmalardan da yine belediyeleri ve Devlet Planlama Teşkilatını sorumlu tutmaktadır [a.g.m. 411].

Nitekim yukarıda saydığımız üç şekilden birincisine uygun bir olayın İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü arasında ortaya çıktığını, konunun gündemde olduğu tarihlerdeki gazete başlıklarında geniş haber olarak görmekteyiz. Söz konusu haberde ilk kez dönemin belediye başkanı tarafından projelendirilen ve fizibilite çalışmaları yapılan Tuzla Harem Raylı Sistemi, Karayolları Genel Müdürlüğü ile çıkan anlaşmazlık yüzünden rafa kaldırıldığı, hazırlanan bu projenin iki aşamalı olarak Harem-Küçükalyalı, Küçükalyalı-Tuzla şeklinde tasarlandığı, fakat karayollarının muhalefeti nedeniyle hayata geçirilemediği belirtiliyor.

Yine Büyükşehir belediyelerinde alt yapı, planlama, yatırım ve ulaşım programlarını yapmak ve yürütmekle görevlendirilen alt yapı koordinasyon merkezi (AYKOME) ve ulaşım koordinasyon merkezini (UKOME) göz önüne alırsak, bu merkezlerde de bölgede faaliyet gösteren birçok merkezi hükümet kuruluşunun görev aldığını görüyoruz. Daha değişik bir anlatımla Büyükşehir Belediye Başkanının başkanlığında toplanan bu kurullarda merkezi hükümetteki birçok il müdürü görev almaktadır. Alt yapı Koordinasyon Kurulu'nda şu kurumlar temsil edilmektedir: Büyük kent Belediyesi, DSİ 2. Bölge Müdürlüğü, TCDD 3. İşletme Başkanlığı Müdürlüğü, TEK

Ege Elektrik Dağıtım Müessese Müdürlüğü, İller Bankası 3. Bölge Müdürlüğü, Telefon Baş Müdürlüğü, Ulaştırma Bakanlığı Ege Bölge Liman Deniz İşletme Müdürlüğü ve İlçe Belediye Başkanları. Görüldüğü gibi neredeyse seçilmişlerin yönettiği yerel örgüt başkanlarından daha çok atanmış il müdürü, yerel alt yapı yatırım politikalarına etki etmektedir.

Hiyerarşik denetim ile vesayet denetimi arasındaki en önemli fark, vesayet makamlarının ve yetkilerinin kanunda tek tek sayılmış olmasıdır. Başka bir ifadeyle, hiyerarşik denetimde, üstler astlarını diledikleri zaman denetleyebildikleri halde; vesayet makamları ancak kanunda gösterilen durumlarda ve konularda denetim yapmaya yetkilidirler. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde yapılmaktadır. Organlar üzerinde yapılan vesayet denetimi; görevlilerin seçilmesi, seçimlerin onaylanması, atanması ya da görevlerine son verilmesi şeklinde olabilir. Belediye başkanlarının görevden “uzaklaştırılmaları” İçişleri Bakanlığının, belediye meclisinin kabul ettiği “yıllık bütçe”nin uygulanması Valinin onayına bağlı vesayet işlemleridir [Toprak, 1996: 7].

Yine bazı kararlar da Bakanlar Kurulunun onayı ile kesinleşir: Birlik kurma buna örnektir. 24.09.1990 tarihinde yayınlanan belediye bütçe ve muhasebe usulü tüzüğü'nün 14. maddesine göre onay makamlarının bütçe üzerinde yapabileceği değişiklikler düzenlenmiştir.*

* Onamaya yetkili makamlar;

- A) Bütçe kararname metninde kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı bulunan maddeleri ve ibareleri çıkarmaya ve düzeltmeye,
- B) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı geliri çıkarmaya veya kanun ve tarifelerin öngördüğünden fazla konulan kısmı yasal miktara indirmeye,
- C) 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesiyle 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanununun 6. maddesinin belediyelere verdiği görevler dışında kalan işler için konulan ödenekleri çıkarmaya,
- D) 1580 sayılı Belediye Kanununun 117. maddesi ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanununun 19. maddesinde gider yerleri gösterilen hizmetlerle diğer kanunlarla verilmiş görevler dışında kalan işler için konulan ödenekleri çıkarmaya,
- E) Kanunlarla bütçeye konulması zorunlu giderlere ilişkin ödenekleri ve kesinleşmiş yönetim borçlarını eklemeye,
- F) Bütçe geliri, zorunlu giderleri karşılamaya yeterli değilse kanunun öngördüğü azami haddenden düşük olan belediye vergi, resim ve harçlarını kanunun öngördüğü azami hadde yükseltmeye, bu da yatazse ihtiyari giderlerden zorunlu giderlere ödenek aktarmaya,
- G) Yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye,
- H) Planda bulunmayan ve yıllık programlara alınmayan yatırımlar için bütçeye ödenek konmuşsa çıkarmaya yetkilidir.

Mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından yapılan değişikliklere karşı, belediye Meclisleri Danıştay'a itiraz edebilirler.

Aynı şekilde büyükşehir belediye meclisi, ilçe bütçelerini kabul ederken; vali, büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken bunlara benzer bazı yetkilere sahiptirler.**

3.Yönetişim

20. yüzyılın son çeyreğinde yapılan uluslar arası konferanslarda demokrasinin daha fazla gelişebilmesi için yerel yönetimlere daha fazla yetki ve görev verilerek hizmette yerindelik ilkesinin (subsidiarite) uygulanmasına olanak tanınması ve bu yolla yerel halkın yönetime daha fazla katılımının sağlanması hedeflenmiştir. Nitekim 1976 Vancouver konferansı sonrasında Habitat I'in devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliğinin anlaşılması üzerine, yeni stratejide sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiştir. Bunun en iyi örneğini de Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programında görebiliriz. Zira Gündem 21'in kurum ve kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belge olduğunu ve tek devlet merkezli olmayıp, toplum merkezli ve çok aktörlü katılımcı bir yönetim anlayışını ön plana çıkardığından yukarıda bahsetmiştik.

İşte yönetim kavramı, bu konferanslar sonucunda ortaya çıkan bir eğilim olan yönetimde çok aktörlülük ile başlayıp, yönetimde yeni bir anlayış olarak gelişmeye devam etmiştir. Yönetişim (governance) kavramı, bütün gelişmeleri hesaba katan, oldukça geniş kapsamı olan bir kavramdır. Nitekim yönetim kavramı, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve

** a)Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya ve değiştirmeye,
b)Belediyelerin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya veya kanuni yetki üzerindeki gelir tahminlerini normal ve kanuni hadde indirmeye,
c)Yapılması görev olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,
d)Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri ve kesinleşmiş yönetim borçlarını eklemeye,
e)Yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye, vali yetkilidir.

bunların kendi aralarında ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır [Eryılmaz, 2000:28]. Siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında devlet ve toplum arasındaki yeni etkileşimsel ilişkileri tanımlamakta kullanılan yönetim/çoklu yönetim kavramının yerle uyarlanmasında baskı gruplarının yönetsel erkin kullanımına etkin olarak katılımının sağlanması, sorumlulukların yönetenlerin yanında yönetilenler arasında da dağılmasını gerektirmektedir. Yerel erkin kullanımı noktasında etkin olan ayrıcalıklı yerel unsurlar, yönetim uygulamaları ile etkinliklerini ve yönlendirme güçlerini diğer unsurlar ile paylaşmak durumunda kalacaklardır [Alkan ve Öner, 2000: 175-176]. Görülüyor ki, bu kavram kapsamında bir dizi özellikler taşıyan bir çerçeve çıkıyor. Devlet artık tek aktör olarak tek yanlı bürokratik yönetim mantığı içinde, hareket etme imkanına sahip değildir. Bunun sonucu, kesinlikle bir etkileşim içinde olması gereken bir dizi kurum, yapıyı, bu yeni aktörleri ele almamız, düşünmemiz gerekiyor [Göymen, 1997: 172].

Habitat II Türkiye Ulusal Raporunda bu yeni aktörlerin kimlerden oluşacağı konusunda şu ifadeler yer almaktadır: Aktörlerin yapabilir kılınması benimsenirken, burada bireylerden başlayarak, özel girişimcileri, sivil toplum örgütlerini, vakıfları, kâr gütmeyen kuruluşları, kooperatifleri, yerel yönetimleri, merkezi hükümet kuruluşlarını kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı göz önüne alınmaktadır [Ulusal Rapor ve Eylem Planı, 1996: 80].

Yine aynı raporda yapabilir kılınan aktörlerin eylemlerini, ilkelerle belirlenen nitelikteki yerleşmeleri gerçekleştirebilmesi için bir yönlendirmeye gereksinim olduğu savunulmaktadır. Söz konusu işlev günümüzde yönetim (governance) olarak kavramlaştırılıyor. Yani toplumla yönetim yeni bir ilişki kurma biçimini göstermek için kullanılıyor. Toplumı yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma kaymasına ve çok aktörlü bir sistemin birlikte yönlendirme sürecine işaret ediyor. Dolayısıyla sorunların çözümleri tek öznenin elinde değil, yerel, ulusal, uluslararası ölçekte ortaklıkların elinde toplanmaktadır.

Yönetim (governance) ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet, dış aktörleri de içeren esnek bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap

verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiarite) gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır [a.g.r.: 80].

Yine Eryılmaz'a göre [2000: 28] bir takım yeni aktörlerle kastedilen şey: merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının haricinde, sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar gibi bir dizi aktörlerin de varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmeleridir.

Hatta başka bir görüşe göre yönetişim, alışılmış belediye yönetimi kavramını sorgulayan yeni bir anlayıştır. Bu anlayışa göre belediye, yerleşik tek otorite olmaktan çıkıyor ve toplumun bir bütün içindeki bir parçası haline getiriliyor. Nasıl ki, kentler ulusal devletler yanında kendi ilişkilerini göstermek istiyorlarsa, toplum içindeki tüm güçler de belediye ile ilişkilerde kendi varlıklarını hissettirmek istiyorlar. Dolayısıyla karmaşık kent yaşamı içinde özel sektör kuruluşları, örgütlü toplum birimleri ve gönüllü kuruluşlar da yer almak istiyor. Bu şekilde çok aktörlü yeni bir toplum yapısı ortaya çıkmış oluyor [Toksöz, 1996: 229].

II. BELEDİYE YÖNETİMİNDE ATANMIŞ-SEÇİLMİŞ İLİŞKİLERİNİN GENEL NİTELİĞİ

Atanmış-seçilmiş ilişkileri konusundaki tartışmalar yeni değildir. Bu tartışmalar cumhuriyet öncesine kadar uzanmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin yasaların müzakereleri sırasında bu konuda ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Meclis-i Mebusan'dan başlayarak ilk dönem meclisinde ve daha sonraki dönemlerde bu konu canlılığını korumuştur.

Ancak yönetimde merkezin ağır basması daha da eskilere, Tanzimat dönemine dayanır. Çünkü, merkeziyetçilik, Tanzimat döneminin hakim özelliklerindedir. Bu dönemde Tanzimat yönetimi bir yandan merkezi idareyi reformlarla güçlendirmeye çalışırken, diğer yandan da 19. Yüzyıldaki eşitlikçi ve katılımcı eğilimlere, yapılan bu reformlarla katıldığını göstermeye çalışıyordu. Kentlerin altyapı ihtiyaçları ile gayri

müslimlerin yönetime katılma talepleri, Osmanlı yönetimini, diğer alanlarda olduğu gibi yerel yönetim konusunda da yeni bir yapılanmaya zorladı. Model ülke Fransa idi. Burada esas amaç, özerk yerel yönetimler kurmak yerine, merkezin yakın denetim ve gözetimi altında idari yönü ağır basan yerel yönetimler kurmaktır. Bu nedenle yerel yönetim kurumlarının yürütme organları, hep atama ile iş başına getirilmişlerdir. Merkezi yönetim, hiç bir zaman yerel yönetimleri, kamu politikasını belirleyen ve yürüten özerk siyasi organlar olarak düşünmedi [Eryılmaz, 1995: 340-341].

Daha sonra Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında ve hemen öncesinde modern anlamda yerel yönetimler oluşturulurken yerel yönetimlere birçok görevler yüklenmiştir. Ve bu görevler gerçektende onların yapması gereken yerel görevlerdir. Fakat zamanla devletin büyümesi ve yeni yeni bakanlıkların kurulması ile bu görevlerin çoğu merkezi yönetim kuruluşlarına aktarıldığı görülmüştür.

Teorik ve uygulama düzeyinde, seçilmişlerle atanmışlar arasındaki ilişkiler, sürekli tartışılmış; daha çok bu ilişkiler, idare ve siyaset kavramları etrafında yoğunlaşmıştır.

A. İdare ve Siyaset Ayrılığı

Demokrasinin dolayısıyla temsili sisteme dayanan kurumların ortaya çıkmasından ve belirli bir uygulama sürecinden sonra, idarenin, siyaset karşısında kısmen özerk bir konumda olmasıyla kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olacağı ifade edilmeye başlanılmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışına göre siyasi ve idari konular birbirinden ayrılmalıdır. İdarenin görevi emir ve kuralları uygulamak olurken, siyasilerin görevi de kamusal alanda yapılacak olanları belirlemektir. Yani siyasa yapımı ya da stratejileri belirleme yetkisi siyasi liderliğin işi, siyasaların uygulanışı da kamu yöneticilerinin işidir. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Bu şekilde kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olacaktır. Kamu kurumlarının denetimi, merkeziyetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar

vasıtasıyla ayrıntılı bir şekilde yapılmaktadır. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılabilceği ya da ayrılması gerektiği görüşü başlangıç itibariyle, Woodrow Wilson'ın, 1887'de yayınlanan "The Study of Administration" (Yönetimin İncelenmesi) adlı makalesine dayanır [Eryılmaz, 2000: 23-24].

Woodrow Wilson Amerikan başkanı seçilmeden 25 yıl önce bürokrasinin kontrolü konusunda üst demokrasi fikrini (overhead democracy) ortaya attığında hükümet etmenin idare ve siyaset olarak ikiye ayrılması gerektiğine inanmış ve ileri sürmüştür. Onun ve onu takip eden birçoklarının görüşüne göre siyaset: kamu politikalarının oluşturulmasıyla ilgilenmelidir. Çünkü hükümetin siyasi kanadı siyaset ve politika yapımıyla görevli olduğuna, bürokrasinin ise ilgisini yönetimle sınırlaması gerektiğine inanılıyordu [Meier, 1993: 143].

İdare ve siyasetin işlevleri ve politika yapımı konusunda birçok araştırmacının çalışmalarını incelediğimizde aşağı yukarı aynı noktada birleştiklerini görüyoruz. Örneğin; Anderson kamu yönetimini geleneksel literatürün klasik bir özelliği nosyonuna dayandırarak, siyaset ve yönetimin ayrı ve farklı faaliyet alanları olduğunu savunmuştur. O bu fikrini 1900'lü yıllarda Frank Goodnow'ın bu konuda yazdıklarına dayandırmıştır. Ona göre; Siyaset devletin isteğinin formüle edilmesiyle, yani değer yargılarıyla devletin ne yapması veya yapmaması gereken şeylere karar vermekle ilgiliydi, ve bu devletin 'siyasal kanadı' (seçilmişler) tarafından yapılması gerekliydi, yani meclisin ve yürütmenin göreviydi. Öte yandan yönetim ise devletin isteğini, yani siyasal kanadın (seçilmişlerin) kararlarını, az yada çok kendiliğinden etkin hale koyarak, yerine getirilmesi diğer bir deyişle uygulanmasıyla ilgiliydi. Yönetim, daha çok olması gerekenden ziyade olan bir şeyle ilgiliydi. Ve sonuç olarak da politikanın en etkin yollarla uygulanmasına ağırlık veriliyordu [Anderson, 1975: 99].

Aynı görüşe Şaylan'ın eserlerinde de [Şaylan, 1976: 38] rastlamaktayız. O da bu görüşünü Frank J. Goodnow'ın fikirlerine dayandırarak şöyle açıklamaktadır. Yönetimle siyasetin farklı olgular olması, klasik kamu yönetimi kuramının temel niteliklerinden birisidir. Bu yüzyılın başında henüz "kamu yönetimi" disiplin olarak çok yeniyken, bu iki süreç arasındaki yapısal işlevsel farklılaşmayı Frank J. Goodnow

şöyle açıklamaya çalışmıştır; her devlette, toplumun temel tercihlerini belirleyen ve bunları devletin amaçları olarak somutlaştıran sürece siyaset, siyasal süreç içinde belirlenen bu amaçlara ulaşmak için yapılması gereken uygulamalara da yönetim yani “kamu yönetimi” denir.

