

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN YEREL KAMU  
POLİTİKASI OLUŞTURMA VE UYGULAMA KAPASİTESİ:  
EYÜPSULTAN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

**Fahrettin GÜLLÜCE**

**DOKTORA TEZİ**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN**

**ŞUBAT - 2024**

**T.C.**  
**SAKARYA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN YEREL KAMU**  
**POLİTİKASI OLUŞTURMA VE UYGULAMA**  
**KAPASİTESİ: EYÜPSULTAN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Fahrettin GÜLLÜCE**

**Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi**

**“Bu tez 07/02/2024 tarihinde online olarak savunulmuş olup aşağıda isimleri bulunan jüri üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.”**

<b>JÜRİ ÜYESİ</b>	<b>KANAATI</b>
Prof. Dr. Musa EKEN	Başarılı
Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU	Başarılı
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Başarılı
Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA	Başarılı
Doç. Dr. İsmail EDİZ	Başarılı

## ETİK BEYAN FORMU

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

**Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?**

**Evet**

**Hayır**

(Etik Kurul izni gerektiren araştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütölen her türlü araştırmalar,
- İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dahil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması,
- İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar,
- Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar,
- Kişisel verilerin korunması kanunu gereğince retrospektif çalışmalar.)

**Fahrettin GÜLLÜCE**

**07/02/2024**

## ÖN SÖZ

Bu tez çalışmasının tamamlanmasına yoğun ilgisi, samimiyeti ve desteği ile büyük katkıları bulunan danışman hocam Prof. Dr. Musa EKEN'e ve tez izleme jüri üyesi hocalarım Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU ve Doç. Dr. İsmail EDİZ'e öncelikle teşekkür ederim. Savunma jürisinde yer alan Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL ve Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA'ya değerli öneri ve eleştirileri ile teze yaptıkları katkıları için teşekkür ederim. Tez konusunun belirlenmesi sürecindeki yönlendirme ve desteklerinden dolayı da önceki danışman hocam Prof. Dr. Hamza AL'a ayrıca teşekkürü bir borç bilmekteyim. Doç. Dr. Mehmet Bedii KAYA, Doç. Dr. Orhan Veli ALICI ve Dr. Ertuğrul Selçuk GÜLDÜLER'e de tüm akademik desteklerinden ötürü teşekkür ederim.

Başta, veri toplama sürecinde her türlü desteği sunan ve tecrübe ve bilgiye dayalı anlatımlarıyla çalışmanın geçerlilik ve güvenilirlik yönüne önemli katkı sunan Eyüpsultan Belediye Başkanı Deniz KÖKEN olmak üzere, politika aktörü olarak mülakat sürecine katılan ve etik gerekçelerden dolayı burada isimlerini açıkça zikredemediğim Eyüpsultan Belediyesi'nin yönetici ve uzman personellerine ve İslambey Mahallesi kentsel dönüşüm proje alanı ve Saçak Parseller kentsel dönüşüm proje alanından odak grup görüşmelerine katılım sağlayan değerli Eyüpsultan ilçesi sakinlerine tüm katkılarından ötürü teşekkür ederim. Veri toplamamda ve görüşme metinlerinin transkriptinde yoğun mesai harcayan değerli arkadaşlarım Av. Nutiye YILMAZ ve Hüseyin SARIYILDIZ'a ayrıca şükranlarımı sunarım.

Bu tez çalışmasını yürütmeye odaklandığım süreçte, eş, baba ve evlat olma sorumluluklarımı yerine getirmede göstermiş olabileceğim zorunlu zaafiyetlerden dolayı mahcubiyet hissettiğim aile üyelerimin her birine anlayış ve destekleri için teşekkür ederim.

**Fahrettin GÜLLÜCE**

**07/02/2024**

# İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>v</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>viii</b>
<b>ŞEKİL LİSTESİ</b> .....	<b>ix</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>x</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xi</b>

<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
--------------------	----------

## **1. BÖLÜM: POLİTİKA KAPASİTESİ VE YEREL KAMU POLİTİKASI**

<b>OLGULARININ ANALİZİ: TEORİK DERLEME</b> .....	<b>12</b>
--	-----------

1.1. Kapasite Kavramı ve Kapsamı .....	13
--	----

1.1.1. Kamu Yönetiminde Kapasite Söylemi Çeşitleri.....	13
---	----

1.1.2. Devlet Kapasitesi .....	17
--------------------------------	----

1.1.2.1. Fukuyama'nın Perspektifi .....	18
---	----

1.1.2.2. Painter ve Pierre'in Perspektifi .....	19
---	----

1.1.2.3. Mann'ın Perspektifi.....	19
-----------------------------------	----

1.1.2.4. Acemoğlu'nun Perspektifi.....	20
--	----

1.1.2.5. Değerlendirme .....	21
------------------------------	----

1.1.3. Politika Kapasitesi .....	22
----------------------------------	----

1.1.4. Politika Kapasitesi Endeksi .....	24
--	----

1.1.4.1. Bireysel Seviyede Politika Kapasitesi.....	27
---	----

1.1.4.2. Örgütsel Seviyede Politika Kapasitesi .....	27
--	----

1.1.4.3. Sistem Seviyesinde Politika Kapasitesi.....	29
--	----

1.1.5. Politika Kapasitesi ve Kamu Politikası Korelasyonu .....	29
---	----

1.2. Kamu Politikası: Tanımı ve Süreci .....	31
--	----

1.2.1. Kamu Politikası Tanımı .....	31
-------------------------------------	----

1.2.1.1. Literatürde Yer Alan Bazı Tanımlar .....	32
---	----

1.2.1.2. Kamu Politikası Yetkisi Kime Aittir? .....	33
---	----

1.2.1.3. Uygulanamayan Kararların Kamu Politikası Niteliği .....	34
--	----

1.2.2. Kamu Politikası Süreci .....	37
-------------------------------------	----

1.2.2.1. Karar Alma .....	39
---------------------------	----

1.2.2.2. Politika Uygulama.....	44
---------------------------------	----

1.3. Kapsam ve Sınırları ile Yerel Kamu Politikası .....	47
1.3.1. Rüşt Sorunsalı.....	48
1.3.2. Yerel Kamu Politikası Sınırı.....	50
1.3.2.1. Kamu Tüzel Kişiliği: Politika Özerkliği .....	50
1.3.2.2. Yetki Devri İlkesi .....	52
1.3.3. Devlet Şekillerine Göre Yerel Yönetimlerin Kamu Politikası Kudreti .....	53
1.3.3.1. Federal Devlet Modelinde Yerel Kamu Politikası Zemini.....	54
1.3.3.2. Üniter Devlette Yerel Kamu Politikası Zemini.....	58
<b>2. BÖLÜM: BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN POLİTİKA</b>	
<b>KAPASİTESİ ZEMİNİNİN ANALİZİ .....</b>	<b>63</b>
2.1. Türkiye’de Belediyelerin Politika Rüşdü Kazanma Süreci.....	63
2.1.1. Şehremanet ve Daire-i Belediye Dönemi .....	64
2.1.2. 1918-1930 Arası Erken Cumhuriyet Dönemi.....	66
2.1.3. 1580 sayılı Belediye Kanunu’na Göre Politika Rüşdü.....	70
2.2. Türkiye’nin Yerel Kamu Politikası Zemini.....	74
2.2.1. Yerel Yönetimlere Tanınan Nitelikler .....	75
2.2.1.1. Bir İdari Bölüme ve Sakinlerine Özgülenme .....	76
2.2.1.2. Demokratiklik ve Kamu Tüzel Kişiliği.....	78
2.2.2. Yerel Kamu Politikasının Konu Ölçütü: Mahalli Müşterek Hizmet .....	78
2.2.3. Merkezden Yerele Yetki Paylaşımı Uygulaması.....	81
2.3. İlçe Belediyesi Katmanı .....	83
2.3.1. İlçe Belediyesi Türleri ve Kuruluş Esasları .....	83
2.3.2. Büyükşehir İlçe Belediyeleri: ‘De Facto’ Hukuki Statü Olgusu.....	84
2.3.3. Farklı Statülü İlçe Belediyelerinin Yetki Bakımından Karşılaştırılması .....	87
2.4. Politika Kapasitesi Endeksi Açısından İlçe Belediyelerinin Görünümü.....	89
2.4.1. Analitik Boyut .....	89
2.4.1.1. Personel İstihdamı ve Standardizasyon İlkeleri .....	90
2.4.1.2. Bilişim Sistemleri ve Kanıta Dayalı Politika Zemini.....	94
2.4.1.3. Belediyelerde Politika Danışmanlığı.....	98
2.4.2. Operasyonel Boyut .....	103
2.4.2.1. Yönetim İşlevlerinde Yetkili Organlar ve Uzmanlaşma Konusu....	104
2.4.2.2. Hedeflere Bağlılık: Stratejik Plan .....	107

2.4.2.3. Mali Yönden Değerlendirme: Gelir, Bütçe ve Borçlanma Esasları	110
2.4.2.4. Performans Yönetimi	114
2.4.2.5. İdari Hesap Verebilirlik	118
2.4.2.6. Diğer Kurumlarla İlişkiler ve Paradiplomasi	123
2.4.2.7. Rol ve Sorumluluklarda Açıklık	128
2.4.3. Siyasal Boyut: Belediyelerin Altyapısal İktidarı	133
2.4.3.1. Paydaş Angajmanı ve Katılımı Süreci	133
2.4.3.2. Siyasal Sorumluluk ve Siyasal Hesap Verebilirlik	136
<b>3. BÖLÜM: BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN YEREL KAMU POLİTİKASI YAPMA KAPASİTESİ ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI</b>	<b>144</b>
3.1. Araştırmanın Problemi	144
3.2. Araştırmanın Amacı	144
3.3. Araştırmanın Sistematiği	147
3.3.1. Araştırmanın Yöntemi	147
3.3.2. Araştırmanın Evren ve Örnekleme	149
3.3.3. Verilerin Toplanması	151
3.3.4. Verilerin Geçerliliği ve Güvenilirliği: İnanırcılık	155
3.3.5. Verilerin Analizi	158
3.3.6. Politika Kapasitesi Taksonomisinin Operasyonelleştirilmesi	162
3.4. Nitel Verilerden Elde Edilen Bulgular ve Değerlendirme	169
3.4.1. Analitik Kapasiteye İlişkin Bulgu ve Değerlendirmeler	169
3.4.1.1. Analitik Yönlü İnsan Kaynağından Yararlanma	169
3.4.1.2. Politika Verilerini Toplama, İşleme ve Yayma Sistemleri	174
3.4.1.3. Değerlendirme	177
3.4.2. Operasyonel Kapasiteye İlişkin Bulgu ve Değerlendirmeler	180
3.4.2.1. Yönetim İşlevlerinde Uzmanlaşma	180
3.4.2.2. Hedeflere Bağlılık ve Performans Yönetimi	186
3.4.2.3. Mali Kaynakların ve İnsan Kaynağının Tahsisi	190
3.4.2.4. Kurum İçi Koordinasyon	198
3.4.2.5. İdari Hesap Verebilirlik	207
3.4.2.6. Kurumlar Arası Koordinasyon	216
3.4.2.7. Kurum Rolü ve Sorumluluklarında Açıklık	226

3.4.2.8. Değerlendirme .....	231
3.4.3. Siyasal Kapasiteye İlişkin Bulgu ve Değerlendirmeler .....	238
3.4.3.1. Paydaş Farkındalığı ve İletişim Becerileri: Bireysel Boyut .....	239
3.4.3.2. Belediye Organizasyonunun Siyasal Kapasitesi .....	245
3.4.3.3. Yerel Yönetim Sisteminin Sunduğu Siyasal Kapasite .....	262
3.4.3.4. Değerlendirme .....	278
<b>SONUÇ .....</b>	<b>284</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>298</b>
<b>EK.....</b>	<b>326</b>
<b>ÖZ GEÇMİŞ .....</b>	<b>337</b>



## KISALTMALAR

<b>KEP</b>	: Kayıtlı Elektronik Posta
<b>KDK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KMYKK</b>	: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>Kr.</b>	: Kuruş
<b>LGA</b>	: Local Government Association
<b>MBB</b>	: Marmara Belediyeler Birliği
<b>md.</b>	: madde
<b>MHP</b>	: Milliyetçi Hareket Partisi
<b>NLC</b>	: The National League of Cities
<b>PEPB</b>	: Performans Esaslı Program Bütçe
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TBB</b>	: Türkiye Belediyeler Birliği
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TDBB</b>	: Türk Dünyası Belediyeler Birliği
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>TL</b>	: Türk Lirası
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UCLG</b>	: United Cities and Local Governments
<b>UCLG-MEWA</b>	: United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Regional Organization
<b>vb.</b>	: ve benzeri
<b>vd.</b>	: ve diğerleri
<b>VET</b>	: Verimlilik, Etkililik, Tutumluluk
<b>WUC</b>	: World Urban Campaign
<b>YİKOB</b>	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
<b>YYGM</b>	: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü
<b>1580 sayılı BK</b>	: 1580 sayılı Belediye Kanunu
<b>5393 sayılı BK</b>	: 5393 sayılı Belediye Kanunu
<b>5216 sayılı BBK</b>	: 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

**5366 sayılı Kanun** : Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Painter ve Pierre'in Kapasite Tasniflendirmesi .....	23
<b>Tablo 2:</b> Politika Kapasitesi: Beceri ve Kaynaklar .....	25
<b>Tablo 3:</b> Politika Kapasitesi Bileşenleri Açılımı Tablosu .....	26
<b>Tablo 4:</b> Türkiye'de Belediyelerin Gelişim Süreçleri Tablosu .....	67
<b>Tablo 5:</b> Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri Tablosu .....	83
<b>Tablo 6:</b> İlçe ve Büyükşehir İlçe Belediyesi Yetki Karşılaştırma Tablosu .....	88
<b>Tablo 7:</b> Belediyelerin Personel İstihdam Kriterleri Tablosu .....	93
<b>Tablo 8:</b> Dört Farklı Tipte Kent Bilgi Sisteminin Özellikleri Tablosu .....	95
<b>Tablo 9:</b> Belediyelerin Bilişim Sistemi Yetki Görünümü Tablosu .....	96
<b>Tablo 10:</b> E-Belediye Bilgi Sistemi Modülleri Tablosu .....	97
<b>Tablo 11:</b> Hedef Kartı Örneği Tablosu .....	109
<b>Tablo 12:</b> Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden BİB Payı Hesaplama Tablosu .....	112
<b>Tablo 13:</b> Belediyelerin İzin veya Onaya Tabi İşlemleri Tablosu .....	126
<b>Tablo 14:</b> Paydaş Etki/Önem Matrisi Tablosu .....	134
<b>Tablo 15:</b> Veri Gruplarının Yöntem Bazında Dağılımı Tablosu .....	152
<b>Tablo 16:</b> Katılımcılara Uygulanan Görüşme Yöntemi, Kod ve Süre Dağılımı Tablosu .....	154
<b>Tablo 17:</b> Betimsel Analiz İçin Baz Alınan Tema ve Kategoriler Tablosu .....	160
<b>Tablo 18:</b> Politika Kapasitesinin Operasyonelleştirilmesi Tablosu .....	163
<b>Tablo 19:</b> Eğitim Durumu ve Ünvana Göre Personel Sayıları Tablosu .....	172
<b>Tablo 20:</b> Analitik Kapasite Durum Değerlendirme Tablosu .....	179
<b>Tablo 21:</b> Meclis Üyeleri Eğitim Durumu Tablosu .....	182
<b>Tablo 22:</b> Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm Bütçe Tablosu .....	191
<b>Tablo 23:</b> İstanbul'daki Sair Belediyelerin Kentsel Dönüşüm Faaliyetleri Bütçe Tablosu .....	193
<b>Tablo 24:</b> Bazı İstanbul İlçe Belediyelerinin Çıktı-Sonuç Değerlendirme Görünümü Tablosu .....	194
<b>Tablo 25:</b> Bazı İstanbul İlçe Belediyelerinin Personel Gider Oranı Tablosu .....	197
<b>Tablo 26:</b> C16 Grubundaki Bazı Belediyelerin Müdürlük Sayısı Tablosu .....	199
<b>Tablo 27:</b> Eyüpsultan Belediyesi İç Koordinasyon Toplantı Çeşitleri Tablosu .....	203

<b>Tablo 28:</b> Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm İş Akış Şemaları Aşama Tablosu .....	205
<b>Tablo 29:</b> Eyüpsultan Belediyesi İç Koordinasyon Eğitimleri Tablosu .....	206
<b>Tablo 30:</b> Eyüpsultan Belediyesi 2019-2022 İç Denetim Faaliyetleri Tablosu .....	207
<b>Tablo 31:</b> İstanbul İlçe Belediyeleri İç Denetçi Kadro Tahsis/Doluluk Sayıları Tablosu .....	210
<b>Tablo 32:</b> İstanbul İlçe Belediyeleri Teftiş Kurulu Varlık/ Hiyerarşik Bağlılık Tablosu .....	212
<b>Tablo 33:</b> Bazı İstanbul İlçe Belediyelerinin Teftiş Kurulları 2019-2022 Faaliyet Tablosu .....	213
<b>Tablo 34:</b> Mülkiye Teftiş Kurulu 2019-2022 Belediye Denetim Sayıları Tablosu .....	215
<b>Tablo 35:</b> Eyüpsultan Belediyesi'nin E-Yazışma Projesi Yazışma Verileri Tablosu .....	218
<b>Tablo 36:</b> İlçe Belediyelerinin KEP Üzerinden Yaptığı Yazışma Verileri Tablosu ...	219
<b>Tablo 37:</b> 2019-2024 Arası İBB'nin Kentsel Dönüşüm Alan İlanları Tablosu .....	228
<b>Tablo 38:</b> Operasyonel Kapasite Durum Değerlendirme Tablosu .....	237
<b>Tablo 39:</b> Eyüpsultan Belediyesi Hizmet İçi İletişim Becerileri Eğitim Verileri Tablosu .....	243
<b>Tablo 40:</b> İstanbul İlçe Belediyelerinin Uluslararası Kuruluş Üyeliklerine İlişkin Veriler .....	257
<b>Tablo 41:</b> Eyüpsultan Belediye Başkanı'nın Ulaşılabilirliği Dair Veri Tablosu .....	260
<b>Tablo 42:</b> KDK Örnek Karar ve Tavsiye İçerikleri Tablosu .....	265
<b>Tablo 43:</b> Eyüpsultan Belediyesi Toplam Borç Stoğu ve Gelir-Gider Dengesi Tablosu .....	273
<b>Tablo 44:</b> Siyasal Kapasite Durum Değerlendirme Tablosu .....	281
<b>Tablo 45:</b> Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Kentsel Dönüşüm Alanında Politika Kapasitesi Görünümü Tablosu .....	291
<b>Tablo 46:</b> Politika Kapasitesi İyileştirme Önerileri Tablosu .....	294

## ŞEKİL LİSTESİ

<b>Şekil 1:</b> Kurumsal Kapasite Venn Şeması .....	15
<b>Şekil 2:</b> Yönetim Kapasitesi Üçgeni .....	19
<b>Şekil 3:</b> Politika Kapasitesi Ana Olgusunu Şekillendiren Dış Etmenler .....	145
<b>Şekil 4:</b> Nitel Veri Analiz Süreci .....	159
<b>Şekil 5:</b> Önceden Yapılandırılmış Vaka Modeli Sıralaması .....	159

## ÖZET

**Başlık:** Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Yerel Kamu Politikası Oluşturma ve Uygulama Kapasitesi: Eyüpsultan Belediyesi Örneği

**Yazar:** Fahrettin GÜLLÜCE

**Danışman:** Prof. Dr. Musa EKEN

**Kabul Tarihi:** 07/02/2024

**Sayfa Sayısı:** xi (ön kısım) + 325 (ana kısım) + 11 (ek)

Bu tezin amacı büyükşehir ilçe belediyelerinin yerel kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitelerinin araştırılmasıdır. Amartya Sen'in 'değer verilen fonksiyonlar' vurgusundan hareketle araştırmanın kapsamı kentsel dönüşüm politikaları ile çerçevelenmiştir. Araştırmanın evreni büyükşehir ilçe belediyeleri, örnekleme ise Eyüpsultan Belediyesi'dir. Politika kapasitesi endeksi olarak Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisinden yararlanılmıştır. Araştırma nitel araştırma yönteminin usul ve esaslarına göre yürütülmüştür. Veri toplamada görüşme, odak grup görüşmesi ve doküman incelemesi gerçekleştirilmiştir. Yerel politika aktörleri ile görüşme, kentsel dönüşüm politikalarının doğrudan muhatabı olan vatandaşlarla odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Çalışma bulgularının genellenebilirliğini sağlayabilmek amacıyla, doküman incelemesinde her kategoride en az dört veya beş belediyenin dokümanları incelemeye tabi tutulmuştur. Elde edilen veriler betimsel analiz yöntemine göre analiz edilmiştir. Analizde yukarıda bahsi geçen politika kapasitesi taksonomisi hazır şablon olarak kullanılmıştır. Taksonominin belediyelere uyarlanmış bir şekilde operasyonelleştirilmesi yapılarak, elde edilen veriler analitik, operasyonel ve siyasal kapasite bölümlerindeki alt başlıklarda değerlendirilmiştir. Analizde esas alınmak bir matematiksel modelleme yapılmıştır. Çalışma sonucunda, büyükşehir ilçe belediyelerinin analitik ve siyasal kapasitelerinin makul durumda olduğu, buna karşın özellikle organizasyon ve sistem seviyesinde operasyonel kapasitelerinin kentsel dönüşüm politikaları açısından yeterli olmadığı bulgularına ulaşılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikası oluşturma kapasitesinden söz edilebilmekteyken, oluşturdukları politikaların uygulanmasında politika rüştlerinin veya fiil ehliyetlerinin sınırlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bulgulardan hareketle, büyükşehir ilçe belediyelerinin organizasyon ve sistem seviyesinde operasyonel kapasitelerinin iyileştirilmesi ile ilgili bir takım önerilerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Politika Kapasitesi, Politika Kapasitesi Taksonomisi, Büyükşehir İlçe Belediyesi, Kentsel Dönüşüm

## ABSTRACT

**Title of Thesis:** Local Public Policy Formulation and Implementation Capacity of The Metropolitan County Municipalities: The Sample of Eyupsultan Municipality

**Author of Thesis:** Fahrettin GÜLLÜCE

**Supervisor:** Prof. Dr. Musa EKEN

**Accepted Date:** 07/02/2024

**Number of Pages:** xi (pre text) + 325 (main body) + 11 (add)

The aim of this thesis is to investigate the capacities of metropolitan district municipalities in formulating and implementing local public policies. Taking inspiration from Amartya Sen's emphasis on 'valued functions', the research is framed within the scope of urban transformation policies. The universe of the study comprises metropolitan district municipalities, with Eyupsultan Municipality serving as the sample. Wu, Ramesh, and Howlett's policy capacity taxonomy is utilized as the policy capacity index. The research is conducted according to the principles and methods of qualitative research. Data collection involves interviews, focus group discussions, and document analysis. Interviews are conducted with local policy actors, while focus group discussions involve citizens directly affected by urban transformation policies. To ensure the generalizability of the study findings, documents from at least four or five municipalities in each category are examined. The collected data is analyzed using descriptive analysis methods. The aforementioned policy capacity taxonomy is used as a template in the analysis. The taxonomy is operationalized to fit municipalities and the data obtained is evaluated under the subheadings of analytical, operational, and political capacities. A mathematical modeling is employed as the basis for analysis. As a result of the study, it is found that the analytical and political capacities of metropolitan district municipalities are reasonable, but their operational capacities, particularly at the organizational and systemic levels, are insufficient for urban transformation policies. While metropolitan district municipalities demonstrate the capacity to formulate urban transformation policies, it is concluded that their capacity to implement these policies is limited. Based on these findings, some recommendations are made for improving the operational capacities of metropolitan district municipalities at the organizational and systemic levels.

**Keywords:** Public Policy, Policy Capacity, Policy Capacity Taxonomy, Metropolitan County Municipality, Urban Renewal

# GİRİŞ

## Araştırmanın Konusu

Belediyeler, günümüzde vatandaşlar için, hemen her konuda ilk başvuru noktası haline gelmiştir. Uygulamada, bir telekomünikasyon şirketinin sorumluluk alanına giren internet bağlantı sorunu veya elektrik enerjisi sağlayıcısı bir şirketin sorumluluk alanına giren elektrik kesintisi ile ilgili olsa dahi, vatandaşların, yetki, sorumluluk gibi hususlara bakmaksızın hemen her konuda belediyelerden çözüm bekledikleri örneklere rastlanmaktadır. Esasen, 1980 sonrası kamu yönetimi felsefesinde yaşanan paradigmasal değişimler de yerindelik (subsidiarity) ilkesine yaptıkları vurgu ile yerel yönetimlere, vatandaşın bu tutumu ile uyumlu bir rol ve nitelik vermektedir (Doğan, 2016: 88). Bununla birlikte, ‘Gündem 21’ başlıklı eylem planıyla, içerisinde bulunduğumuz yüzyılda belediyelerden beklenti skalası gündelik ihtiyaçların çok daha ötesini kapsayacak şekilde genişlemiştir.

En temel hedefi sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek olan Gündem 21 isimli eylem planının, bu hedefi ayakta tutacak sütunlarından biri de sürdürülebilir şehirlerin varlığı olmuştur. Birbirinden farklı kentsel ihtiyaçların karşılanmasını bütüncül ve geniş bir perspektif ile planlamak suretiyle, günü kurtarmaktan ziyade gelecek nesillerin de rahatlıkla istifade edebileceği yaşanabilir şehirler inşa etmek şeklinde özetlenebilecek olan sürdürülebilir şehir anlayışı, belediyelerin bu hedefe özgülenmiş kapasitelerinin gerek varlığını gerekse de sürdürülebilirliğini gerektirmektedir. Zira sürdürülebilir şehir meselesi sadece merkezi yönetimlerin değil, belediyelerin de ana aktör olarak konumlanmasını gerektiren bir konudur. Bu nedenle, Gündem 21’in zaman bakımından kapsamının beşte birlik kısmının geride kaldığı şu dönemde, megakent İstanbul’daki belediyelerin politika oluşturma ve uygulama kapasitelerinin mevcut durumu araştırmaya değer niteliktedir.