Yirminci yüzyılın başlarında ortaya atılan ve uzun süre geçerliğini koruyan bu görüş, bir ölçüde, bugün bile geçerli sayılabilir. Söz gelişi, Dwight Waldo, Goodnow’un öncülerinden hareketle, uzmanlaşmış bir kamu yönetiminin, demokratik bir sistemde, yansız davrandığını ve siyaset yapan kurumların emrinde gerekirse sağa gerekirse sola giden bir makine olduğunu öne sürmektedir. Yönetim -siyaset ayrımını ya da ikiliğini benimseyen yazarlar, genellikle siyasetin ülke yönetiminde temel tercihlerle uğraştığı ve büyük sorunlara çözüm yolları aradığı, buna karşılık yönetimin ise, niteliği gereği teknik bir uğraş olduğu ve siyaset dışı alanda çalıştığı görüşünden hareket etmektedirler. Yönetim-siyaset ayrımı üzerindeki bu görüşler, klasik kamu yönetiminin genel çizgilerinin özetlendiği, aslında, bilimsel bir önermeden çok, normatif bir öğüttür; yani belli bir ideoloji yansıtılmaktadır [Şaylan, 1976: 39].

Yine politika yapımı konusunda ciddi çalışmaları olan E.N. Gladden politikanın “Siyasal” ve “yönetimsel” olmak üzere iki çeşit olduğundan söz eder. Politika yapımı aslında liderlerin işidir, fakat gerçek alana bakılırsa iki ayrı türde siyasa yapımı vardır; siyasal politika yapımı ve yönetimsel politika yapımı. Bu bağlamda siyasa yapımı için memurların görevi yoktur, fakat o siyasal politika yapımcılarına mesleki bilgi ve tecrübesini göstermek zorundadır ve siyasal kararlar alındığında da memur yönetimsel politika yapımında baş aktör olacaktır [Gladden, 1953: 75].

Sonuç olarak toplarsak, bir ülkede siyasal kanat yani siyasi iktidar, bütün ülkede uygulanacak genel ve yerel politikaları belirler. Bu da demokratik ülkelerde iktidar partisi tarafından yapılır. İktidar veya hükümetler, seçimler sonunda değişirler. Her yeni iktidar da kendisi için en uygun gördüğü politikaları belirlemede serbesttirler. İdare ise, iktidarın belirlediği politikaları uygular. Burada idarenin siyasi tercihleri söz konusu olamaz. İdare siyasi tercihler yapmaya kalkışırsa, tarafsız olmaktan çıkar, ‘partizan idare’ halini alır. Çünkü iktidar (hükümet), yalnız bir partinin

mensuplarından oluşsun veya oluşmasın, bütün milletin, devletin hükümetidir. Bütün vatandaşlarına olduğu gibi kendi memurlarına da eşit ve tarafsız muamelede bulunmaya mecburdur [Aktan, 1987: 21].

B. İdare ve Siyaset İç İçeliği

Bu konuda söylenebilecek şeyler rejimlerin uygulamalarına göre farklılıklar gösterebilir. Parlamenter rejimler incelendiğinde, genellikle yürütme, siyasi ve idari olmak üzere iki kesimden oluştuğu ayrımı, geleneksel olarak yapıla gelmektedir. Bu ayrıma göre, siyasi kararları alanlar siyasetçiler, bunları uygulayanlar da bürokratlar olarak tanımlanır. Öte yandan, idare ve siyaset ayrımını birçok bilim adamı da benimseyip savunduğu halde, uygulamada siyaset ve yönetimin birbirini etkilediği görülür. Nitekim Chevellier, böyle kesin bir ayrım yapabilmek için hiçbir tatmin edici kriter bulunamadığını ve her ikisinin alanının bir şekilde ayrılamadığını, bu sebepten de tamamen saf bir siyasal karar ve yönetsel kararın olmadığını savunmaktadır. Yine Chevellier 'bütün yönetsel önlemlerin bir siyasal kaynağı vardır.'der. Ona göre:Batı Avrupa ülkelerinde, bu ayrışma ilkesi hiç bir gerçekle bağdaşmamaktadır. Bütün seçilmişler, yönetsel bir rol oynamaktadırlar. Örneğin, belediye başkanları...Aynı şekilde bakanlar da hem hükümet üyesi hem de idarenin başı olarak faaliyet yürütmektedirler [Chevellier, 1994: 106].

Bütün politika kararları uygulama safhasını dikkate almak zorundadırlar. Örneğin, hiçbir hükümet uygulanabilirliğini kesin bilmeden Ay'a insan göndermeyle ilgili bir politika kararı alamaz. Bu bakımdan politikanın nerede başladığını tam olarak belirlemek mümkün değildir [Greenwood and Wilson, 1993: 3]. Nitekim Easton'un sistem teorisinde de çıktılarının politikaya dönüşmesinde yönetimin işlevinin olduğu görülmektedir. Bu da bize yönetim ve siyasetin ayrılamayacağını, ikisinin çoğu zaman içiçe ve gerçekte birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan iki oluşum olduğunu göstermektedir [Ergün ve Polatoğlu, 1984: 232]

Bütün çağdaş toplumlarda, içinde kariyerden gelen memurların sorumlu olarak iş görebildikleri ve toplumsal değişimin yer aldığı bir siyasal ve yönetsel yapı vardır.

Siyasal yapı, güdülen siyasetin çeşitli alanlara ayrılmasını sağlarken, yönetsel yapı çeşitli konulara göre ayrılmış siyaseti uygulamaktan sorumludur. Ancak bu ikisi arasında sınırın nerede başlayıp nerede bittiği özellikle üst düzey yönetim mevkilerinde bulunanlar açısından tam belirgin olarak ortaya konamamaktadır [Ergün ve Polatoğlu, 1984: 233].

Hükümet ve yönetim ayrılmaz bir bloktur. Tersine, memurlar da bir siyasal rol oynamaktadır. Üst düzey memurlar siyasal tercihler konusunda önemli rol almaktadırlar. Bütün bunlar, siyaset ile yönetim arasındaki bariyerin kaybolduğunu göstermektedir [Chavellier, 1994: 106]. Bilhassa II. Dünya Savaşından sonra bu görüşü savunan birçok bilim adamı vardır. Bunlardan Chevellier ile aynı görüşü paylaşan P. Appleby [1949], H.Stein [1952], ve C. Jacob [1966] gibi yazarlar, yönetim-siyaset ikiliğinin gerçekte olmadığını ve bunlar arasında kesin bir sınır çizgisi çekilemeyeceğini, çünkü her ikisinin de iç içe görüldüklerini savunmaya başlamışlardır [Çevikbaş, 1991: 70]. Nitekim, öncelikle tartışılması gereken nokta, uzmanlaşmış, profesyonel bürokrasilerde de, “yağma sistemi” (spoils system) bürokrasilerinde olduğu gibi siyasetle yönetimin ayrılamayacağı konusudur. Kaldı ki, klasik demokrasinin tam uygulandığı ülkelerde, kamu bürokrasisinin siyasal işlevini artıracak kuramlar geliştirilmekte, bu konuyla ilgili yeni yorumlar getirilmektedir. Bu yorumlardan çıkan sonuç:bürokratların, küme ve yapı olarak, toplumsal kaynakların kullanımını saptayan siyasal süreç içinde etkin bir rol almaları gerektiğidir [Şaylan, 1976: 39].

Başkanlık rejimlerinde, bilhassa ABD örneğinde, bürokrasi yani idare, yürütmenin başı olan başkanın emrinde, onun belirlediği politikaları yürütmekle kendini sorumlu sayan bir cihazdan başka bir şey değildir. Başkanlık sisteminde bakanlar bile seçilmiş değil, başkanın atadığı bürokratlardan oluştuğu için seçilememe gibi bir kaygıları yoktur. Bu yüzden de parlamenter sistemindeki seçilmiş bakanların seçim bölgelerinde tekrar seçilme kaygısıyla harcadıkları zamanı onlar icraat yaparak harcarlar. Dolayısıyla başkanın belirlediği politikalarda da pek aksama olmaz. Çoğu yerine getirilir. Yani yürütme ve idare arasında genellikle bir anlaşmazlık çıkmaz. Anlaşmazlık olmadığı için politikaların uygulanmasında bir istikrar görülür.

ABD'deki siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerine karakteristik özelliğini veren “spoils sistem” dir. Yağma sistemi olarak adlandırılan bu sistem, gerçekten de siyasi iktidara bürokrasi karşısında önemli bir güç sağlamaktadır. Spoils sistem, siyasi liderlerle yerinden oynatılmayan memurlar arasındaki evrensel çatışmada, bürokrasinin olması gereken yerde, siyasi iktidarın emrinde tutulmasına yardımcı olmaktadır. Spoils sistemle hükümetin elinde öyle bir idare cihazı teslim edilmektedir ki, bu cihazın her parçası siyasi liderlerin tayin ettiği politikaların gerçekleşmesine bütün imkanlarıyla katılmaktadır [Tataroğlu, 1997: 46].

Ülker'e göre ise [Ülker, 1995: 185-186] savunulan fikirler ne olursa olsun, gelişen toplum yaşamında bu iki olgu birbirinden ayırt edilemez duruma gelmiştir.

Burnham'ın işaret ettiği gibi artık mülkiyet ve yöneticilik birbirinden ayrılmaktadır. Yani bir örgütün sahibi olmak onu yönetmeye yetmiyor, profesyonel bir takım bilgilere gerek duyuluyor. Artık bilgi çağına ulaşıldığı ve mülkiyet dışında, yönetim ve denetimin profesyonellere bırakılması gerektiği savunuluyor. Böylece hem özel hem de kamu kesiminde bürokrat, ekonomik ve sosyal iktidarı paylaşmış oluyor.

Her nedense eskiden beri seçilmişler ile üst kademedeki yöneticiler arasındaki ilişkiler, oluşturulan çeşitli kuramlarla hep gizlenmeye çalışılmıştır. Nitekim Çevikbaş da [1991: 70] makalesinde buna paralel görüşlere yer veriyor. O, bürokratların bakanlar, yasama organı ve baskı grupları üyeleri ile olan ilişkilerinde, karar projelerinin ve kanun tasarılarının hazırlanmasında önemli derecede politikaya karıştıklarının, eskiden de görülmesine ve bilinmesine rağmen bu gerçeğin geliştirilen kuramlarla maskelenmeye çalışıldığını belirtiyor.

Böyle yapmanın yararlı veya yararsız olması konusunda da Brian Chapman'ın görüşüne yer vererek kamu yöneticilerinin politikaya karışmalarının maskelenmesini, kamu yöneticilerini dış müdahalelerden ve can sıkıcı olaylardan koruduğunu ve anonimliği sağlamasına yardımcı olduğu için yararlı olduğunu, politikacılar için ise,

gerçekte olduğundan daha çok nesnel olarak hareket ettiklerinin görünmesi nedeniyle yararlı olduğunu söylüyor.

C. İdare ve Siyaset İlişkilerinde Yeni Gelişmeler

Geleneksel yönetim anlayışı, kamu yönetimi literatüründe yakın zamanlara kadar egemenliğini korumuştur. 1970'li yıllara gelinceye kadar devlet, büyük ölçüde Max Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi modeli ile yönetildiği gibi, bu model kamu kurumlarının yapısı ve işleyişinde de önemli izler bırakmıştır. Ancak altmışlı ve yetmişli yıllarda bir takım reform hareketlerinin başladığını görüyoruz. Bu reform hareketlerinin başlamasından bu yana, Kıta Avrupası'nda kamu yönetimi zaman zaman işletme modelleriyle karşı karşıya gelmiştir [König, 1997: 213]. Bunun sebebi çok çeşitli alanlarda hizmet üretme gayreti içinde olan devletin yapısının iyice hantallaşması ve sevimsiz hale gelmesidir. Bilhassa 1980'lerin sonlarına doğru bu durum eleştiri konusu olarak gündeme gelmiş, yani devletin faaliyetleri, büyüklüğü ve işleyişi yoğun eleştiriye uğramıştır [Eryılmaz, 2000: 25]. Nitekim, Amerika Birleşik Devletleri'nde Reaganizm ve İngiltere'de Thatcherizm olarak adlandırılan politikalar da bu gelişmeler sonucu ortaya çıkmışlardır. Söz konusu politikaların üç önemli değişimi içerdiği ileri sürülmektedir. Toplumsal bölüşüm düzeninin önemli bir biçimde değiştirilmesi, devletin ekonomiye müdahale biçiminin radikal olarak değiştirilmesi ve bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması [DPT, Ö.İ.K.R, 2001-2005: 8].

Devletin ekonomi üzerindeki etkinliğinin azaltılıp, piyasa ekonomisine ağırlık verilmesiyle toplum refahının iyileşeceği görüşünden hareket ederek, devletin faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerektiği belirtildi. Bu görüşün temel dayanağı liberalizmdir. Bilindiği gibi liberalizm, devletin ekonomiye müdahalesinin ve toplumsal politikalarının en az düzeye indirilmesini savunur, serbest piyasa mekanizmasına koşulsuz destek verir. Siyasal ve ekonomik yönleriyle "bireyci" bir yaklaşımı temsil eder. Bireyin akılcı davranma özelliğini temel alırsanız ve serbest-özgür bırakırsanız, onun kendisi için en uygun olanı seçebileceği belirtilmektedir. Bireyin işte bu akılcı davranışını ve özgür seçimini yapabileceği tek ortam serbest

piyasa ortamı ve serbest piyasa koşullarıdır. Bireyin bu ortamı ve koşulları en iyi liberal ekonomik sistem içinde bulabilmesi mümkün olabilir [Aksoy, 1995: 160-161]. Öte yandan bütün bu gelişmelere ve eleştirilere en çok etki eden etmen küreselleşme ve gelişen iletişim teknolojisi oldu. Küreselleşme ve hızlı iletişim ağlarının gelişmesi sonucu vatandaşların hizmetler ve yönetim konusunda bilinçleri arttı. Bunun sonucunda yavaş işleyen bir yönetim modeli yerine hızlı işleyen bir yönetim yapısının oluşturulması bir zorunluluk haline geldi. Yine kamu sektöründeki bu değişikliğe, özel sektörde gerçekleşen hızlı değişimin de etkisi oldu.

Yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yöneliktir. Amaç, devleti küçültmek ya da büyütme değil, onu asli fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmek, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmektir. 1980'lerin sonlarında gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan yeni yönetim anlayışına göre, kamu sektörünün yönetiminde "işletmecilik" (managerialism), "yeni kamu işletmeciliği" (new public management) ve "piyasa temelli kamu yönetimi" (market-based public administration) ya da "girişimci idare" (entrepreneurial government) kavramları yer almaktadır.

Bu yeni yönetim anlayışına göre, "yönetim" (administration) ile "işletme" (management) kavramı arasında fark olduğu ileri sürülür. Yeni yönetim anlayışı savunucularına göre, "yönetim" kavramı, "işletme" kavramından daha dar bir anlam içerir. Yönetim, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işleri sevk ve idare etmek olurken, işletme, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme; bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade eder [Eryılmaz, 1999: 45].

Keynesgil refah devleti, örgütleri aracılığıyla doğrudan yada dolaylı olarak bir çok mal ve hizmet üretimine ve toplumsal dağıtımına katılma özelliğine sahiptir. Eğitim hizmet ve olanaklarının topluma yaygınlaştırılması, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, çalışma hakkının gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması, çalışma ilişkilerinin

korunması ve bu çerçevede işsizlik güvencesinin kurulması...gibi toplumun fakir kesimlerine yönelik politikalar, sosyal refah devletinin tanımlayıcı özellikleri içinde yer almaktadır. Yine eşitlikçi bir yaklaşımla toplumsal sorunların devlet müdahalesi ile çözümlenmesi de bunlardan birisidir. Bütün bu politika ve uygulamaları, güvenceleri ve eşitlikçi yaklaşımı, yeni sağ, bireyi büyük bir atalet ortamına itmesinden dolayı şiddetle eleştirmektedir. Liberaller devletin sosyal refah devleti anlayışı içinde oluşturduğu örgütlenmenin yeniden gözden geçirilmesi gereğini vurgulamakta, ekonomik ve sosyal girişimlerden özelleştirme yoluyla çekilmesini kaçınılmaz görmektedirler [Aksoy, 1995: 162].

Yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasında en büyük role sahip olan küreselleşme, toplumların yapılarında bilhassa siyasal, ekonomik ve kültürel alanlarda köklü değişiklikler yapmıştır. Daha da önemlisi, küreselleşmenin etkisiyle dünyanın öbür ucundaki bilgiye istediği an ve çok çabuk bir şekilde ulaşabilen birey ön plana çıkmıştır. Küreselleşmenin neden olduğu bu durum, bireyin karar alma mekanizmasına katılmasını, merkezde toplanmış iktidarın yerel yönetim birimlerine dağıtılmasını, sistemin şeffaflaşmasını ve devletin küçülmesini gündeme getirmiştir. Dünyanın giderek küresel bir topluma dönüşmekte olması; enformasyonun kontrol edilemez bir hızla gelişmesi ve bireyin bilgiye ulaşmasının kolaylaşması; yeni teknolojilerin ticari işlem maliyetlerini düşürmesi ve nihayet idari işlem ve düzenleme maliyetlerindeki düşme insanlığı daha özgür bir topluma doğru götürmektedir [Dursun, 1999: 69-70].