Belediyelerin yerel kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitelerine odaklanılmasının bir diğer sebebi de ülkemizde il özel idaresi, belediye ve köy olarak çeşitlenmekte olan mahalli idareler arasında belediyelerin öncü rol üstlenmiş olmasıdır. Türkiye Belediyeler Birliği'nin TÜİK verilerine dayandırarak yayınladığı genel istatistik bilgileri, belediyelerin bu rolünü doğrular niteliktedir. Sayıları 1397'yi bulan



belediyelerin idari sınırları içerisinde yaşayan ve bir belediyeden hizmet alan nüfus oranı toplam nüfusun % 93'üne tekabül etmesidir (Türkiye Belediyeler Birliği [TBB], t.y.).

Belediye hizmetlerinin yukarıda açıklanan geniş kapsamlı yönünün yanı sıra, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin kapasitesi ve gücünü artırma potansiyelleri bulunduğu tespitlerini de gözönünde bulundurmak gerekmektedir. Zira devletin bizzat üstlendiği faaliyetler ile kapasite değişkenleri arasında olumsuz yönde anlamlı ilişki bulunduğu dair çalışmalar (bkz. Fukuyama, 2015: s. 35-36) söz konusudur.

Bu genel anlayış ile uyumlu olarak, uluslararası literatürde '*devolution*' (merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve fon transferi) şeklinde anılan uygulama ile merkezi yönetimi güçlendirmeyi amaçlayan ülke örnekleri söz konusudur. Bu yöntemi benimsemiş ülkelerden biri olan İngiltere'de, kararların, bu kararlardan etkilenen yerel halka, toplumlara ve ticari kuruluşlara daha yakından oluşturulmasını garantiye alma noktasında '*devolution*' uygulamasının rolüne vurgu yapılmaktadır (Local Government Association [LGA], t.y.b). Bununla birlikte, bu uygulamanın temel saiklerinden biri merkezi yönetimin kapasitesini pekiştirmektir. Sonuç olarak, belediyelerin yapabilirlik sınırları devletin gücü bakımından bir gösterge olma niteliği taşımaktadır.

Yukarıda açıklanan hususlar belediyelerin politika kapasitesi bakımından durumlarının araştırılmasında motivasyon unsuru olmuştur. Dolayısıyla, araştırmanın konusu İstanbul ilçe belediyeleri gibi, diğer büyükşehir ilçe belediyelerine nispeten büyük ölçekli belediyelerin, günlük işlerden ziyade, Amartya Sen'in yapabilirlik yaklaşımı ışığında toplumun değerli gördüğü ve stratejik karar almayı gerektiren politika alanları hakkında, yerel kamu politikası oluşturma ve uygulamadaki performanslarına etki eden politika kapasitesine odaklanmıştır.

Araştırmanın kapsamı İstanbul'un Eyüpsultan Belediyesi, vaka sınırlaması ise bu belediyenin kentsel dönüşüm konusunda karar alma ve uygulama kapasiteleri olarak belirlenmiştir. Kapsam olarak bu ilçenin belirlenme sebepleri, kentleşme açısından eski yerleşim yeri olması, birçok tarihi merkeze ve kültür varlıklarına sahip olması ve bu ilçede yaşayan nüfus sayısının İstanbul'daki ilçe nüfusu ortalamasına göre çok düşük veya çok yüksek olmamasıdır. Burada ifade edilen dayanakları açıklamak gerekirse, Eyüpsultan ilçesi İstanbul'un sur dışındaki ilk büyük yerleşmesi olarak bilinmektedir (Erbey, 2004: s. 82). Bununla birlikte, Eyüpsultan ilçe sınırlarının meskun mahal niteliği, örneğin 2008 yılında kurulan Başakşehir ilçesine göre belki de kıyaslanamayacak ölçüde

eskiye dayanmaktadır. Ayrıca, adı geçen ilçede, yeni kurulan ilçelere kıyasla çok fazla olduğu bilinen doğal ve kültürel miras unsuru yapıların korunması, sürdürülebilir şehir ve toplum hedefine odaklı kentsel dönüşüm anlayışının önem verdiği hususlardandır (Mondini, 2019: 130). Bu yönleriyle, kentsel dönüşüm konusunda bu ilçe örneğinin daha anlamlı veriler ihtiva edebileceği göz önünde bulundurulmuştur. Nüfus yoğunluğu ile ilgili istatistiki verilere bakıldığında da bu ilçe özelinden ulaşılabilecek verilerin İstanbul geneli ile ilgili fikir sunma potansiyelinde bir tutarsızlık görülmemiştir. Öyle ki, ADNKS'nin 2020 yılı verilerine göre Eyüpsultan ilçe nüfusunun 405.845 olduğu görülmektedir. 2020 yılı nüfusu 15.462.452 olan ve 39 ilçeye sahip İstanbul ilinin ilçe başına nüfus ortalaması ise 396.474'dür (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK] ..., t.y.).

Vaka olarak ele alınması planlanan kentsel dönüşüm başlığı bir yerel kamu politikası olarak taşıdığı önemden dolayı tercih edilmiştir. Bu tercihte, kamu politikasının zaman içerisindeki gelişimine odaklı çalışmada John W. Kingdon'ın Birleşik Devletler federal hükümetindeki sağlık ve ulaşım politikaları üzerinden sonuca ulaşmış olmasından esinlenilmiştir (Kingdon, 2014: s. 4). Nitekim, kentsel dönüşüm konusu da, en az sağlık ve ulaşım politikaları kadar, toplumun yaşamına doğrudan etki eden çok boyutlu bir politika alanıdır. Bir tanımlamada kentsel dönüşüm, “kentsel sorunlara çözüm üretmek amacıyla, değişime uğrayan bir bölgenin ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel koşullarına kalıcı bir çözüm sağlamaya çalışan kapsamlı bir vizyon ve eylem olarak” betimlenmektedir (Thomas, 2003'ten aktaran Polat ve Dostoğlu, 2007). Bu kapsamlı yönlerine ek olarak kentsel dönüşüm uygulamaları, Birleşmiş Milletler'in tavsif ettiği sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden biri olan ‘sürdürülebilir şehir ve toplum’ başlığı ile de sıkı sıkıya bağlantılıdır.

Tüm bu hususlar ışığında, bir politika alanı olarak kentsel dönüşümün gerek uluslararası toplum gerekse de bizzat yerli vatandaşlar tarafından “değer verilen işlev” olarak görüldüğü kanaatine varılmış, bu nedenle de belediyelerin politika oluşturma ve uygulama kapasitelerinin araştırılmasında baz alınabilecek bir vaka olduğu değerlendirilmiştir. Zira sürdürülebilir kentsel dönüşümden, trafik yoğunluğu, otopark alanı yetersizliği vb. gibi tüm kentsel sorunları bertaraf ederek toplumun yaşam kalitesini yukarı yönde etkileyecek uygulamaları barındırması beklenmektedir.

Burada şunu ifade etmek gerekir ki araştırmanın odaklandığı nokta genel belediye hizmetlerinden memnuniyetin araştırılması değildir. Bu nedenle ve sürdürülebilir

kalkınma hedefleri ile alakalı vaka seçimi konusunda seçici davranma eğilimi nedeniyle, zabıta hizmetleri, katı atık toplama, kültürel etkinlikler vb. gibi günlük belediye hizmetleri araştırmaya dahil edilmemiştir.

### **Araştırmanın Önemi**

Belediyeler hakkında yazılmış yüksek lisans ve doktora tezleri ile akademik makaleler incelendiğinde, ağırlıklı olarak, belediyelerin sosyal politika, kadın ve çocuk politikaları, cinsiyet ayrımı gibi konular ve kamu yönetiminde paradigma değişiminin getirisi olan yerel yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, e-devlet gibi kavramlara belediyelerin adaptasyonu konularının ele alındığı gözlemlenmiştir.

Bununla birlikte, belediyelerle ilgili akademik çalışmaların belediye hizmetleri hakkında vatandaşın memnuniyetini ve hizmet algısını ölçmeye ve vatandaş memnuniyetinin cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi vb. faktörlere göre farklılaşmasının araştırılmasına odaklandığı dikkat çekmektedir. “Belediye Hizmetlerinde Vatandaş Memnuniyeti: Silifke Örneği” başlıklı yüksek lisans tezi (Alptürker, 2010), “Belediye Hizmetlerinde Vatandaş Memnuniyeti Ölçümü: Selçuklu Belediyesi Örneği” adlı makale (İnce & Şahin, 2011), “Belediye Hizmetleri ve Vatandaş Memnuniyeti: Uşak Belediye Örneği” adlı makale (Akyıldız, 2012), “Vatandaşın Kamu Hizmeti Kalitesi Algısı: Doğu Anadolu Büyükşehir Belediyeleri Örneği” başlıklı doktora tezi (Yıldırım, 2018), “Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerde Vatandaş Memnuniyeti: Elazığ Belediyesi” başlıklı makale (Yücel, Yücel & Atlı, 2012), “Alanya’daki Belediye Hizmetleri Performans Algısının Değerlendirilmesi Üzerine Örnek Bir Çalışma” adlı makale (Er, 2018) bu çalışmalara örnek olarak gösterilebilir.

Burada sayılabilecek çalışmalar bunlarla sınırlı değildir. Çeşitli belediyelerin araştırma evreni olarak seçildiği ve vatandaşların belediye hizmet algılarının araştırıldığı birçok çalışmanın bulunduğu görülebilmektedir. Bu çalışmalarda genellikle araştırma evreni olarak Anadolu’daki çeşitli iller veya yerleşim birimlerinin seçilmiş olması, İstanbul ilçe belediyelerinin tercih edildiği çok sayıda çalışma olmaması dikkat çekmektedir. İstanbul ile ilgili karşımıza çıkan az sayıda çalışmalardan biri “Kentsel Kamu Hizmetlerinden Tatmin Düzeyi: İstinye-İstanbul Örneği” başlıklı makaledir (Bozlağan, 2004). Bahsi geçen çalışmada ise merkezi hükümet, belediye ve muhtarlık arasında karşılaştırma

yapıldığı, halkın bu kurumlardan en fazla hangisinin hizmetlerinden memnun olduğunu araştırıldığı görülmektedir.

Kamu kurumlarının politika kapasitesi ile ilgili çeşitli araştırmalar yürütülmüştür. Kalkınma Ajanslarının politika kapasitesine odaklandığı görülen bu çalışmalardan birinde politika kapasitesi yapısal, organizasyonel ve kurumsal boyutlara ayrılarak incelenmiştir (Yalçın, 2016). Kapasite ile ilgili diğer çalışmaların ise devlet kapasitesi, idari kapasite ve yönetsel kapasite kavramlarını tercih etmeleri dikkat çekmektedir. Belediyelerin yönetsel kapasitesini araştıran bir çalışmada yönetsel kapasite bileşenleri insan kaynakları yönetimi, mali yönetim, bilgi teknolojileri yönetimi ve fiziksel varlıkların yönetimi şeklinde dört farklı unsur olarak sıralanmıştır (Kocaoğlu, 2013). Bu çalışmada belediyeleri bir siyasi iradenin yönlendirmesi hususunun yönetsel kapasiteye etkisinin araştırılması gerektiği vurgulanmıştır (Kocaoğlu, 2013: s. 259).

Politika kapasitesi ile ilgili yürütülen araştırmaları, genel olarak, devlet ön planda tutularak hazırlanmış olmaları gerekçesiyle, belediyelere uyarlamak mümkün görünmemektedir. Belediyelerin yönetsel kapasitesi ile ilgili aşağıda bahsi geçen çalışmada ise politikaların uygulanmasına olumlu katkıda bulunacak olan vatandaş katılımı ve angajmanı gibi bileşenlerin eksikliği göze çarpmaktadır. Nitekim belediyelerin politika kapasitesi ile ilgili Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisi baz alınarak yürütülecek bir nitel araştırma, gerek politika yapıcılarının gerekse de vatandaşların kendi sözcükleri ile ifade ettikleri detaylı görüşler sayesinde, belediyelerin politika kapasitesi hakkında çok perspektifli karmaşık analizler sunabilme potansiyeline sahiptir. Ayrıca, nitel araştırma kapsamında kullanılacak olan odak grup görüşmesi yönteminin, vatandaşları adeta birer eş araştırmacı olarak çalışmaya dahil etmek suretiyle, politika yapıcılarının bakış açılarından farklılaşmış görüşlerle desteklenen ve bu şekilde kaynak çeşitliliği ile pekiştirilen bir politika kapasitesi verisi sunma ihtimali de göz önünde bulundurulmalıdır.

Yerel yönetimlerin yönetsel kapasitelerinin farklı ülke örneklerini kıyaslama yöntemiyle irdelendiği çalışmalar literatürde mevcuttur. Karşılaştırmalı perspektifle, belediyelerin kapasitelerine odaklanmış çalışmalardan biri “Belediyelerde Yönetsel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi ve Arizona Eyaleti Belediyeleri Örneklerinin Karşılaştırılması” başlıklı doktora tezidir (Uçar Kocaoğlu, 2013). Bu çalışmada nüfusu 100.000 ila 250.000 arasında olan İç Anadolu Bölgesi belediyeleri ile Arizona

Eyaleti'ndeki belediyelerin idari kapasitelerinin kıyaslanması ve bu yolla kapasite gelişimi için yorum ve önerilerde bulunulmasının amaçlandığı ifade edilmektedir. Yine bu çalışmada, İç Anadolu bölgesindeki belediyelerde çalışanların %71'inin hizmet sunumunda problem yaşadıklarını ifade ettikleri bulgusuna yer verilmiştir. Bunun nedeni olarak da “kanundan kaynaklanan eksiklikler” ve “bilgi teknolojileri eksikliği” hususlarının ön plana çıktığı vurgulanmıştır.

Özellikle, İstanbul'daki ilçe belediyeleri için birer sorun alanı olan ve diğer konulara nazaran daha çok bütçe ve daha geniş yetki gerektiren kentsel dönüşüm gibi alanlarda belediyelerin politika kapasitelerinin ölçümüne ilişkin kamu politikası perspektifi ile yürütülmüş çalışma konusunda bir boşluk olduğu gözlemlenmiştir. Yukarıda da açıklandığı üzere, incelenen çalışmalarda belediye hizmetlerinden vatandaşın duyduğu memnuniyet ve bu memnuniyete etki eden faktörlere yoğunlaşıldığı görülmektedir. Ancak, belediyelerin yerel kamu politikası oluşturmak ve uygulamakla sorumlu aktörlerin görüşlerine, belediyelere verilen yetkilere, belediyelerin mali sağlığına ve önemli sorunlara uygulanacak kamu politikası yeterliliğine veya kapasitesine ilişkin analiz yapmaya odaklanmış herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır.

Ayrıca, bu çalışmanın yerel kamu politikası kavramının pekişmesi konusunda da literatüre katkı yapacağı değerlendirilmektedir. Çünkü, yapılan yazın taraması ile edinilen izlenim sonucunda, kamu politikasının “hükûmetlerin yapmayı seçtiği veya seçmediği her şey” tanımı (Dye, 1972: s. 1) doğrultusunda, birer yerel yönetim unsuru olan belediyelerin kamu politikası oluşturup oluşturamayacağı tartışmalı olduğunu (Özel, 2015: s. 39-42) ifade etmek olasıdır. Bu nedenle kamu politikası alan yazınında, yerel kamu politikası kavramının daha fazla yer edinmesine ve gelişimine katkı sunmak amacıyla, araştırma konusu olarak tasviri yapılan konu seçilmiştir. Zira yerel kamu politikası kavramına atıf yapılan, bu kavramın analiz edildiği çok sayıda çalışmaya rastlanmamış, bu konudaki nadir çalışmalardan biri olarak Mehmet Özel'in editörlüğünde hazırlanan “Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası” başlıklı kitap çalışması incelenebilmiştir.

Sonuç olarak literatürde, idari ve mali özerklik tanınmış bir şekilde kamu tüzel kişiliğine haiz yerel idari otorite olarak tanımlanan belediyelerin, doğrudan yerel halk tarafından seçilen belediye başkanı ve meclisi ile kamu politikası oluşturma konusundaki kapasitelerine ilişkin durum analizlerinin yapılması ve yerel kamu politikası kavramının

tartışılması ve açıklanması konularında bir boşluk olduğu gözlemlenmiştir. Araştırmaya önem katan bir diğer husus olarak da şunu ifade etmek mümkündür. Bu çalışmada yer alan politika kapasitesi taksonomisi bazında analiz edilen bulguların incelenmesi neticesinde, yerel politika aktörleri, bilişim sistemleri ile veri toplama veya kent konseyleri gibi mekanizmaları çalıştırmak vd. gibi bileşenlerin politika kapasitesine ne şekilde etki ettiğini daha bütüncül bir şekilde görebilir. Vatandaşlar ise politika yapımı süreçlerine katılım sağlayarak belediyelerin politika kapasitelerini olumlu yönde hareketlendirme imkanları veya belki de bu şekilde sorumlulukları bulunduğu yönündeki farkındalıklarını pekiştirebilir.

### **Araştırmanın Amacı**

Nitel araştırmalarda araştırma amacı, genellikle, araştırmanın genel hedefini ve hangi amaçlara matuf olarak yürütüldüğünü belirten açıklayıcı bir ifade ile açıklanmaktadır. Bu araştırmanın amacı da, Eyüpsultan örneğinden elde edilecek bulgular ışığında, büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesini keşfetmektir. Bu amaç doğrultusunda nitel araştırma modeline uygun olarak genel araştırma sorusu ve alt araştırma soruları belirlenmiştir. Bu bağlamda, araştırmanın ana sorusu “*büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesinin durumu nedir?*” şeklindedir. Bu ana soruyu rafine eden alt sorular ise;

- “Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesinin bileşenleri nelerdir?”,
- “Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitelerini inşa eden bileşenler ne şekilde tasnif edilebilir?”,
- “Büyükşehir ilçe belediyelerinin sürdürülebilir politika alanları için politika oluşturmada ve uygulamada karşılaştıkları kısıtlar nelerdir?”,
- “Büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumlulukları ile kapasite bileşenleri arasında adil denge söz konusu mudur?”
- “İstanbul büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet verdikleri nüfus büyüklükleri göz önünde bulundurularak, bu belediyelere daha fazla yetki, mali kaynak vb. gibi imkanlar tanıyan imtiyazlı bir statüye ihtiyaç var mıdır?” şeklindedir.

Araştırma, bu sorulara cevap arama amacına göre tasarlanmıştır. Bunun için de veri toplama, analiz etme ve yorumlama gibi adımlardan oluşan analitik bir süreç

uygulanmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesinin analizinde, Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisi bir model olarak kullanılmıştır.

### **Araştırmanın Yöntemi**

Bu araştırma nitel araştırma modelinin esaslarına göre yürütülmüştür. Araştırma açısından veri üçgenlemesini geçerli kılacak şekilde görüşme, odak grup görüşmesi, doküman incelemesi ve gözlem teknikleri kullanılmıştır.

Çalışmanın ideal evreni, İstanbul'daki büyükşehir ilçe belediyelerindeki kentsel dönüşüm politikalarının oluşması ve uygulanmasında doğrudan rol alan politika aktörleri olarak belirlenmiştir. İdeal evrenin araştırma evrenine indirgenmesi ise Eyüpsultan Belediyesi'ndeki kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili politika yapıcılarının ve bu politikalarından doğrudan etkilenen vatandaşların araştırma evreni olarak ele alınması ile gerçekleştirilmiştir. Örneklem seçiminde "*olasılıklı olmayan amaçlı örnekleme*" yöntemi benimsenmiştir. Politika aktörlerinin oluşturduğu araştırma evreni içerisinde belediyede aktif olarak politika oluşturan, politika süreci içerisinde politika kapasitesine ilişkin kısıtlarla bizzat karşılaşan karar alıcılar örneklem olarak seçilmiştir. Kasti örneklem seçimi yoluyla, Belediye Başkanı, Başkan Yardımcısı, Meclis İmar Komisyonu Başkanı, Kentsel Dönüşüm Müdürü, Bilgi İşlem Müdürü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü teknik personelleri gibi politika aktörleri ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada vatandaşların görüş ve düşüncelerine ilişkin veri toplamak amacıyla odak grup görüşmesi yöntemi kullanılmıştır. Odak grup görüşmesi katılımcıları belediyenin kentsel dönüşüm politikalarına doğrudan muhatap olmuş vatandaşlar arasından seçilmiştir. Burada belediyenin, her birinde farklı kentsel dönüşüm politikası uyguladığı iki farklı mahalledeki kentsel dönüşüm projesinden bizzat etkilenenleri kapsayan araştırma evreni içerisinde iki odak grup belirlenmiştir. Eyüpsultan ilçesi İslambey Mahallesi'ndeki kentsel dönüşüm projesinin hak sahiplerinden 6 kişi ve Saçak Parseller olarak adlandırılan Çırçır, Karadolap, Yeşilpınar, Akşemsettin ve Alibeyköy mahallelerini kapsayan alanda yürütülen kentsel dönüşüm uygulamasının hak sahiplerinden 6 kişi ile odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiştir.

Doküman incelemesi yöntemi bu araştırmanın veriye dayandırılmasında kullanılan diğer yöntemdir. Bu kapsamda belediyelerin görev, sorumluluk ve yetkileri, mali kaynak ve insan kaynağı gibi temel kapasite bileşenlerinin anlaşılması açısından birincil kaynak

konumundaki mevzuat incelenmiştir. İncelenen mevzuat içerisinde kanun ve yönetmelikler gibi normlar hiyerarşisinin hemen her kademesinden unsurlar bulunmaktadır. Bunun dışında belediyenin stratejik planı, performans programları, faaliyet raporları, bütçeleri, meclis karar tutanakları gibi kamusal dokümanlar incelemeye alınmıştır. Bunun haricinde, 100'den fazla verisetini içeren bir bilgi föyü oluşturularak kurumdan veri toplanmıştır.

Bu çalışma kapsamında elde edilen verilerin analizinde betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisi, buradaki betimsel analiz süreci için tematik çerçeve olarak kullanılmıştır. Bahse konu taksonomi tablosu veri işleme açısından kullanışlı kategori ve temalar içerdiğinden, kodlardan temalar, temalardan da kategoriler oluşturma uygulamasına ihtiyaç duyulmamıştır. Bahsi geçen politika kapasitesi endeksi belediye özelinde kullanılacak şekilde operasyonelleştirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesi ile ilgili kanaat sunmada bu çalışma kapsamında geliştirilen bir matematiksel modellemeden yararlanılmıştır. Araştırmanın yöntemine ilişkin detaylı açıklamalar bu çalışmanın üçüncü bölümünde yapılmıştır.

Araştırmanın sınırlılıklarını şeffaf bir şekilde açıklamanın, araştırmanın geçerliliği ve güvenilirliği ile ilgili olumlu algı oluşturacak yönleri bulunmaktadır. Her araştırmada olduğu gibi bu araştırmada da bir takım kısıtlarla karşılaşmıştır. Bu sınırlılıklar gerek örneklem belirleme gerekse de veri toplama ve analiz aşamalarında söz konusu olmuştur. Bilindiği gibi, nitel araştırmalar, genellikle, nicel araştırmalara kıyasla çok daha sınırlı bir grup ile yürütülebilmektedir. Zira anket gibi çok daha geniş kitlelerin kısa sürede görüş bildirebildiği uygulamalar nitel araştırmalarda kullanılamamaktadır. Bu nedenle, ideal evreni temsil edecek şekilde genelleme yapmak için ek önlemler gerekebilmektedir. Bu araştırmada Eyüpsultan Belediyesi'nin iç ve dış paydaşlarından toplamda 23 kişi ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerden bazıları 2 saatten fazla sürmekle beraber, ortalama görüşme süresi 1 saat olmuştur. Bu uzunluktaki görüşmelere dair ses kayıtlarının transkript ve düzenleme işlemi için yoğun mesai harcamak gerekmiştir. Bu nedenle, benzer işlemleri, eş zamanlı olarak, aynı çalışma kapsamında farklı belediyelerde uygulamak imkan dahilinde olamamıştır. Zira araştırmanın kendisi de bir azami süreye tabidir. Benzer şekilde, odak grup görüşmesi uygulamalarında, 6 vatandaştan oluşan 2 farklı gruptan, aynı gün ve saatte toplanabilmek amacıyla randevu alabilmek de çalışma



kapsamında karşılaşılan bir başka kısıt olmuştur. Zaman kısıtının yanı sıra açıklanan bu kısıtlar nedeniyle, benzer işlemleri, eş zamanlı olarak, aynı çalışma kapsamında farklı belediyelerde uygulamak imkanlar dahilinde olamamıştır.

Genelleme ile ilgili sorunu aşabilmek adına veri üçgenlemesinin faydalarından yararlanılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda veri toplama aracı olarak kullanılan doküman incelemesi işlemlerine her bir kategori için İstanbul'un örnekleme yöntemiyle seçilen en az dört belediyesinin dokümanları da dahil edilmiştir. Dolayısıyla, veri analizinde Eyüpsultan Belediyesi'nin verilerine ek olarak farklı belediyelerin verileri de değerlendirilmiştir. Doküman incelemesi yapılan belediyelerin seçiminde, siyasi parti bakımından çeşitlilik oluşturulmaya dikkat edilmiştir. Yani AK Parti tarafından yönetilen belediyeler ve CHP tarafından yönetilen belediyeler eşit sayıda kapsama dahil edilmiştir. Araştırmanın sınırlılıklarından biri olarak da araştırmanın yürütüldüğü süre içerisinde, İslambey Kentsel Dönüşüm Projesi'yle ilgili plan hakkında idare mahkemesi tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilmesinden bahsetmek mümkündür. Zira bu karar projenin uygulama aşamasına geçişini ister istemez geciktirmiştir. Bir kısıt olarak, bu gecikmenin vatandaşları yıpratma seviyesinin, bu mahalleden odak grup görüşmesine katılan katılımcıların görüş ve anlatımlarına etki ettiği gözlemlenmiştir.