Öte yandan, bu gelişmelerin sonucunda, vatandaş yada hemşehri kamu kurumları karşısında güçlenmekte ve onları kendilerine sunulan hizmetler konusunda daha çok söz sahibi kılmakta, hatta kamu kurumlarını denetleyici pozisyona sokmaktadır. Daha çok siyasal çevrenin ve enformasyonla ilgili teknik araçların gelişmesiyle, vatandaşlar ve yönetimler, daha fazla etkin bilgi çevresinin ortamında yaşamakta ve mevcut iş görme biçimleri daha çok denetim altına girmekte, yozlaşmış yada kabul edilemez işlerin kapsamı genişlemektedir. Bu bakımdan bilgi edinme hakkı ve açıklık, siyasal ve yönetsel sistemin denetlenmesinde ve kamusal alanın rolünün genişletilmesinde vatandaşlara önemli imkanlar sunmaktadır [Eryılmaz, 1999: 50].

Şüphesiz yeni yönetim düşüncesinin yerel yönetimler üzerinde de pek çok etkilerinin olduğu gözlemlenmektedir. Yeni yönetim düşüncesinin en önemli hedefi yerel hizmetlerin sunumunda daha çok rekabet ortamı yaratmak ve bu şekilde yönetim maliyetlerini düşürmektir. Küreselleşmeyle ortaya çıkan yenilikler ve gelişmeler sonucunda, yerel yönetimler yerel siyaset konusundaki tek aktör olma pozisyonunu bırakmak zorunda kalmış ve 1990'lı yıllardan sonrada bu pozisyonunu gönüllü kuruluşlarla ve özel sektör örgütleriyle paylaşmak zorunda kalmışlardır. Bilindiği gibi kamu kurumları piyasa şartlarına, günün şartlarına göre gelişen yeniliklere ve değişikliklere kolayca uyum sağlayamamaktadır.

Bunun sebebi uygulanan bürokratik örgütlenme modelidir. Kamu kurumlarının temel niteliğinin “rekabet” yerine “tekel” olması ve dolayısıyla piyasa sisteminin kurallarına tabi olmaması, bu kurumlarda çalışan bürokratların motivasyonunu “rekabet” yerine, “prestij” ve “otorite” kazanma arzusuna odaklanmaktadır. Prestij ve otorite kazanma arzusu demek, kamu kurumlarının bütçelerini ve personel sayılarını artırmaları demektir [1999: 50-51]. Aksoy'un belirttiği gibi devlet ve onu somutlaştıran kurumlar kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluşmaktadır. Kendi çıkarının ön planda tutulması doğaldır ve kişi açısından da rasyonel olan bir davranış biçimidir. Politikacılar ve siyasal partiler oy maksimize edebilmek için yarış halindedirler, bürokratin amacı ise büro maksimizasyonudur.

Bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi, üretim hacmi ve çeşitliliğinin artması, bütçesinin genişlemesi demek olacaktır. Bütçe maksimizasyonu eğilimi büroya süreklilik, bürokrata prestij, statü, maaş ve diğer yan faydalar şeklinde yansiyacaktır. İş sürekliliğinin güvence altına alınması söz konusu olabilecektir. Bürokratin büyüme arzusu ile politikacının oy artırma arzusu arasında bir korelasyon vardır. Çünkü her ikisi de böylelikle geleceğini güvence altına almak peşindedir. Politikacının oy artırmak için her vaadi aslında potansiyel bir yeni hizmet alanı yada mevcut bir alanın daha da genişletilmesidir. Bu da bürokrasiye eklemeler olarak yansiyacak ve büyüyen bürokrasi ekonomide çok daha fazla, ancak verimsiz kaynak kullanacaktır. Verimsizlik liberal görüşün kamu örgütleri hakkında yaptığı genel ve değişmez değerlendirmedir, bu da “kamu” özelliğinin değişmez bir sonucudur [Aksoy,

1995: 165]. Bu yüzden yeni yönetim anlayışı, klasik yönetici tipi yerine yeni yönetici tipini önermektedir. Çünkü yeni yönetici tipi, maliyetleri düşüren, performansını geliştirip, piyasadaki rekabetçi ortamdan daha çok yararlanarak çalışmak arzusunda olan, üretken ve sorumluluk alan bir yöneticidir.

Küreselleşme, hızlı iletişim teknolojisinin gelişmesi ve rekabetçi piyasa ekonomisinin gelişmesi sonucu ortaya çıkan bu yeni yönetim anlayışında kamu yöneticilerin sorumluluğu genişletilmekte ve rolleri artırılmaktadır. Yani yöneticilerin sorumluluğu sadece siyasi liderliğe değil, aynı zamanda halka karşı da olmalıdır. Dolayısıyla yeni yönetim anlayışında yöneticiler, yalnızca kurallara uygun hareket etmekle sorumluluktan kurtulamayacaklar, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu olacaklardır. Böylece örgütün gerektirdiği etkinlik ve verimlilik ihtiyacı ile politikacıların tercihleri ve verdikleri sözler arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır [Eryılmaz, 2000: 26-28].

Bugün Kıta Avrupalıların yeni kamu işletmeciliği ile sürtüşmelerinde karşılaştıkları zorluk iyi yönetim vasıtasıyla kamu yönetimini bir iç rasyonelleştirme iddiasının ötesine götürür. Yeni söylem dili Pazar, rekabet, girişimciler, hizmetler, müşteriler ve kısaca eski yönetsel işletmecilikten ayrı olarak sembolize edilen girişimci işletme yönetimidir. Böylece, hem kamu yönetimi hem de onun sosyal çevresi, yani toplum ve politikacılar kadar memurlar da sorumluluk bilinciyle yönetime katılırlar [König, 1997: 213-214].

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELEDE YEREL KARARLARIN ALINMASINDA ATANMIŞ- SEÇİLMİŞ İLİŞKİLERİNİN ARAŞTIRILMASI

Bilindiği gibi Türkiye’de yerel yönetim sistemimiz üç ayrı birimden oluşmaktadır. Bunlar il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleridir. Çalışma konusunu oluşturan belediyeler, halkın katılımına uygun ve halka en yakın hizmet birimidir. Bu bakımdan belediyelerin yerel demokrasilerin işlevlerinin sağlanabildiği en uygun kurumlar olduğu söylenebilir. Belediyeler, yerel düzeyde kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında atanmış-seçilmiş ilişkilerine örneklik etmesi açısından önemlidir.

I. ARAŞTIRMANIN AMACI

Çalışmamızın ikinci bölümünde hükümet ve yönetimin ayrılmazlığı üzerinde dururken üst düzey memurların siyasal tercihler konusunda önemli roller üstlenebileceği belirtilmiştir. Belediyeler de yerel demokrasinin işlediği ve yerel politikaların oluşturulduğu yerel kurumlardır.

Anayasamıza ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre, belediye meclis üyeleri seçimle iş başına gelmektedir. Belediye encümeni ise seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre ise, Büyükşehir belediye meclisleri, büyükşehir sınırları içindeki ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül etmektedir (2972, md.6). Büyükşehir meclis üyeleri, her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sırasına göre baştan başlayarak yeter sayıya inilmek suretiyle bulunmaktadır (2972, md.24). İlçe belediye başkanları da, büyükşehir belediye meclisinin tabii üyeleridir (3030, md.10/1). Büyükşehir belediye encümeni ise tamamen atanmış bürokratlardan oluşmaktadır. Bu atanmış üyeler büyükşehir belediye başkanı veya vekil edeceği şahsın başkanlığında, genel

sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerin yürüten birim başkanlarından oluşmaktadır (3030, md.13).

Belediyelerde kararlar, meclis ve encümeninde alınmaktadır. Belediye meclisleri yılın belli dönemlerinde ve seyrek olarak toplanmaktadır. Kararlar, yoğunlukla belediye encümeninde ortaya çıkmaktadır. Gerek 1580 Sayılı Kanuna tabi belediyelerde, gerekse büyükşehir belediyelerinde belediye bürokratları kararların alınmasında etkili olmaktadır.

Bu çerçevede araştırmamızın amacı, belediyelerde yerel düzeyde kararların alınmasında atanmış-seçilmiş ilişkilerinin niteliğini belirlemektir.

II. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI

Bilindiği gibi ülkemizin kamu yönetim sistemi Osmanlıdan miras alınan merkeziyetçi bir yapıya dayanmaktadır. Bu merkeziyetçi yapıyı yerel yönetim birimleri üzerine uygulanan ağır bir idari vesayet şeklinde görmek mümkündür. Nitekim belediyelerin çoğu karar ve uygulamalarında ağır bir vesayet denetiminin izleri görülmektedir.

Bunun sonucunda belediyelerimizin işleyiş biçimi daha çok başkan ve encümen ağırlıklı olmaktadır. Çoğu kararların alınışını ve uygulanışını belediye başkanı encümen vasıtasıyla hayata geçirebilmektedir. Bunun başlıca nedeni de, ülkemizin merkeziyetçi yönetim yapısının yerel yönetimlere de sirayet etmiş olmasıdır.

Ülkemizde “başkan”, “meclis” ve “encümen”iyle yerel yönetimlerden beklenen görev ve sorumluluklar, belde halkının değer yargılarına göre değişmekle birlikte, geleneksel kent yönetim biçimi dokunulmazlığını korumaktadır. Güçlü başkanlık sistemi güçlü merkeziyetçi yapı ile yakından ilişkilidir. Merkezi yapının yerel kontrolü belediye başkanları üzerinden gerçekleştirilmesi yönündeki tercihi, belediye örgütlenmesinin güçlü meclis yönünde değiştirilmesini engellemektedir [Yerel Yönetimler ÖİKR, 2001-2005: 21].

Araştırmamız belediyelerin yerel kamu hizmetlerini yerine getirmek için aldığı yerel kararlarda atanmış bürokratların ve dolayısıyla encümenin etkisinin büyük olduğu, belediyelerin karar alma sürecinde, başkanın çok etkin olduğu, meclisin fonksiyonunun ise sınırlı kaldığı varsayımına dayanmaktadır. Bir başka varsayım ise belediyelerde yerel kararlara yerel halkın katılımının çok düşük ya da hiç olmadığıdır. Çünkü yerel halkın oylarıyla seçilmiş olan belediye meclisinin toplantı sayısı bile çok sınırlıdır.

III. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırmanın evrenini Türkiye'deki belediyeler oluşturmaktadır. Ancak, araştırmanın kapsamında sınırlamaya gidilerek ekonomik açıdan gelişmiş, batıya daha açık ve yerel yönetimlerin demokratik açıdan daha fazla olgunluğa erişmiş olduğu Ege bölgesi belediyeleri araştırmanın evreni olarak belirlenmiştir. Araştırmanın örneklemini teşkil eden belediyelerin tümü Ege Bölgesindedir. Farklılık olması bakımından, 1 büyükşehir belediyesi, 5 alt kademe belediyesi, 2 il ve 2 de ilçe belediyesi araştırmanın örneklemini olarak belirlenmiştir.

Araştırmada anket yöntemi kullanılmıştır. Söz konusu anket çalışması belediye üst düzey bürokratları ile belediye meclis üyeleri üzerinde, atanmış ve seçilmişler şeklinde iki ayrı formda gerçekleştirilmiştir. Anket metinleri hazırlanırken bu konudaki çalışmalardan yararlanılmış ve deneklerin en uygun cevabı vermelerini sağlamak amacıyla çoktan seçmeli şıklar konulmuş ve deneklerden bir şikkı tercih etmeleri istenmiştir.

Bürokratlara yönelik anket formu, genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ve şube müdürü/müdür unvanlı personele uygulanmıştır.

Seçilmişlere yönelik anket formu ise, daha çok meclis üyelerine uygulanmıştır. Bunun yanında aynı anket belediye başkanlarına da yöneltilmiştir.

Anket formları, yukarıda sözü edilen on belediyedeki tüm meclis üyelerine ve üst düzey bürokratlara dağıtılmıştır. Dağıtılan yaklaşık 500 civarındaki anket formundan,

yarısı geriye dönmüş, eksik doldurulmuş ve boş bırakılmış anket formları ayıklandıktan sonra 224 adet anket formu (133 bürokrat, 91 seçilmiş) değerlendirilmeye alınmıştır. Ankete katılım oranı %44.8'dir.

Katılım oranının düşük olmasının nedeni, özellikle meclis üyelerinin formu doldurmaktan kaçınmalarıdır. Anket formları meclis toplantıları sırasında üyelere dağıtıldığı halde, pek çok üye anketi doldurmaktan kaçınmıştır. Yine bazı üst düzey bürokratlar da işlerinin yoğun olduğu gerekçesiyle anketi cevaplamamışlardır.

Bunun yanında bir belediye başkanı bürokratlarla anket uygulamasına izin verdiği halde, meclis üyeleri ile yapılmasına ısrarla karşı çıkmıştır. Yine biri dışında diğer belediye başkanları ankete katılmamışlardır.

Değerlendirmeye alınan anket formları SPSS istatistik paket programına girilmiş, frekans dağılımı ve çapraz tablolara ilişkin hesaplamalar söz konusu program aracılığıyla yapılmıştır.

IV. BULGULAR VE YORUMLAR

A. Atanmışların Anket Verileri ve Yorumları

Yerel kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında atanmış-seçilmiş ilişkilerinin hangi düzeyde olduğunu ölçmek için Ege Bölgesi'nde faaliyet gösteren on belediyenin bürokratlarına yönelik yapılan anket sonucunda elde edilen bulgular aşağıda tablolara gösterilmiştir.

Tablo 1: Anket Yapılan Belediyeler

	Sayı	%
İzmir Büyükşehir Belediyesi	11	8,3
Buca Belediyesi	14	10,5
Karşıyaka Belediyesi	15	11,4
Bornova Belediyesi	13	9,8
Konak Belediyesi	16	12,0
Çiğli Belediyesi	10	7,5
Manisa Belediyesi	14	10,5
Alaşehir Belediyesi	16	12,0
Aydın Belediyesi	14	10,5
Nazilli Belediyesi	10	7,5
Toplam	133	100,0

Bilindiği gibi büyükşehir belediyelerinde, genel sekreter, genel sekreter yardımcısı ve şube müdürü gibi 1580 sayılı kanuna tabi belediyelerde bulunmayan unvanlı personel görev yapmaktadır. 1580 sayılı Kanuna göre işlevini sürdüren belediyelerde çok çeşitli alanlarda hizmet veren birimler vardır ve bu birimlerin başında da belediye başkanının atadığı müdürler bulunmaktadır. Hatta bu müdürlerin bazıları 1580 sayılı belediye kanununun 77. maddesi gereğince encümende de görev yapmaktadır. Bu bakımdan müdürlerin belediye politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında en azından meclise karşı başkanın gücünü artırmada önemli fonksiyonlarının olduğu söylenebilir. Anket uygulanan belediyelerin çoğunda 20'den fazla müdürlük olmasına rağmen, katılım konusunda 20 sayısına ulaşamamıştır. En çok katılımın 16'şar müdür ile Konak ve Alaşehir Belediyesinde olduğu görülmektedir. En az katılım ise 10'ar müdür ile Çiğli ve Nazilli Belediyelerinde olmuştur. Katılım sayısının değişken olması, bazı bürokratların ankete katılmaya çekinmelerinden kaynaklanmaktadır. Bundan da şu sonucu çıkarmak mümkün görünmektedir: Belediyeler yerel demokrasinin en çok işlediği, katılımcılığın ve şeffaflığın en çok olduğu yerel yönetim birimleri olarak görülmesine rağmen, belediyeler üzerinde ağır bir merkezîyetçi yapının başkanlar aracılığı ile hala işletildiği varsayımının doğruluğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 2: Katılımcıların Cinsiyeti

	Sayı	%
Erkek	96	72.2
Bayan	37	27.8
Toplam	133	100.0

Tabloda görüldüğü gibi erkek bürokratlar büyük bir farkla çoğunluğu oluşturmaktadır. Buna göre ankete katılan bürokratların 96'sı (%72.2) erkek bürokratlardan, 37'si (%27.8) ise bayan bürokratlardan oluşmaktadır. Burada bayan bürokratların azlığı dikkat çekmektedir. Bunun nedenlerinden birisi, bayanların erkeklere göre idari görevlere daha az talepte bulunmalarıdır. Çünkü Türk toplum yaşamında kadının evde de sorumlulukları vardır. İş hayatıyla evdeki sorumluluklarını dengede götürmek isteyen çalışan bir kadın, iş yerinde fazla sorumluluk gerektiren bir görev almak istemeyebilir. Başka bir nedeni de, kadınların erkeklere göre astları üzerinde daha az otoriter olabilmeleridir. Ancak, yine de Ege bölgesi Türkiye geneli göz önünde bulundurulduğunda eğitim düzeyi yüksek, gelişmiş ve sanayileşmiş bir bölge olduğu için, bu oran çok da az görülmemelidir.