### **Tezin Yapısı**

Araştırma 3 ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, politika kapasitesi ve kamu politikası gibi kavramların tanıtılması ve bunların birbirleriyle ilişkisinin açıklanmasına yönelik teorik çerçeveye ayrılmıştır. Wu, Ramesh ve Howlett'in bu çalışmada tematik çerçeve olarak kullanılan politika kapasitesi taksonomisinin detayları da burada ele alınmıştır. Yine bu bölümde, belediyelerin kamu politikası rüştü, yerel kamu politikası kavramı üzerinden açıklanmıştır. Belediyeleri birer kamu politikası aktörü haline getiren kamu tüzel kişiliği ve yetki devri müesseseleri bu açıklamanın temel bileşenleri olarak yer almıştır. Yerel yönetimlerin kamu politikası rüştünün devlet şekillerine göre gösterdiği değişimi açıklayabilmek amacıyla, federal ve üniter devlet modellerinden örnekler de bu bölümde tahlil edilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde Türk yerel yönetim tarihi içerisinde belediyelerin politika rüştü kazanma serüveni 1800'lü yıllardan başlamak suretiyle açıklanmaya çalışılmıştır. Burada belediyelerin karar alma ehliyetlerine odaklanılmıştır. Halihazırdaki yerel yönetim

sisteminin belediyelere politika yapma ehliyeti sunan nitelikler de burada incelenmiştir. Bu kapsamda belediyelere tanınan nitelikler; bir idari bölüme ve o bölümün sakinlerine özgülenme başlıkları altında yerel yönetimlerin coğrafya ve insan unsurları açıklanmıştır. Belediyelerin yerel kamu politikası rüştünün konu ölçütü olarak da mahalli müşterek hizmet söylemi analiz edilmiştir. Bölümün devamında, büyükşehir ilçe belediyesi modelinin hukuki statüsü ve geleneksel ilçe belediyeleri ile yetki bakımından farkları açıklanmıştır. Daha sonra bu karşılaştırma biraz daha derinleştirilerek, Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi endeksi baz alınarak büyükşehir ilçe belediyeleri ve geleneksel ilçe belediyelerinin politika kapasitesi bakımından görünümüleri irdelenmiştir. Tezin üçüncü bölümü, Eyüpsultan Belediyesi ölçeğinden hareketle İstanbul büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesinin keşfine yönelik alan araştırmasına ayrılmıştır. Bu bölümde araştırmanın yöntemi, evren ve örnekleme, verilerin toplanma şekli, verilerin geçerlilik ve güvenilirlik veya bir başka deyişle inandırıcılığı ve verilerin ne şekilde analiz edileceği açıklanmıştır. Daha sonra, betimsel analiz yöntemine göre, Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksomosindeki tema ve kategorilere göre 16 alt başlıkta analiz işlemi gerçekleştirilmiştir.

# 1. BÖLÜM: POLİTİKA KAPASİTESİ VE YEREL KAMU POLİTİKASI OLGULARININ ANALİZİ: TEORİK DERLEME

Sanayi devrimi öncesinde devlete ve topluma yön verecek politikalar salt merkezi yönetimlerin sorumluluk alanında görülmekteydi. Yerel yönetimleri bu konuda iddialı olmaya sevk eden uygun bir zemin söz konusu değildi. Ancak, yerel yönetimleri birer kamu politikası aktörü yapacak bu zemin, sanayi devriminden bu yana şehirlerin artan önemine paralel olarak istikrarlı bir gelişme göstermiştir. Bu gelişme içerisinde ortaya çıkan yeni durum yerel yönetimleri ergin kılmış ve politika kapasitesi oluşturma ve ihtiyaçlara göre var olan kapasiteyi artırma zorunluluğu içerisinde bırakmıştır.

Teorik derleme bölümünde tercih edilen başlık ve ele alınan kavramların ana konu ile bağlantısının açıklanması, muhtemel kafa karışıklığının önüne geçmede önemlidir. Bu bölüm, büyükşehir ilçe belediyelerinin politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin analizine dayanak oluşturacak teorik çerçeveye ayrılmıştır. Bu kapsamda, öncelikle kapasite kavramı farklı türleri ile ele alınmıştır. Devlet kapasitesi ve politika kapasitesi kavramları tanımlandıktan sonra, birbirleri arasındaki ilişkinin ve birbirlerini etkileme yönlerinin altı çizilmiştir. Bu çalışmanın tasarımında, büyükşehir ilçe belediyesi modelinin politika kapasitesi, Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisi baz alınarak irdelenmesi tercih edildiğinden, bahse konu taksonominin detayları ve genel esasları da bu bölümde açıklanmıştır. Zira bu taksonomi, veri analizinde kullanılacak modellemenin kuramı niteliğindedir.

Bu çalışmanın amaçlarından biri yerel kamu politikası kavramının kamu politikası literatüründeki hacmini artırmaktır. Bu nedenle, kamu politikası oluşturma ehliyetinin merkezi idarenin tekelinde olup olmadığı sorunsalı çerçevesinde, yerel yönetimlerin politika rüştü, kamu tüzel kişiliği ve yetki devri müesseseleri üzerinden tartışılmıştır. Devlet şekillerinin yerel yönetimlerin politika rüştüne etkisi bakımından fikir oluşturmak amacıyla da üniter ve federal devlet modellerinden örneklere yer verilmiştir.

Türkçe'de politika kelimesi, İngilizce'deki 'politics' ve 'policy' kelimelerinin her ikisini ifade etmek için de kullanılmaktadır. Bu çalışmada, gerek 'kamu politikası' gerekse de 'politika kapasitesi' söz öbeklerinde yer alan 'politika' sözcüğü, 'policy' yani siyasa kavramına denk gelecek şekilde kullanılmıştır. Kamu politikası kavramındaki politika (policy) veya siyasa kelimesi, ulaşım, şehircilik gibi alanların her birini spesifik olarak

vurgulamak amacıyla kullanılan ve ihtisaslaşmaya atıf yapan bir kavramdır. Siyasi faaliyetin sadece burada ele alınan yönleriyle sınırlı olmamakla birlikte, genelde devletlerin, genel kurallarla belirlenmiş düzeni oluşturmak üzere, özelde ise her bir kamu kurumunun genel kurallara bağlı kalarak ihtisaslaştığı alanda yaptığı her faaliyet birer kamu politikası örneğidir.

### **1.1. Kapasite Kavramı ve Kapsamı**

Siyaset terminolojisindeki birçok mefhum örneğinde olduğu gibi, kapasite kelimesinin su yüzüne çıkışının da yine Latin dili mecrasında gerçekleştiği görülmektedir. Merriam-Webster gibi çok boyutlu sözlüklerde, Latin dilindeki ‘capac-’ve ‘capax’ kelimelerinin sentezinden oluşmuş capacitat- ve capacitas kelimeleri, kapasite kelimesinin tarihi ve etimolojisindeki çıkış noktaları olarak gösterilmektedir (Merriam-Webster ..., t.y.a). Kavramın karşılık geldiği kelimeler olarak da yasal yetki, yetkinlik veya yeterlik, bir şeyin, yerin kapsamı veya kullanım alanını vurgulamak amacıyla tercih edilen istiap hacmi, sığa, sığdırma sınırı, işletmesel üretim hacmi, bir bireyin ussal ve fiziksel yeteneği gibi muadil ve açıklayıcı kelimeler sıralanmaktadır. Tüm bunlar bir arada düşünüldüğünde ise kapasite kavramını, bir amacı gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulacak güç ve yapabilme kabiliyeti şeklinde çerçevelemek mümkün görünmektedir. Kavramın İngilizce karşılığı olan ‘capacity’ ile yine İngilizcedeki ‘capability’ söylemi eş anlamlı kelime ilişkisi içerisindedirler. Dahası, kapasite olgusu, tüm bu yönleri ve bir amacı gerçekleştirmeye yönelik maddi, manevi imkân ve kabiliyetlere olan yakın ilgisi nedeniyle ‘yapabilirlik’ (capability) yaklaşımına konu edilmiştir.

#### **1.1.1. Kamu Yönetiminde Kapasite Söylemi Çeşitleri**

Kamu yönetiminde kapasite konusuna odaklanmış akademik çalışmalarda isimlendirme tercihlerinde, edat niteliğindeki unsurların çeşitlilik gösterdiği göze çarpmaktadır. Örnek vermek gerekirse, devlet gücünün bir indikatörü olarak ‘idari kapasite’ (bknz. Adriaensen, 2016; Gökçe, 2006), kamu yönetiminin ‘kurumsal kapasitesi’ (bknz. Sadioğlu vd., 2020), yönetsel kapasite (bknz. Uçar Kocaoğlu, 2013), devlet politika kapasitesi (bknz. Painter & Pierre, 2005), devlet kapasitesi (bknz. Geddes, 1996 ve Barma vd., 2014) gibi söz öbeklerinin mevcudiyeti söz konusudur. Ne var ki söz gelişi yönetsel kapasite ile idari kapasite veya kurumsal kapasite söz öbeklerinin beheri

için farklı tanımların mı geçerli olduğu sorusu açıklanmaya muhtaçtır.\* Bu söylemler için geliştirilen tanımlar üzerinde yapılacak analizin bu konuda bir fikir oluşturabileceği düşünülmektedir. Çalışmanın bu bölümünü çok fazla tanıma boğmamak adına, bunlardan her biri için en fazla üç tanıma yer verilecektir.

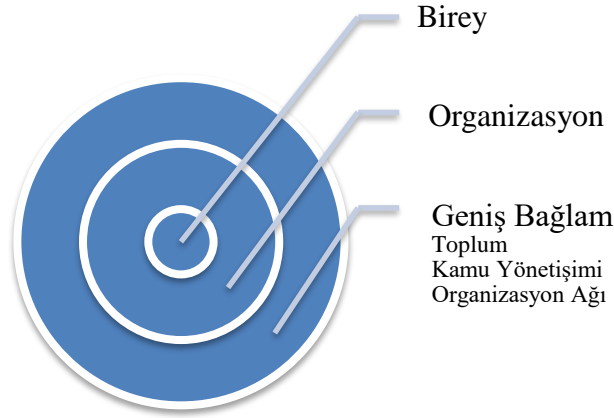
İdari kapasite söylemini tercih edenlerin yaptığı tanımlara bakıldığında, “işlevleri yerine getirme, sorunları çözme ve amaç ve hedefleri belirleme ile bunların gerçekleşmesini başarabilme yeteneği” (Jänicke, 2001’den aktaran Adriaensen, 2016: s. 50) şeklindeki tanım ve gösterge idari kapasite ve etkili idari kapasitenin bir çeşit kombinasyonu olarak “belirli görevleri ifa etme potansiyeli ve yönetim organlarının hareket kabiliyeti” (Nelissen, 2002) şeklindeki tanımlama ilk etapta göze çarpmaktadır. Bunların yanısıra 1973 yılında konuyu ele alan Caiden, idari kapasitenin “belirlenen görevlerin doğasını, bu görevleri ifa etmeye elverişli düzenlemeleri ve bu görevlerin belirlendiği, düzenlemelerin oluşturulduğu çevreyi göz önünde bulundurarak organizasyon vasıtasıyla arzu edilen sonuçları elde etme kapasitesi” olarak tasvir edilen bir alıntıya yer vermiştir (1973). Ayrıca, Caiden kalkınma ve idari reform bileşenleri ile bağlantı kurduğu idari kapasite kavramı üzerinde 1950’lerden itibaren geçerliliğini sürdüren bir belirsizliğin söz konusu olduğunu vurgulamaktadır. Belirsizliğin giderilmesi çabalarındaki perspektifler farklılaştıkça bir anlam çeşitliliği yaşanmıştır. Zira Grindle ve Hilderbrand’ın, mefhumu sürdürülebilirlik penceresinden tanımlama yoluna gitmesi gibi, konuya farklı perspektiflerden yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Benzer şekilde, sürdürülebilir kalkınma perspektifinden idari kapasite tanımı geliştiren BM idari kapasiteyi; “birey, organizasyon veya organizasyonel birimlerin işlevleri etkili, yeterli ve sürdürülebilir bir tarzda yerine getirebilme yeteneği” olarak dikkate almaktadır (Adriaensen, 2016: s. 50).

Kurumsal kapasite söylemi ile ilgili geliştirilen tanımlara bakıldığında çerçevenin çok da farklı olmadığı göze çarpmaktadır. Kurumsal kapasite söz öbeği de uluslararası toplum unsurları tarafından “bir organizasyonun, bilgi, liyakat, sistem ve kurumlar marifetiyle sosyal ve ekonomik hedefleri belirleme ve aynı zamanda gerçekleştirme kabiliyeti” olarak açıklanmaktadır (Institute for Transportation & Development Policy [ITDP], 2016). Her ne kadar doğrudan kurumsal kapasite söylemini tercih etmemiş olsa da, Fukuda-Parr vd. kurumsal kapasite konusuna odaklı çalışmalarında kurumsal kapasiteyi

---

\* Çünkü literatürde, bunlar arasında herhangi bir farklılık gözetmeksizin, sadece kapasite kavramının tanımlanması ile kurumsal kapasite veya idari kapasitenin açıklandığı çalışmalar mevcuttur (bknz. Arap, 2020).

dolaylı olarak “fonksiyonları yürütme, sorun çözme, amaç belirleme ve gerçekleştirme becerisi” şeklinde tanımlamışlardır (2002: 9). Bununla birlikte, zaman içerisinde gitgide değişmesi nedeniyle, kurumsal kapasite kavramı hakkında ‘evrime tabi kavram’ yakıştırması söz konusu olmuştur. Yaşanan evrim neticesinde kavramın artık bireyler ve organizasyonlar arası etkileşimlerin dayanağını biçimlendiren ve sivil toplum kuruluşlarından şirketlere, bireylerden kamu kurumlarına kadar farklı unsurları kapsayan uygun çevreyi (enable environment) yansıttığı ve beş farklı seviyenin toplamından ibaret olduğu ifade edilmektedir. Bu seviyeler ise Şekil 1’de gösterildiği gibi, birey, organizasyon ve organizasyon ağları, kamu yönetimi ve normlar ile toplumu içeren geniş bağlam seviyeleridir (Willems & Baumer, 2003: s. 10-12).



**Şekil 1:** Kurumsal Kapasite Venn Şeması

**Kaynak:** Segnestam vd. 2003’ten uyarlayan Willems & Baumer, 2003: s. 11

Yönetmel kapasite söyleminin ihtivasına gelince, yönetmel ibaresinden ne anlaşılması gerektiği hususu önemli rol oynamaktadır. Yönetmel teriminin semantiğinde yönetim ‘işleri ile ilgili’, ‘idari’ anlamları yer almaktadır (Türk Dil Kurumu [TDK], t.y.a). Çalışmalarında yönetmel kapasite söz öbeğini tercih edenlerin, kavramın İngilizce terminolojisindeki karşılığı için kullandıkları unsur da idari (administrative) kelimesi olmuştur (bknz. Şengül, 2007; Uçar Kocaoğlu, 2013: s. v). Dolayısıyla idari kapasite ile yönetmel kapasite söylemlerini ayırıştırmanın ne kadar doğru olduğu ayrıca tartışma konusudur. Yönetmel kapasite, Fayol’un yönetmel doktrinine göre kurum veya organizasyonların hiyerarşik anlamda üst katmanları ile bağdaştırılan, bir diğer deyişle hiyerarşik üstleri ilgilendiren bir gereksinimdir (Şengül, 2007). Bu zaviyeden bakıldığında yönetmel (managerial) kapasite, “beşeri, fiziksel, finansal ve enformasyonel

kaynakları tanzim etmek, geliştirmek, yönlendirmek ve kontrol etmek” olarak tanımlanan versiyonundan biraz daha farklı olarak, kurum veya organizasyonların beklenmeyen bir şok ile karşılaştıklarında, kriz yönetimi bağlamında devreye girmesi beklenen ekstra becerileri olarak tasvir edilmektedir (O’Toole Jr & Meier, 2011: 182).

Yukarıdaki tanımlar bir bütün olarak değeriendirildiğinde, birbirleri arasında birçok ortak noktanın söz konusu olduğu görülmektedir. Zira potansiyel, beceri, kabiliyet ve yetenek kelimeleri, her bir tanım için kesişim küme unsurları olarak göze çarpmaktadır. Farklılığın ise yönetim kademesinin, sokak seviyesi bürokratların veya bütün olarak organizasyonun kapasitesi gibi, neyin/kimin kapasitesi sorusuna verilen cevaplarda ve tanımlayıcıların bakış açılarında zuhur ettiği gözlemlenmektedir. Ancak kurumsal kapasite, idari kapasite ve yönetsel kapasite söylemlerini müştereken “kurumların, dış etkenleri takip etmek ve değışimlere adapte olmak anlamında güncellik vizyonu ve uzun vadeli bakış açısıyla, asli sorumluluklarını yerine getirme, kriz ve sorun çözecek yönetsel adımları atma, hedef belirleme ve bunları gerçekleştirme kabiliyeti” şeklindeki kompozit tanım etrafında çerçevelemek mümkün görünmektedir. Diğer yandan, devlet kapasitesi, idari kapasite ve politika kapasitesi terimleri için tamamen farklı tanımlar geliştirme eğilimleri de mevcuttur. Painter ve Pierre bu eğilimi sergileyenlerin açık birer örneğidir. Bu anlayışa göre, idari kapasite hizmet sunumunda ihtiyaç duyulan insan kaynağı ve fiziksel kaynakların verimli ve rasyonel bir şekilde yönetilme kabiliyeti iken, politika ve devlet kapasiteleri yönetimin farklı boyutlarına işaret etmektedir.\*

Esasen, kapasite söylemlerinin tamamına değinebilmek veya yukarıda lafzedilenleri kapsamlı bir şekilde açıklayabilmek tezin kapsamını tolere edilemeyecek boyutta genişletme ihtimali barındırmaktadır. Kaldı ki, alan yazınında veya günlük hayatta karşılaşılabilecek kapasite söylemleri bunlarla da sınırlı değildir. Yerel kapasite, süreç kapasitesi vd. gibi çok farklı söylem çeşitleri söz konusudur. Bu nedenle, nispeten yaygın denilebilecek bazı kapasite söz öbekleri yüzeysel şekilde açıklanmıştır. Diğer yandan, lafzı geçen kapasite söylemlerinin manalarına da tezin ilgili bölümlerinde açıklık getirilecektir. Şimdi devlet kapasitesi ve çalışma konusunun ana bileşenlerinden olan politika kapasitesi kavramları açıklanacaktır.

---

\* Politika ve devlet kapasitesi terimleri aşağıda ayrı bölümlerde açıklanacağından burada Painter ve Pierre’in ilgili tanımlarına yer verilmemiştir.

### 1.1.2. Devlet Kapasitesi

Devlet kapasitesi kavramlaştırması meselesine diğer söylem tercihlerine nazaran daha fazla mesai harcandığı dikkat çekmektedir. Konu ile ilgili daha yoğun bir literatür niceliği mevcuttur. Kavramın içeriği hakkında da yine perspektif farklılaşmasına bağlı olarak hatırı sayılır oranda çeşitliliğin ortaya çıkmış olduğu bir vakiydir. Öyle ki devlet kapasitesi, ekonomik yönden salt kamu hizmetlerini finanse edecek vergi toplama becerisi olarak görülmekte iken, siyasal anlamda ve politik sosyoloji alanında çok daha geniş bir çerçeveye yayılmaktadır. Bu çerçeve içerisinde, devlet kapasitesini devlet egemenliğinin veya iktidarının bir göstergesi olarak görmek de önemli bir yer tutmaktadır. Yine devlet kapasitesine ilişkin geliştirilen yaklaşımlar incelendiğinde, devletin ampirik boyutuna daha fazla vurgu yapıldığı, yani devletin işlev ve görevlerini yerine getirirken politika belirleme ve bunları kararlı bir şekilde uygulama konusundaki başarısına odaklanıldığı görülmektedir. Söz konusu kavramın nasıl tanımlanması gerektiği konusunda ise bir bütün olarak güçlü devleti tanımlama çabası ile Fukuyama, devlet kapasitesi – politika kapasitesi ayrımı ile Painter ve Pierre, altyapısal iktidar tanımlaması ile Mann ve ekonomik yaklaşımı ile de Acemoğlu'nun görüşleri kâfi derecede açıklayıcıdır.

Bu perspektiflere geçmeden önce, bu çalışmanın bağlamı açısından devlet kapasitesi ile politika kapasitesi arasındaki ilişkiye değinmekte fayda bulunmaktadır. Devlet kapasitesi, modern devletler için, hemen herkes tarafından zorunlu oldukları varsayılan çekirdek işlevleri yürütebilme becerisi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma, Tilly, Mann ve Levi'nin bu konudaki görüşlerinin bir kombinasyonu niteliğinde eklemlenen çekirdek işlevler ise “dış tehditlerden koruma, iç düzeni sağlama, ekonomik devrimin sürmesi için zorunlu temel altyapıyı sağlama ve idare etme ve gelir oluşturma” şeklinde sıralanmaktadır. Bu tanım doğrultusunda, devlet kapasitesi, kaynak oluşturma kapasitesi, zorlayıcı güç kullanma kapasitesi ve idari kapasite boyutlarına ayrılarak operasyonelleştirilmektedir (Hanson & Sigman, 2021).

Yukarıdaki açıklamalardan devlet kapasitesinin sadece devlet tüzel kişiliğine özgü bir gösterge olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Öyle ki zor kullanma, siyasal egemenliğin güvencelerinden biridir. Bu yönüyle de zor kullanma yetkisi bir tekeldir (Bayram, 2012). Çünkü, devletin unsurlarından biri olan egemenliğin taşıdığı belki de en belirgin nitelik tekliğidir. Bu yargı özellikle de üniter devletler için geçerlidir (Gözler,



2012: s. 131). Dolayısıyla, devlet kapasitesinin, devlet tüzel kişiliğinin, egemenliğin gereklerini yerine getirmede gösterdiği becerilerle ilgili olduğunu söyleyebiliriz.

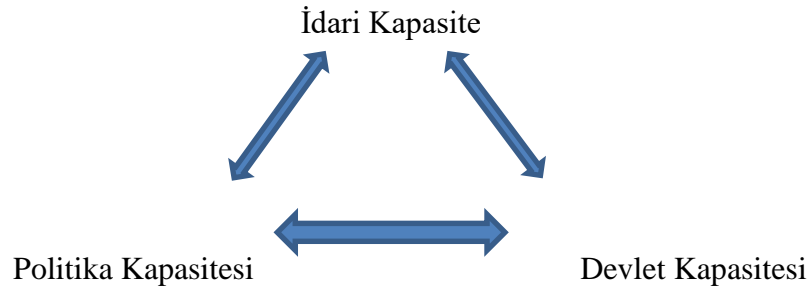
Tabii devlet kapasitesinin makul bir seviyede tutulabilmesi *Leviathan*'ın kol sayısı ve çeşitliliğindeki ideallığe bağlıdır. İşte, politika kapasitesi bu noktada devlet kapasitesi ile ilişkilendirilmektedir. Politika kapasitesinin, bu ideallığı sağlamada devlet kapasitesinin başvurduğu bir araç olarak düşünülmesi mümkündür. Zira devlet kapasitesinden farklı olarak politika kapasitesi bir tekellik unsuru değildir. Devletin çizdiği sınırlar çerçevesinde, devlet tüzel kişiliğinden farklı kamu tüzel kişiliklerinin de kendilerine özgü politika kapasitesi bulunmaktadır. Farklı kamu tüzel kişiliklerinin politika kapasitesi, esasen devletin iç düzen kurma becerisinin ürettiği bir sonuçtur. Karar alma ehliyeti tanınan bu tüzel kişilerin politika kapasitesinin ise devlet kapasitesindeki kırılganlık oranını konsolide etme rolü bulunmaktadır.

### **1.1.2.1. Fukuyama'nın Perspektifi**

Devletler, kendilerinden beklenen hizmetleri temin etme kapasitelerine bağlı olarak güçlü veya güçsüz şeklinde nitelendirilebilmektedir. Devlet kapasitesi hakkında en fazla başvurulan kaynaklardan biri olduğu dikkat çeken Fukuyama, aldığı kararları, belirlediği politikaları zorla uygulayabilen devletler için güçlü devlet tanımlaması yapmaktadır (Fukuyama, 2015: s. 33). Bu şekilde getirilen güç tanımı kapasite kavramının anlaşılmasına ışık tutacaktır. Zira Fukuyama, güç ile kapasite kavramları arasında herhangi bir ayırım gözetmemekte, bu iki kavramı birbirlerinin yerine kullanmaktadır (Fukuyama, 2015: s. 30). Fukuyama'nın devlet inşası olarak isimlendirdiği işlem bir çeşit kapasite artırımı olarak görülebilir. Fukuyama'nın bunu sağlamak için önerdiği yöntem ise devletin bütçesinin veya vergi gelirlerinin artırılması, insan kaynağının artırılması vd. değil, 'daha küçük ama daha güçlü devlet' sloganı ile açıkladığı devletin ilgi ve faaliyet alanlarını azaltmak olmuştur. Ona göre, kapasitesi yeterli bir devlet için olmazsa olmaz meziyetler olan karar almak ve uygulayabilmek koşullarının eş zamanlı olarak gerçekleşmesi ancak bu şekilde mümkündür. Şunu da vurgulamak gerekir ki güçlü devleti kapasitesi yeterli devlet olarak görmek Fukuyama'ya has bir tercih değildir. Söz gelimi, Miş de güçlü devlet söyleminin bizatihi devlet kapasitesinin kifayeti anlamına geldiğini savunmaktadır (Miş, 2020).

### 1.1.2.2. Painter ve Pierre’in Perspektifi

Painter ve Pierre devlet kapasitesini sosyolojik bir perspektifle, devletin toplumla ilişki kurmadaki marifetine endekslemek suretiyle tanımlama yoluna gitmiştir. Bu anlayışa göre, her biri yönetim kapasitesinin (governing capacity) birer bileşeni olan politika kapasitesi, idari kapasite ve devlet kapasitesi söylemleri analitik olarak farklı anlamları ihtiva etmektedir. Bununla birlikte, yazarlar bu üç olgu arasında döngüsel bir ilişki olduğunu da kabul etmektedir (Painter & Pierre, 2005: s. 3).



**Şekil 2:** Yönetim Kapasitesi Üçgeni

**Kaynak:** Painter & Pierre, 2005: s. 3

Painter ve Pierre’in devlet kapasitesi için geliştirdikleri tanım “kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesi için sosyal ve ekonomik destek ve rızayı mobilize etme kabiliyeti” şeklindedir. Burada, söz konusu tanım ile paralel olarak devlet kapasitesinin, devlet ve toplum arasındaki ilişkiye odaklı olduğu, idari çıktılar ve politika ürünlerinin yanısıra sonuçların başarı seviyesinin ayrıca önem arz ettiği savunulmaktadır (Painter & Pierre, 2005: s. 2).