Tablo 3: Katılımcıların Yaşları

Yaş Grupları	Sayı	%
25-29	1	0,8
30-39	42	31,6
40-49	75	56,3
50-59	15	11,3
Toplam	133	100,0

Belediyeler belde halkının çok çeşitli ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere hizmet veren yerel yönetim birimleridir. Bu bakımdan bu hizmetlerin yerine getirilmesinde verimlilik ve etkinlik önemlidir. Tabloda görülen yaş dağılım oranlarının yerinde ve isabetli olduğu söylenebilir. Çünkü 30-39 yaş grubu ile 40-49 yaş grupları bir insanın en verimli olabileceği yaş gruplarıdır. Zira bu iki yaş grubunun toplam oranı %87'yi

bulmaktadır. 25-29 yaş grubunda 1 kişi (%0.8) ve 50-59 yaş grubunda ise 15 kişi (%11.3) yer almaktadır.

Tablo 4: Katılımcıların Eğitim Düzeyleri

Eğitim Düzeyi	Sayı	%
İlkokul	1	0,8
Ortaokul	4	3,0
Lise	17	12,8
Üniversite	99	74,4
Lisansüstü	12	9,0
Toplam	133	100,0

Ankete katılan bürokratların eğitim düzeyleri incelendiğinde en fazla üniversite mezunu olduğu görülmektedir. Buna göre 133 katılımcının 99'u (%75) üniversite mezunudur. Bunu 17 kişi ile (%13) lise mezunları ve 12 kişi ile (%9) lisansüstü eğitim düzeyine sahip olanlar izlemektedir. Genel olarak değerlendirilirse bürokratların eğitim düzeyinin yüksek olduğu söylenebilir. Ancak, günümüzde üst düzey yönetici olabilmek için üniversite mezunu olma şartı arandığı dikkate alınrsa, bürokratların eğitim düzeyinin yüksek olması doğal karşılanabilir.

Tablo 5: Katılımcıların Görev Unvanları

Unvanlar	Sayı	%
Genel Sekreter	1	0,8
Daire Başkanı	7	5,3
Başkan Yardımcısı	8	6,0
Müdür	117	87,9
Toplam	133	100,0

Tabloda görüldüğü gibi ankete katılan dört ayrı unvanda bürokrat vardır. Bunlar arasında en fazla katılım 92 kişi ile (%70) müdür düzeyinde olmuştur.

Tablo 6: Katılımcının Görev Süresi

Görev Süresi	Sayı	%
0-5	62	46,7
5-10	35	26,3
10-15	16	12,0
15-20	12	9,0
20-25	8	6,0
Toplam	133	100,0

Bürokratların görev tecrübelerini belirlemeye yönelik bu sorunun cevaplarına bakıldığında, bürokratların çoğunun bu görevde çok eski olmadığı anlaşılmaktadır. Buna göre bulunduğu görevi 0-5 yıl arasında yürütenler 62 kişi ile (%47) en çoğunu teşkil etmektedirler. Bunu 35 kişi ile (%26) 5-10 yıl arasında yürütenler izlemektedir.

Burada bürokratların görevlerinde yeni olmalarıyla encümenin oluşum şeklini ilişkilendirebiliriz. Çünkü encümen gündemini belediye başkanı belirlemektedir ve başkanın encümen üzerinde ağırlığı vardır. Bu yüzden göreve yeni gelen bir belediye başkanı, kendisine sorun çıkaracak eski bir yöneticiyi o görevde tutmaz. Genellikle de yeni seçilen bir başkan encümende rahat çalışabileceği kendisine yakın kişileri müdür olarak atamaktadır. Bunun sonucunda her yeni başkanla birlikte müdürlerin çoğu değişmektedir.

Tablo 7: Bürokratların Çalıştıkları Belediyede Yerel Politikaların Belirlenmesine Katılım Düzeyleri

	Sayı	%
Tamamen Katılmaktayım	14	10,5
Katılmaktayım	62	46,6
Katılmamaktayım	45	33,8
Fikrim Yok	9	6,8
Cevapsız	3	2,3
Toplam	133	100,0

Bürokratların çalıştıkları belediyelerde yerel politikaların belirlenmesine hangi düzeyde katıldıkları sorusunu 3 bürokrat cevapsız bırakmıştır. Tamamen Katılmaktayım ile Katılmaktayım seçenekleri birlikte ele alındığında, bürokratların yarısından fazlasının (%57,1) yerel politikaların belirlenmesine katıldıkları görülmektedir.

Belediyelerde çok sayıda hizmet müdürlükleri olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla bu müdürlüklerin hepsinin belediye politikalarının yapımında aynı etkinlikte oldukları söylenemez. Çünkü bu müdürlüklerin bir kısmı encümende görevli oldukları halde, diğer bir kısmının yasa gereği encümende görevleri yoktur. Burada yerel politikalara katıldığını belirten bürokratları daha çok encümen görevleri ile ilişkilendirmek kanımca en doğru yaklaşım olabilir. Zira bu yaklaşıma da şöyle bir açıklama getirebiliriz: Belediyenin karar ve danışma organı olan meclis yine yasa gereği yılda üç ay, birer aylık dönemler halinde toplanabilmektedir. Belediye meclisi bu aylar (Ekim, Şubat, Haziran) haricinde normal olarak toplanamaz, ancak bütçe görüşmelerinin olduğu ay yani Ekim toplantılarında bitmeyen görüşmeleri olağanüstü toplanarak görüşülebilir. Meclislerin toplantıda olmadığı aylarda yerel politikaların görüşülmesi encümende yapılmaktadır.

Hatta kamulaştırma gibi bazı önemli yerel politikaların görüşülmesi görevini yasa doğrudan encümene vermiştir (1580, md. 87, 97). Bu bakımdan bilhassa encümende görevli olan belediye bürokratlarının yerel politikalara katılmaları doğaldır. Zaten belediye başkanının da çoğu kararları encümenin onayını almadan uygulamaya koyması olanaksızdır.

Tablo 8: Bürokratların Yerel Politikalara Katılım Düzeyi ile Cinsiyetlerinin Karşılaştırılması

Seçenek	Cinsiyet			
	Erkek		Kadın	
	Sayı	%	Sayı	%
Tamamen Katılmaktayım	9	9,6	5	13,9
Katılmaktayım	48	51,1	14	38,9
Katılmamaktayım	29	30,8	15	41,7
Fikrim Yok	8	8,5	2	5,5
Toplam	94	100,0	36	100,0

Tablodan izlendiği üzere erkek bürokratların temel politikaların yapımına katılım oranları (Tamamen katılmaktayım ile Katılmaktayım seçenekleri birlikte ele alındığında) %60,7 gibi yüksek bir orandır. Buna karşılık, bayan bürokratların katılım oranı ise %52,8'dir. Görüldüğü gibi temel politikaların oluşumuna katılmada cinsiyet açısından anlamlı bir farklılaşma bulunmamaktadır.

Tablo 9: Başkan Ya da Encümen Üyeleri İle Fikir Ayrılığına Düşme Durumunda Tutumlar

	Sayı	%
Fikrimde diretirim	11	8,3
İkna etmeye çalışırım	73	54,9
Uzlaşmaya çalışırım	35	26,3
Başkanın fikrine uyarım	10	7,5
Cevapsız	4	3,0
Toplam	133	100,0

Katılımcılara önemli bir konuda başkan ya da encümen üyeleri ile fikir ayrılığına düştüklerinde nasıl bir tavır gösterecekleri sorusunu 4 katılımcı cevaplamaktan kaçınmıştır. Sonuçlara bakıldığında, daha çok uzlaşmacı bir tutum sergilendiği görülmektedir. Ankete katılanların sadece %8,5'i "fikrimde diretirim" seçeneğini işaretlemiştir. Buna karşılık, "ikna etmeye çalışırım" ve "uzlaşmaya çalışırım" şıklarını seçenlerin oranı %81,2'dir. Belediyelerin yerel demokrasinin ve katılımcılığın en fazla görüldüğü kurumlar olduğu düşünülürse, bu sonuç doğal karşılanmalıdır. Çünkü belediyeler gerek mecliste olsun, gerek encümende olsun değişik görüşlerin ortak yönü bulunarak işleyen, uzlaşmacı ve katılımcılığı ön plana çıkaran kurumlardır.

Tablo 10: Bürokratların Başkan ya da Encümen Üyeleri İle Fikir Ayrılığına Düşüklerindeki Tutumları ile Eğitim Düzeylerinin Karşılaştırılması

Seçenek	Eğitim Düzeyleri									
	İlkokul		Ortaokul		Lise		Üniversite		Lisansüstü	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Fikrimde diretirim	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	9,5	2	16,6
İkna etmeye çalışırım	1	100,0	2	50,0	8	47,0	55	57,8	7	58,4
Uzlaşmaya çalışırım	0	0,0	0	0,0	5	29,5	27	28,5	3	25,0
Başkanın fikrine uyarım	0	0,0	2	50,0	4	23,5	4	4,2	0	0,0
Toplam	1	100,0	4	100,0	17	100,0	95	100,0	12	100,0

Ankete katılan bürokratların başkan ya da encümen üyeleri ile fikir ayrılığına düşüklerindeki tutumları katılımcıların eğitim durumları ile karşılaştırıldığında eğitim seviyesinin artmasına paralel olarak katılımcıların ikna etme ve uzlaşma şıklarını tercihlerinde de artış görülmektedir. Bu iki şık birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin işleyişinde katılımcılığın ve demokrasinin öne çıktığı söylenebilir. Nitekim üniversite ve lisans üstü eğitim almış olan katılımcıların ikna etmeye ve uzlaşmaya çalışırım şıklarını tercih oranları sırasıyla % 86,3 ve %83,4'tür.

Tablo 11: Bürokratların Başkan ya da Encümen Üyeleri İle Fikir Ayrılığına Düşüklerindeki Tutumları ile Görev Unvanlarının Karşılaştırılması

Seçenek	Görev Unvanları							
	Genel Sekreter		Daire Başkanı		Başkan Yardımcısı		Müdür	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Fikrimde diretirim	0	0,0	0	0,0	1	12,5	10	8,8
İkna etmeye çalışırım	1	100,0	3	50,0	4	50,0	65	57,0
Uzlaşmaya çalışırım	0	0,0	3	50,0	3	37,5	29	25,4
Başkanın fikrine uyarım	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	8,8
Toplam	1	100,0	6	100,0	8	100,0	114	100,0

Katılımcıların başkan ya da encümen üyeleri ile fikir ayrılığına düştüklerindeki tutumları görev unvanları ile karşılaştırıldığında genel olarak ikna etme ve uzlaşma tercihlerinin belirtildiği görülmektedir. Bürokratların büyük çoğunluğunu müdürlerin oluşturduğu tablodan anlaşılmaktadır. Dolayısıyla %82,4 oranında müdür bu iki şıkkı tercih etmişlerdir.

Tablo 12: Bürokratların Başkan ya da Encümen Üyeleri İle Fikir Ayrılığına Düştüklerindeki Tutumları ile Görev Sürelerinin Karşılaştırılması

Seçenek	Görev Süreleri									
	0-5 yıl		5-10 yıl		10-15 yıl		15-20 yıl		20-25 yıl	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Fikrimde direktirim	4	6,6	3	8,8	3	20,0	1	8,3	0	0,0
İkna etmeye çalışırım	33	54,0	14	41,2	10	66,6	11	91,7	5	71,5
Uzlaşmaya çalışırım	20	32,8	11	32,3	2	13,4	0	0,0	2	28,5
Başkanın fikrine uyarım	4	6,6	6	17,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Toplam	61	100,0	34	100,0	15	100,0	12	100,0	7	100,0

Katılımcıların başkan ya da encümen üyeleri ile fikir ayrılığına düştüklerindeki tutumları görevde buldukları yıl süreleri ile karşılaştırıldığında tercihler arasında farklılıkların olduğu görülmektedir. Ancak bu tercihler daha çok ikna etme ve uzlaşma şıkları üzerinde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Tabloda izlendiği gibi fikrimde direktirim ve başkanın fikrine uyarım şıklarını tercih edenler oldukça az görünmektedir. Dolayısıyla belediyelerde yerel politikaların yapılışında ikna etme ve uzlaşma yollarının tercih edilmesi yerel yönetimlerde demokrasinin gelişmesi ve katılımçılığın artması açısından olumlu bir gelişme olarak görülebilir.

Tablo 13: Belediyelerde Yerel Politikaların Oluşturulmasında Encümenin Etkinliği

	Sayı	%
Tamamen etkili durumda	12	9.0
Kısmen etkili durumda	89	66.9
Hiç etkili değil	19	14.3
Fikrim Yok	11	8.3
Cevapsız	2	1.5
Toplam	133	100.0

Tablodan görüldüğü gibi 2 bürokrat soruyu cevaplamamıştır. Elde edilen verilerden, belediyelerde karar alma sürecinde encümenin etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Katılımcıların %75,9'u, yerel kamu politikalarının oluşturulmasında, encümenin kısmen veya tamamen etkili olduğunu düşünmektedir. "Hiç etkili değil" seçeneğini işaretleyenler ise sadece %14,3'tür.

Sonucu belediyelerde yerel politikaların kimin tarafından ve daha çok hangi organda görüşülerek yapıldığı durumla karşılaştırırsak, anketimize verilen cevaplarla örtüştüğü ortaya çıkmaktadır. Nitekim belediye başkanı yapacağı hizmetleri encümende görüşülüp, encümenin onayını almadan yürürlüğe koyamaz. Meclis toplantıda olmadığı zamanlarda encümen gerekirse meclisin yerine geçip kararlar alabilir. Bu bakımdan encümen yerel politikaların oluşturulmasında oldukça etkin bir durumdadır ve bu durumda da başkanın gücünün artmasına yarayan önemli bir faktördür.

Tablo 14: Encümende Atanmışlar İle Seçilmişler Birbirlerine Üstünlük Sağlıyor Mu?

	Sayı	%
Evet	29	21.8
Hayır	54	40.6
Fikrim Yok	31	23.3
Cevapsız	19	14.3
Toplam	133	100.0

Sizce encümen toplantılarında atanmışlar ile seçilmişler birbirlerine üstünlük sağlamaya çalışıyor mu sorusuna 29 kişi (%23) evet, 54 kişi (%43) ise hayır cevabını vermiştir.

Tablo 15: “Evet” Cevabı Verenlere Göre Aşağıdakilerden Hangisi Gerçekleşiyor?

	Sayı	%
Atanmışlar üstünlük sağlıyor çünkü seçilmişler bilgi ve deneyim bakımından yetersiz	15	51,8
Seçilmişler üstünlük sağlıyor	8	27,6
İkisi de dengeli ve uyumlu	4	13,8
Bu konuda fikrim yok	1	3,4
Cevapsız	1	3,4
Toplam	29	100,0

Encümende atanmış ve seçilmişlerin birbirine üstünlük sağladığını düşünen katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%51,8) seçilmişlerin bilgi ve deneyim bakımından yetersiz olduğunu, bu nedenle de atanmışların seçilmişlere karşı üstünlük sağladığını belirtmektedirler. Bir önceki soruda “evet” seçeneğini işaretleyen 4 katılımcı, bu soruda atanmış ve seçilmişlerin dengeli ve uyumlu çalıştıklarını belirterek çelişkiye düşmüşlerdir.

Bu soruyu önceki soruyla birlikte değerlendirirsek, bürokratların genel olarak başkanla ilişkili sorulara cevap vermekten çekindikleri ortaya çıkmıştır. Aslında bürokratlarla yüz yüze konuştuğumuzda teknik müdürler olmadan yerel hizmetlerin çoğunun gerçekleşmeyeceğini belirtmelerine rağmen, dolaylı da olsa başkanı ilgilendiren sorular sorulduğunda bu sorulara çoğunluğu cevap vermemektedirler. Bu da gösteriyor ki belediyelerimizde başkanın ağırlığının olduğu bir model işlemektedir ve bu varsayımlardan birinin daha doğruluğunu desteklemektedir.

Tablo 16: Temel Politikaların Oluşturulmasında Meclis ve Encümen Toplantıları Dışında Üst Düzey Bürokratların Görüşleri Alınıyor mu?

	Sayı	%
Evet	78	58,6
Hayır	23	17,2
Fikrim Yok	15	11,2
Cevapsız	17	13,0
Toplam	133	100,0

Belediyenin temel politikalarının oluşturulmasında meclis ve encümen toplantıları dışında belediye üst düzey bürokratlarının hiç görüşleri alınıyor mu sorusu sorulduğunda, 78 bürokrat (%58,6) alındığını ve 23 bürokrat (%17,2) ise alınmadığını belirtmektedir. Soruyu cevapsız bırakanlar ile fikri olmadığını söyleyenlerin oranı da %24,2'dir. Doğal olarak encümenin ve meclisin gündemini hazırlayan belediye başkanı, gündemi hazırlarken encümende görevli müdürlerin görüşlerini alabilir. Ya da en azından sadece o konuyla ilgili olan müdürün görüşlerine başvurabilir. Zira encümende görüşülecek olan konu hakkında böylelikle başkan da önceden bilgi edinmiş ve encümene getireceği konuda hazırlıklı gelmiş olur.