### 1.1.2.3. Mann’ın Perspektifi

Devlet kapasitesinin bazı yazınlarda Mann’ın altyapısal iktidar tanımlaması ile özdeşleştirilerek açıklandığı görülmektedir (bknz. Acemoğlu vd., 2015). Yine kavramlaştırmada Mann’ın altyapısal iktidarına gönderme yapanların sayısı azımsanamayacak niceliktedir (Gökçe & Gökçe, 2015). Bu durum muhtemelen, Mann’ın despotik iktidardan farklılaştırdığı altyapısal iktidar (infrastructural power) için yaptığı “devletin fiilen sivil topluma nüfuz etme ve siyasal kararları tüm ülke çapında uygulayabilme kapasitesi” (Mann, 1984) tanımlamasından ileri gelmektedir.

Burada göze çarpan ‘topluma nüfuz etme’ ve ‘ülke çapında’ vurguları devlet kapasitesi ile özdeşleştirme meselesinin anlaşılması açısından özel ilgi gerektirmektedir. Öyle ki

karar alma ve uygulama, despotik iktidarın da kaçınılmaz olarak yaptığı işlevlerdendir. Ayırışma, karar alma ve uygulama yönteminde ve kapsayıcılığında belirler. Altyapısal iktidarın nişanesi, karar almada ve uygulamada toplumun her kademesine dokunması, toplumun her katmanının ekonomik durumundan sosyal algılarına kadar farkında olması, toplumun beklentilerini, olası tepkilerini göz önünde bulundurması, kamuoyu desteğini önemli bir güdüleyici olarak görmesidir. Ayrıca, kaynak dağıtımı, hizmet sunumu ve genel olarak siyasal kararların yer yönünden kapsamına ülkenin doğusundan batısına, kuzeyinden güneyine en ufak bir istisna şerhi konulmaması da bir diğer altyapısal iktidar gereksinimidir.

Mann'a göre modern devletler, eskisinden farklı olarak artık gündelik yaşama adamakıllı tesir etme noktasında teknik ve yapısal hemen tüm imkânlarla sahiptir. Buradan hareketle de Mann, bu devasa gücü kimin kontrol edeceği konusunu ön plana çıkarmaktadır (Mann, 1984). Kapitalist demokrasiler için söz konusu kontrol mekanizmasının bir özerk devlet elitine tevdi edilme ihtimali düşüktür. Buralarda altyapısal iktidarı güçlendiren veya kullanışlı hale getiren yegâne unsur sosyal devrimin desteğidir. Despotik yönden zayıf altyapısal yönden güçlü devletlerde despotik boşluk bireyler ve toplumun nispeten daha zayıf grupları ile ilişki kurmadaki güç marifetiyle doldurulmaktadır (Mann, 1984).

Bu ana hatlar doğrultusunda altyapısal iktidarın, vatandaşa önemli kamu politikaları hakkında tamamen özgür iradeleri ile hikmet-i hükümet (raison d'état) dedirtebilme kabiliyeti olarak görülmesi mümkündür. Nihayetinde altyapısal iktidar, açıklandığı şekilde toplumsal rıza ile bütünleşmiş uygun politika altyapısının varlığına atfedilen önem çerçevesinde devlet kapasitesi olgusu ile özdeşleştirilmektedir.

#### **1.1.2.4. Acemoğlu'nun Perspektifi**

Devlet kapasitesinin açıklandığı zeminlerden biri de devlet ekonomisidir. Üretim, üretilenin dağıtımı ve tüm bu döngünün yaşandığı ilişkiler ağı olan ekonomi ile kapasite konusu bağlantısı, bir devletin ekonomik açıdan durumunun bizzat kendi kapasitesinin temel göstergelerinden biri olduğu gerçeğine dayanmaktadır. Bir diğer bağlantı noktası da kapasiteye özgü değerli işlevleri yerine getirebilme mottosunda olduğu gibi, devlet ekonomisi için halkın refah seviyesini artırma çabasının, ekonomi için her zaman temel amaç niteliğinde olmasıdır (Erol, 1992). Bu ilişkiyi biraz daha öteye taşıyacak şekilde, devlet kapasitesinin doğrudan, "devlete kamusal mal ve hizmet üretme imkânı veren

güçlü bir mali yönetimin ürünü” olarak görülmesi (Geloso & Salter, 2020) de söz konusudur. Üstelik devlet kapasitesi gereksinimi algısının, devletin ekonomiye müdahale etme gereksinimi algısı ile ardarda (tandem) geliştiği de tarihi perspektife konu edilmiş bir önermedir (Geddes, 1996: s. 15). Tarihi süreç içerisinde Charles Tilly’nin de devlet kapasitesini devletin gelir artırma kudretine indirgediği ifade edilmektedir (Besley & Persson, 2010). Güncel ekonomi literatüründe devlet kapasitesinin, yasal devlet kapasitesi ve mali devlet kapasitesi şeklinde boyutlandırılmak suretiyle ele alındığı, kamusal mal ve hizmetlerin ulaştırılabilmesi veya bunların toplumun farklı kesimleri arasında yeniden dağıtımının kotarılabilmesi açısından, esas gereklilik olarak görülen mali boyutun ise devletin vatandaşlardan vergi yoluyla elde ettiği geliri artırma maharetini kapsadığı ifade edilmektedir (Cárdenas, 2010; Acemoğlu vd., 2011’den aktaran Savoia & Sen, 2015). Acemoğlu’nun, devlet kapasitesine bu perspektiften yaklaşanların başında geldiğini söylemek mümkündür. Ekonomik başarının veya başarısızlığın müsebbibinin doğrudan güçlü veya zayıf devlet kapasiteleri olduğu tezini savunan Acemoğlu (2015), güçlü bir mali kapasite ile bürokratik ve idari kapasiteyi de ayrıca ilişkilendirmektedir (Savoia & Sen, 2015).

#### **1.1.2.5. Değerlendirme**

Yukarıdaki açıklamalar ışığında “devletin herkesi bağlayacak şekilde toplum içindeki aktörlerle birlikte karar alma ve bu kararları muhalefete rağmen uygulayabilmesi ve toplumu bu kararlara göre yönetebilme yeteneği” (Gökçe & Gökçe, 2015) tanımı devlet kapasitesi için etraflı ve yeterli görünmektedir. Son cümle olarak, devlet kapasitesinin idari kapasite, kurumsal kapasite, mali kapasite vb. gibi kapasite boyutlarının bir toplamı olup olmadığı veya bunlardan tamamen bağımsız olarak mı düşünülmesi gerektiği konularında belirsizlik olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Bu belirsizlik ortamında, aralarında diğerlerini olumlu veya olumsuz yönde etkileyecek kadar döngüsel ilişki bulunması nedeniyle, devlet kapasitesinin tüm kamusal kapasiteler içerisinde en azından bir pivot olarak nitelendirilebileceği değerlendirilmektedir. Nitekim, devlet sistemi içerisinde faaliyet gösteren tüm kurumlar devlet kapasitesi doğrultusunda şekillenmiş anayasa ve teşkilat kanunlarının cevaz verdiği ölçüde yetkilere, insan kaynağına, bütçeye ve diğer kapasite göstergelerine sahip olabilmektedirler. Bu değerlendirmeler sonrasında,

çalışmanın içeriği açısından, devlet kapasitesinin unsurlarından biri olarak da konumlandırılmakta olan politika kapasitesi tetkiki önem arz etmektedir.

### 1.1.3. Politika Kapasitesi

Literatürde yaygın şekilde kullanıldığı görülen kapasite söylemlerinden biri de bu çalışmanın ana konusu olan politika kapasitesidir. Politika kapasitesi, yukarıdaki bölümde de kısaca ifade edildiği gibi, devlet kapasitesinden ayrıştırılmak suretiyle ele alınmakta olan bir konudur (bknz. Painter & Pierre: 2005: s. 2). Bu söylemin bileşeni niteliğindeki politika kelimesi ise “devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü (TDK, t.y.b)” şeklinde açıklanan varyasyondur. Bu olgu, bir çalışmada “kamu sektörü kurumlarının iyi politika geliştirme ve uygulama kapasitesi” şeklinde tasvir edilmiştir (Gleeson vd., 2009). Kimi yazınlarda ‘akıllıca tercih’ olarak da isimlendirildiği görülen ‘iyi politika’ vurgusu, kavramın sübjektivitesi ile ilgili fikir uyandırmaktadır. Kavram üzerindeki müphemlik saklı kalmak üzere, politika kapasitesi söyleminin “devletin kaynakları yönlendirme ve farklı politika alternatifleri hakkında akıllıca ve bilgiye dayalı seçimler yapma kabiliyetine” gönderme yaptığı konusunda genel kanı\* bulunduğu ifade edilmektedir (Eckersley & Tobin, 2019). Akıllıca tercih öncelmesini tercih edenler arasında yer alan Painter ve Pierre’in, politika kapasitesi mefhumunun literatürde yer edinmesinde önemli katkıları olmuştur. Painter ve Pierre bu kavramı, “makul müşterek tercihleri gerçekleştirebilmek adına zorunlu kaynakları toplayabilme ve kıt kaynakların kamuya tahsisi için stratejik istikamet belirleme yeteneği” (2005: s. 2) olarak çerçevelemiştir. Bu anlayışta, kurumun akıllıca politika tercihleri yapmasına yardımcı olacak uzman personel, finansal kaynaklar ve organizasyonel devamlılık gibi yapı taşlarının varlığı önemsenmekte ve bunların yeterli politika kapasitesini teminat altına alacağı düşünülmektedir (Eckersley & Tobin, 2019). Painter ve Pierre politika kapasitesini devlet kapasitesi ve idari kapasitenin etrafında döndüğü bir eksen olarak tasvir etmektedir. Buradaki eksen analogisi, politikanın ihtiyaç duyması halinde devlet kapasitesi ve idari kapasite imkanlarının tahsisi gerekliliğini yansıtmaktadır. Yani herhangi bir politikanın hayata geçirilmesinin söz gelimi bir

---

\* Buradaki genel kanaat Howlett ve Lindquist (2004), Peters (2015), O’Toole & Meier (2010) gibi kaynakların görüşlerine dayandırılmaktadır.

anayasal düzenlemeye bağlı olduğu durumda, devlet kapasitesine görev düşecek, politikanın önünü açması beklenecektir.

Painter ve Pierre, politika kapasitesinin mevcut durumunun anlaşılmasında, kaynak stoğu ve yapısal özelliklere ziyadesiyle anlam yüklemektedir. Bu açıdan, politika kapasitesi emarelerinin, kurumsal kaynakların nitelik ve nicelik analizi ile belirli çıktı ve sonuçların başarısından toplanabileceğini ileri sürmektedirler. Bununla birlikte, siyasi mülahazaların kaçınılmaz etkileri nedeniyle, politika kapasitesinin ölçümünde başarıya odaklanmanın yanıltma potansiyelini de bir şerh olarak vurgulamaktadırlar. Konu ile ilgili bir diğer dikkat çekici önermeleri de politika kapasitesinin her durum ve zaman için stabil olamayacağı yönündedir. Onlara göre, aktör farklılaşmasından dolayı, politika kapasitesi olaydan olaya ve zamandan zamana çeşitlenebilmektedir. Keza bu çeşitlilik politika alanlarına göre de cereyan edebilmektedir (Painter & Pierre, 2005: s. 2-4).

Painter ve Pierre kapasite tiplerini analiz etmede üç farklı bileşene başvurmuştur. Bunlardan ilki gösterge, ikincisi kriter, sonuncusu ise destek sistemleridir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, Painter ve Pierre'in politika kapasitesi için belirlemiş oldukları gösterge 'akıllıca tercih' fenomenidir. Bu yönüyle politika kapasitesini adeta analitik düşünme ile bütünleştirdiklerini ifade etmek mümkündür. Politika kapasitesi için sıralanan kriterler uyum, kamuya ilişkinlik, güvenilirlik, kararlılık ve azimlilik. Bu kapasite boyutunun dayandırıldığı destek sistemleri ise kolektif karar süreçleri, planlama ve değerlendirme, bilgi ve analiz ile koordinasyon prosedürleridir.

Gösterge	Kriter	Destek Sistemleri
Akıllıca tercih	Uyum, kamusalılık, güvenilirlik, kararlılık ve azimlilik	Kollektif karar süreçleri, planlama ve değerlendirme, bilgi ve analiz, koordinasyon

**Tablo 1:** Painter ve Pierre'in Kapasite Tasniflendirmesi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Esasen, burada sıralanan destek sistemleri, bir politika oluştururken analitik yönden en iyi karara yönlendirmedeki köşetaşları olarak görülmelidir. Çünkü bunların her birinin yeterli bilgi ile desteklenmiş kararlar ile bir şekilde ilişkilendirilmesi mümkündür. Yüksek politika kapasitesi belirtisi olarak, kolektif karar alma destek sisteminin, muhalif veya destekçi ayrımı yapmaksızın, ilgili politika hakkında toplumdan bilgi akışını

sağlaması örneğinde olduğu gibi (Fazekas, 2011: 9'dan aktaran Gökçe & Gökçe, 2015), destek sistemlerinin tümü ile bilgi ilişkilendirmesi yapılabilir.

Politika kapasitesi de tanım açısından gevşeklik nitelemesi ile karşı karşıya kalmış bir kavramdır. Bu bakımdan kavrama ilişkin literatür çok çeşitli tanımlarla zenginleşmiş durumdadır. Kavram üzerindeki gevşeklik nedeniyle, tüm tanımları burada sıralamanın kafa karıştırıcı bir metin ortaya çıkarabileceği değerlendirilmesi ile birlikte, genel olarak kavramın, politika yapıcı kurumların politika belirleme ve uygulamada kullandıkları tüm enstrümanlar ve kurumların bu enstrümanları etkin bir şekilde kullanabilmedeki becerilerine ilişkin olduğunu ifade etmek yerinde olacaktır. Kapasite sorununun gerek stratejik seçim yapmada gerekse de yapılan seçimin uygulamasında aksaklık çıkarma ihtimali yüksektir. Bilinçli hareketsizlik kapsamında olmayan uygulanamamış kararların kamu politikası niteliği ise kanaatimizce sorundur. İşte bu nedenle, politika kapasitesi hakkında bir karara kamu politikası niteliği kazandıran temel bileşen değerlendirmesi yapmak mümkündür.

#### **1.1.4. Politika Kapasitesi Endeksi**

Wu, Ramesh ve Howlett politika kapasitesini bir taksonomi oluşturmak suretiyle açıklamıştır. Taksonomi anlam yönünden, sınıflandırma işinin bizzat kendisini ve sınıflandırmaya özgü kuralların tümünü (TDK, t.y.c) ifade eden bir kelimedir. Herhangi bir idari otoritenin politika kapasitesini anlamada taksonomi yoluna gitme yöntemi ise Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesinin kavramsal çerçevesini ve temel bileşenlerini ortaya koymaya yönelik çalışmaları ile bilinir olmaya başlamıştır. Bahsi geçen çalışmada politika kapasitesi bir beceri ve kaynaklar bütünü olarak tanımlanmış (Wu vd., 2018: s. 3), bu minvalde her biri birer beceri ve kaynak unsuru niteliğinde bileşenlere ayrılmış, bileşenlerin her biri ise farklı yönlerden değerlendirmeye alınmıştır. Yazarlar, içiçe model şeklinde adlandırdıkları kavramsal çerçevenin birkaç yönden, önceki tanımlama çabalarına üstünlük sağladığını vurgulamaktadır. Modelin tanıtımında ileri sürdükleri farklı noktalardan bazılarını açıklamak gerekirse, modelin kamu politikası aşamalarının herhangi biri ile sınırlandırılmamış olduğu, bu anlamda gündem oluşturmadan değerlendirmeye kadar tüm aşamalara uygulanabilir olduğu vurgusu ilk sırada gelmektedir. İkincisi, modelin kamu politikası kapasitesini etkilemede hükümet veya devlet unsurlarının haricinde siyasal partilerden özel işletmelere kadar birçok aktörü

kapsayan geniş bir yelpazenin varlığını tanıdığı hususudur. Bunlarla birlikte, taksonominin içiçe geçmiş bir kapasite modeline imkân tanınması ayrı bir farklılaştırma noktası olarak sunulmaktadır. Çok boyutlu bir kapasite perspektifine zemin olan modelin temel avantajı olarak da politika kapasitesi kavramını işlevlendirmesi ve kurumların politika kapasitelerini tespit etmede kullanılabilecek pratik bir araç sunma potansiyeli gösterilmektedir (Wu vd., 2018: s. 4-6).

Taksonomi modelinde politika kapasitesi analitik, operasyonel ve siyasal beceri veya yeterlilikler şeklinde üçlü bir kategorizasyona tabi tutulmuştur. Yani politika yapıcı kurumlar analitik beceri, operasyonel beceri ve siyasal beceri yönlerinden ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Modelin ana hatları ile görünür hali Tablo 2’de yer almaktadır.

Kaynak Seviyeleri	Beceriler					
	Analitik		Operasyonel		Siyasal	
Bireysel	Bireysel Kapasite	Analitik	Bireysel Kapasitesi	Operasyon	Bireysel Kapasite	Siyasal
Örgütsel	Örgütsel Kapasite	Analitik	Örgütsel Kapasitesi	Operasyon	Örgütsel Kapasite	Siyasal
Sistemsel	Sistemsel Kapasite	Analitik	Sistemsel Kapasite	Operasyonel	Sistemsel Kapasite	Siyasal

**Tablo 2:** Politika Kapasitesi: Beceri ve Kaynaklar

**Kaynak:** Wu vd., 2018: s. 4

Tablodan anlaşılacağı üzere bireyin, örgütün ve sistemin ayrı ayrı analitik, operasyonel ve siyasal becerileri sorgulanmaktadır. Yani model politika kaynaklarını bireysel, organizasyonel ve sistemsel yönere ayırmak suretiyle politika kapasitesi analizi yapmaktadır. Bu şekilde ilgisine göre bireysel analitik beceri, bireysel operasyonel beceri ve bireysel siyasal beceri vd. gibi dokuz farklı yetenek biçimi tasnifi söz konusudur.



<b>Bireysel Seviyede Politika Kapasitesi</b>	<b>Örgütsel Seviyede Politika Kapasitesi</b>	<b>Sistemsel Seviyede Politika Kapasitesi</b>
<b>Analitik Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politika analizi ve değerlendirmesinde bilgi ve beceri sahibi olmak</li> </ul>	<b>Analitik Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analitik kapasiteli bireylerden yararlanma</li> <li>• Bilgi toplama ve analizi için donanım ve süreçlerin varlığı</li> <li>• Örgütün kanıta dayalı politika ilkesine bağlılığı (organisational commitment)</li> </ul>	<b>Analitik Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilgi toplama ve yayma sistemleri</li> <li>• Rekabetçi politika danışma sistemlerine erişim</li> <li>• Katı politika analizi ve değerlendirmesi için siyasal destek</li> </ul>
<b>Operasyonel Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planlama, bütçe yapma, yetki devri, yönlendirme ve koordinasyon gibi yönetim işlevlerinde uzmanlaşma</li> </ul>	<b>Operasyonel Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Örgütün hedeflere bağlılığı</li> <li>• Mali kaynakların ve insan kaynağının kullanılabilirliği</li> <li>• İç süreçlerde koordinasyon</li> <li>• Performans yönetimi</li> <li>• İdari hesap verebilirlik</li> </ul>	<b>Operasyonel Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hükümetler ve kurumlar arası koordinasyon</li> <li>• Politika topluluk ve ağlarının uyumu</li> <li>• Kurum rolü ve sorumluluklarında açıklık</li> </ul>
<b>Siyasal Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politika süreci ve paydaş konumları hakkında farkındalık sahibi olmak</li> <li>• İletişim, müzakere yapma ve uzlaşma sağlama becerilerine sahip olmak</li> </ul>	<b>Siyasal Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politika sürecinin meşruluğu</li> <li>• Paydaş angajmanı süreçleri</li> <li>• Anahtar politika yapıcılara erişim</li> </ul>	<b>Siyasal Kapasite</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikaların siyasal sorumluluğu</li> <li>• Hükümete/kuruma güven</li> <li>• Devlet dışı aktörlerin politika sürecine katılımı</li> <li>• Politika girişimcilerinin varlığı</li> </ul>

**Tablo 3:** Politika Kapasitesi Bileşenleri Açılımı

**Kaynak:** Wu vd., 2018: s. 7-12

Tablo 3'te bir takım gereksinimler yer almaktadır. Bunlar taksonomi modelinin, birey, örgüt ve sisteme ilişkin yeteneklerin her biri için belirlediği asgari gereksinimlerdir. Bazı gereksinimlerin ne anlama geldiği salt tablodaki ifadeden anlaşılabilir iken, bazıları için daha detaylı açıklama ihtiyacından söz etmek mümkündür. Örneğin, örgütün siyasal kapasitesinin bir bileşeni olarak gösterilen 'politika sürecinin meşruiyeti' konusu veya bir başka ifade ile bu anlamda meşruiyetten kastın ne olduğu hususu açıklanmaya muhtaç bir

görünüm sergilemektedir. Bu nedenle takip eden alt bölümler politika kapasitesi bileşenlerine dair açıklamalara ayrılmıştır.

#### **1.1.4.1. Bireysel Seviyede Politika Kapasitesi**

Politika kapasitesi bireysel seviyede politika süreci içerisinde yer alan bireylerin analitik yönden donanımları, liderlik vasıfları ve siyasal etkilere duyarlılıkları paralelinde görülmektedir. Birincisi, politika analizi ve değerlendirmesine ilişkin bilgi ve becerileri gerektirmektedir. Bu kısma açıklık getirmek gerekirse, analitik kapasitesi yeterli bir politika aktörü politikasal problemleri kök nedenleri ile birlikte doğru teşhis edebilmeli, bunlar hakkında farklı çözüm seçenekleri tasarlayıp, seçenekler arasında kıyaslama yapabilmeli, uygulama için planlar üretebilmeli ve değerlendirme yapabilmelidir. Bu kısım politika süreci içerisinde yer alan tüm bireylerin analitik yönleri ile ilgilidir.

Bireyin operasyonel yönden değerlendirilmesi ise planlama, işe alma, bütçe yapma, görevlendirme, yönlendirme ve koordine etme şeklinde sıralanan yönetici meziyetlerine endekslenmiştir. Modelin tasarlayıcıları tarafından, bu sayede liderlik kavramını açıklamaya yönelmek yerine çok daha pratik bir yöntemin söz konusu olduğu ifade edilmektedir. Zira ucu açık gibi görülen liderlik kavramını açıklamak ayrı bir uğraş gerektirecektir. Burada sayılan operasyonel becerilerin karar alıcı seviyedeki bireylere yönelmeyi gerektirdiği söylenebilir. Çünkü bu işlevler uygulayıcı konumundaki sokak seviyesi bürokrat sorumluluklarının ötesinde kalmaktadır.

Bireylerin siyasi kapasitesi de kamu politikasının kurum içi aktörlerinin politika süreçleri ve paydaş pozisyonları hakkında farkındalığa sahip olmaları gereksinimini ile iletişim, müzakere ve uzlaşma yapma becerilerini vurgulamaktadır. Yani bu tür kapasite yönünden yeterli bir politika bireyinden, politika sorumluluğunun siyasal boyutlarını dikkate alma ve yürüttüğü görevler hakkında siyasal desteği artırma dirayeti beklenmektedir (Wu vd., 2018: s. 6-8).

#### **1.1.4.2. Örgütsel Seviyede Politika Kapasitesi**

Örgütsel seviyede politika kapasitesi analitik açıdan bilgi sistemleri ve kanıta dayalı politika olguları ile ilişkilendirilmektedir. Bu ilişkilendirmede analitik kapasitesi yüksek bireylerden yararlanma, bilgiyi toplama ve analiz etmeye elverişli mekanizmaların varlığı ve kanıta dayalı politika anlayışına örgütsel bağlılık şartları belirtilmektedir. Diğer

örgütsel beceriler yönünden çerçeveleme yapılacak olursa, operasyonel yönden kaynakların mobilizasyonu ve konuşlandırılmasındaki örgütsel etkinlik konuları ön plana çıkarılmıştır. Operasyonel yönün gereksinimleri mali kaynak ve insan kaynağından yararlanma, dâhili süreç koordinasyonu, performans yönetimi ve idari hesap verebilirlik şeklinde sıralanmaktadır. Örgütsel siyasal kapasite konusunda ise politika sürecinin meşruluğu, paydaşların sürece angajmanı ve kilit konumdaki politika yapıcılara erişilebilirlik değerlendirmeleri gündem olmaktadır (Wu vd., 2018: s. 8-11).

Üç farklı yönden değerlendirmenin ürünü olan bu koşulların hemen hemen hepsi aşağı yukarı anlaşılır olmakla beraber, politika sürecinin meşruluğu şeklindeki siyasal gereksinimin neyi ifade ettiği hususu yukarıda da vurgulandığı gibi izaha muhtaç görülmektedir. Kamu politikası perspektifinde meşruiyet (legitimacy) devlet otoritesinin zorlayıcı enstrümanlarından olan ceza ve yaptırımların alternatifi olarak görülmektedir. Dahl'dan yapılan bir aktarıma göre meşruiyet, devletin bağlayıcı karar alma yetkisinin gerekçeli (justified) ve uygun olduğu yönünde toplum nezdinde genel güvenin var olması durumudur (Wallner, 2008). Meşruiyet politika neviden bir işlemin kendisinin veya dayanağının yasaya uygunluğu olarak görüldüğünde, kamu politikasının vücuda getirildiği süreçte kullanılan yetkinin kanundan kaynaklanması ve bir bütün olarak politikanın yasaya uygun olması durumunda meşruiyet yönünden herhangi bir sorun olmadığı düşünülebilir. Şu da bir gerçek ki bu bakış açısı ancak dar yorumlamanın bir ürünü olabilir. Bununla birlikte, politika meşruiyeti konusu bu kapsamın sınırlarına sığmayacak genişliktedir.

Lipset, meşruiyeti “siyasal düzenin, maiyetindeki siyasi kurumların en uygun ve rasyonel oldukları yönünde, toplum nezdinde bir inanç oluşturma ve sürdürme kapasitesi” olarak tanımlamaktadır (1959: 77'den aktaran Gönenç, 2001). Bu tanımdan yola çıkarak politikaların meşruiyetinin de toplum nezdindeki genel kanaate bağlanabileceği düşüncesi mantıki görünmektedir. Zira kamu politikaları gerek siyasal sistemin gerekse de bu sistem içerisindeki tüm kurumların en temel ürün ve çıktılarıdır. Bu yönleriyle kamu politikalarının, herhangi bir siyasi kurumun meşru olduğuna dair toplum inancının sürdürülebilmesinde oynadıkları rolün önemini yadsımak kolay değildir. Yani denilebilir ki toplumun bir kurum hakkındaki meşruiyet inancının sürüp sürmeyeceği biraz da bu kurumun politikalarına göre kesinlik kazanmaktadır. Dolayısıyla, toplumun en iyi veya uygun olduğuna kanaat getirdiği politikanın meşru olduğu söylenebilir. Bunun içindir ki;

hükümet dışı aktörler ve özel organizasyonların politika sürecine katılımlarının politikalara meşruiyet sağlayacağı düşünülmekte ve küresel çapta politika süreçlerini daha geniş katılıma açma eğilimi artış göstermektedir (Wu vd., 2018: s. 11). Bunun yanı sıra, kurumun önceki politikalarının başarısı veya başarısızlığı algıları da meşruiyet sağlama konusunda başat rol oynamaktadır. Bir diğer deyişle, kurumun politika oluşturma ve uygulama noktasında kamuoyu nezdindeki intibasını politika meşruiyetinin göstergesi olarak görmek mümkündür.

#### **1.1.4.3. Sistem Seviyesinde Politika Kapasitesi**

Bu seviyenin analitik boyutunda bilgi toplama ve dağıtmaya elverişli sistemler, rekabetçi politika danışma sistemleri ve titiz bir politika analizi ve değerlendirmesi için siyasal destek gereksinimleri sıralanmaktadır. Bu gereksinimin bir parçası olan bilgiyi yayma, farklı paydaşların bu bilgilere kolaylıkla erişebilmesini ifade etmektedir. Politika bilgisi üretimindeki kaynak çeşitliliği ise rekabetçi politika danışma sisteminin bir getirisi olarak sunulmaktadır. Politika analizi ve değerlendirme için de hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcı yönetim ilkeleri esas gösterilmektedir.

Operasyonel boyutta hükümetler veya kurumlar arası koordinasyon, politika toplulukları ve ağları ile uyum ve kurumun rol ve sorumluluklarında açıklık hususları vurgulanmaktadır. Bu gereksinimlerin açılımında tarafsız yönetim ve takdir yetkisinin kullanımında kurumların tarafsızlığı hususları önemli noktalar olarak sunulmaktadır.

Sistem seviyesinde siyasal kapasite ise politikaların siyasal sorumluluğu, hükümete güven, devlet dışı aktörlerin siyasal sürece katılımı ve politika girişimcilerinin varlığına endekslenmektedir. Bu defa siyasal hesap verebilirlik ilkesinin altı çizilmektedir. Yüksek siyasal kapasiteye sahip bir politika sisteminin bir bileşeni olan siyasal hesap verebilirlik, başarı ile sonuçlanmamış politikalardan bu politikaları oluşturan ve uygulayanların sorumlu tutulması bağlamında gösterilmiştir (Wu vd., 2018: s. 11-14). Politika girişimcisi ise biçimsel hükümet sisteminin dışında yer alan ve buldukları harici konumdan kamu sektörü pratiğine yenilikçi fikirler sunan kişiler olarak bilinmektedir (Roberts & King, 1991).

#### **1.1.5. Politika Kapasitesi ve Kamu Politikası Korelasyonu**

Çalışmada anlam bütünlüğü sağlanması açısından kapasite ile kamu politikası ilişkisinin kurulması önem arz etmektedir. Kapasite kavramının politika yapıcı konumdaki gerçek

veya tüzel kişilerin politika oluşturma ve uygulama konusundaki performansı ile neredeyse eş değer görüldüğü tanımlar yukarıdaki ilgili bölümlerde açıklanmıştı. Kamu kurumlarının kapasitelerinin anlaşılmasındaki ölçütlerden olduğu görülen politika belirleme ve bunları zorla uygulayabilme yetileri, aynı zamanda kamu politikası sürecini oluşturan birer aşamadır. Zira süreç yönü ile kamu politikasının, gündem oluşturma, politikanın oluşturulması, uygulama ve değerlendirme şeklinde dört temel aşamadan oluştuğu belirtilmektedir (Yıldız & Sobacı, 2013: s. 24). Bu minvalde, kamu politikası ile politika kapasitesi olguları arasında bir bağıntı kurmak mümkündür.

Kamu politikası bir süreç, politika kapasitesi ise bu sürecin sistematik işletilebilmesinde gösterilen başarı veya başarısızlık göstergesidir. Diğer bir deyişle politika kapasitesi, kamu politikası sürecinin işletilebilmesi konusunda ilgili bileşenlerin performansına odaklanmadır. Yine altını çizmek gerekir ki politika kapasitesi söylemindeki politika vurgusu ile kamu politikası esasen aynı şeylerdir. Bu ilişkinin bir teyidi olacak şekilde, kapasite inşa çabalarının etkili ve kalkınmaya odaklı kamu politikaları ve iyi yönetişime etkileri araştırma konusu edilmiştir (bkz. Olowu & Sako, 2003: s. 2). Bu ilişkiyi vurguladığını düşündüren bir başka teyid ise süreç kapasitesi şeklinde adlandırılan kombinasyondur. Bu kombinasyonda süreç ile politika kapasitesi arasında, birbirlerini pozitif yönde etkileme potansiyelli ilişki bulunduğu ortaya konulmaktadır (Peters, 2018: s. 32).

Kamu politikası süreci içerisinde yer alan gerek karar alma aşaması gerekse de uygulama aşaması tekâmül edebilmek için belli bir kapasiteyi gerektirmektedir. Öyle ki, sorunun kök nedenini anlamak ve çözüm için stratejik karar almak analitik kapasitesi yeterli karar alıcıların süreçte aktif olmasını, bu kararların uygulama aşaması ise etkili bir bürokrasi mekanizmasının varlığını gerektirmektedir. Nitekim aşağıda daha detaylı açıklandığı üzere, insan kaynağının birçok yönden yetersizliği, finansal kısıtlar vd. gibi politika kapasitesi sorunları nedeniyle, haklarında karar alınamayan veya alınan kararların bihakkın uygulanmadığı kamu politikası konuları söz konusu olabilmektedir. Zira politika kapasitesi noktasında söz konusu olan her türlü yetersizliğin, politika yapıcılarını çözüm bekleyen sorunlar hakkında adeta içgüdüsel bir isteksizlik veya kaçınma durumuna sevk ettiği de ifade edilmektedir (Çiner, 2020: s. 2). Dolayısıyla denilebilir ki, politika kapasitesi kamu politikası sürecinin hem tetikleyici hem de sürdürücü unsurudur. Bu nedenle, politika kapasitesi değerlendirmesinden yoksun bir şekilde tasarlanmış kamu

politikaları genellikle akamete uğramaya meğillidir. Politika kapasitesi ile kamu politikası arasında var olduğu görülen bu güçlü bağlantı ise bu bölüm içerisinde kamu politikası teorisine yer ayırmayı gerektirmiştir.

## **1.2. Kamu Politikası: Tanımı ve Süreci**

Schmitt'e göre bir devletin esas faaliyeti “normal durum” ortamı içerisinde, mutlak memnuniyeti, huzur, güven ve düzeni sağlamaktır (1932/2006: 65). Kendisine bu şekilde sorumluluk yüklenmiş olan devletler ise sorumluluklarını halkın refah ve güvenliğini sağlayacak kararlar alarak veya bu yönde tutum geliştirerek yerine getirirler. Kamusal faaliyet olarak adlandırılabilir bu karar ve tutumlar, devletlerin ve kamu kurumlarının varoluş sebebidir. Bunun için de kamu otoriteleri politika oluşturma ve bunları zorla uygulama yetkisi ile donatılmışlardır.

### **1.2.1. Kamu Politikası Tanımı**

Günlük kullanımda, belli bir amaç için gereğine göre davranarak iş yürütülmesini (TDK, t.y.ç) ifade ederken dahi, politika yapmak veya politik davranmak şeklinde karşımıza çıkabilen politika sözcüğü de farklı boyutlardan farklı anlamları içeren bir kavramdır. TDK politikayı “devletin işlevlerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa” şeklinde (TDK, t.y.d) açıklamak suretiyle, siyaset ve siyasa mefhumlarını arasındaki farkı sözlüğe yansıtmıştır. Çevrimiçi yaygın bir sözlük olan Merriam-Webster'de politika kavramı hakkında yer alan “yönetim işlerinde sağduyu veya bilgelik” ve “öncelikle materyal çıkara dayalı yönetim veya yöntem, prosedür” şeklindeki tanımlar da ayrıca dikkat çekmektedir (Merriam-Webster ..., t.y.c).

Kamu ve politika kavramları ile ilgili yukarıda yapılan tanımlar göz önünde bulundurulduğunda, anlam olarak ‘kamu politikası’ kombinasyonundan, “herkese ilişkin, herkesi bağlayacak ve herkes için hak ve hükümlülükler doğuracak şekilde, devlet ve devlet teşkilatı içerisindeki kurumlar tarafından alınan veya gerçekleştirilen karar ve düzenlemelerin temel çıktısı olduğu plan, süreç, strateji ve kurallar bütünü” sonucuna ulaşmak mümkündür. Bununla birlikte, kamu politikası tanımını bunlarla sınırlandırmak mümkün değildir. Çünkü kamu politikası 1960'lardan bu yana (Köseoğlu, 2013b: s. 7) ayrı bir akademik alan olarak ele alınan ve politika analizi boyutu da olan çok yönlü bir disiplindir.

Birkland'a göre kamu politikasını tanımlama işi, aktörlerin politika yapmadaki rolünü de tanımlamaya katkı sunmakta ve bu yönüyle ayrıca önem arz etmektedir (2016: s. 7). Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, kamu politikası da sosyal bilimler alanında hemen her tanımlananda olduğu gibi, üzerinde hem fikir olunmuş yeknesak tanım ile açıklanabilmiş bir olgu değildir. TDK kayıtlarına bakıldığında, bu kurumun sözlüğünde kamu politikası söz öbeğinin tanımlanmamış olduğu, Merriam-Webster'de ise "tüm nüfusu etkileyen hükümet politikaları" şeklinde bir tanım yapıldığı (Merriam-Webster ..., t.y.d), bu tanımın ise yukarıda kamu politikası kombinasyonunun açıklaması olarak yapılan tespit ile aynı paralelde olduğu görülmektedir. Yönetim bilimi akademisyenlerinin tanımlarında ise, kamu politikasının kapsamı ve sınırlarına göre daralma ve genişleme şeklinde yansıdığı gözlemlenebilen bir çeşitlilik bulunmaktadır.

#### **1.2.1.1. Literatürde Yer Alan Bazı Tanımlar**

Daha önce de ifade edildiği gibi, yönetim organları, üzerlerine yüklenen asli görevi, spesifik bir konu veya çözüm bekleyen herhangi bir sorun hakkında bir şey yaparak, yani resmen açıklanmış kararlar alarak (Heywood, 1997/2015: s. 434) veya hareketsiz kalarak yerine getirmektedirler. Bu kapsamda sorumluluk sahibi yönetim birimlerinin yaptığı iş ve işlemler, yapmama tercihleri veya açıkladığı kararları birer kamu politikası objesidir. Buna paralel olarak kamu politikası hakkında kabul görmüş en genel tanımlardan biri "hükümetlerin yaptığı veya yapmadığı her şey" şeklinde olmuştur (Dye, 1972: s. 1'den aktaran Yıldız ve Sobacı, 2013: s. 18).

Uluslararası literatürde yer alan kamu politikası tanımlarının genelinde tercih, seçim veya tasarruf kelimelerinin karşılığı olan "choice" kelimesinin varlığı göze çarpmaktadır. Öyle ki, kamu otoritelerinin bir konu hakkında tercih yapması veya alternatif seçenekler arasından birini seçmesi "kamu politikası yapma" eylemine denk görülmektedir. Schultz'un (2004: s. 350) kamu yönetimi ve kamu politikasına ilişkin kavramların açıklandığı ansiklopedisinde, kamu politikası, bir coğrafi bölge veya siyasal birim mensuplarının bölgelerine ve bölgesel sorunlara ilişkin tercih yapmalarına imkân sağlayan süreç olarak tanımlanmaktadır. Ancak tüm bunların yanında, kamu politikası tanımı hakkında, yarım yüzyıla yakın bir süredir devam eden tartışma olduğu da unutulmamalıdır (Pollitt & Bouckaert, 2011: s. 3).

### 1.2.1.2. Kamu Politikası Yetkisi Kime Aittir?

Kamu politikası ile ilgili yukarıda bir kısmına yer verilmiş olan yaygın tanımlara bakıldığında, kamu politikalarının hükûmete ait karar, eylem, niyet açıklaması vb. olduğuna dem vurulduğu görülmekte ve buradan hareketle kamu politikası-hükûmet ilişkisine daha çok odaklanıldığı dikkat çekmektedir. Zira Cairney'in bir sayfada topladığı, Dye, Howlett, Ramesh ve Cochran gibi siyaset bilimcilerin geliştirdiği birkaç farklı kamu politikası tanımının her birinde, hükûmetin kamu politikası tekeline sahip olduğu varsayımı kendisini belli etmektedir (2012: s. 25). Hatta Howlett ve Ramesh, kamu politikası tanımlarının, içerdikleri birçok çeşitlilik ve karmaşaya rağmen, kamu politikasının hükûmetlerin statükoyu değiştirici veya sürdürücü nitelikteki kararlarından ibaret olduğu ortak noktasında buluştuklarını ifade etmektedir (2003: s. 5). Bu tanımlardan hareketle, kamu politikalarını salt hükûmet tasarrufları olarak görmenin bir yanlığı olup olmayacağı, devlet teşkilatı içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının veya daha özele incek olursak yerel yönetimlerin tasarruflarının da kamu politikası kapsamına dâhil edilip edilemeyeceği soruları cevaplanılmaya muhtaç görülmektedir. Zira yerel yönetim ve kamu politikası ilişkisi bağlamında bu hususun sorunsallaştırıldığı vakıadır (Özel, 2015: s. 39).

Kamu politikası tanımı yapanların kamu politikası yetkisine sahip olanı işaret etmekte kullandıkları sözcük tercihlerine, tanım sahibinin devlet türüne ilişkin yatkinliğinin yansıdığını ifade etmek mümkündür. Öyle ki, ABD devlet teşkilatlanmasına yatkin olan siyaset bilimcilerin tanımlarında alelusul hükûmet kavramının kullanıldığı görülebilmekte iken, İngiliz siyaset bilimci Heywood'un kamu politikasını tanımlarken "hükûmet" ifadesi yerine "siyasi sürecin çıktısı" ve "yönetim organları" ifadesini kullandığı göze çarpmaktadır (1997/2015: s. 433-434). Bir diğer üniter devlet olan Fransa ekolünden örnek vermek gerekirse, Fransız sosyolog Patrice Duran kamu politikası öznesi olarak hükûmet kavramından ziyade 'kamu otoriteleri' söylemini tercih etmektedir (2018: s. 314). Tüm bunlarla birlikte, kamu politikasına ilişkin, "hükûmetin yaptığı veya yapmadığı herşey" şeklindeki belki de en kısa ve öz tanımın sahibi olan Dye'in da hükûmet sözcüğünden kastının sadece federal hükûmet olmadığı, burada da geniş anlamda bir hükûmet kavramı yorumlamasının söz konusu olduğu, tanımın yer aldığı kitabın ilerleyen bölümlerinden kolaylıkla anlaşılabilir. Çünkü Dye, federasyon modelinin kamu politikası açısından avantajlı olduğu tezini savunmakta, federasyonun



kamu politikası sürecine sağladığı faydaların bazılarını ise -sayıları 89.000'i geçecek şekilde\*- farklı ölçeklerde hükümetin varlığına olanak sağlaması, bu sayede de her bölgenin spesifik ihtiyacına göre politika seçenekleri sunan bir politika çeşitliliği ortamının var olabilmesi ve vatandaş önceliği ile kamu politikası arasında uyuma dayalı hızlı yanıt verme mekanizmasına işlerlik kazandırılması olarak sıralamıştır (2013: s. 84-85). Sonuç olarak da bu görüşlerin sahibinin, salt bilişsel yatkınlığı gereği hükümet mefhumunu kullanması sebebiyle, hükümet kavramını dar yorumladığını ve bunun sonucu olarak da kamu politikası oluşturma yetkisini merkezi veya federal hükümetin uhdesine bıraktığını düşünmek eşyanın tabiatı ile uyumlu olmayacaktır.

Kamu politikası yetkisinin, düzenleyici idari işlemler ve bu işlemleri yapmaya yetkili olanlar ile birlikte düşünülmesi de mümkündür. Yönetim organlarının muhatap belirtmeksizin bir konu veya sorunu ele alış biçimi olan ve herkese ilişkin sonuç doğuran düzenleyici idari işlemlerin, birer kamu politikası olduğu söylenebilir. Zira kamu politikalarının taşıdıkları genele/herkese ilişkinlik şartı bu tür idari işlemlerde karşılanmış olmaktadır. Kaldı ki, kamu politikalarının, her biri birer düzenleyici idari işlem olan tüzük, yönetmelik, genelge vb. işlemlerde bulunabileceği ifade edilmektedir (Birkland, 2016: s. 9). Buradan hareketle, düzenleyici idari işlemlerin birer kamu politikası olduğu sonucuna ulaşılabilir. Dolayısıyla da düzenleyici idari işlem yapmaya yetkili olanın aynı zaman da kamu politikası yetkisine de haiz olduğu ifade edilebilir. Politika sınıflandırması ile bilinen Theodore Lowi'nin, bir kamu politikası çeşidi olarak 'düzenleyici kamu politikası' kavramını tercih etmiş olması ve bu tip politikaların bir ayağının da idari düzenlemeler olması bu görüşü kuvvetlendirmektedir (Ginsberg vd., 2017: s. 407-408).

### **1.2.1.3. Uygulanamayan Kararların Kamu Politikası Niteliği**

Devletin ve kamu tüzel kişiliklerinin, hayata geçirilmek üzere aldığı kararların, sarih veya örtülü irade beyanlarının birer kamu politikası tezahürü olduğu yukarıda ifade edilmişti. Ancak, bazı kararlar elde olmayan nedenlerden ötürü, kendilerini oluşturan otorite saikin aksine uygulanamamış olabilir. Burada, uygulamaya konulmada başarısız olan

---

\* Bu sayının 2012 yılına gelindiğinde 90.000'i geçtiği ifade edilmektedir (Köseoğlu & Sobacı, 2018: s. 419).

karar ve düzenlemelerin kamu politikası tanımı ve kapsamı yönünden tahlilinin hangi sonuca ulaşacağı sorusunun gündeme gelmesi doğal olacaktır.

Devletler bazı politikalarını sessiz veya hareketsiz kalarak açıklayabilir. İngiltere'nin koronavirüs salgını ile mücadelesinin başlangıcında takındığı karantina vb. önlemler almama, hareketsiz kalma şeklindeki tutumları buna örnek olarak gösterilebilir. İngiltere'nin bu şekilde belirlediği kamu politikası virüsün nüfusun büyük kısmına bulaşması sayesinde oluşacak sürü bağışıklığı ile Covid-19 isimli hastalığın sıradan hale dönüşeceği ve toplum için tehlike arz etmekten çıkacağı tezine dayanmaktaydı (BBC ..., 2020). Burada, bilinçli ve stratejik olarak hiçbir şey yapılmaması bir eyleme dönüşmekte, böylelikle uygulama evresine kendiliğinden geçilmekte ve ilgili konu hakkındaki hareketsizlik politikası herkes için bir şekilde etki doğurmaktadır. Bu nedenle de tanzim yetkisi ve sorumluluğu olanların örtülü irade açıklamaları veya bilinçli hareketsizlik eylemlerinin kamu politikası oldukları kolaylıkla ifade edilebilmektedir.

Buna karşın, uygulamaya konulmada başarısız olan düzenlemeler, bunları tanzim eden politika aktörlerinin iradesinin ilgili alana tam olarak veya kısmen yansımaması anlamına gelmektedir. Bu durumda kamu politikasının varlığından söz edilip edilemeyeceği sorusuna, kamu politikasının irade açıklaması ve süreç yönleriyle algılanışına göre farklı açıklamalar yapılması mümkündür.

Yukarıdaki alıntılar ile paralel olarak, Parsons'a göre de kamu politikası, eylem veya eylemsizlik hali için akılcı bir temel belirleme ve inşa etme girişimidir (1995: 14'ten aktaran Pollitt & Bouckaert, 2011: s. 4). Bu tanıma göre, kamu politikası siyasi ve idari iradenin bir kararı, irade açıklaması, niyeti, algısı ve amacıdır. Kamu politikasına bu pencereden bakıldığında, herhangi bir konu hakkında alınan bir karar veya herhangi bir yöntemle yapılan düzenleme, belirlenmeleri ile birlikte uygulanabilip uygulanamadığına bakılmaksızın kamu politikası hüviyetini kazanır. Bazı kamu politikası anlayışları da bu düşünceyi destekler nitelikte unsurlar içermektedir. Zira Wilson, her ne kadar bir parantezin içerisine sığdırmış olsa da hükümetlerin atmakta başarısız olduğu adımları da kamu politikası olarak görmektedir (2006: s. 154'ten aktaran Yıldız & Sobacı, 2013: s. 18).

Bu konuda bilinçli eylemsizlik hali ile başarısızlık dolayısıyla tasarlanan şekilde eyleme geçilememesi halinin birbirinden ayrılması gerektiği ifade edilebilir. Öyle ki ikinci halde hükümetin yaptığı bir işlem ve düzenleme ile topluma sirayet eden arasında veya varolan

durum arasında uygun illiyet bağı kurulamamış olmaktadır. Bir diğer deyişle, hükûmetin iradesine uygun bir sonuç doğmamış olmaktadır. Çünkü kanaatimizce, bir kamu otoritesi iradesinin, aldığı kararın uygulanmayacağı veya bu kararın gerektirdiğinden farklı bir sonucun ortaya çıkacağı yönünde olması veya bu öngörü ile oluşmuş olması eşyanın tabiatına aykırıdır. Bu açıklamalar ve kamu politikası ile ilgili yapılan tanımlar göz önünde bulundurulduğunda, başarısızlık nedeniyle uyulanamayan kararların kamu politikası niteliği taşıdıklarının tartışmalı bir yargı olduğu ifade edilebilir. Bilinçli hareketsiz kalma ile bir politikanın imkânsızlık nedeniyle uygulanamamış olması hallerinin sonuç ve etki bakımından birbirlerine denk olduğu, bu nedenle de her ikisinin de birer kamu politikası çıktısı olduğu düşünülse dahi, ikinci durumda kamu politikası şartlarının karşılanmadığı görülmektedir. Kaldı ki, birinci durum bir plan ve strateji gereği sergilenen bir davranış iken, ikinci durumda plansızlık ve kapasitenin farkında olmamak boyutları ön plana çıkmaktadır.

Dahası kamu politikası, bir yönetsel tasarruf olmanın yanı sıra, 1999 tarihli “Beyaz Kitap: Hükûmet Modernizasyonu” isimli belgedeki ifade edilmiş şekliyle “hükümetlerin siyasal vizyonlarının programlara ve sonuç elde etmeye odaklı eylemlere dönüştüğü bir süreçtir” (Wilson, 2006: s. 153). Aşağıda daha detaylı irdeleneceği üzere, bu süreç bir konu veya sorunun gündeme gelmesi, bunlarla ilgili bir davranış biçimi ve eldeki verilere göre mümkün olan en doğru yöntem ve kararın belirlenmesi, bu kararın uygulanması ve sonuçların değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. Planlanmış ancak uygulanamamış kararların kamu politikası niteliği hakkında, süreç yönünden değerlendirme yapılırken, sürecin bazı aşamalarına kısmen ya da tamamen geçilememiş olacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, sürecin siyasa değerlendirme bölümünde, uygulama öncesi, devam eden değerlendirme ve uygulama sonrası değerlendirme modellerinin her birinde etkileri gözlemlenmek veya öngörülmek üzere, değerlendirmeye tabi tutulmanın, düzenleme yetkisi olan tarafından tasarlanan plan ve program olduğu ifade edilmektedir (Demir, 2011: s. 116). Bir plan, program veya yol haritası, herhangi bir sebeple uygulanmadığında, etki ve sonuçları değerlendirmeye tabi tutulmanın da bu plan ve program olması mümkün olmayacak, sorun alanı ile ilgili kurulu düzen veya doğa durumunun getirileri gözlemlenecektir. Dolayısıyla da gündem oluşturma ve karar alma aşamaları sonrasına geçilememiş ve süreç nakıs kalmış olacaktır. Bu nedenle, uygulamaya konulmada başarısız olmuş plan ve programların kamu

politikası niteliği taşıdıkları tezinin kamu politikası tanımları yönünden çelişki oluşturacağını ifade etmek doğru olacaktır.

### **1.2.2. Kamu Politikası Süreci**

Kamu politikası, bir konunun gündeme gelmesinden o konu hakkında uygulanacak idari veya siyasi tasarrufun belirlenmesi, uygulanması ve ortaya çıkan sonucun değerlendirilmesi şeklinde kendi içlerinde bağlantılı aşamalardan oluşan bir süreçtir. Politikanın bu şekilde bir aşamalar dizisi olarak geliştirilebileceği düşüncesi Harold Lasswell'e dayandırılmaktadır (Howlett & Giest, 2013: s. 17). Bununla birlikte, bu konuda Simon'un kamu politikasını "düşünme, kurgulama ve karar" şeklinde aşamalara ayıran 1947 tarihli "Administrative Behaviour" isimli çalışmasına gönderme yapan yayınlar da bulunmaktadır (Babaoğlu, 2017).