Tablo 17: “Evet” Cevabı Veren Bürokratlar Bunu En Çok Kiminle Konuşurlar?

	Sayı	%
Belediye başkanı ile	36	46,2
Belediye başkan yardımcıları ile	14	17,9
Meclis başkan vekili ile	1	1,3
Meclis üyeleri ile	1	1,3
Hepsi ile	26	33,3
Toplam	78	100,0

On ikinci soruya “evet” cevabı verenlerden bunu en çok kiminle konuştukları sorusu sorulduğunda verilen cevapların yoğunluğu “Belediye başkanı ile” şıkkı üzerinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Belediye başkanı ile diyenler %46,2'dir ve ikinci yoğunluk %33,3 oranında “Hepsi ile” şıkkındadır. Bu durumda cevaplamaktan en çok

kaçınılan sorular 11 . ve 13. sorular olmaktadır. Buna sebep olarak da ülkemiz kamu yönetim sisteminin merkeziyetçi bir yapıdan kurtulamadığı ve etkisini belediyelerde de başkanlar aracılığı ile sürdürdüğü gösterilebilir. Bu yüzden çoğu bürokrat belediye başkanı ile ilişkili sorulara cevap vermekten çekinmektedir. Nitekim belediyelerde yerel kamu politikaların yapımında belediye başkanlarının ağırlıkta olduğu araştırmanın varsayımlarında da belirtilmektedir. Zira tablo13'deki tercihler bu varsayımı doğrulamaktadır. Sonuç olarak belediyelerde güçlü başkan ve etkin bir encümen modelinin işlediği söylenebilir.

B. Seçilmişlerin Anket Verileri ve Yorumları

Seçilmiş meclis üyelerine yönelik uygulanan anketimize katılan belediye sayısı düşmüştür. Bunun birinci sebebi İzmir Büyükşehir Belediye meclis üyeleri ilçelerden gelen üyelere olduğu için, aynı üyelere aynı anketi tekrar yöneltmemek amacıyla burada anket uygulanmamasıdır. Diğer yandan, Aydın ve Nazilli Belediyesi'nde dağıtılan anketlerden hiç biri geriye dönmemiştir.

Tablo 18: Meclis Üyeleri İle Anket Yapılan Belediyeler

	Sayı	%
Karşıyaka Belediyesi	12	13,2
Bornova Belediyesi	6	6,6
Konak Belediyesi	21	23,1
Çiğli Belediyesi	18	19,7
Manisa Belediyesi	21	23,1
Alaşehir Belediyesi	10	11,0
Buca Belediyesi	3	3,3
Toplam	91	100,0

Görüldüğü gibi, en fazla katılım %23,1 ile Konak ve Manisa belediyelerine aittir. Diğer belediyelerde katılımın az olmasının en büyük sebebi, meclis üyelerini meclis toplantıları dışında bulma olanağının çok zor olmasıdır. Çünkü meclis üyelerinin belediyede belirli bir yeri yoktur ve toplantı ayları (Ekim, Şubat, Haziran) haricinde

meclis üyelerini belediyede bulmak pek mümkün değildir. Ancak encümende görevi olan üyeler encümen toplantılarına geldikleri için az sayıda üyeyi bulmak mümkündür.

Tablo 19: Katılımcıların Cinsiyeti

	Sayı	%
Erkek	76	83.5
Bayan	15	16.5
Toplam	91	100.0

Tabloda görüldüğü gibi meclis üyelerinden anketimize katılanların %83,5'i erkek, %16,5'i ise kadındır. Kadın meclis üyelerinin sayısı, kadın bürokrat sayısı ile karşılaştırıldığında kadın meclis üye sayısının daha az olduğu görünmektedir. Erkeklere göre kadınların siyasete ilgisi oldukça azdır. Keleş ve Toprak'ın [2000: 356] benzer bir araştırmalarının sonuçlarını değerlendirirken söyledikleri gibi, "farklı cinslerin eşitliği ülkemizde, esasen hiçbir zaman hangi alanda olursa olsun, sağlanabilmiş değildir. Siyasal yaşama katılımının ilk basamağı kabul edilebilecek yerel yönetimlerde 'kadınların' temsilinin sınırlı olduğu görülmektedir." Bu görüşün doğruluğunu anketimize verilen cevaplar da hemen hemen aynı şekilde göstermektedir.

Tablo 20: Katılımcıların Yaşları

Yaş Grupları	Sayı	%
30-39	16	17,6
40-49	24	26,3
50-59	43	47,3
60-69	7	7,7
Cevapsız	1	1,1
Toplam	91	100,0

Meclis üyelerinin yaşları dikkate alındığında 50-59 yaş grubunda bulunanlar 43 kişi ile (%47,3) en fazla görünmektedir. Bu durum bürokratların yaş gruplarıyla

karşılaştırıldığında meclis üyelerinde yaşlılık oranının daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak meclis üyeliğinin siyasi bir görev olduğu düşünülürse, gençlerimizin siyasete ilgisinin yaşlılara göre az olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 21: Katılımcıların Eğitim Düzeyleri

	Sayı	%
İlkokul	11	12.1
Ortaokul	6	6.6
Lise	21	23.1
Üniversite	51	56.0
Lisansüstü	2	2.2
Toplam	91	100.0

Ankete katılan meclis üyelerinin eğitim düzeyleri incelendiğinde, eğitim düzeylerinin düşük olmadığı, yaklaşık % 60'ının üniversite ve lisansüstü mezunu, % 23,1'inin de lise mezunu olduğu görülmektedir. Bu ikisinin oranı % 81,3'ü bulmaktadır. İlkokul ve ortaokul mezunu olanların oranı ise düşüktür (%18,7). Meclis üyelerinin eğitim düzeyleri bürokratlarla karşılaştırıldığında, bürokratların oranı biraz yüksek görünse bile ikisi arasında bir paralellik olduğu söylenebilir. Üst düzey yönetici olabilmek için üniversite mezunu olmak şartı aranırken, meclis üyelerinde üye seçilebilmek için böyle bir şart aranmamaktadır. Buna rağmen meclis üyelerinin eğitim düzeyleri bürokratların oranına yakındır. Bu durum yerel demokrasi açısından bir gelişme sayılabilir.

Tablo 22: Katılımcıların Görevleri

	Sayı	%
Belediye Başkanı	1	1,1
Belediye Meclis Üyesi	90	98,9
Toplam	91	100,0

Görüldüğü gibi, ankete katılanların %98,9'u meclis üyesidir. Örneklem içerisinde yer alan 9 belediyeden sadece birinin belediye başkanı ankete katılmıştır.

Tablo 23: Katılımcıların Görev Süreleri

	Sayı	%
0-5	72	79,1
5-10	10	11,0
15-20	6	6,6
20 ve yukarı	3	3,3
Toplam	91	100,0

Meclis üyelerinin bu görevi kaç yıldır yürüttüğüne bakıldığında, büyük çoğunluğunun (%79,1) bu görevi ilk defa yaptığı anlaşılmaktadır. Bu görevi birkaç defa yapanların sayısının az olduğu, buna göre meclis üyeliği görevinde devamlı aynı kişilerin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu ise siyasete değişik kişilerin katılımı olduğu anlamında yorumlanabilir ve yerel katılımcılık açısından da olumlu bir gelişme olarak görülebilir.

Tablo 24: Belediyelerde Yerel Politikalara Katılma Düzeyi

	Sayı	%
Tamamen katılmaktayım	23	25,3
Katılmaktayım	44	48,3
Katılmamaktayım	15	16,5
Fikrim Yok	1	1,1
Cevapsız	8	8,8
Toplam	91	100,0

Meclis üyelerinin görev yaptıkları belediyede yerel politikaların belirlenmesine katılıp katılmadıklarını ölçen bu sorunun cevaplarına baktığımızda, üyelerin büyük çoğunluğunun yerel politikalara katıldıkları yönünde cevap verdikleri anlaşılmaktadır. Tamamen katıldığını söyleyenler ile katıldığını belirtenlerin oranı %73,6'dır.

Bu cevapları bürokratların verdikleri cevaplarla karşılaştırsak, sonuçların birbirine yakın olduğu, yani her iki grubun cevapları arasında bir paralellik görüldüğü söylenebilir. Ancak bürokratların pozisyonu ile meclis üyelerinin pozisyonu arasında

önemli fark olduğunu göz ardı edemeyiz. Çünkü çalıştığı belediyenin yerel politikalarına katıldığını söyleyen bürokrat devamlı kurumda bulunmakta ve hizmetin başında yer almaktadır. Fakat meclis üyesi yılın belirli aylarında kuruma gelmekte ve katıldığı toplantılar oranında yerel politikalarla ilgisi olmaktadır ki bu toplantıların çoğunda da belediye başkanının yapmayı planladığı ve kararlaştırdığı politikalar görüşülür, onların hayata geçirilmesi sağlanmaya çalışılır. Bu bakımdan bu soruda meclis üyelerinin cevapları yanıltıcı olabilir. Kanımca bazı meclis üyeleri meclis toplantılarına katılmayı yerel politikalara katılma olarak algılamaktadırlar. Nitekim belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarının gündemini, belediye başkanı hazırlamaktadır (1580, md.57/1). Meclis üyelerinin görüşülmelerini istedikleri bir konuyu gündeme aldırabilmeleri için, bu öneriyi meclisin çoğunluğunun kabul etmesi gerekir (1580, md.57/11). Güçlü başkanlık sisteminin bir bakıma temelini oluşturan gündemin belediye başkanı tarafından hazırlanması, başkanın meclisi yönlendirmesine ve dolayısıyla yerel kamu politikalarının oluşturulmasında meclis etkinliğinin zayıflamasına sebep gösterilmektedir [Keleş-Toprak, 2000: 365-366]. Yine bu görüşü doğrulayan cevapları Tablo 22’de de görmek mümkündür. Zira temel politika ve kararların oluşturulduğu yer olarak “başkanın kendisi tarafından” şıkkı en çok tercih edilmiştir.

Tablo 25: Meclis Üyelerinin Yerel Politikaların Belirlenmesine Katılım Düzeyleri ile Cinsiyetlerinin Karşılaştırılması

Seçenek	Cinsiyet			
	Erkek		Kadın	
	Sayı	%	Sayı	%
Tamamen Katılmaktayım	19	26,7	2	14,3
Katılmaktayım	39	54,9	10	71,4
Katılmamaktayım	12	16,9	2	14,3
Fikrim Yok	1	1,5	0	0,0
Toplam	71	100,0	14	100,0

Meclis üyelerinin yerel politikalara katılımları cinsiyetleri ile karşılaştırıldığında erkek üyelerin katılım oranı yüksek olarak görülmektedir. Çünkü erkek üyelerin sayısı zaten

kadın üyelere göre oldukça yüksektir. Katılım oranları sayısal çoğunluklarına göre değerlendirildiğinde bu sonuçlar normal görülebilir.

Tablo 26: Meclis Üyelerinin Yerel Politikaların Belirlenmesine Katılım Düzeyleri ile Eğitim Düzeylerinin Karşılaştırılması

Seçenek	Eğitim Düzeyleri									
	İlkokul		Ortaokul		Lise		Üniversite		Lisansüstü	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Tamamen katılmaktayım	4	36,3	1	25,0	7	31,9	10	19,2	0	0,0
Katılmaktayım	5	45,5	2	50,0	9	40,9	30	57,7	2	100,0
Katılmamaktayım	1	9,1	1	25,0	3	13,6	9	17,3	0	0,0
Cevapsız	1	9,1	0	0,0	3	13,6	3	5,8	0	0,0
Toplam	11	100,0	4	100,0	22	100,0	52	100,0	2	100,0

Yine bu tabloda da ankete katılan meclis üyelerinin yerel politikalara katılım düzeyleri eğitim durumları ile karşılaştırıldığında katılmaktayım şikkını en fazla üniversite mezunları belirtmişlerdir. Tamamen katılmaktayım ve katılmaktayım şıkları beraber değerlendirildiğinde %78,9 oranında katılmaktayım tercihi belirtilmiştir. Burada katılımcılığın artmasında eğitim düzeyinin yüksek olmasının rolü olduğu söylenebilir.

Tablo 27: Seçilmişlerin Başkan ya da Diğer Üyelerle Fikir Ayrılığına Düşüklerindeki Davranışları

	Sayı	%
Fikrimde diretirim	8	8,8
İkna etmeye çalışırım	37	40,6
Uzlaşmaya çalışırım	40	44,0
Başkanın fikrine uyarım	4	4,4
Cevapsız	2	2,2
Toplam	91	100,0

Önemli bir konuda başkan ya da diğer üyelerle fikir ayrılığına düştüğünüzde ne yaparsınız sorusuna verilen cevaplar “ikna etmeye çalışırım” ve “ uzlaşmaya çalışırım” şıklarında yoğunlaşmıştır. Yani katılımcıların büyük çoğunluğu (%84,6) ikna etme ve uzlaşma yolunu tercih etmiştir. Benzer soru bürokratlara da sorulmuştur ve cevaplar arasında bir paralellik görülmektedir. Bürokratların % 80’i de ikna etme ve uzlaşma yolunu tercih etmiştir. Sonuç olarak belediyelerde kararların uzlaşmacı yollarla alınması gerektiği anlaşılmaktadır. Böylece ankete katılanların çoğunluğu belediyeleri demokratikliğin ve katılımcılığın gerçekleştirildiği kurumlar olarak görmektedirler.

Tablo 28: Belediyelerde Temel Politika ve Kararların Oluşturulduğu Yer

	Sayı	%
Belediye meclisinde	23	25,3
Encümen toplantılarında	5	5,5
Başkanın kendisi tarafından	31	34,1
Birlikte	19	20,9
Hiçbiri	8	8,8
Cevapsız	5	5,5
Toplam	91	100.0

Bu soruya verilen cevapların oranları dikkate alındığında, belediyelerde temel politikaların en çok başkanlar tarafından oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Nitekim belediyelerde temel politika ve kararların başkanın kendisi tarafından oluşturulduğunu belirtenlerin oranı %34,1’dir. Atanmışlara uygulanan ankette sorduğumuz 9. soruda encümenin temel politikalara etkisi ölçülmektedir ve bu soruya verilen cevapların çoğunluğuna göre encümenin temel politikalarda etkili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla belediyelerde temel politikalar başkan ile encümen ağırlıklı olarak oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Zira çalışmanın ikinci bölümünde de belediyenin organlarının fonksiyonları incelenirken bu konuya yer verilmiş, her ne kadar seçilmiş organların oluşturduğu belediye meclisi belediyenin karar organı olma sıfatını taşıyorsa da, güçlü bir başkanın karşısında güçlü bir meclis muhalefeti yoksa, başkanın encümende görüşülen kararları, meclisten geçirmeyi başaracağı belirtilmiştir. Tablo 22’deki sonuçlar bu fikrin doğruluk payını destekliyor görünmektedir. Nitekim tablo

23'teki soruya verilen cevaplardan da başkanın bu ağırlıklı durumuna son verilmesi eğilimi görülmektedir.

Tablo 29: Temel Politikalarda Başkan Ağırlıktaysa, Buna Son Verilmeli Mi?

	Sayı	%
Evet	63	69,2
Hayır	17	18,7
Fikrim Yok	8	8,8
Cevapsız	3	3,3
Toplam	91	100,0

Temel politikalarda belediye başkanının ağırlıkta olmasına son verilmesini %69,2 oranında meclis üyesi tercih etmiş, hayır ve fikrim yok tercihlerini birlikte değerlendirirsek %27,5 oranında meclis üyesi de mevcut durumu kabul ettiklerini belirtmişlerdir. Araştırmamızın varsayımlarından birisi de belediye yönetim sistemimizin güçlü başkanlık modeli ile işlediği şeklindedir. Tablo 22 ve 23'de elde edilen veriler bu varsayımımızı doğrulamakta ve buna son verilmesi yönünde eğilimler görülmektedir.

Tablo 30: "Evet" Cevabı Verenlerin Temel Politikalar Konusundaki Önerileri

	Sayı	%
Temel politikalar mecliste oluşturulmalı	22	35,0
Mecliste görüşüldükten sonra yerel halkın da görüşleri alınmalı	26	41,2
Sivil toplum örgütleri ile birlikte karar verilmeli	13	20,6
Halk temsilcilerinden oluşan bir kurulda oluşturulmalı	2	3,2
Toplam	63	100,0

Tablo 30'da evet cevabı veren meclis üyelerinin %35'i temel politikaların mecliste oluşturulmasını ve 41,2'si de mecliste görüşüldükten sonra yerel halkın da görüşlerinin alınması yönünde tercih belirtmektedirler. Dolayısıyla bu iki şıkta da mecliste

görüşülmesi yönünde bir tercihin olduğu göz önünde bulundurulursa, evet cevabı veren üyelerin % 76,2'si temel politikaların mecliste oluşturulmasını istedikleri anlaşılmaktadır. Yerel halkın oylarıyla seçilerek yerel halkı temsil etmek üzere mecliste bulunan meclis üyelerinin görüşlerine yılın belirli aylarında baş vurulduğu bilinen bir gerçektir. Yılın belirli aylarında ve sınırlı sayıda yapılan toplantılarla belediye meclis üyelerinin görüşleri belediyenin temel politikalarında yansıma imkanını pek fazla bulamamaktadır. Bu durumun düzeltilmesi için meclis toplantıları aylık yapılmalı ve düzenli hale getirilmeli, böylece halkın temsilcisi olarak meclise giren üyelerin görüşlerinin daha fazla yansıtılma olanağı yaratılabilir.