Politika yapma işlevini parçalara ayırmada, parçaların gerek niceliği gerekse de niteliğinin bağdaşık halde ele alınmadığı, araştırmacının bakış açısına göre bir çeşitlilik olduğu görülmektedir. Açıklık getirilecek olursa, süreci oluşturan aşamaların dört bölüme ayrıldığı görülebilmekte iken, yan ısıra beşli veya daha fazla veya daha az bölümlere ayırmayı tercih eden çalışmaların da olduğu göze çarpmaktadır. Genel olarak, gündem oluşturma, karar alma, uygulama ve değerlendirme şeklinde ayırımın yaygın olduğu tespitine vurgu yapılmakla (Yıldız & Sobacı, 2013: s. 24) birlikte, politika formülasyonu ve politikanın kararlaştırılmasını ayrı birer aşama olarak ele alan çalışmalardan ötürü kamu politikası süreci içerisinde belirtilen aşamaların niceliğinin değişim gösterdiği bir vakıdır. Kaldı ki bu neviden örnekler bu kadar ile sınırlı değildir. Örneğin, Dye'in politika sürecinin başlangıç noktasına problem tanımlama evresini yerleştirdiği, bu şekilde altı aşamalı bir süreç döngüsü inşa ettiği görülmektedir (2013: s. 34). Birkland da -Dye gibi- altı evreli bir süreç haritalandırması yapmış, buradaki farklılık ise aşamaların isimlendirilmesinde kendini göstermiştir. Öyle ki, problem tanımlama evresi, burada konunun ortaya çıkışı, politika formülasyonu evresi alternatif seçimi, karar alma evresi yasalaştırma/kabul olarak isimlendirilmiştir (Birkland, 2016: s. 28).

Karar alma aşaması da kamu politikası süreci ile ilgili geliştirilen süreç basamaklarının sayısında değişiklik görülmesine neden olmaktadır. Bunun nedeni de alternatif çözümler içerisinde birinin seçimi veya politika formülasyonu ile politikanın benimsenmesi işlemlerine kamu politikası için çizilen bazı süreç haritalarında başlı başına birer aşama olarak yer verilmekte iken, tüm bu işlemleri karar alma başlığı altına toplayan çalışmalar

da mevcuttur. Süreç haritasında gündem belirlemeden sonra gelen bu aşamanın isimlendirilmesinde de zenginlik gözlemlenmektedir. Bu hususta, karar alma, politika formülasyonu veya politikanın benimsenmesi şeklinde çeşitlenen kavram ve isimlerin tercih edildiği görülmektedir (Köseoğlu, 2013a: s. 245).

Her ne kadar evrelerin sayısı ve isimlendirilmesinde uzlaşılammış olsa da kamu politikasının belirlenmiş sıralı aşamaların geçilmesi şeklinde oluştuğu veya olgunlaştığı ya da bu metodolojide fayda olduğu, politika çalışmaları yürütenlerce genellikle üzerinde hemfikir olunmuş bir tespit ve kabuldür. Şu kadar ki, bu tespit için de konulmuş bazı şerhler göze çarpmaktadır. Bu şerh sürecin aşamalarının bir düzen içerisinde birer birer geçilmesi örneğine nadiren karşılaşıldığı, bundan ziyade süreçlerin genellikle eşzamanlı ortaya çıktığı şeklindedir (Dye, 2013: s. 33). Süreç işleyişi hakkında dile getirilmiş bir başka eleştiri ise, bir politika düşüncesinin, tasvir edildiği gibi sürecin her aşamasına ulaşamıyor olması, yani gündeme gelmenin sonrasına ilerleyemiyor olmasıdır (Birkland, 2016: s. 28).

Kamu yönetiminde sınırlı kapasiteye\* rağmen, siyasal teveccüh bekleyen konu veya sorunun sayısı sınırsızdır (Green-Pedersen & Walgrave, 2014: s. 6). Green-Pedersen ve Walgrave'in "sonsuz toplum ile sınırlı siyasal sistem uyumsuzluğu" olarak ironileştirdiği böyle bir ortamda "neyin ele alınmaya değer olduğu" sorusu ve bu soruya verilen siyaseten doğru cevaplar oldukça önem kazanmaktadır. Kamu politikası içerisinde bu işlemin yapıldığı evre gündem belirleme evresidir. Daha önce formüle edilen ve uygulanan bir kamu politikası sonucunda maksadın hâsıl olup olmadığına bakılan, literatürde politikanın başarısı veya politika başarısızlığı analizi olarak da adlandırılmakta olan (bknz. Çevik, 2000; Çevik, 2013; Birkland, 2016) evre ise değerlendirme aşamasıdır. Bu iki aşama arasında kalan, politika oluşturma ve uygulama evrelerinin ise çalışmanın konusu bakımından durumları farklıdır. Politika kapasitesini anlamada politika oluşturma ve uygulama yetisine bakıldığı yukarıda açıklanmıştı. Politika kapasitesi açısından taşıdıkları önem göz önünde bulundurularak politika oluşturma ve uygulama evrelerinin gündem oluşturma ve değerlendirme evrelerinden farklı olarak ayrıca ele alınmasında fayda bulunmaktadır. Politika kapasitesi tanımı içerisindeki rollerinden dolayı, burada sadece karar alma ve uygulama aşamaları münhasır birer alt başlıkta açıklanmıştır.

---

\* Burada sınırlı kapasite olarak vurgulanan kavramın içerisine zaman, enerji, insan kaynağı, motivasyon, para, bilgi, lojistik ve buna benzer birçok unsur dahil edilebilir (Green-Pedersen & Walgrawe, 2014: s. 6).

### 1.2.2.1. Karar Alma

Kamu politikası aşamaları içerisinde kamu politikasını somutlaştıran veya görünür hale getiren aşama karar alma aşamasıdır. Çünkü bir politikanın vücut bulduğu aşama bu aşamadır. Politikalar genellikle alınan kararın içeriği ile anımsanmaktadır. Bir hükûmetin eğitim politikası veya bir yerel yönetimin kentsel dönüşüm politikası denildiğinde, bunların nasıl gündeme geldiğinden ziyade bu konularda yapılan iş ve işlemler veya sergilenen hareket tarzı ve tercihler daha çok hatırlanmaktadır. Anımsanacak olan iş ve işlemler ise, belli bir kamu politikası konusu hakkında verilen ve belirlenmiş usule göre benimsenen kararlar ile bilişsel bir zemine oturmaktadır. Bunların yanısıra, literatürde kamu politikası ile karar alma kavramları arasında farklılık görülmediği ve her ikisinin birbirlerinin yerine kullanıldığı metinlere rastlanabilmektedir. Bunlara bir örnek göstermek gerekirse, Hill, kamu politikası döngüsü veya sürecini karar alma süreci olarak ifade etmeyi tercih etmiştir (2005: s. 19).

Karar alma evresi, bir soruna çözüm aramakta olan politika aktörünün evreka\* dediği andır. Bu aşama kendi içerisinde, tercihin yapılması ve belirlenen tercihin kararlaştırılması şeklinde ikiye ayrılarak incelenebilir. Karar alma aşamasının birinci alt bölümünde, genellikle, spesifik soruna uygulanabilecek olan alternatifler değerlendirmeye tabi tutulmakta ve içlerinden en makul olduğuna kanaat getirilen seçenek tercih edilmektedir (Bhushan & Rai, 2004: s. 5). Tabii, değerlendirme sonucunda ön plana çıkan seçeneğin sıradan bir usul ile belirlenmesi en makul seçeneğe ulaşmayı tesadüfi kılacaktır. Bu nedenle, karar alma işine bir usul ve prosedür olarak bakılmaktadır. Karar alma prosedürü şeklinde kavramlaştırılan bu olgu, bir problemin ele alınışında faydalı olabilecek bilginin toplanması ve analiz edilmesine yönelik esas ve kurallar sistemi olarak tanımlanmaktadır (Grünig & Kühn, 2005: s. 44).

#### 1.2.2.1.1. Stratejik Karar Alma

Karar alma işleminin bir sistem içerisinde somut ve nicel verilere dayandırılarak yapılması dahili kapasite ile dış çevrenin uyumunu önceleyen stratejik karar alma şeklinde adlandırılmaktadır. Bu yöntem, bu yönü ile alternatifler içerisinde belirlenecek seçimin yöneticilerin tecrübe, önsezi ve kanaatlerine dayalı olarak yapıldığı subjektif

---

\* Arşimet'in, bir cismin hacminin hesaplanabilmesi ile ilgili, cisim suya batırıldığında su seviyesinde yaşanan değişikliğin gözlemlenmesi yöntemini keşfettiğinde sokağa çıkarak haykırdığı belirtilen sözcük. "Buldum!" anlamı içeren bu sözcüğü heyecanla söyleyen insanların, bir bakıma, Arşimet'in yaşadığı bu destansı olayı tekrar canlandığı ifade edilmektedir (Merriam-Webster ..., t.y.b).

karar alma yönteminden farklı addedilmektedir (Bhushan & Rai, 2004: s. 5). Çünkü bireysel nitelikli kararlardan farklı olarak toplumun genelini etkileyecek kararlar alma sorumluluğuna sahip politika aktörlerinden bir strateji doğrultusunda hareket etmeleri beklenmektedir. Bu doğrultuda ele alınan stratejik karar alma ekolü bünyesinde çeşitli modelleri barındırmaktadır. Bu modellerden bazıları literatürde ön plana çıkmıştır. Rasyonel karar verme, artırımçı karar verme ve çöp kutusu karar verme modelleri birer paradigma olarak literatürdeki dominant konumlarıyla anılmaktadır (Eisenhardt & Zbaracki, 1992).

Rasyonel karar verme politika belirleme işini belirli bir sistematığe bağlamaya odaklanmış stratejik karar alma modellerinden biridir. Model, öncelikle sorunun tüm asıl ve tali sebepleri ile birlikte analiz edilmesi gerektiği önermesinden yola çıkmaktadır. Ardından kararın şekillenmesine dayanak olacak verilerin eksiksiz bir şekilde toplanması ve bu bilgiler doğrultusunda ihtimal dâhilindeki tüm alternatiflerin bir listede sıralanması gerekliliği ile karar doğrusunu geliştirmektedir. Bu doğrusal çizgi üzerindeki takip eden adımlarda ise alternatifler listesindeki tüm seçeneklerin etkili bir şekilde fayda maliyet analizinin yapılması, her bir seçeneğin sonucunun öngörülmesi ve bu şekilde en rasyonel seçeneğe ulaşılması varsayımları gelmektedir (Tozlu, 2016: s. 30; Köseoğlu, 2013a: s. 246). Ve rasyonel karar alma modeli, burada sıralanan tüm gereksinimlerin gerçekleştirilebilir olduğu düşüncesindedir. Bu yönleriyle de normatif olma ve karar alma konusunda bir ideal tip resmetmenin ötesine gidememekle eleştirilmiştir (Nilsson & Dalkmann, 2001). Bir diğer deyişle, modelin uygulamadaki gerçekliklerle adaptasyon sorunu genellikle gündemde kalmıştır. Rasyonel karar alma modeline ilham kaynağı olan ekonomik insan tasvirinin aksine, Simon'un 'yönetmel insana' özgülediği 'sınırlı rasyonalite' modeli rasyonel karar almanın uygulamadaki gerçekliklerle yüzleşmiş hali olarak ilgili literatürdeki yerini almıştır. Simon tarafından güncellenmiş bu versiyonda karar alıcıların bilişsel sınırları göz önünde bulundurulmuş ve bunun sonucunda tatmin edicilik düzeyi en yüksek alternatifler yeğlenmiştir (Köseoğlu, 2013a: s. 249).

Rasyonel karar alma modelinin politika oluşturmadaki radikal tarzından kaynaklanan risklerden kaçınmak adına farklı bir stratejik model olarak artırımçı karar alma modeli geliştirilmiştir (Schwenk, 1995). 'Küçük adımlarla ilerleme' şeklinde de adlandırılan bu model karar alma veya politika oluşturmada tedrici bir tarz gerekliliğine işaret etmiştir. Bu model muhafazakâr bir bakış açısıyla, daha önce oluşturulan politikayı tamamen yok

saymaz ve onun üzerinde yapacağı küçük uyarılama ve düzenlemelerle politikayı geliştirmeye odaklanır. Dolayısıyla, politika hafızası önemli bir karar bileşeni olarak görülür. Bu karar alma tarzı doğal olarak birçok yönden tasarruf etme avantajını sunmaktadır. Buna karşın, rasyonel model hakkında Lindblom'un geliştirdiği eleştiriler üzerine bina edilen artırıcı modelin de zayıf yanları söz konusudur. Bu zayıf yönlerden en dikkat çeken kriz anlarında önceki politikaların güncellenmesi ile çözüm bulunmasının genellikle zor olması gerekçesiyle modelin yetersiz kalışıdır (Köseoğlu, 2013: 253). Bu modelin zayıf yönleri de Etzioni'nin rasyonel model ile artırıcı modeli birbirine bağlayan ve ihtiyaca göre her iki modeli de kullanan 'karışık (karma) tarama' modelini ortaya atmasına ilham kaynağı olmuştur (Heywood, 1997/2015: s. 436).

Yukarıda bahsi geçen karar alma stratejileri daha çok gelenekseldir. Bu geleneksel modeller karar alma sürecinin belirli bir insicam içerisinde sürdüğü varsayımını önceliklemleri ile bilir. Buna karşın, karar alma sürecinde bir insicam olduğunu kabul etmeyen teoriler de söz konusudur. Organize anarşi diskuru temel çıkış noktası olan Cohen vd.'nin çöp kutusu karar verme modeli bunlardan biridir. Bu model problematik tercihler, belirsiz teknoloji ve değişken katılım gibi anarşi unsurlarının birer sonucu olan belirsizlik, kaos gibi etkenlerin karar alma sürecine etkisi göz önünde bulundurularak şekillenmiştir (Köseoğlu, 2013a: s. 258). Bu nedenle de Cohen vd. tarafından patolojik olarak nitelendirilmiştir (1972). Model, karar almayı sıralı ardışık işlemler dizisi olarak görmemektedir. Çünkü bu modelde bir çözümün ortaya çıkışı problem tanımlamaya bağlanmış değildir. Yani çözüm problemden bağımsız olarak üretilebilir. Bu nedendir ki çöp kutusu sürecinin ana özelliklerinden biri olarak problem ve seçeneklerin kısmi ayrışması gösterilmektedir (Cohen vd., 1972). Tabi bu durumda çözümün bir karara veya politikaya dönüşmesi için problemin ortaya çıkması ve bu yönde fırsat sunması gerekmektedir. Bir diğer deyişle, çözüm de problem de farklı zamanlarda farklı karar alıcılar tarafından üretilerek çöp kutusuna atılan birbirlerinden nispeten bağımsız akışlardır. Burada adı geçen çöp kutusu da esasen seçenek fırsatları (choice opportunities) olarak adlandırılan akışın kendisidir. Dolayısıyla, bu modelin kurgusunda problemler, çözümler, katılımcılar ve seçenek fırsatları şeklinde dört farklı akış yer almaktadır. Kararlar ise bu bağımsız akışların birlikte ortaya çıkardığı birer sonuç veya yorumdur (Cohen vd., 1972). Nitekim modelin savına göre, birbirleriyle ilişkili olmayan akışlar



arasında bir bağlantı oluşmaya başlaması problem ve çözüm eşleşmesini gerçekleştirmekte ve karar bu şekilde vücuda gelmektedir.

Farabi, iyi bir yöneticinin etkin/faal akıl ile irtibat kurma kabiliyetine sahip olması gerektiğini ifade etmiştir (Arıboğan, 2007: s. 82). Faal akıl ile bağlantı kurabilmiş olan yöneticinin ise hemen hemen bütün bilgi ve beceriye sahip olduğu ve bu sayede başka birinin danışmanlığına ve bilgisine ihtiyaç duymadığı varsayılmaktadır (Kara, 2016: s. 119). Takdir edilecektir ki, Farabi'nin, ancak bir peygamber veya filozofun olabileceğini ifade ettiği ve ilk yönetici (er-Reisul Evvel) olarak adlandırdığı (Er, 2016: s. 28-30) bu nitelikte bir karar alıcının varlığı istisnai olacaktır. Bu nedenle, olabilecek en doğru karara veya sonuca ulaşmada, önceden belirlenmiş prosedür ve stratejiye uygun davranmak bir gereksinimdir. Politika kapasitesi, bir anlamda stratejik yön belirleme kabiliyeti olarak görüldüğünden, stratejik karar alma olgusuna vurgu yapabilmek adına bazı karar alma modelleri burada kısaca açıklanmıştır. Buna karşın, bir strateji ortaya koyan karar alma modellerinin bunlardan ibaret olmadığını da ifade etmek gerekmektedir. Saaty ve Vargas'ın analitik ağ süreci (ANP) modeli gibi (bknz. Saaty & Vargas, 2006) farklı karar alma stratejileri de söz konusudur.

#### **1.2.2.1.1. Kanıta Dayalı Karar Alma**

Karar almanın bir başka boyutu da her bir kamu politikasını bilimsel veriler üzerine inşa etme anlayışını temsil eden ve 1990'ların sonlarında İngiltere'de İşçi Partisi'nin söylem ve politika yapımına bakış açısı ile gündeme geldiği ifade edilen kanıta dayalı politika yapımı ekolüdür (Köksal & Köseoğlu, 2015: s. 34). Politika kapasitesinin alt bileşenlerinden biri olarak gösterilen bu ekol bir anlamda Simon'un sınırlı rasyonelite şeklinde kavramlaştırdığı soruna karşı, kararlarda rasyonelliğin sınırlarını mümkün oldukça genişletme çabası olarak görülebilir. Bu ekolde karar alma açısından Foucault'un işaret ettiği birer parrhesiastes\* gibi (2011: s. 9), doğruları söyleyecek uzmanların ve bu uzmanlar tarafından analiz edilen somut verilerin varlığı stratejik öneme sahiptir.

Bir kararı veya politikayı kanıta dayandırmayı ifade eden 'kanıta dayalı' ibaresi ile ilgili sathi bir literatür araştırması yapıldığında dahi, bu yöntemin gözde olduğu bilimsel alanın tıp alanı olduğu kolaylıkla görülebilmektedir. Siyasal karar ve politikaların kanıt ile

---

\* Bir retorikçi veya yaltakçıdan tarz ve amaç bakımlarından ayrışarak, sadece doğru olduğuna inandığı şeyleri söyleyebilme cesaretine sahip olan kişi (Tosun & Berk, 2018: s. 148).

desteklenmesi gerektiği görüşünün ise Aristoteles'in farklı türden verilerin karar alımına bilgi sağlaması gerektiği fikrini öne sürmesine, Machiavelli'in danışmanlığına dayandırılması mümkündür. 1950'lerde Harold Laswell'in, araştırmaların, siyasal problemlerin ele alınmasında rol oynayabileceğine ilişkin çalışması ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika'nın sosyal politika deneyimine denk gelen dönemdeki uygulamalar (Parkhurst, 2017: s. 14) bu yaklaşımın diğer tarihsel dayanaklarıdır. Görüşün asıl yükselişini yaşadığı ve hatta adeta kutsandığı dönemin ise İngiltere'de İşçi Partisi iktidarında gerçekleştiği ifade edilmektedir (Davies vd., 2000: s. 1).

Kanıt dayalı politika kavramı, bir politikanın, işe yarayacak her türlü bilgi ile desteklenmesi, yani bilgiye ve somut, objektif veriye doygun hale getirilmesi gereksinimini içermektedir. Öyle ki bu ekolün en önemli sloganı, İngiltere'nin 1997-2007 yılları arasında Başbakanlığını ve ayrıca 1994-2007 yılları arasında İşçi Partisi Genel Başkanlığı yapmış olan Tony Blair'in "mesele neyin işe yaradığıdır" şeklinde tercüme edilebilecek yaklaşımıdır.

Kanıt kullanma, profesyonel politika yapımının önemli öğelerinden biri olarak kabul edildiğine göre, ne tür kanıtların bu kapsama dahil olabileceğine de açıklık getirmek gerekmektedir. Bu kapsamda nelerin ve hangi kaynakların değerlendirilebileceği sıralanırken, Kabine Ofisi'nin 1999 tarihli bir raporu\* atıf almaktadır. Burada da kanıtın, uzman görüşü, varolan ulusal ve uluslararası araştırmalar, istatistikler, paydaş görüşleri, daha önceki politikalardan çıkarılan ders ve sonuçlar, yeni araştırmalar vb. gibi yüksek kaliteli bilgi sunan her türlü kaynaktan türeyebileceği belirtilmektedir (Nutley & JeffWebb, 2000: s. 22-23). Bununla birlikte, bunların kanıt olarak görülebilmesi, bilimsel yöntemler ile elde edilmiş olmaları şartına bağlıdır. Zira, sistemli ve deneysel araştırma ürünü olmayan nesnel, salt öznel ferasete dayalı düşünceleri kanıt kavramı kapsamına dahil etmek mümkün değildir (Davies vd., 2009: s. 3'ten aktaran Cilavdaroğlu, 2019: s. 8).

Kanıt dayalı politika savunucularının kamu politikasının baş aktörleri ile ilgili serzenişleri söz konusudur. Zira rasyonel karar alma paradigması ile uyumlu olduğu ifade edilen (Köksal & Köseoğlu, 2015: s. 43) kanıt dayalı politika ekolü, siyaseti rasyonel

---

\* Yirmi Birinci Yüzyıla Doğru Profesyonel Karar Alma (Professional Decision Making For The Twenty First Century). Esasen, Kabine Ofisi'nin birçok raporu kanıt dayalı politikanın emarelerinin yansıdığı dökümanlar olmuştur. Örneğin, Hükümeti Modernleştirme (Modernising Government) isimli rapor, bu işin başlangıç noktası olarak addedilmektedir (Köksal & Köseoğlu, 2015: s. 35).

karar almanın önünde bir engel olarak görmektedir (Smith, 2013: s. 3). Siyasetin bilimsel verilere yaklaşımına tepki niteliğindeki içeriği ile dikkat çeken “The Geek Manifesto” isimli kitapta, siyasetin kanıt olgusuna önem verdiği, ancak siyasetin, kanıta dayalı politikadan ziyade, politikaya dayalı kanıtlara (policy-based evidence), yani politikalarını destekleyici kanıtlara sempati duyduğu belirtilmektedir (Henderson, 2012: s. 39).

### 1.2.2.2. Politika Uygulama

Kamu politikası süreci politikanın bir şekilde kararlaştırılması ile nihayete ermemektedir. Çözüm olarak tasarlanan ve bir karara dönüştürülen politikanın icra edilmesi, bir diğer deyişle uygulanması karar alma aşamasını takip eden evredir. Bu evrenin baş aktörü ise politikayı yapanlar değil, kamu bürokrasisidir. Zira, bürokrasi siyasal karar alma veya politika sorunlarına çözüm bulma ile değil, alınan kararları uygulamaya yetkilendirilmiş bir teşkilattir (Dye, 2013: s. 55). Üstelik kamu politikalarını uygulamak bu teşkilatın ana görevi, bir bakıma varoluş sebebidir (Heywood, 1997/2015: s. 445-446, Eryılmaz, 2013: s. 34). Bürokratlar ise birer politika yapıcı olmaktan ziyade, kamu politikalarını uygulamak üzere seçilmiş insanlardır (Mises, 1944: s. 76). Bürokrasinin çıkış hikâyesine bakıldığında da krallıktan dönüşen devletlerin, kamu sağlığı, yol yapımı vb. konularda aktif rol alması gerektiği, bunun için de kamusal nitelikte politikalar oluşturması ve uygulaması gerektiği düşüncesinin bürokratik yapıları ortaya çıkardığı bilinmektedir (Eryılmaz, 2013: s. 17).

Uygulama aşamasının esasına dönülecek olursa, bu aşama kamu politikası ile çözümlenebilecek veya iyileştirilebilecek bir soruna yönelik müdahalenin operasyon aşamasıdır. Bir diğer deyişle, uygulama, karar alıcılar tarafından yasalaştırılan ya da kabul edilen bir politikanın gereklerinin, ilgili veya ilişkili kurum tarafından yerine getirilmesi, yürürlüğe/uygulamaya konulmasıdır (Birkland, 2016: s. 332). Öyle ki, bu aşama, sorunun teşhisi ve belirli sorunun çözümünde yapılması gerekene karar verildikten sonra, kararın doğrudan sahaya yansıtıldığı ve etkilerini göstermeye başladığı evredir. Bilindiği gibi, kamu politikaları ve kamu politikası niteliğindeki tüm idari işlemlerin ana maksadı ancak kamu yararadır\* (Yayla, 2010: s. 140). Bir başka ifade ile,

---

\* Schmitt’in teorisinden hareketle (Schmitt, 1996/2016), bir siyasi ilahiyat ürünü olarak görülebilecek kamu yararı kavramının, belirsiz, açık uçlu ve bir nevi esatir niteliğinde olduğu ve devlete olan güveni pekiştirme amacına hizmet etmek üzere kullanıldığı, özünde bir varsayımı işaret ettiği, metinde de belirtildiği gibi, o varsayımın ise her kanunun ve kanuna dayalı tüm idari işlemlerin amacının kamu yararı olduğu ifade edilmektedir (Akıllıoğlu, 1988).

tüm kamu politikalarının varoluş sebebinin kamu yararı olduğu bir karinedir. Karar alıcının kamu yararı hedefi ile oluşturduğu politikanın gerçekten öngörülen yararı sağlaması ise uygulama evresinde gösterilen başarıya bağlıdır. Uygulama evresi de kamu politikasının maksadı ile ortaya çıkan sonucun uyuşmasındaki, bir başka ifade ile amaç unsuru ile sonucun örtüşmesindeki rolü dolayısıyla üzerine düşülmesi gereken önemli bir aşamadır. Buna karşın, kamu politikası çalışmalarının 1970'lere kadarki gelişiminde daha çok karar alma evresine odaklanıldığı, uygulama evresinin öneminin gözardı edildiği ifade edilmektedir (Kaptı & Alaç, 2013: s. 229).

Uygulama aşaması, kamu politikasının hayata geçirilmesi için kurumsal kapasite unsurlarının kullanılmakta olduğu aşamadır. Bu unsurların kapsamına, yerine göre, insan kaynağı veya personel, bürokratik organizasyonlar veya bunların belirli bölüm, birim veya ofisleri, mali kaynak, ayniyat, her türlü araç, gereç vd. girmektedir. Dye, uygulama aşamasının kronolojisini açıklarken, politika için yeni bir kurum veya organizasyon oluşturulması veya varolan kurumlara yeni sorumluluk verilmesi, sorumlu kurumun politika metnini işlevsel kural ve düzenlemelere (yönetmelik, genelge vb.) çevirmesi ve personel istihdamı aktivitelerine yer vermiştir (2013: s. 55).

Yine Dye, uygulama sürecinde bürokratların yapmak zorunda olduğu, ancak 'kanunilik' ilkesi yönünden değerlendirilmesinde fayda bulunan bir fiile daha değinmiştir. O da "bürokratların, öncelikle, uygulanacak kamu politikasının gereklerine aykırı hareket edenlere ne tür cezalar verileceğine karar vermesi", bu yönde bir muhakeme yapma zorunluluğunu ifade eden ve bir çeşit yargısal süreci andıran bireysel vakalar hakkında karar verme/yargılama işidir (Dye, 2013: s. 57-58). Ülkelerin neyi, neden ve nasıl yaptığı sorularına cevap arama çabası içerisinde olan karşılaştırmalı kamu politikasının (Heidenheimer vd., 1983: s. 2'den aktaran Çiner, 2013: s. 293) konusu olabilecek şekilde, bu örnek üzerinden bir Türkiye-ABD karşılaştırması yapılacak olursa, Türkiye'de idarenin düzenleyici işlemleri, yani bürokratik karar ve işlemlerle idari yaptırım, ceza vb. uygulamalar belirlenmesi her zaman mümkün değildir. Zira Türk idare hukukuna hâkim olan ilkelerden biri kanunilik ilkesi, bu ilkenin boyutlarından biri ise kanuna dayanma (secundum legem) ilkesidir. Bu ilke, idarenin, elzem olsa dahi, kanunda yer almayan bir müeyyideye başvurmasının önünde engel teşkil etmektedir (Gözler, 2016: s. 70-71). Dolayısıyla, Türkiye'deki kamu politikası uygulayıcıları, ABD'den farklı olarak,

politikanın gereklerine uygun davranılmaması durumunda muhataplarla ilgili ne tür işlem yapılacağı hakkında yine politika metnine başvurmak zorundadırlar.

Kamu politikasını uygulamakta olan bürokrasilerin yaptırım güçleri hakkında ülkeler arası somut olay kıyaslaması faydalı olabilir. ABD’de, kamu politikası yansımalarını içeren bir kanun kabul edildiğinde, ilgili bürokratik kurum Resmi Gazetede (Federal Register) yayımlanmak üzere bir çeşit kurallar serisi tasarlamakta, tasarımın son hali resmi gazetede yayımlandıktan sonra 6 günlük bir bekleme süresi başlamaktadır. Bu süre içerisinde Kongre’nin değişiklik yapma hakkı saklı tutulmakta, şayet Kongre bu 6 günlük süre içerisinde herhangi bir işlem yapmaz ise de bürokrasi tarafından belirlenen uygulama kuralları altı günlük süre sonunda yürürlüğe girmektedir. ABD ve İngiltere gibi anglo-sakson hukuku yerleşik ülkelerin kamu politikası uygulamalarında geçerli olduğu anlaşılan bu usul, bürokratların uhdelerinde bulundurduğu takdir yetkisini (discretion), üzerine odaklanması gereken bir fenomen haline getirmektedir (Hill, 2005: s. 207).

Buna karşın, yukarıda da ifade edildiği gibi, Türkiye’de kamu politikasını uygulayacak olanlar, politikanın gereklerine aykırı davranılması durumunda ne yapılacağını yine politika metninden anlayabilmekte, burada yer almayan herhangi bir kural belirleyememektedirler. Nitekim Türkiye, alkol kontrolü politikası kapsamında, 4250 sayılı Kanunun 6. maddesinde yaptığı düzenleme ile alkollü içkilerin 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende olarak satılmasına yasak getirmiştir. Bu düzenlemeye rağmen, belirtilen zaman diliminde alkol satışı yapanlara uygulanacak işlem de yine aynı kanunun cezalar başlıklı bölümünde tarif edilmiş, bu konudaki inisiyatif uygulayıcılara bırakılmamıştır. Şu hususu da vurgulamak gerekir ki, bu örnek istisnai bir durumun göstergesi değil, hemen hemen Türkiye’deki tüm kamu politikası uygulamaları için geçerlidir. Tabi, Türkiye’de de kanunların veya “birşey yapmamak” haricinde zuhur eden kamu politikalarının uygulamasını yapabilmek için, idarenin, yönetmelik, genelge, tamim vd. biçimlerde genel düzenleme yapma yetkisi bulunmakta, bu genel düzenleme yetkisi ise kural koyma müessesesi anlamına gelmektedir (Kent, 2011). Buradaki fark, kural koyma müessesesi ile kanunda yer almayan idari yaptırım, ceza, müeyyide gibi hususların düzenlenememesidir.

### 1.3. Kapsam ve Sınırları ile Yerel Kamu Politikası

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, kamu politikasının polisentrik bir olgu olduğunu kabul etmek suretiyle bir kamu politikası türü olarak yerel kamu politikası ayırımından söz edilebileceği ve bir yerel kamu politikası kavramı kullanımının mantıksal dayanağı olduğu görülmektedir. Kaldı ki literatürde yerel kamu politikası ve yerel kamu politikası oluşturma söylemlerinin kullanımına rastlamak mümkündür (bknz. Stoker, 1988: s. 52; Grant & Drew, 2017: s. 280). Bununla birlikte, incelenen literatürde münhasır yerel kamu politikası tanımı veya tanımlarına rastlamanın istisnai olduğu, kamu politikası araştırmacılarının yerel kamu politikası tanımı geliştirmeyi tercih etmedikleri veya böyle bir tanım yapmaya gerek duymadıklarını da ifade etmek gerekmektedir.

Peki, yerel kamu politikası kavramı bir tanım etrafında açıklanacak olsa bu tanım aşağı yukarı nasıl olurdu? “Bir yerel kamu otoritesinin ilgili normlar ile kendilerine tanınan muhtariyetin hatlarına bağlı kalarak, o yerde yaşayan vatandaşların tümünü bir şekilde etkileyen ve bir şey yapmanın veya stratejik olarak yapmamanın yansıması olan karar, düzenleme ve politikaları” şeklindeki tanımın makuliyet ve kapsayıcılık yönünden yeterli olduğu mülahaza edilmektedir. Başka bir tanımda yerel politika aktörü olgusunun öncelendiği ve bu şekilde “belirli yerel sorunların ele alınmasında yerel aktörlerin sıralı faaliyetleri” şeklinde tanım geliştirildiği görülmektedir (Uçar & Negiz, 2016: s. 792). Tabi bu durumda, bir politikanın yerel niteliğe büründürülmesi için sadece yerel aktörler tarafından tasarlanmış olmasının zorunluluk olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir.

Yerel kamu politikasının yerel yönetimlerin tekelinde düşünülmesi mümkün değildir. Çünkü uygulamada merkezi idarenin de sadece il, ilçe veya başka herhangi bir adla anılan belirli bir bölgede uygulanmak üzere politika geliştirdiği örneklerle rastlamak mümkündür. Dolayısıyla, yukarıdaki sorunun cevaplanmasında analogi tekniği uygulanacak olursa, nasıl ki kamu politikası yapma yetkisinin merkezi idarenin tekelinde olduğunu düşünmek yanlış ise yerel kamu politikası oluşturma yetkisinin de yerel idari otoritelerin veya yerel politika aktörlerinin tekelinde olduğunu düşünmenin de yanlış olacağı kanaatine ulaşılabilir. Dolayısıyla, yerel kamu politikası tanımında politika öznesi olarak salt yerel yönetim, mahalli idare veya diğer herhangi isimlerde yerel idari otoriteleri işaret etmenin ve özneyi bunlarla kısıtlamanın doğru olmadığı söylenebilir. Bunun yerine yerel kamu politikasının belirleyici değişkeni olarak politika uygulaması

ve politikanın geçerli olduğu alanın yer yönünden kısıtını dikkate almanın tercih edilebileceğini ifade etmek mümkündür.

### **1.3.1. Rüşt Sorunsalı**

Bu bölümde ele alınan sorunsal özelinde, öncelikle yerel yönetimlerin merkezi yönetimler tarafından politika yapan öznelere olarak kabul edilme sürecinin başlangıcına ve seyrine göz atmak gerektiği düşünülmektedir. Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki, şehir ve şehircilik anlayışı çok eski tarihlerde de üzerine kafa yorulmuş olan konulardır. Nitekim, Aristoteles'ten İbn-i Haldun'a kadar birçok düşünürün birer şehir tasviri söz konusu olmuştur. Yine, yerel yönetimlerin kökenleri antik çağdaki site yönetimlerine dayandırılmakta, Roma İmparatorluğu'nun 'municipe' ve Antik Yunan'ın 'polis' modelleri ile gelişim gösterdiği ifade edilmektedir (Çiçek, 2014). Özellikle de Roma İmparatorluğu'nda uygulanan kent yönetimi modeline, politika aktörü hukuki statüsünün genişletilmiş hali gözüyle bakılmaktadır (Benevolo, 1995: 21'den aktaran Pustu, 2006: s. 132-135).

Yukarıda yer alan kısa girizgâhın yanısıra Ortaçağ komünleri de yerel yönetim mantığını besleyen kaynaklardan biri olmuştur. Hatta yerel yönetim modelinin geliştiği sürecin, bizzat komünlerin doğuşundan başlatıldığı tespitlere rastlanmaktadır (Ertan, 2002). Dolayısıyla, burada dikkat edilmesi gereken nokta, yerel yönetim arayışı, ihtiyacı ve uygulama örneklerinin modern devletin öncesinde de söz konusu olduğudur. Roma İmparatorluğu'nun dağılması sonrasında oluşan zayıf merkezi devlet ortamında beratlı (charter) feodal beyler eliyle yönetilen özerk yerel yönetimler, 13. yy. sonlarından itibaren başlamak üzere, Westphalia Barışı'nın da yadsınamaz etkisiyle, monarşik/merkezi devletlerin yeniden sahne aldığı dönemde yerel yönetim hüviyetlerini artık neredeyse tamamen kaybetmiştir. Bundan sonra yerel yönetimlere politika rüştü sağlayan dönem mutlak monarşi tahakkümünün modern devlet anlayışı sayesinde zayıflaması ile söz konusu olabilmektedir.

Modern devletin ortaya çıkışı genellikle sanayi devrimi ile sebep sonuç ilişkisi kurulan bir evrimsel gelişmedir. Bu nedenle, sanayi devriminin yerel yönetimlere politika rüştü sağlamadaki sonuçları bakımından önemsenmesi gerekmektedir. Şöyle ki sanayi devriminin en bariz sonuçlarından biri şehirleşme ve şehirli nüfusundaki büyük oranlı artış olmuştur (Stearns, 2013: s. 276). Bu da altyapı, konut vb. gibi daha öncesinde

yöneticilerin gündemine girmeyi yeterince başaramamış kentsel sorunları beraberinde getirmiştir (Eryılmaz, 2013: s. 101).

Yeni duruma uygun yönetim modeli oluşturma konusunda ise devrimin başlangıç noktası olan İngiltere, yerel yönetim tarihi içerisinde özel bir yerde konuşlandırılması gereken adeta bir laboratuvardır. Bu ülkede 1835 yılında çıkarılan Belediye Kanunu'na kadar bir dizi yerel düzenlemeler yapılmıştır. Bahsi geçen kanunla da yerel birimler standardı oluşturulmuş ve belediyelere tüzel kişilik tanınmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlere politika yapma hakkı tanıyacak bir düzenleme olarak, belediye meclisi üyelerinin belirlenmesinde atama usulüne son verilmiş, karar organlarına seçilmiş olabilme payesi verilmiştir. Bununla birlikte, vergi tayin edebilme ve kendi memurlarını resen atayabilme salahyetleri de bu dönemde söz konusu olmuştur. Dönemin hâkim eğilimi doğrultusunda, devamında da belediyelerin gerek yetkileri gerekse de sorumlulukları tedrici olarak genişletilmiştir (Oktay, 2008: s. 123-125).

Fransa örneğine bakıldığında, Fransız Devrimi'nin (1789) yerel yönetimlere politika rüştü sağlamada önemli bir köşetaşı olma özelliği taşıdığı görülmektedir (Şengül, 2012b). Zira idari merkezileşme devrim öncesi yürürlükte olan siyasi sistemin\* bir eseri olarak addedilmekte ve bu yönetim anlayışının, devrimin ve Napolyon'un öncelikli olarak benimsediği bir model olmadığı ifade edilmektedir (Cobban, 1943). Devrim ve Napolyon dönemlerinin ürünü olan yönetim birimleri (prefectoral) sistemi mevcut yerel yönetim sisteminin dayanağı sayılmaktadır (Eliçin, 2017). Bununla birlikte, Fransız Devrimi ile 1875 Anayasası arasında, Napolyon iktidarı dönemi de yerel yönetimlerin politika rüştleri açısından geriye gidişin yaşandığı bir ara dönem şeklinde açıklanmaktadır. Bu tasvirin gerekçelerinden biri olarak da Napolyon döneminde, Devrim ile getirilen, yerel yönetimlerin seçimle karar organı oluşturma uygulamasının rafa kaldırılması, tekrar atama yöntemine dönülmesi gösterilmektedir. Ancak burada da Sanayi Devrimi, yerel yönetim anlayışında tedrici gelişime neden olmuştur. Nihayetinde, 1875 Anayasası ile getirilen düzenlemeler neticesinde yerel yönetimler birer politika yapıcı aktör haline gelebilmiştir (Oktay, 2008: s. 125-127).

Modern dönem öncesi ve modernleşme süresince yerel yönetimlere tanınan politika rüştlerinin iniş ve çıkışlarının kısaca bu şekilde cereyan ettiği ifade edilebilir. Geldiğimiz noktada, küresel çapta bu sorunsalın henüz tam anlamıyla çözümlenebildiğini ifade etmek

---

\* Ancien regime



kolay değildir. Bir başka deyişle, merkezileşme ve adem-i merkezileşme arasında iniş çıkışların devam ettiği gerçeği söz konusudur. Bunun yanısıra yerel yönetimlerin kamu politikası terminolojisindeki rüştlarına de ayrıca odaklanmak gerekmektedir.

### **1.3.2. Yerel Kamu Politikası Sınırı**

Yerel yönetimlerin kamu politikası yapabilmelerine olanak tanıyan, bir anlamda onların politika rüştlarının nişaneleri olan ve bu roldeki sınırlarını tanımlayan bazı faktörler söz konusudur. Bu faktörler varlıklarıyla bir kamusal birime yönetim (government) veya idare (administration) niteliği kazandırmaktadır. Tabi bu faktörleri sayısal anlamda sınırlamak da, belirlenebilenlerin tamamını bu bölümde açıklamak da bilimsel teknik açısından pek mümkün değildir. Ancak, bu faktörler içerisinde etkilerinin nispeten yüksek olduğunu değerlendirdiğimiz kamu tüzel kişiliği ve yerel yönetim yetki ilkelerinin açıklanması, bu çalışmanın ana konusuna dayanak teşkil edebileceği düşüncesiyle gerekli görülmüştür.

#### **1.3.2.1. Kamu Tüzel Kişiliği: Politika Özerkliği**

Kamu tüzel kişiliği ile yerel yönetimlere kamu politikası oluşturabilme kapasitesi sağlanması arasında adeta bir sebep-sonuç ilişkisi vardır. Çünkü, kamu tüzel kişiliğine sahip olmaya bağlanan sonuç, hiyerarşik/yerindelik denetiminden muaf bir şekilde karar almak, iş ve işlemler yapabilmektir. Bu kapsamda, kamu tüzel kişiliği olan kurumlara icra-i nitelikte işlemler yapabilmek, karar almak ve bu kararları re'sen uygulayabilmek, kamulaştırma ve devletleştirme yapabilmek gibi önemli kamu gücü ayrıcalıkları verilmiştir (Çağlayan, 2016: s. 384). Dolayısıyla, yerel yönetimlerin düzenlemelerini birer kamu politikası olarak görebilmemiz, esasen onların kamu tüzel kişilikleri sayesinde söz konusu olabilmektedir.

İdari ve mali özerklik kamu tüzel kişiliğinin doğal sonuçlarıdır. Bununla birlikte, bir kamu tüzel kişiliğinin bağımsız tasarrufta bulunabilmesinin olmazsa olmazlarıdır. Bu iddialı önerme şu şekilde düşünölmelidir. İdari özerklik, bir kamu kurumunun kendi tercihlerini yapabilme ve bu tercihleri idari eylemlere dönüştürebilme kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır (Bach, 2018: s. 171). Yukarıdaki tanımlar hatırlanacak olursa, politika kapasitesi de başlı başına bir otoritenin stratejik tercih yapabilmesi ile ilgili bir söylemdi. Buradaki tercih yapabilme salahiyeti, doğrudan idari özerkliğe dayandırıldığından, idari

özerklik modern devlette politika yapımı pusulasının temeli olarak gösterilmektedir (Bach, 2018: s. 178). Bu anlamda idari özerkliğin, modern dönem öncesinde yerel yönetimlere politika yapma yetkisini veren beratların (charter) yerini aldığı söylenebilir. Tarihi gelişim içerisinde bir örnek vermek gerekirse, Fransa'da belediyelerin politika ehliyetine sahip olmalarının dayanağının, onlara tüzel kişilik kazandıran ve bunun sonucunda idari özerklik veren 1884 tarihli Kanun olduğu ifade edilmektedir (Şengül, 2012b).

Kamu tüzel kişiliğinin diğer getirisi de mali özerklik payesidir. Mali özerklik her yerel yönetim birimi için münhasır bir bütçe ve mali kaynak kullanımını serbestisinin varlığı anlamına gelmektedir. Bu serbesti içerisinde borçlanabilmeden tarife belirlemeye kadar çeşitli yetkiler bulunmaktadır (Özkök Çubukçu, 2008). Yerel yönetimler mali özerklik sayesinde hangi kaynağın hangi hizmete tahsis edileceğine karar verebilmektedir. Dolayısıyla, müellifi konumunda oldukları kamu politikalarını resen ve bağımsız olarak finanse edebilmelerine olanak tanıyan nitelik mali özerkliğe sahip değildir. O halde mali özerklik, yerel yönetimlerin politika kapasitesinin müttemim cüzlerinden biridir. Zira ilgili bölümlerde açıklandığı üzere, politika kapasitesinin bir sütunu stratejik tercih yapma, diğer sütunu ise finansal kaynakları özgürce bu tercihlere yönlendirebilme kabiliyetiydi.

Bu bölüm özelinde bir genel değerlendirme yapmak gerekirse, yerel yönetimler idari anlamda özerk oldukları için merkezi yönetimin yerindelik denetiminden muaf olabilmekte, bu şekilde karar ve hareket serbestisine sahip olabilmektedir (Ercan, 2016: s. 45-46). Mali anlamda özerk oldukları için de merkezi idarenin onayı olmaksızın harcama yapabilmektedir. Şurası bir gerçek ki, politika kapasitesinin göstergelerinden olan kamu politikasına ilişkin veri toplama, çift yönlü iletişim sağlama, uygulama vd. gibi tüm aşamalar asgari bir insan kaynağı ve mali kaynak gerektirmektedir. Bu anlamda, özgürce insan kaynağı oluşturmak yani personel istihdam edebilmek, gerek insan kaynağını gerekse de politikaları finanse edebilmek doğrudan kamu tüzel kişiliği statüsüne bağlı konulardır. Örnek verilecek olursa, kanıta dayalı politika yapımı için kanıt niteliğinde veri toplayacak ve toplanan verileri analiz edecek otomasyon sistemlerine kaynak tahsisi gerektiği durumda mali özerklik devreye girmekte ve ihtiyacı

karşılmaktadır\*. Sonuç olarak tüm bunlar ışığında, kamu tüzel kişiliğinin yerel yönetimlere politika kapasitesi sağlamakta olan bir hukuki kaynak olduğu rahatlıkla ifade edilebilir. Diğer bir ifade ile kamu tüzel kişiliği esasen yerel yönetimlere politika özerkliği tanımaktadır.

### 1.3.2.2. Yetki Devri İlkesi

Devletin kamu politikası alanı sınırsız olmamakla birlikte son derece geniştir. Yerel yönetimlerin kamu politikası alanının hangi konu ve hizmetleri kapsadığı ise ilgili devletin benimsediği yetki sisteminin ana hatlarında belirli hale gelebilmektedir. Bu nedenle, yerel kamu politikası ile yetki devri sistemi arasında katı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır. O halde, yetki devri sistemlerinin bilinmesinin yerel kamu politikası perspektifi açısından önem arz ettiğini ifade etmek mümkündür.

Yerel yönetimler için modern devletin seyrinde şekillenmiş iki ayrı yetki devri sistemi veya yöntemi söz konusudur. İlkinde yetkiyi devretme tekeline sahip olan devlet, hem kendi yetki sahasında kalan politika konularını hem de yerel yönetimlerin yetki sahasına tevdi ettiği politika konularını anayasa veya kanun gibi yetki devrinin zemini niteliğinde bir normda listelemek suretiyle ayrı ayrı saymaktadır. İkinci modelde ise devlet, ya sadece kendi yetkili olduğu politika konularını listeleme ya da sadece yerel yönetimlerin yetkili olduğu politika konu başlıklarını listeleme yöntemini kullanmaktadır. Bu yöntemde politika alanları listelenmemiş olan taraf yerel kamu politikası konusunda genel yetkili, diğeri ise istisnai yetkili olarak kabul edilmektedir. Tabi yerelleşme anlamında en ideal yöntem merkezi idarenin politika alanlarının listelenmesi, liste dışı kalan tüm yerel nitelikli kamu politikası konularının yerel yönetimlere bırakıldığı yöntemdir (Gözler, 2018: s. 103-107).

Yerel yönetimlerin politika kapasitesi ile ilintili revaçta ilkelere biri de yerindenlik veya yetki ikamesidir (subsidiarity). Kavramın Oates (1999) tarafından geliştirilen tanımında doğrudan politika kapasitesi bileşenlerine gönderme yapıldığı görülmektedir. Söz konusu tanımda yerindenlik (subsidiarity), kamu politikaları ve onların uygulanması işinin, amaçları gerçekleştirilmede kullanılacak kapasite ile birlikte en alt seviyedeki

---

\* Tabi bu durumda mali özerkliğin genişliği meselesi ayrıca önem arz etmektedir. Merkezi idare tahsislerine bağlılığın azaltılmasını ve öz kaynakların sürekli olarak artırılmasını gerektiren ve sınırları dinamik olan mali özerkliğin genişliği konusu bu bölüm açısından yersiz bir detay olarak görülebileceğinden burada açıklanmamıştır.

otoritelere bırakılması şeklinde açıklanmaktadır. Bu ilkenin uygulanması açısından, kendisini ekonomik ve parasal birliğe dönüştüren Masstricht Antlaşması doğrultusunda AB bir rol model olmuştur.

Yerindenlik ilkesi, merkezi yönetimin yerel politikaların oluşumuna bizzat dahil olmaması, ilgili yerel yönetimin bu politikaları bağımsız olarak kotarabilmesini sağlayacak politika kapasitesine sahip olmasına katkıda bulunması gereksinimini barındırmaktadır (Şengül, 2015: s. 22). Zira tek başına yerindenlik ilkesinin uygulanması kaçınılmaz olarak yerel politika kapasitesini artıracak bir etki oluşturmamakla birlikte, kapasite problemlerini daha da içinden çıkılmaz hale getirme riskini barındırmaktadır (Schoburgh, 2010). Dolayısıyla yerindenlik ilkesi yerel yönetimlerin kamu politikası alanını ve kamu politikalarına dahiliyetini genişleten bir ilkedir. Ancak kamu hizmeti yönünden olumlu sonuçların alınması, bu genişleme ile uyumlu oranda politika kapasitesi artırımına bağlıdır.

### **1.3.3. Devlet Şekillerine Göre Yerel Yönetimlerin Kamu Politikası Kudreti**

Dahl'ın tasvir ettiği poliarsi düzeninin söz konusu olabilmesinin temel bileşenlerinden olarak gösterilen yerel yönetimlere (2010: s. 133) zemin olan anlayış ve yerel yönetim modelleri hakkında, küresel çapta isimlendirme meselesinden bunlara tanınan yetkilere kadar birçok hususta çeşitlilik söz konusudur. Hatta bu çeşitlilik devletlerarası farklı uygulamalar olarak kalmamakta, sadece belli bir ülke özelinde dahi yerel yönetim denildiğinde akla birçok model veya farklı kurum gelebilmektedir. Bu çeşitliliğin etkilerinin en bariz görüldüğü noktalardan biri de yerel yönetimlerin kamu politikası alanındaki söz hakkı ve politika kapasiteleridir.

Yerel yönetimleri başlı başına çeşitlendiren sebeplerin en önemlileri arasında bunların bünyelerinde varlıklarını sürdürdüğü devletlerin tek tip olmaması gösterilebilir. Diğer bir deyişle, yerel yönetim alanındaki heterojenliğin devlet türlerindeki çeşitliliğin doğal sonucu olarak değerlendirilmesi mümkündür. Öyle ki, devletin türü, o devlette geçerli olacak yerel yönetim türü ve modelinin ne olacağına ilişkin oldukça önemli bir değişkendir. Zira her ne kadar itirazı kabil olsa da federal sistemin yerel yönetimler gibi yer yönünden yetkili oluşumlar için süreklilik arz eden bir alan sunduğu ifade edilmektedir. Buna karşın, üniter sistemlerde yerel yönetimlerin, boyut ve sınırları ulusal

hükümetlerin yaklaşımına göre değişim gösteren, muvakkat bir zeminde faaliyet gösterdikleri ifade edilmektedir (Dahl, 1998/2010: s. 136-137).

Devletin türü değişkeninin, yerel yönetimlerin statü ve kapasitelerini, yani hangi konularda neyi, ne kadar yapabileceklerini doğrudan etkileyen belirleyici bir role sahip olduğu görülmektedir. Bu açıklamalar doğrultusunda, yerel yönetimlerin kamu politikası oluşturma ve uygulamalarına ilişkin imkânlarının açıklanmasında devlet türüne göre ayırım yapılması ve farklı devlet türlerinde yerel yönetim politika zeminlerinin bilinmesi ve açıklanmasında yarar bulunmaktadır.