Tablo 31: Belediye Yönetimlerinin Başarısını Artıracak Modeller

	Sayı	%
Güçlü ve etkin belediye başkanı	12	13,2
Güçlü ve etkin belediye meclisi	44	48,3
Sivil toplum kuruluşlarının yönetime etkin katılımı	23	25,3
Belediye encümenin daha etkin hale getirilmesi	3	3,3
Diğer	6	6,6
Cevapsız	3	3,3
Genel Toplam	91	100,0

Meclis üyelerinin belediye yönetimlerinin başarısını artıracak modeller arasındaki en çok tercihleri katılımcı demokrasinin artırılması anlamına gelecek şekilde gerçekleşmiştir. Buna göre ankete katılan meclis üyeleri belediye yönetimlerinin başarısını artıracak modelin “güçlü ve etkin belediye meclisi” olduğunu belirtmişlerdir. Tabloda görüldüğü gibi, “güçlü ve etkin belediye meclisi” şikkını tercih edenlerin oranı %48,3'tür. “Sivil toplum kuruluşlarının yönetime etkin katılımı” şikkının oranı ise %25,3'tür. Bu iki tercihin toplamı göz önünde bulundurulduğunda %73,6'lık bir dilim katılımcı demokrasiyi benimsiyor demektir. Çünkü halkın en kolay yönetime katılabildiği ya da denetleyebildiği kurumlar yerel yönetimlerdir.

Tablo 32: Belediye Yönetimlerinde Yerel Demokrasinin Gerektiği Gibi İşleyişi

	Sayı	%
Evet	16	17,6
Hayır	71	78,0
Cevapsız	4	4,4
Toplam	91	100,0

Belediye yönetimlerinde yerel demokrasinin gereklerinin tam anlamıyla işlediğine inanıyor musunuz sorusuna, katılımcıların %17.6'sı evet cevabı verirken, %78'i hayır cevabı vermiştir. Bundan önceki soruda en çok tercih edilen cevaplarla burada en çok tercih edilen şık arasında bir paralellik kurmaya çalışırsak, yerel yönetimlerde yerel demokrasinin tam anlamıyla işlemediği anlaşılmaktadır. Bir sonraki soruda bunun işler kılınması için neler yapılması gerektiği sorulmaktadır.

Tablo 33: Yerel Demokratik Kuralların Tam Anlamıyla İşletilmesi İçin Neler Yapılmalı?

	Sayı	%
Belediye meclisinin her ay düzenli toplanmasının sağlanması	17	18,7
Yerel halkın demokratik bilincinin geliştirilmesi	27	29,7
Yerel yöneticiler demokrasiyi işler kılacak tedbirler almalı	26	28,5
Diğer	5	5,5
Cevapsız	16	17,6
Toplam	91	100,0

Tabloda görüldüğü gibi bu soruya verilen cevapların tercihleri farklı şıklar üzerinde dağılım gösterdiği görülmektedir. Yerel demokrasinin tam anlamıyla işlerlik kazanmasına yönelik seçenekler arasından, katılımcıların %29,7'si “yerel halkın demokratik bilincinin geliştirilmesi” şikkını tercih etmişlerdir. Bunu %28,5 oranında tercih ile “yerel yöneticiler demokrasiyi işler kılacak tedbirler almalı” şikkını izlemektedir. “Belediye meclisinin her ay düzenli toplanmasının sağlanması” şikkını katılımcıların %18,7'si tercih etmiştir.

Tablo 34: Belediyecilikte Hangisi Daha Önemli?

	Sayı	%
Halkın hizmet ihtiyacının daha etkin ve verimli karşılanması	36	39,5
Yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkelerinin geliştirilmesi	21	23,1
Yerel sorunların çözümlenmesinde, halkın sorumluluk alması ve kararlara katılımının sağlanması	29	31,9
Diğer	3	3,3
Cevapsız	2	2,2
Toplam	91	100,0

Meclis üyelerine belediyecilikte neyin daha önemli olduğu sorulduğunda, belediyelerin varlık nedeni sayılabilecek anlamına gelen “Halkın hizmet ihtiyacının daha etkin ve verimli karşılanması” seçeneği %39,1 oranında tercih edildiği görülmektedir. Öte yandan “yerel sorunların çözümlenmesinde, halkın sorumluluk alması ve kararlara katılımının sağlanması” şıkkı ise %31,9 oranında tercih edilmiştir. Zira halka en yakın yönetim birimleri olan belediye yönetimlerinin amacı hizmetlerde etkinlik sağlamak ve demokrasiyi geliştirmek yani demokratik katılımı artırmaktır. Tablodaki cevaplardan görüldüğü gibi en çok tercih edilen “Halkın hizmet ihtiyacının daha etkin ve verimli karşılanması” şıkkı ile “yerel sorunların çözümlenmesinde, halkın sorumluluk alması ve kararlara katılımının sağlanması” şıkları bu amaca uygun olarak verilmiş cevaplar şeklinde yorumlanabilir.

Tablo 35: Uygulanan Seçim Sistemi İle Yerel Halkın Belediyelerde Gereği Gibi Temsil Edilip Edilmediği

	Sayı	%
Evet	26	28.6
Hayır	61	67.0
Cevapsız	4	4.4
Toplam	91	100.0

Bu soruya meclis üyelerinin %28.6'sı evet cevabı verirken, %67'si hayır cevabını vermiştir. %4.4 oranında katılımcı soruyu cevapsız bırakmıştır. Ankete katılan meclis üyelerinin çoğunluğu uygulanan seçim sistemi ile yerel halkın belediyelerde yeteri kadar temsil edilmediğini belirtmektedirler. Yine bu tablodaki hayır cevabı da, daha önceki sorulardaki belediyelerde katılımcı demokrasinin eksik olduğunu belirten şıklarla uyumluluk göstermektedir. Aynı uyumu bir sonraki tabloda yapılan tercihlerde de görmek mümkün olacaktır.

Tablo 36: Daha İyi Ve Etkin Bir Katılım İçin Öneriler

	Sayı	%
Belediye meclisinin temel niteliği geliştirilmeli	31	34,0
Adaylarda yerellik şartı aranmalı ve bunu sağlayacak düzenlemelere gidilmeli	15	16,5
İki turlu seçim sistemi uygulanmalı	15	16,5
Adaylarda üniversite mezunu olma koşulunun getirilmesi	4	4,4
Diğer	5	5,5
Cevapsız	21	23,1
Genel Toplam	91	100,0

Meclis üyeleri bu soruda da belediye meclisinin temel niteliğinin genişletilmesi gerektiği konusunda tercihte bulunmuşlardır. Bu tercih yukarıdaki sorularda aynı anlama gelebilecek tercihlerle paralellik arz etmektedir. Bu bakımdan genel kanı olarak belediyelerde yerel demokrasinin geliştirilmesi ve katılımın artırılması yönünde eksikliğin giderilmesi için bir eğilim olduğu anlaşılmaktadır. Zira meclisin temel niteliğinin geliştirilmesi şikkını tercih edenlerin oranı %34'tür.

Tablo 37: Belediyelerde Halkı İlgilendiren Kararlarda "Halk Oylaması" Yapılmalı mı?

	Sayı	%
Evet	54	59,3
Hayır	28	30,8
Fikrim Yok	7	7,7
Cevapsız	2	2,2
Toplam	91	100,0

Belediyelerde halkı ilgilendiren kararlarda “halk oylaması” yapılması konusunda katılımcıların %59,3’ü evet cevabını belirtmişlerdir. Görüldüğü gibi katılımcıların çoğunluğunun tercihi belediyelerde halkı ilgilendiren kararların alınmasında “halk oylamasına” gidilmesi yönünde olduğu şeklindedir. Dolayısıyla böyle bir uygulamayla halkın kendisinin kendi yönetimine katılmasına yani katılımcı demokrasinin geliştirilmesine bir şekilde katkı sağlanabilir ve bu yerel demokrasiyi geliştirebilecek yollardan birisi olabilir.

Tablo 38: Yerel Halkın Belediye Meclis Toplantılarına İlgisi

	Sayı	%
İlgili	5	5.5
İlgisiz	42	46.1
Kısmen ilgili	38	41.8
Fikrim Yok	1	1.1
Cevapsız	5	5.5
Toplam	91	100.0

Meclis üyelerine halkın belediye meclis toplantılarına ilgisinin nasıl olduğu sorulduğunda, yerel halkın toplantılara çok fazla ilgisi olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim %46,1 oranında katılımcının ilgisiz cevabını belirttiği tablodan görülmektedir.

Tablo 39: “İlgisiz” Cevabı Verenlere Göre Bunun Nedeni

	Sayı	%
Yerel halkın belediye hizmetlerini sadece yönetenlerin görevi olarak görmesi	12	28.6
Verilen hizmetlerden memnun olmaları	2	4.7
Katılıma istekli olsalar bile yasal düzenlemelerin yeterli olmaması	7	16.7
Genel kayıtsızlık ve ilgisizlik	20	47.6
Diğer	1	2.4
Toplam	42	100,0

Tabloda görüldüğü gibi “ilgisiz” cevabı verenlerin %28,6’sı halkın belediye hizmetlerini sadece yönetenlerin görevi olarak gördüğü ve %47,6’sı da bunun genel kayıtsızlık ve ilgisizlik olarak algıladıkları anlaşılmaktadır. Tercihlerin çoğunluğunu oluşturan bu iki şık birlikte değerlendirilirse halkın belediye hizmetleri konusunda oldukça duyarsız olduklarını, hemşehri bilincinin gelişmediğini ve yerleşmediğini söylemek mümkündür. Özetle Türk halkının genelde batılı anlamda demokrasi bilincinin gelişmiş olmamasından ve özelde de hem halkın eğitim seviyesinin düşük olmasından hem de bu konudaki düzenlemelerin yetersizliğinden dolayı halkın belediye yönetimlerine ilgisinin az olduğu söylenebilir.

Belediye kanununda meclis toplantıları ve yapılan görüşmelerin halka açık olduğu belirtilmektedir (1580, md.56/9). İsteyen herkes meclis görüşmelerini dinleyiciler bölümünden izleyebilir, görüntüleyip kayda alabilir. Ancak toplantılar halka açık olmasına rağmen, halkın bu toplantılara gerekli ilgiyi gösterdiği ya da toplantılara katıldıkları söylenemez. Bunun sebebi de sanırım halka meclis toplantılarının günü, saati ve gündemi hakkında yeterli bilginin aktarılmamasıdır. Günümüzde bu kadar yaygın iletişim araçlarının olmasına rağmen, meclis toplantıları ve gündemi hakkında halka yeterli bilgi ulaştırılmamaktadır. Burada asıl olan bunun sağlanmasıdır ve bunu sağlamak için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekir. Gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra, gelişmiş iletişim teknolojileri sayesinde duyuruları yapmak oldukça kolaydır. Çünkü duyuru yapılacak alternatif yayın organı çoktur. Örneğin yerel gazete, radyo, televizyon, internet ortamı, ilan panoları, hoparlör duyurusu bunlardan bazılarıdır. Hatta mahalle muhtarlıklarında da bu duyurular yapılabilir. Belediye yönetimlerinde gerçek demokratikliğin ve katılımın sağlanabilmesi için böyle düzenlemelerin yapılması şarttır.

Sonuç olarak halk yerel yönetimlerde katılım yönünde ya bilgisizlikten kaynaklanan ya da düzenleme yetersizliğinden dolayı halkın belediye yönetimlerine ilgisinin az olduğu görülmektedir. Bu durumun düzeltilmesi için yerel yönetim yasalarında değişiklikler yapılması gerektiği bilinen bir gerçektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Toplum yaşamında ve devlet yönetimlerinde önemli bir yeri olan kamu politikalarının tarihi oldukça eskidir. Bu konuda yapılan çalışmalara istinaden kamu politikalarının tarihi ilk devletlerin kuruluşlarına kadar eskilere götürülebileceği söylenebilir. Kamu politikalarının ortaya çıkış zamanı oldukça eskilere dayanmasına karşın, bu alanda yapılan çalışmaların bu kadar eskilere dayandığı söylenemez. Bu konuda yapılan çalışmalar Türkiye ve dünya geneli göz önünde bulundurulduğunda oldukça yeni sayılır.

Kamu politikalarının ortaya çıkış tarihini her ne kadar ilk devletin kuruluşu kadar kuruluşu kadar eskilere dayandırsak da, bugünkü anlamda yaygın olarak her alanda kamu politikası üretildiği söylenemez. Kamu politikalarının gelişmesi ve yayılması düzenli bürokrasilerin kurulması ve devletin fonksiyonlarının artmasıyla birlikte olduğu söylenebilir. Çünkü bilhassa sanayileşme öncesinde devletin fonksiyonları çok geniş değildi ve bugünkü anlamda ne uzmanlığa ihtiyaç duyuyor ne de uzman kadroya sahipti. Sanayileşme ve teknolojik gelişmelerin hızla toplumların hayatlarına girmesinden sonra, devletin fonksiyonlarında da ister istemez değişiklikler oldu. Çünkü daha önceleri sınırlı alanda kamu hizmeti üreten devletler, sanayileşme ve teknolojik gelişmelerin artmasından sonra değişik ve çeşitli alanlarda hizmetler üretmek zorunda kaldılar. Bu bakımdan günümüzde insanlar hükümetlerden sadece iç ve dış güvenliğin sağlanmasını değil, bunlardan başka eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri gibi birçok farklı alanlarda da hizmet beklemektedirler. İşte bu beklentilere karşılık vermek üzere kamu yönetimlerinin ve bilhassa yerel halka en yakın olmasından dolayı yerel yönetimlerin bu temel kamu hizmetlerini sunmada bazı sorumluluklar alması gerekmektedir. Bu bağlamda kamu politikaları bu hizmetleri yerine getirmek için, kamu kurumları ve hükümet organlarının benimsediği ve geliştirdiği en önemli araçlardır.

Kamu politikaları toplumda sorun olarak görülen bir şeyin, hükümet ya da idare tarafından çözüme kavuşturulması için gündeme alınmasıdır. Gündeme alınan sorunlar tek tek tanımlanır ve çözüm önerileri belirlenir. Kanun yapma, idari düzenlemeleri

gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasından tercih yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme işleri bunlardan bazılarıdır.

Kamu politikası daha çok siyasilerin görevidir. Toplumun çeşitli katmanlarından çıkararak hükümetin gündemine giren uzun ve karmaşık bir olgudur. Siyasa anlamında kullanılan kamu politikası (public policy) kavram olarak faaliyet planıdır; yapılacak bir takım faaliyetin saptanmasıdır. Yani hedeflerin ortaya çıkarılıp harekete geçirilmesidir. Bir kamu politikası oluşturulmasından en son uygulamasına geçilinceye kadar birçok evreden geçer. Bu bakımdan kamu politikasının oluşturulma süreci uzun ve karmaşık olduğu kadar, gerek devlet içinden gerekse toplumun çeşitli katmanlarından bir dizi aktörün etkisi altında oluşturulduğu söylenebilir. Kamu politikalarını etkileyen bu aktörler arasında siyasi partiler, baskı grupları, kamuoyu, medya ve en önemlisi de bürokrasi vardır. Bu aktörlerin her birisinin kamu politikası üzerindeki etkisi azımsanmayacak kadar önemlidir, ancak bürokrasi bizim konumuzu daha çok ilgilendirdiği ve bilgi ve tecrübesi ile kamu politikalarının yapımında önemli bir güç kaynağı olması açısından daha da önemlidir. Öte yandan bürokrasi atanmış-seçilmiş ilişkileri açısından siyasilerin en fazla muhatap oldukları ve uygulayacakları politikaları gerçekleştirebilmek için bilgi ve tecrübesinden en çok yaralanabilecekleri en önemli kurum olduğu söylenebilir. Bu nedenle her yeni hükümet göreve geldiğinde kendisinin rahatça çalışabileceği, yani yürürlüğe koymak istediği politikaları rahatça uygulatabileceği bürokratları üst makamlara atayıp onlarla çalışmayı tercih ederler. Bu bakımdan her yeni hükümet göreve geldiğinde üst düzey makamların bürokratlarının değiştirilmesi gayet doğal görülebilir.

Bürokrasi sürekli ve istikrarlı bir kurum olduğu için siyasi iktidarla ilişkisi ve etkisi devamlı olur. Ancak diğer aktörler için bu söz konusu değildir çünkü onların etkisi değişken ve geçicidir.

Günümüzde kamu politikalarının oluşturulmasında teknik bilgi ve uzmanlaşma önemli olduğu için, kamu politikalarının belirlenmesinde atanmışlar önemli fonksiyonlara sahiptir ve seçilmişleri etkilemeleri kaçınılmazdır. Nitekim son zamanlarda teknik ve ihtisas komisyonlarına kamu politikası yapımında daha fazla başvurulduğu bilinen bir

gerçektir ve yüksek derecede bilgi ve uzmanlığa sahip bürokratlardan oluşan bu kurumlara siyasilerin karşı çıkmaları da pek mümkün görünmüyor. Zaten siyasilerin de bürokratlar kadar uzmanlık bilgilerine sahip olmaları mümkün değildir. İşlerinin çokluğundan dolayı bunu isteseler de yapamazlar. Bu yüzden bürokratlar karşısında bazı zamanlar boyun eğmek zorunda kalabilirler.

Öte yandan kamu politikalarının insanların yaşamlarıyla ilgisi bazen ulusal düzeyde olurken, bazen de yerel düzeyde olmaktadır. Ulusal düzeyde olan kamu politikaları daha çok milli savunma, adalet ve ulusal kalkınma gibi alanlarda olurken, yerel düzeyde kamu politikaları insanları günlük hayatları, eğlence, eğitim, vergi, temizlik ve sosyal yardım gibi değişik konularda olabilir.

Yerel düzeydeki kamu politikalarını daha çok yerel yönetimler tarafından üretilen ve sunulan yerel kamu hizmetleri oluşturmaktadır. Demokrasinin vazgeçilmez bir parçası diyebileceğimiz yerel yönetimler, kentin ortaya çıkışından bu yana devlet yönetiminin önemli bir parçası olmasının yanında, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve demokratik bilincin geliştirilip topluma yerleşmesinde de her zaman önemli bir işleve sahip olmuştur. Bu bakımdan yerel yönetimler bir toplumun sosyo-ekonomik gelişmesinde, siyasal olarak bilinçlenmesinde, insanların özgürleşmesinde ve demokrasinin temel şartı olan eşitlik, temsil ve katılımın iyi bir şekilde gerçekleşmesinde önemli bir yeri olduğu söylenebilir.

Ülkemizde yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç ayrı kademedен oluşmaktadır. Ülkemiz açısından bu üç tür yerel yönetim biriminden en aktif ve etkin olarak halka hizmet veren kurum belediyelerdir. Diğer ikisi il özel idareleri ve köyler, gerek işleyiş bakımından , gerekse imkanlar bakımından belediyeler kadar halk ile iç içe değiller ve halk tarafından da pek fazla bilinmezler.

Belediyelerin yerel düzeyde kamu politikalarının üretildiği ve uygulandığı en yaygın kurumlar olduğu söylenebilir. Belediyelerde üretilen kamu politikaları daha çok yerel halkın ihtiyaç duyduğu yerel nitelikli kamu hizmetlerinden oluştuğunu belirtmiştik. Söz konusu yerel nitelikli kamu hizmetleri arasında kamulaştırma, imar, konut yapımı,

sosyal yardım, temizlik, ulaşım ve alt yapı gibi hizmetler vardır. Yerel kamu hizmetlerini diğerlerinden ayıran önemli etmenler arasında hizmetlerin faydasının yayıldığı alan ve niteliği gelmektedir. Yerel kamu politikalarının en önemli sayılabilecek özelliği yerel yöneticiler tarafından üretilmesi ve yerel halkı doğrudan ilgilendirmesidir.

Hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesi anlayışına göre kamu politikalarının oluşturulmasında karar mekanizmalarının halka yakınlaştırılmasıyla, daha çok katılım ve şeffaflık anlayışları önem kazanır. Bu anlayışta hizmette halka yakınlık ya da bir hizmetin halka en yakın birimler tarafından yönetilme ilkeleri vardır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da hizmette halka yakınlık ilkesine yer verilmiştir. Şartın özerk yerel yönetim kapsamı başlığı taşıyan 4. maddesinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir:”Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” Yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının başlangıç kısmında: Yerel yönetimlerin kamusal işlere katılma hakkının, Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu konusu dikkate alınarak; bu hakkın, yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabileceği ve yerel yönetimlerin gerçek sorumlulukları ile var olmaları, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceği inancı vurgulanmıştır.

Diğer taraftan da yerel yönetimlerin katılımcı bir yönetim anlayışını sağlayacağını ve geliştireceğini vurgulamak için, 1992’ deki Rio konferansında oluşan iki metinden birisi olan Gündem 21 ortaya konmuştur. Gündem 21 olarak tanımlanan bu eylem programı, çevre üzerinde etkisi olan ve etkilenen tüm kurumlar ve kişilere sorumluluk yükleyen, kapsamlı, devlet merkezilik yerine toplum merkezliliği yeğleyen, yönetimde çok aktörlülüğü savunan bir belgedir. Daha sonra 1996 yılında İstanbul’ da yapılan Habitat II toplantısında da Gündem 21’ in gerçekleştirmek istediği hedefler daha da artırılarak savunulmuştur. Özetle bu toplantılarda belirlenen sorunlara çözüm üretmek ve belirlenen hedeflere ulaşmak için yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına görevler düştüğü vurgulanmış, sadece bununla da yetinilmemiş,

toplumun tüm kesimlerinin katılımının sağlandığı yönetişimin (governance) yani çok aktörlü yönetimin gerçekleştirilmesi savunulmuştur. Bu bağlamda ülkemizde tam anlamıyla olmasa bile demokrasinin en çok işlediği ve yerel katılımın en fazla olduğu yerel yönetim birimlerinin belediyeler olduğu söylenebilir. Belediyeler, kuruluş amaçlarına göre yönetiminin gerçekleştirildiği şehir veya kasaba halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan anayasal kuruluşlardır. Buradan hareketle belediyelerimiz yerel kamu politikalarının en yaygın biçimde üretildiği ve bunların yerel kamu hizmeti olarak halka sunulduğu kuruluşlar olarak görülebilir.

Doğal olarak yerel kamu politikalarının üretilmesi ve uygulanmasında bu kuruluşlarda da birtakım aktörlerin varlığı söz konusudur. Hatta bu aktörler iç ve dış aktörler olarak iki ayrı kategori halinde karşımıza çıkmaktadır. İç aktörler olarak belediyelerde politikaları etkileyen en önemli aktörler belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye bürokrasisi olduğu belirtilebilir.

Dış aktörler de sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, medya ve vesayet makamlarından oluşur. Bu saydığımız aktörlerin her birisinin az ya da çok yerel kamu politikalarının oluşumuna etkisi olduğu söylenebilir. İç aktörler arasında bilhassa belediye başkanı ve encümenin yerel kamu politikalarının yapılmasında en etkili olduğu söylenebilir.

Bu konuda yerel kamu politikalarının oluşturulmasında atanmış-seçilmiş ilişkilerinin ne düzeyde olduğunu araştıran bir alan çalışması yapılmış, bu çalışmada da kamu politikalarının yapılmasında en etkili organın belediye başkanı ve encümenin olduğu doğrultusunda veriler elde edilmiştir. Nitekim bürokratlarla yapılan anketin 7. sorusunda bürokratlara çalışmakta oldukları belediyede yerel politikaların belirlenmesine hangi düzeyde katılmakta oldukları soruluyor. Bürokratların cevaplar arasında %10,5 oranında “tamamen katılmaktayım” cevabı verilmiş ve %46,6 oranında da “katılmaktayım” cevabı verilmiştir. Yine anketin 9. sorusunda belediyelerde temel politikaların oluşturulmasında encümenin etkili olduğunu düşünüyor musunuz sorusuna alınan cevaplarda %9 ‘u “tamamen etkili” olduğunu işaretlemiş ve %66,6’sı da “kısmen etkili durumda” cevabını işaretlemiştir. Bu iki şıkta da encümenin etkili

olduđu anlamının var olduđunu dűşűnerek bu cevapları deđerlendirirsek ve yine 7.sorudaki iki Őıkkın anlamını da katılmak olarak deđerlendirirsek bűrokratların yerel politikaların belirlenmesine katıldıđı ve bu konuda seęilmiş yűneticileri etkiledikleri sonucuna varabiliriz. Yine 12. soruya verilen cevaplar da bu gűrűşűműzű desteklemektedir. űnkű bu soruda belediyenin temel politikalarının oluŐturulması konusunda, meclis ve encűmen toplantıları dıŐında belediye űst dűzey bűrokratlarının hię gűrűŐleri alınıyor mu sorusuna katılımcıların %58,6'sının "evet" dediđi gűrűlűyor.

Meclis űyeleri ile yapılan anket çalıŐmasında da yerel politikaların oluŐturulmasına katılım konusunda benzer eđilimler ortaya çıkmaktadır.Yani meclis űyelerinin %73,6'sı politikalara katıldıđını ve bu konuda belediye baŐkanı ile fikir ayrılıđı olduđunda ise ikna etme ve uzlaŐma yollarını aradıklarını bize %84,6 oranında űyenin bu yűndeki tercihi gűstermektedir.

Öte yandan takip eden sonraki sorularda belediye politikalarının oluŐturulmasında baŐkanın ađırlıkta olduđu belirtilmiŐ ve %69,2 oranında tercih buna son verilmesini istemiŐtir. Bunun yerine politikaların mecliste ve yerel halkın gűrűŐleri alınarak yapılması yűnűnde tercih belirtmiŐlerdir. Buradan anlaŐılıyor ki belediye yűnetimlerinde gűçlű ve etkin belediye baŐkanının hakim olduđu bir model iŐlemektedir. Bunu bűrokratlara yapılan ankette baŐkanla ilgili olan soruların cevaplarında da gűrmek műmkűndűr. űnkű bűrokratların çođu baŐkanın içinde bulunduđu sorulara cevap vermekten kaçınmıŐlardır. Bu durum yerel demokrasi ve katılımcılık açısından yerel yűnetimlerimizin eksiklikleri olduđu anlamına gelir ki, seęilmiş meclis űyelerinin anketinde 12. ve 13. sorulara verilen cevaplar da bu gűrűŐműzű dođrulamaktadır. Zira 12. soruda űyelerin çođunluđu gűçlű ve etkin belediye meclisinin olması ve sivil toplum kuruluŐlarının yűnetime etkin katılımının olması yűnűnde tercih belirtmiŐlerdir. İki tercihin toplam oranı % 73,6 dır. 13. soruda ise belediyelerde yerel demokrasi gereklerinin tam anlamıyla iŐlemediđini űyelerin %78'i hayır diyerek belirtmiŐlerdir.

Teoride yerel yűnetimler halka en yakın ve halkın yűnetime en kolay katılabildiđi ve denetleyebildiđi yűnetimler olarak gűrűlmesine rađmen, uygulamada bunun bűyle

olmadığı anketimize verilen cevaplardan anlaşılmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi belediye yönetimlerinde yerel politikaların oluşturulmasında başkanın ağırlığının azaltılması, böylelikle güçlü ve etkin belediye başkanlığı modelinden, daha çok katılım ve temsil anlamına gelen güçlü ve etkin bir belediye meclisi modeline, hatta sivil toplum kuruluşları ile halkın katılımını da içeren çok aktörlü bir belediye yönetim modeline geçilmesi önerilebilir. Nitekim anketimizin 14. ve 15. sorularının cevaplarında bu yönde tercihlerin çoğunlukta olduğu görülmektedir. Yine 16. soruda uygulanan seçim sistemi ile halkın belediye meclislerinde gereği gibi temsil edilip edilmediği sorulduğunda %67 oranında “hayır” cevabı verilmiş ve bunun düzeltilmesi yönünde etkin bir katılım için belediye meclisinin temsil niteliğinin genişletilmesi gerektiği belirtilmiştir. Meclis üyelerinin %59,3’ü halkı ilgilendiren önemli kararların alınmasında “halk oylamasına” gidilmesinin uygun olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir.

Böyle bir uygulamanın gerçekleşmesi, halkın yerel politikalara direk katılımı olarak değerlendirilebilir ve gerçek yerel demokrasinin gerektirdiği yönetim şekline en yakın olan bir uygulama diyebiliriz. Nitekim yönetim dediğimiz çok aktörlü yönetimden anlamamız gereken de budur. Yani yönetime mümkün olduğu kadar değişik grupların katılımını sağlamak. Ancak yerel halkın belediye meclis toplantılarına ve yerel yönetimlere ilgisi beklendiği kadar yüksek değildir. Buna sebep olarak çoğunlukla genel kayıtsızlık ve ilgisizlik gösterilmekteyse de, yerel halkın demokratik bilincinin eksikliği, eğitim düzeyinin düşüklüğü ve bu konularda halka yeterli bilgi verilmemesinden kaynaklanabilir. Çünkü ne istediğini bilen bir toplumun oluşturulmasında, bilgilendirme ve eğitim programlarının önemi büyüktür.

Sonuç olarak yerel yönetimlerde yerel kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında atanmış-seçilmiş ilişkisinin yoğun olduğu gözlemlenmiş, her ne kadar kamu politikalarının oluşturulmasında atanmış memurların oluşturduğu bürokrasinin etkisinden kaçınılamayacağı ve bunun bürokrasinin konumu ve özelliğinden kaynaklandığı biliniyorsa da, belediyelerin ürettiği yerel kamu politikalarında encümenin ağırlıkta olmasına son verilmeli, bunun yerine belediye meclis toplantıları düzenli hale getirilerek halkın katılımı ve temsili açısından meclisin politikalar üzerinde daha ağırlıklı hale getirilmesi önerilebilir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ABADAN, Nermin**, Bürokrasi, Ankara Ün. S.B.F. Yayını, Ajans Türk Matbaası, Ankara- 1959.
- AKTAN, Tahir**, Kamu İdaresi, Anadolu Ün. Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara-1987
- ANDERSON, E. James**, Public Policy Making, Praeger Publishers, Newyork-1975.
- AYTAÇ, Fethi**, Açıklamalı Belediye Kanunu , Seçkin Yay. Ankara-1998.
- BİLGİÇ, Veysel K**, Türkiye ve İngiltere’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında İdari ve Mali İlişkiler, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, SBE, Sakarya-1997.
- BLAU, M. Peter**, Bureaucracy and Democracy, Random House Inc. Newyork-1971.
- BRICH, H. Antony**, The British System of Government, George Allen & Unwin, London-1982.
- CHEVELLIER, Jaques**, Science Administrative, PUF, Paris-1994.
- ÇEVİK, H. Hüseyin**, Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayınevi, Ankara-2001.
- Collins Cobuild English Language Dictionary**, Macmillian, London-1987.
- DURSUN, Davut**, Osmanlı Devletinde Siyaset ve Din, İz Yayıncılık, İstanbul-1992.
- EASTON, David**, A Framework of Political Analysis, Prentice Hall Inc., London-1965.
- ERDOĞAN, Mustafa**, Liberal Toplum Liberal Siyaset, Siyasal Kitabevi, Ankara-1993.

- ERGÜN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut**, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİ Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara-1984.
- ERYILMAZ, Bilal**, Bürokrasi, Anadolu Matbaacılık, Çamdibi, İzmir-1993.
- ERYILMAZ, Bilal**, Kamu Yönetimi, Erkan Matbaası, İstanbul-2000.
- FARAZMAND, Ali**, Modern System of Government, Sage Publications, London-1997.
- GLADDEN, E.N**, The Essentials of Public Administration, Staples Pres Ltd, London-1953.
- GOURNAY, Bernard**, Yönetim Bilimine Giriş (Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi), Çeviri: İhsan Kuntbay, TODAİ yayını-Sevinç Matbaası, Ankara-1971.
- GÖYMEN, Korel**, Türkiye’de Kent Yönetimi, Boyut Kitapları, İstanbul-1997.
- GREENWOOD, John & WILSON, David**, Public Administration In Britain Today, Reprinted by Routledge , New Fetter Lane, London-1993.
- HAM, Christopher & HILL, Michael**, The Policy Process In Modern Capitalist State, Harvester Wheatsheaf Books Ltd, Hertfordshire, London-1993.
- HAMAMCI, Can**, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, SBF, Ankara-1981.
- HEPER, Metin**, Modernleşme ve Bürokrasi, Sevinç Matbaası, Ankara-1973.
- JENKINS, W**, Policy Analysis; Political and Organizational Perspective, Martin Robertson and Co Ltd, London-1978.
- JOHNSON, C. Marie**, The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators, M.E.Sharpe Inc.,Newyork-1992.
- KAPANİ, Münci**, Politika Bilimine Giriş, Bilgi yayınevi, Ankara-1995.

- KELEŞ, Ruşen ve TOPRAK, Zerrin**, 21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Belediye Meclislerinde Siyaset, İzmir Yerel Gündem 21 yayını,İzmir-2000.
- KESER, İhsan**, Türkiye’de Siyaset ve Devletçilik, Gündoğan Yayınları, Ankara-1993.
- KIŞLALI, A. Taner**, Siyaset Bilimi, İmge Kitabevi yay. Ankara-2000.
- MEIER, Kenneth J**, Politics and the Bureaucracy , (Policymaking in the Fourth Branch of Government),Brooks/Cole Publishing Company,Pacific Grove, Colifornia-1992.
- MILLS, Wright**, İktidar Seçkinleri, Bilgi Yayınevi, Ankara-1974.
- MULLER, Pierre**, Les Politiques Publiques, PUF, Paris-1998.
- NADAROĞLU, Halil**, Mahalli İdareler, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul-1989.
- OKTAY, Cemil**, Siyasal Sistem ve Bürokrasi, Der Yayınları, İstanbul-1997.
- Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English**, Oxford University Press, London-1974.
- ÖNER, Şerif**, Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği, (Gaziantep-Kahramanmaraş-Bingöl Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir-2000.
- ÖRNEK, Acar**, Kamu Yönetimi, Meram Yayınları, İstanbul-1989.
- ÖZBEY, Bayram**, Belediye Yönetimlerinde Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Meclis Etkinliği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir-1999.
- PAGE, Edward C**, Political Authority and Bureaucratic Power, Harvester-Wheatsheaf Boks Ltd, Sussex-1985.

- PEKER, Mümtaz ve Arkadaşları**, Göç, Kentleşme Sorunları ve Yerel Siyaset , Saray Kitabevleri, İzmir-1997.
- PETERS, Guy B**, The Politics of Bureaucracy, Longman Publishers, Pitsburg, USA-1995.
- SMITH, Brian**, Policy Making In British Government, Martin Robertson and Company Ltd, London-1976.
- STACEY, Robert**, Public Administration, MacDonald and Evans, Plymouth-1983.
- ŞAYLAN, Gencay**, Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, V Yayınları, Ankara.-1986
- ŞAYLAN, Gencay**, Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi Ankara-1995.
- ŞENGÜL, H.Tarık**, Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri üzerine Yazılar, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul-2001.
- TAŞDEMİR, Kubilay ve ÖZKEPİR, Ramazan**, Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin El Kitabı, Belediye Mevzuatı, Adil Yay. Ankara-1998.
- TATAROĞLU, Muhittin**, Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir-1997.
- TIMSIT , Gerard**, Administrations et Etats: Etude Compare, PUF-Paris-1987.
- TİMUR, Taner**, Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş, İletişim Yayınları, İstanbul-1991.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin**, Yerel Yönetimler, D.E.Ü Yayınları, İzmir-1996.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin**, Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Matbaacılık, Çamdibi, İzmir-1998.

TURAN, İlter, Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar, Türkiye Belediye İş Sendikası, Eğitim Dizisi, Hazar Matbaacılık, İstanbul-1987.

VAROL, Muharrem, Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara-1989.

WILENSKI, Peter, Public Power and Public Administration, Iremonger Pty Ltd, Sydney-1986.

YAYMAN, Mestan, İktisadi Meslek Kuruluşları ve Ülke Yönetimine Katılma, Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir-1999.

YAZICIOĞLU, Recep, Bu Sistem Değişmeli, Birey Yayıncılık, Erzurum-1995.

ZÜRCHER, Eric Jan, Modernleşen Türkiye'nin Tarihi, İletişim Yayınları, İstanbul-1995.

MAKALELER VE BİLDİRİLER

ACAR, Abdurrahman, “Belediye Başkan Yardımcılığı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 3, ss. 37-45, 1995.

AKSOY, Şinasi, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri , C.2, ss.159-173, TODAİ Yayını, Ankara-1995

ALKAN, Haluk ve ÖNER, Şerif, “Sivil Toplum-Devlet İlişkilerinde Baskı Grupları”, Türk İdare Dergisi, Yıl-72, S.427, ss.163-177, 2000.

BURAN, Hasan, “Gelişmiş Ülkelerde Baskı ve Çıkar Grupları”, 2. Yönetim Kongresi, ss.91-100, Kuşadası-1994.

ÇEVİK, H.Hüseyin, “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, AİD , C.31, S.2, Haziran, ss.103-112,1998.

- ÇEVİKBAŞ, Rafet**, “Kurumsal Olarak Kamu Yönetimi (Bürokrasi)-Siyasal İktidar İlişkisi ve sorunları”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Temmuz,ss.69-74, 1991.
- DURŞUN,Davut**, “Küreselleşme/Yerelleşme Paradoksu ve Siyasal Değerlerin Yeniden İnşası”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, ss.67-74, Sakarya-1999.
- DİNÇER, Ömer**, “Birleşmiş Milletler Konferansları ve Habitat II Hazırlık Çalışmaları Üzerine Bir Tartışma”, Yeni Türkiye, Yıl2,S.8, ss.74-84, 1996.
- EASTON, David**, “An Aproach to the Analysis of Political System”, World Politics 9, 1957.
- ERYILMAZ, Bilal**,”Bürokrasi ve İktidar”, Yeni Türkiye, Yıl.3,Sayı.13, ss.1356-1365, 1997.
- ERYILMAZ, Bilal**,”Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye, Yıl.1,Sayı.4, ss,340-346, 1995.
- ERYILMAZ, Bilal**, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, Siyasette Kadınlar ve Gençler, İzmir Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu Yayını, ss.43-52, İzmir-1999.
- GÜLER, Birgül**, “Planlama İşlevi Örneğinde Büyükkent ile İlçe Belediyelerinin İlişkileri”, Türk İdare Dergisi, Yıl.60, Sayı.388, Mart,ss.397-416, 1988.
- GÜLÖKSÜZ, Yiğit**, “Habitat II Gündemi”, Yeni Türkiye, Yıl.2, Sayı.8, ss.65-67, 1996.
- GÜVENÇ, Celal**, “Belediye Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı,” Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı.4, Temmuz, ss.64,1993.
- KAZANÇOĞLU, Akın**, “Habitat II”, İzmir Tic.Odası Dergisi, Y.68, S.20,Mart-Nisan, ss.22-25, 1996.
- KELEŞ, Ruşen**, “Hizmette Halka Yakınlık ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.4, Sayı.1, ss.3-14, Ocak, 1995.

- KELEŞ, Ruşen**, “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.1, Sayı.2,ss.9-14, Mart, 1992.
- KÖNIG, Klaus**, “Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration”, in Public Management and Administrative Reform in Western Europe, (Edited by Walter J.M. Kickert), Edward Elgar Publishing Lmt. Cheltenham, pp.213-229,U.K.,1997.
- MITCHELL, William C**, “Politika Oluşturulmasının Yapısal Özellikleri”, Çev. Feride Acar, Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar, (Editor: Kemali Saybaşı), Doruk Yayınları, ss.147-171,Ankara-1999.
- NORTON, Alan**, “Western European Local Government in Comperative Perspective,” In Local Government in Europe, (Edited By R Ratley and G. Stoker), Macmillian, pp.21-40, London-1991.
- ROCKMAN, Berck A**, “ Bureaucracy, Power, Politics and State,” in The State of Public Bureaucracy, (Edited by Larry B Hill), M.E. Sharpe Inc.,141-170, London-1992.
- RIGGS, Fred W**, “Modernity and Bureaucracy”, Public Administration Review, Vol.57, No.4, ss,347-353, 1997.
- ŞAHİM, Zeki**, “Baskı Grupları ve Etik”, Siyasette Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, ss,495-515, Sakarya-1999.
- ŞENGÜL, H.Tarık**, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.8, Sayı.3, Temmuz, ss.3-19,1999.
- TEKELİ, İlhan**, “Habitat II İstanbul Konferansından Ne Türdeki Beklentiler Gerçekcidir”, Yeni Türkiye, Yıl.2, Sayı.8, ss,68-73, 1996.
- TOKSÖZ, Fikret**, “Habitat II Konferansının Türk Yerel Yönetimlerine Etkisi”, Yeni Türkiye, Yıl.2, Sayı.8, ss,228-230, 1996.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin, “Türkiye’de Kamu Politikalarının Yabancılaşmaya Etkisi”, AİD, Cilt.27, Sayı.3, ss,65-81, 1994.

TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi,” Yeni Türkiye, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, ss.299-304, 1995.

ÜLKER, Halil, “Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkisi”, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, Cilt.2, ss.185-192, TODAİ Yayını, Ankara-1995.

YETER, Enis, “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.1, Sayı.4, Temmuz, ss.13-21, 1992.

RAPORLAR

Devlet Planlama Teşkilatı, Ö.İ.K. Raporu, ss.1-186, 2001-2005.

KAYA Projesi, Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, ss.1-251, TODAİ Yayını, Ankara-1992.

Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, Habitat II Kent Zirvesi, ss.1-155, İstanbul-1996.

EKLER

EK 1- BELEDİYE ÜST DÜZEY BÜROKRATLARINA SORULACAK ANKET SORULARI

1-Belediyenin adı:

2-Cinsiyetiniz Erkek () Bayan ()

3-Yaşınız () (1)25-29 (2) 30-39 (3)40-49 (4)50-59 (5)60-69

4-Öğrenim durumunuz () (1)İlkokul (2) Ortaokul (3)Lise (4)Üniversite (5)Lisansüstü (Yüksek lisans/ doktora)

5-Belediyedeki göreviniz:.....

6-Kaç yıldır bu görevi yürütüyorsunuz? () (1)0-5 (2)5-10 (3)10-15 (4)15-20 (5)20 ve yukarı

7-Çalışmakta olduğunuz belediyede yerel politikaların belirlenmesine hangi düzeyde katılmaktasınız? () (1) tamamen katılmaktayım (2) katılmaktayım (3) katılmamaktayım (4) fikrim yok

8-Önemli bir konuda başkan ya da encümen üyeleriyle fikir ayrılığına düştüğünüzde ne yaparsınız? () (1)fikrimde diretirim (2)ikna etmeye çalışırım (3)uzlaşmaya çalışırım(4)başkanın fikrine uyarım

9-Belediyelerde temel politikaların oluşturulmasında encümenin etkili olduğunu düşünüyor musunuz? () (1)tamamen etkili durumda (2)kısmen etkili durumda (3)hiç etkili değil (4)fikrim yok

10-Sizce encümende atanmışlar ile seçilmişler birbirlerine üstünlük sağlamaya çalışıyor mu? () (1)evet (2)hayır (3) cevapsız (4)fikrim yok

11-Eğer cevabınız "evet" ise , sizce aşağıdakilerden hangisi gerçekleşiyor? () (1)atanmışlar üstünlük sağlıyor, çünkü, seçilmişler bilgi ve deneyim bakımından yetersiz (2)seçilmişler üstünlük sağlıyor (3) ikisi de dengeli ve uyumlu (4)bu konuda fikrim yok

12- Belediyenin temel politikalarının oluşturulması konusunda, meclis ve encümen toplantıları dışında belediye üst düzey bürokratlarının hiç görüşleri alınıyor mu? () (1) evet (2) hayır (3) cevapsız (4)fikrim yok

13- Eğer cevabınız "evet" ise, bunu aşağıdakilerden en çok kiminle konuşurlar? () (1)belediye başkanı ile (2)belediye başkan yardımcıları ile (3)meclis başkan vekili ile (4)meclis üyeleri ile (5)Hepsi ile

Katıldığınız için teşekkür ederiz.

EK 2-BELEDİYE BAŞKANLARI VE MECLİS ÜYELERİ İLE YAPILAN ANKET SORULARI

1-Belediyenin adı:

2-Cinsiyetiniz: Bay() Bayan()

3-Yaşınız () (1)25-29, (2)30-39, (3)40-49, (4)50-59, (5)60-69

4-Öğrenim durumunuz() (1)İlkokul, (2)Ortaokul, (3)Lise, (4)Üniversite, (5)Lisansüstü (Yüksek lisans/ doktora)

5-Beleliyedeki göreviniz () (1)Belediye başkanı, (2) Belediye meclis üyesi (3)Encümen üyesi

6-Kaç yıldır bu görevi yürütüyorsunuz? () (1)0-5, (2)5-10, (3)10-15, (4)15-20, (5)20 ve yukarı

7-Çalışmakta olduğunuz belediyede yerel politikaların belirlenmesine hangi düzeyde katılmaktasınız? ()

(1)tamamen katılmaktayım, (2) katılmaktayım, (3) katılmamaktayım, (4) fikrim yok

8-Önemli bir konuda başkan ya da diğer üyelerle fikir ayrılığına düştüğünüzde ne yaparsınız? ()

1)fikrimde diretirim, (2)ikna etmeye çalışırım, (3)uzlaşmaya çalışırım, (4)başkanın fikrine uyarım

9-Belediyelerde temel politika ve kararlar nerede oluşturuluyor?

() (1)Belediye meclisinde, (2)Encümen toplantılarında, (3)Başkanın kendisi tarafından, (4)Birlikte, (5)Hiçbiri

10-Eğer temel politikaların oluşmasında başkan ağırlıktaysa, sizce buna son verilmeli mi? () (1)Evet, (2)Hayır, (3)Fikrim yok

11-Cevabınız "evet" ise aşağıdakilerden hangisini önerirsiniz?() (1)Temel politikalar mecliste oluşturulmalı

(2)Mecliste görüşüldükten sonra yerel halkın da görüşleri alınmalı (3)Sivil toplum örgütleri ile birlikte karar verilmeli (4)Halk temsilcilerinden oluşan bir kurulda oluşturulmalı (5)Diğer

12-Sizce aşağıdaki modellerden hangisinin uygulanması ile belediye

yönetimlerinin başarı düzeyi artar? () (1)Güçlü ve etkin belediye başkanı, (2)Güçlü ve etkin belediye meclisi,(3)Sivil toplum kuruluşlarının yönetime etkin katılımı, (4)Belediye encümeninin daha etkin hale getirilmesi, (5)Diğer

13-Belediye yönetimlerinde yerel demokrasi gereklerinin tam anlamıyla işlemekte olduğuna inanıyor musunuz? () (1)Evet (2)Hayır (3)Fikrim ok

14-Cevabınız hayır ise yerel demokratik kuralların tam olarak gerçekleştirilmesi için somut anlamda neler yapılmalıdır? ()

- (1)Belediye meclisinin her ay düzenli toplanmasının sağlanması
- (2)Yerel halkın demokratik bilincinin geliştirilmesi
- (3)Yerel yöneticiler demokrasiyi işler kılacak tedbirler almalı
- (4)Fikrim yok
- (5)Diğer

15-Sizce belediyecilikte aşağıdaki ifadelerden hangisi daha önemlidir? ()

- (1)Halkın hizmet ihtiyacının daha etkin ve verimli karşılanması
- (2)Yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkelerinin geliştirilmesi
- (3) Yerel sorunların çözümlenmesinde, halkın sorumluluk alması ve kararlara katılımının sağlanması
- (4)Diğer

16-Uygulanan seçim sistemi ile yerel halkın belediye meclislerinde gereği gibi temsil edildiğine inanıyor musunuz? () (1)Evet (2)Hayır

17-Cevabınız "hayır" ise daha iyi ve etkin bir katılım için aşağıdakilerden hangisini önerirsiniz? ()

- (1)Belediye meclisinin temsil niteliği genişletilmeli
- (2)Adaylarda yerellik şartı aranmalı bunu sağlayıcı düzenlemelere gidilmeli
- (3)İki turlu seçim sistemi uygulanmalı
- (4)Adaylarda üniversite mezunu olma koşulunun getirilmesi
- (5)Diğer.....

18-Belediyelerde halkı ilgilendiren önemli kararların alınmasında "halk oylamasına" gidilmesi uygun mudur? () (1)Evet (2)Hayır (3)Fikrim yok

19-Yerel halk, belediye meclisi toplantıları ile ne ölçüde ilgilidir ? ()

- (1)ilgili (2)ilgisiz (3)kısmen ilgili (4) diğer

20-Cevabınız "ilgisiz" seçeneği ise; bunun nedeni sizce nedir? ()

- (1)Yerel halkın belediye hizmetlerini sadece yönetenlerin görevi olarak görmesi
- (2)Verilen hizmetlerden memnun olmaları
- (3)Katılıma istekli olsalar bile yasal düzenlemelerin yeterli olmaması
- (4)Genel kayıtsızlık ve ilgisizlik
- (5)Diğer

Katkılarınız için teşekkür ederiz.

ÖZGEÇMİŞ

Ahmet Uçar 1959 yılında Uşak-Banaz ilçesi Çiftlik Köyünde doğdu. İlköğrenimini köyünde, orta ve lise öğrenimini Uşak merkezde tamamladı. 1986 yılında Erzurum Atatürk Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesinden mezun oldu. Çeşitli liselerde öğretmenlik yaptı. Bu esnada Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde, “Yerinden Yönetim İlkesi Açısından İl Özel İdaresinin Statüsü” adlı tezi ile 1995 yılında Kamu Yönetimi alanında Yüksek Lisansını tamamladı. Aynı yıl Sakarya Üniversitesinde doktora çalışmasına başladı.

Halen Celal Bayar Üniversitesinde Okutman olarak görev yapmaktadır. Evli olup İngilizce bilmektedir.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMAN İNŞAAT MERKEZİ