### **1.3.3.1. Federal Devlet Modelinde Yerel Kamu Politikası Zemini**

Federasyon, bir çatı altında toplanmanın verdiği güven ihtiyacı ile farklı yerel topluluk veya birimlerin işlerini kendi başlarına görmesi önceliğinin sentezlendiği bir çeşit optimizasyon modelidir. Zira Amerikan federalizmine ikna edici nitelik kazandırılmasında önemli rol oynamış olan Federalist Yazılar'da\*, federalizm-den makro anlamda çoğulculuk düşüncesinin ayrılmaz bir parçası olarak söz edilmiş ve federalizme bakış açısının bir boyutu da yerel çeşitlilik kavramı etrafında şekillendirilmiştir (Heywood, 1997/2015: s. 470). Federal devlet konu olduğunda yerellik ve çeşitlilik kavramlarına üst düzey bir vurgu olduğu görülmektedir. Bu modelin yerel yönetim ve yerel özerklik olgularının belki de en fazla öncelendiği model olarak sıfatlandırılması mümkündür. Öyle ki sistemin temelinde özerk ünitelerin adeta birer taşıyıcı sütun görevi üstlenmesi ve bu sütunlar üzerinde bir devlet teşkilatının konumlandırılması mantığı yatmaktadır (Balta, 1965).

Federal devlet modelinde, federal devletin yanısıra, işlerinde bağımsız, yerine göre eyalet veya federe devlet, yerine göre kanton vb. isimler ile anılan, birden çok devlet yer almaktadır. Bu devletlerin her biri, uluslararası tüzel kişiğe sahip olmamakla birlikte, egemenlik olgusuna sahiptir (Köseoğlu & Sobacı, 2018: s. 417). Dolayısıyla, federal devleti oluşturan egemenlik sahibi bu unsurların sıradan birer yerel yönetim birimi olarak görülmesi, bu konuda bir yanılgı içerisinde olunduğunun göstergesi olabilir. Zira bunlar, yerel yönetim olmanın ötesinde iş ve işlemler gerçekleştirebilmektedir. Bu işlemlerden biri ise yerel yönetimlerin yetkilerini ve sınırlarını belirlemek, bir bakıma onlara statü

---

\* Publius adı altında Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay tarafından, federasyon modelini yeni düzen olarak inşa edecek olan Amerikan Anayasasının onaylanmasına destek amacıyla, ortaklaşa yazılan ve 85 makaleden oluşan bir yazı dizisi (ConsitutionFacts.com ..., t.y.).

bahsetmektedir. Bu açıklamaları destekleyici bir husus olarak, federal devlet modelinin fabrikası olarak görülebilecek Amerika Birleşik Devletleri'nde hukuk, siyaset bilimi ve benzeri alanlar ile ilgilenenlerin sık kullandığı 'Black's Law Dictionary' adlı hukuk sözlüğünün yerel yönetim kavramını tanımlarken "eyaletlere göre daha alt kademede yer alan yönetim organı" şeklinde bir kapsam çizmesi de gösterilebilir (Garner, 2009: s. 764). Federal devletin öncülleri arasında anayasal düzeyde öngörülmuş, kapsamı ve ana hatları çizilmiş bir yerel yönetim modeli gösterilmemektedir.\* Yani, bir devletin federal olduğunun kabulü için olmazsa olmaz bir yerel yönetim modelinin varlığı aranmamaktadır. Bu nedenle, federal olduğu kabul edilen devletlerin her birinde, motamot olarak bir diğerine yansımış yerel yönetim sistemi bulmak ekseriya mümkün olmamaktadır. Keza, yerel yönetim modelinin, anayasasında açıkça ele alındığı federal devlet örnekleri söz konusu iken, yerel yönetimlerin herhangi bir şekilde anayasasında lafzının geçmediği federal örnekler de vakiydir. Birinci örneğin geçerli olduğu federal devletlerde yerel yönetim simetrisi\*\* görülebilmektedir. Buna karşın, anayasada yerel yönetimlerin düzenlenmediği ikinci örnekte, asimetrik bir yerel yönetim düzeni geçerli olmakta, yani her eyaletin yerel ihtiyaçları nevi şahsına münhasır yerel yönetim sistemi ile kotarılmaktadır. Bu noktada, devletlerin yerel yönetimlere bakış açısının şekillenmesinde, tek faktör olmamakla birlikte ilgili devletin detaylı veya çereçeve anayasa tercihinin belirleyici olduğu aşağıdaki örneklerden anlaşılmaktadır. Bu modeller uygulama ile açıklanacak olursa, birinci model için Avusturya Cumhuriyeti, ikinci model için ise ABD örneğini göstermek mümkündür.

#### **1.3.3.1.1. Avusturya Örneği**

Avusturya Cumhuriyeti dokuz eyaletten müteşekkil federal bir devlettir. Bu devlet, detaylı ve düzenleyici olduğu kabul edilebilecek yüz elli iki maddelik bir anayasaya sahiptir. Avusturya Federal Anayasa'sının detayları incelendiğinde, bir anayasa metni için hatırı sayılır bölümün, belediye adı altında toplanan yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere ayrıldığı görülmektedir. Burada, belediyelerin tabi olacağı kanunları çıkarma yetkisi eyaletlere bırakılmış olmakla birlikte, belediyelerin idari ve mali

---

\* Bir devlet sistemini federal yapan asli özellikler için bkz. (Balta, 1965).

\*\* Federal devletin simetrik ve asimetrik formları, her federe devlette benzer idari teşkilatlanma ve her bir devletin benzer yetkilere sahip olması veya olmaması durumlarını açıklayan kavramlardır. Örneğin, İspanya Anayasası'nın her muhtar bölgeye aynı yetkileri vermemiş olmasından dolayı, bu ülkede asimetrik federalizmin var olduğu ifade edilmektedir (Yıldız, 2011).

özerklikleri tanımlanmış, teşkilatlanmaları ve karar organlarına ilişkin amir hükümlere yer verilmiştir. Bununla birlikte, belediyelerin yetki sınırı, hangi konularda karar alabileceği ve politika oluşturabileceği hususları hakkında da bir çerçeve çizilmiştir. Bu kapsamda, yerel halkı ilgilendiren ve yerel nitelikte olan her konu belediyelerin sorumluluğuna verilmiş, yanı sıra tadadi usul ile belediyelerin düzenleme yapacağı alanlar sıralanmıştır\* (Adalet Bakanlığı ..., t.y.).

Avusturya Anayasası, bu şekilde yerel yönetimleri simetrik bir zemin üzerine yerleştirmiş, eyaletten eyalete, biçimleri ve yapabilirlikleri farklı yerel yönetimlerin sözü konusu olduğu heterojen yerel yönetim sisteminin ortaya çıkmasına engel olmuştur. Zira eyaletler yerel yönetimlere ilişkin düzenleme yapabilecek olsa da bu sınırların dışına çıkmasına serbesti tanınmamıştır. Bununla birlikte, eyaletlerin, belediyelerle ilgili belirli sınırlar dahilinde atacağı adımlar hakkında da federal devlet lehine kontrol ve vesayet müessesesi öngörülmüştür. Örneğin, eyaletlerin nüfusu yirmi binin üzerinde olan belediyeler için çıkarabileceği müstakil belediye kanunlarının yayımı, federal hükümetin onaylaması şartına bağlanmıştır.\*\* Doğrusu, zayıf federalizm olarak adlandırılan modeliyle Avusturya'nın federalizm mantığına adaptasyonu tartışılmakta, diğer federal modellerle karşılaştırıldığında, bu model özünde en az federal, buna karşın en merkezi model olarak değerlendirilmektedir (Fitzmaurice, 1990: s. 159).

### 1.3.3.1.2. ABD Örneği

ABD\*\*\* örneği için öncelikle ifade etmek gerekir ki, çerçeve anayasaya sahip olmanın doğal bir sonucu olarak, bu devletin anayasasında yerel yönetim lafzı yer bulamamıştır. Dolayısıyla, burada federal simetrisinin kapsamı, güçleri, etkili bir kontrol-denge mekanizması ile eşitlenmiş üç erkli yapının tüm eyaletlere yansımaları ile sınırlı tutulmuş (Nevins & Commager, 1951/2011: s. 151), yerel yönetim konusunda suskunluk tavrı ve asimetrik bir boyut tercih edilmiştir. Zira yerel yönetimlere ilişkin esasların belirlenmesi işi topyekûn eyaletlere bırakılmış, böylelikle en az eyalet sayısı kadar farklı yerel yönetim

---

\* Avusturya Federal Anayasası md.115 – md.120

\*\* Avusturya Federal Anayasası Md. 116/3

\*\*\* Çerçeve anayasaya sahip bir ülkede yerel yönetimlerin hareket alanına açıklık getirmede, gerek federasyon modelinin prototipi olması gerekse de tüm zamanların en ustalıklı ve en etkili anayasası ve “insan aklı ve takip fikrinin ortaya çıkardığı en güzel eser” (Nevins & Commager, 2011: s. 138) nitelendirmeleriyle anılan yedi maddelik çerçeve anayasaya sahip olması yönleriyle, ABD'nin burada irdelenen mevzu açısından uygun ve açıklayıcı örneklerden biri olduğunu söylemek mümkündür.

sisteminin ortaya çıkmasına müsaade edilmiştir (Köseoğlu & Sobacı, 2018: s. 418). Hatta bu alanın ABD'deki gelişimi incelendiğinde eyaletlerin de çok fazla düzenleyici olma eğilimi göstermedikleri anlaşılmakta, anayasa ve ilgili mevzuatta bırakılan boşluğun mahkeme yorumlamaları\* ve içtihat aracılığı ile doldurulduğu görülmektedir.

ABD'de yerel yönetimlerin yapabilirliklerinin veya düzenleme yapabilecekleri politika alanlarının sınır hatlarını ortaya koyan ikili bir yetki yapılandırması bulunmaktadır. Bunlardan biri sınırlı/dar hükümet yetkisi, diğeri ise geniş hükümet yetkisidir (The National League of Cities [NLC] ..., t.y.). Sınırlı yerel hükümet anlayışının ve genel olarak ABD belediye mevzuatının köşetaşı ve dayandığı esas olarak 'Dillon's rule' ismiyle anılan ve sonrasında içtihadı dönüştüren bir mahkeme kararına işaret edilmektedir (USLegal ..., t.y.).\*\* Buna göre, yerel yönetim unsurları sadece ilgili eyalet tarafından - her türlü şüpheden arındırılmış açıklıkla- devredilen yetkileri kullanabilmektedir (Garner, 2009: s. 523). Yani, yerel yönetimlerin eyaletler tarafından tasdik edilmiş faaliyetlerin haricinde bir iş ile meşgul olabilmeleri mümkün değildir (NLC ..., t.y.). Bununla birlikte, sınırlı/dar hükümet uygulamasının -katılık gibi- dezavantajları ile baş edebilmek için bu uygulamanın zıddı olacak şekilde geniş hükümet modeli dizayn edilmiştir.

Eyaletlerden yerel yönetimlere kapsamı daha geniş yetki aktarımı uygulamasının yansımaları ise bazı yerel yönetimlere eyaletlerin provizyonuna bağlı olarak kendi vatandaşları tarafından verilen 'home rule charter' statüsüdür.\*\*\* Bu statü, yerel yönetimler ile eyaletler arasında, bir çocuğun ebeveynine bağlılığına benzer şekilde bağlantı veya bir başka deyişle kiracı-ev sahibi ilişkisi kuran 'Dillon's rule' doktrininin aksine (Russel & Bostrom, 2016), yerel yönetimlere bir bakıma fiil ehliyeti ile birlikte daha anlamlı ve etkili bir özerklik kazandıran bir berattır. Öyle ki, bu berata sahip olan yerel yönetimlerin, eyaletler tarafından açıkça yasaklanmamış tüm iş ve işlemleri gerçekleştirmeye genel yetkili oldukları kabul edilmektedir. Zira bu modelin getirisi olarak eyaletler, yerel yönetimler üzerindeki kontrolünü gevşetmekte, yerel yönetimlere,

---

\* ABD anayasa hukukunda, anayasa maddelerinin çeşitli odaklar tarafından yorumlanması önemli bir uygulamadır. Bu odaklar içerisinde ise mahkemeler (yüksek mahkeme, federal mahkemeler) merkezi role sahiptir (Dahlin, 2012: s. 13, 25).

\*\* Bu doktrin ismini, dayandığı mahkeme kararının sahibi Iowa Eyalet Yargıç John F. Dillon'dan almaktadır. Bu kararın, verildiği tarih olan 1868'den Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi'nin 1907 ve 1923 tarihlerindeki onama kararları arasında geçen süre içerisinde çeşitli mahkeme kararlarında tartışıldığı ve aksi yönde mülahazalar geliştirildiği de ifade edilmektedir (NLC ..., t.y.).

\*\*\* Şehrin anayasası (city's organic law) olarak da adlandırılan 'home rule charter' bir şehirde yaşayan vatandaşların oluşturup üyelerini seçtiği bir komisyonun çalışması sonucu hazırlanmakta ve yine referandumda vatandaşların onayına sunulmaktadır.



yerel vergilendirme yetkisini genişletmek ve daha fazla takdir yetkisi tanımak gibi yetkiler tanımak suretiyle daha fazla karar alma ve politika oluşturma yetkisi vermektedir (Bowman & Kearney, 2010: s. 69 ve s. 272). Görüldüğü gibi, ABD'nin yerel yönetim yetkilendirme sisteminde -yetki ilkesi ile genel yetki ilkesinin bir arada varlığını sürdürdüğü- bir melezlik söz konusudur.

### **1.3.3.2. Üniter Devlette Yerel Kamu Politikası Zemini**

Üniter devletin\* tekçi doğası ülke coğrafyasının tamamında tek bir yerel yönetim sisteminin var olabilmesi şeklinde sonuç doğurmaktadır. Tabii, bu ifadeden üniter devlet içerisinde farklı yerel yönetim modelleri oluşamayacağı yargısına ulaşmak doğru olmayacaktır. Ancak üniter devletin, bünyesinde çeşitli parametrelere göre farklı yerel yönetim modelleri oluşacaksa da buna yerelde değil merkezde karar verilebilecek bir devlet modeli olması şeklinde ayırd edici özelliğe sahip olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

Üniter devlet modelinde egemenliğin sahibi, egemenlik konusunda kendisi ile rekabete girme ihtimali bulunmayan, bu noktada zülfüvare dokunmayacak suni ve hükmi şahıslar (Battal, 2011) oluşturmak ve bunlara çeşitli biçim ve seviyelerde yetki devri yapmak suretiyle, bazı alanların aracılı olarak düzenlenmesi ve yönetilmesi yöntemini benimsemektedir. Bu suni ve hükmi şahısların en önemli örneklerinden biri ise egemen olanın çizdiği sınırlar çerçevesinde mahalli veya yerel nitelikteki hizmetleri kotarmak üzere oluşturulan yerel yönetimlerdir. Daha önce de ifade edildiği gibi, yerel yönetimlere tanınan bu şahsiyet, beraberinde getirdiği bir takım kamu gücü ayrıcalığı ile üniter devlet yerel yönetimlerini kamu politikası öznesi haline getirmektedir.

Üniter devlet yerel yönetimleri için de yine bu anlayışın zorunlu sonucu denilebilecek özgün bir yerel yönetim yapabilirlik zemininden bahsetmek mümkün görünmemektedir. Keza küresel düzeyde, yerel yönetimlerin yetkileri, yapılanmaları, üniter devlet ortak paydasında buluşmuş ülkelerin anayasalarının niteliklerine göre çeşitlilik göstermektedir. Öyle ki, üniter devlet modelinde de anayasaların yerel yönetimleri tanıyıp tanımadığı, yani yerel otoriteler için anayasal güvencenin söz konusu olup olmadığı hususlarının bu

---

\* Federal devletin aksine üniter devlet, varlığı birkaç egemen unsurun egemenlik devrine bağlı olan bir devlet modeli değildir. Tekçi, teklik anlayışı üzerine inşa edilmiş olan üniter devletlerde gerek iç işlerinde gerekse de dış işlerinde sadece tek bir egemenlikten söz edilebilmektedir. Bunun yansıması olarak, bu devlet tipinde yasama, yürütme ve yargı erkleri de tek bir merkezde rakipsiz bir şekilde (Heywood, 1997/2015: s. 473) konumlanmakta ve tertibat ve işlemleri tüm ülkeye tesir edici nitelik barındırmaktadır.

alana etkisi yüksektir. Şu kadar ki, bu çeşitlilikteki tek etkenin anayasaların barındırdığı özellikler olmadığı, her bir devletin devlet geleneği, ekonomik ve coğrafi koşulları, nüfusu ve demokrasiye bakış açısı gibi etkenlerin de belirleyici olduğu ifade edilmektedir (Arslan, 2018).

Bu çeşitlilik içerisinde, yerel yönetimlerin salt merkezin politikalarını uygulama aracı olarak tasarlandığı modellerin de başlı başına kendi kararlarını ve politikalarını oluşturup uygulayabildiği modellerin de aynı anda varlığı söz konusudur. Burada da iki farklı uçta anayasa tipine sahip devlet örneğini ele almak gerekirse, yazılı olmayan köklü anayasası ile İngiltere ve detaylı sayılabilecek anayasası ile üniter devlet prototipi olarak görülen Fransa'ya ilişkin husus ve nüansların üniter devlet yerel politika zemini açısından açıklayıcı olabileceği değerlendirilmektedir.

### 1.3.3.2.1. İngiltere Örneği

İngiltere'yi\* şahsına münhasır kılan evsafalara bakılacak olursa, diğer üniter devletlerden farklı bir idari teşkilatlanma modeli geliştirilerek, bu ülkede merkezi idarenin taşra teşkilatı müessesesine yer verilmemiş olması (Mabileau, 1989: s. 25) veya hükümetin icra etmeyici doğası (Stoker, 1988: s. 141) ilk etapta göze çarpmaktadır. Bu hususlar nedeniyle de eğitim, polis ve sağlık hizmetlerini de kapsayacak şekilde yürütülmesi yerel yönetimlere bırakılan iş kalemi sayısının bu ülke özelinde daha da fazlalaşmış olmasına vurgu yapılabilir. İngiltere'nin, zaten teamüli olan anayasasının -tıpkı ABD örneğinde olduğu gibi- merkezi yönetimin küçük dokunuşlarıyla değişken bir zemin oluşturacak şekilde yerel yönetimlere herhangi bir merkezi güvence vermemiş olması, yerel yönetimlerin politika yapabilirliğine etkisi yüksek bir detay olarak ön plana çıkarılmaktadır (John, 1991: s. 59). Nitekim özellikle 1970'lerden itibaren birçok yerel yönetim yasası çıkmış ve böylelikle İngiltere'nin yerel yönetim mevzuatı oldukça karmaşık hale gelmiştir.†\*\* Bu yasalardaki genel eğilimin ise merkezi iktidarın yerel

---

\* İngiltere'nin idari yapılanması -her ne kadar isabetli bir yargı olmadığı ifade edilse de- bu ülkede idare hukuku olmadığı sonucuna ulaştırabilecek nisbette kendine özgülük (sui generis) sergilemektedir (Zabunoğlu, 1961). Öyle ki İngiltere bazı kurum ve uygulamalarıyla Kuzey Amerika yerel yönetim sistemine yaklaşmakta, bazı yönleriyle de Batı Avrupa modeline yakın durmakta olan efsanevi bir kıtaya benzetilmektedir (Norton, 1991: s. 24).

\*\* Yerel yönetim deneyimi ve uygulamaları hemen hemen 10 uncu yüzyıla dayanacak kadar köklü bir yerel yönetim tecrübesine sahip oluşuyla (Usta vd., 2017: s. 70) tezat oluşturacak şekilde, ilk defa 1972 tarihli '*Local Government Act*' ile kodifikasyonuna başlanan yerel yönetim mevzuatı kapsamına dahil edilebilecek evsafta -sadece Thatcher hükümetleri döneminde†- elliden fazla temel yerel yönetim yasası çıkarıldığı vakıdır (Stoker, 1988, s. 153).

meselere ilişkin takdir yetkisini konsolide etmek, yerel meseleler hakkında karar alırken yerel yönetimlere danışılması uygulamasını anlamsız hale getirmek veya önemsememek, şartlı veya hangi hizmete harcanacağı belirlenmiş hibe yöntemine ağırlık vermek gibi uygulamalarla kamu politikası oluşturmada yerel yönetimleri baypas etmeye yönelik olduğu ifade edilmektedir (Stoker, 1988: s. 155-156, John, 1991: s. 60-63).\*

İngiltere'nin yerel yönetimlere bakışında, yukarıda da ifade edildiği gibi dinamik bir seyir söz konusu olmuştur. Zira bu ülkede yerel yönetimlerin yapabilirlik sınırlarına rötuş yapmak, katı bir anayasada değişiklik yapmak gibi nispeten daha zor bir işlemi gerektirmemektedir. Bu nedenle de yerel yönetimlerin politika oluşturma zemini, bu ülkede göreve gelen hükümetlerin ideolojisi ve bakış açısına göre radikal dönüşümlere konu olmuştur.\*\* 2011 yılına gelindiğinde\*\*\* artık İngiltere'deki yerel yönetimler için, açıkça yasaklanmadığı müddetçe her konuda düzenleme yapma ve politika oluşturma serbestisi tanıyan genel yetki ilkesinin varlığı söz konusu olmaya başlamıştır (LGA, t.y.a). Şu kadar ki bu durumun ilanihaye veya hiç değilse kolaylıkla değiştirilemeyeceği bir yerel yönetim anlayışı ve yerel yönetimlerin statüsü için garantör kabili dayanak zeminin varlığından söz edilememektedir.

### 1.3.3.2.2. Fransa Örneği

Üniter devlet modelinin prototipi olarak anılan Fransa'nın yerel yönetim anlayışına bakılması meselesinde, ilkin bu ülkenin 1958 tarihli yazılı ve detaylı (kazuistik) sıfatlarına müstahak anayasasının bu yönlerine odaklanmakta fayda bulunmaktadır. İngiltere örneğinden farklı olarak, yerel yönetimlere anayasal güvence sağlamakta olan (Keleş, 2020: s. 19) Fransız Anayasası'nda, yerel yönetimler "Des Collectivités Territoriales" başlığı altında düzenlenmiştir. Bu kavramın karşılığı olarak, Anayasanın İngilizce çevirilerinde "local government" söz öbeğinin değil de "territorial community" söyleminin tercih edildiği dikkat çekmektedir.

---

\* Bu bilgilerin, İngiltere'de o yıllarda, yerel yönetimlere ultra vires ilkesi öncelenecek genel yetki ilkesi kapsamında politika yapabilirliği imkânı tanınmadığı bilgisi ile (Mabileau, 1989: s. 21) harmanlanması neticesinde, İngiltere yerel yönetimlerinin, bir dönem merkezi idarenin taşra teşkilatına dahil birimlerden çok da fazlası olarak görülmediği anlaşılmaktadır.

\*\* Nitekim Büyük Londra Konseyi (Greater London Council – GLC) isimli yerel yönetim modelinin, Thatcher tarafından 1986'da lağvedilmiş olmasına karşın Blair hükümetinin görevde olduğu 1999 yılında yeniden ihya edilmesi (BBC, 2016) burada sözü edilen dinamizm ve yumuşak zeminin somut göstergelerinden biridir.

\*\*\* Yetkiyi merkezden yerel yönetimlere devretmeye yönelik hükümet politikasının tezahürü olan *Localism Act*'in kabulü.

Fransız anayasasında yapılan 2003 değişiklikleri, yerel yönetimlerin kamu politikası yapabilirliğine önemli etkiler barındıran bir dönüm noktası olmuştur (Şengül, 2012b). Zira 1970’lerden itibaren kademe kademe gerçekleşen ademi merkezileştirme politikası, mezkûr anayasa değişikliği ve yeni duruma uyum kapsamında çıkarılan kanunlarda iyiden iyiye belirgin hale gelmiştir. İngiltere’nin aksine, Fransa yerel yönetim sisteminin gidişatı tek yönlü gerçekleşmiş ve nispeten tutarlı bir görüntü sergilemiştir. Öyle ki, 1982 sonrasında Fransa’da yerelleşme konusunda adeta bir furya yaşanmış, bu kapsamda valilerin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin sınırlanmasından yerel yönetimlerin düzenleme yapabileceği alanların hatlarına ilişkin genel yetki ilkesini andıracak ifadelerin normalleştirilmesine kadar birçok düzenleme yapılmıştır (Eliçin, 2017).

Hâlihazırdaki Fransa Anayasası ve ilgili mevzuatı, devletin merkezlessiz, diğer bir deyişle ademimerkezi bir temel üzerinde teşkilatlanmasını ilke edinmek (Anayasa Md. 1), Fransa Parlamentosu’nun bir kanadı olan Senato’yu adeta yerel yönetimlerin bir temsilcisi olarak biçimlendirmek (Anayasa Md. 24), Senato üyelerinin seçimini yerel meclis üyelerinin tasarrufuna bırakmak ve yerel politika aktörü olan belediye başkanlarının senkronik bir şekilde senato üyesi olmalarına cevaz vermek suretiyle merkez-yerel ayrımını olabildiğince flulaştırma eğilimi ve saikini yansıtmaktadır. Öyle ki farklı görev ve sorumlulukların, eşzamanlı olarak, aynı kişide toplanması yasağının uygulanmadığı Fransa’da, belediye başkanları, bu görevlerini yürüttükleri sırada Senato üyeliğine de seçilebilmekte, bu şekilde iki görevi aynı anda yürütebilmektedirler (Smith, 2009: s. 142). Fransa’nın şahsına münhasır (sui generis) bir uygulama olan seçimlik görev birlikteliğinin (cumul des mandats), bu ülkedeki merkezi bürokratik idare anlayışını dengelemek amacıyla, yerel yönetim ve merkezi yönetim dayanışması şeklinde ortaya çıktığı ve Fransa’nın siyasi tarihi içerisinde her türlü tartışmaya rağmen içselleştirilmiş durumda olduğu ifade edilmektedir (Şengül, 2012a).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde fiiliyatta bir karmaşa yaşandığı ifade edilse de (Keleş, 2020: s. 31) yerel yönetimlerin yapabilirlik sınırlarını çizen bu konudaki hâkim ve kendi içerisinde tutarlı felsefe genel yetki ilkesine oldukça yakındır. Bu yargının emaresi ise bizzat anayasaya işlenen “Bölgesel topluluklar kendi seviyelerinde en iyi şekilde kullanabilecekleri yetki gereğince ortaya çıkan her konuda karar alabilir.” şeklindeki ibaredir (Anayasa Md. 72). Bu ibarenin ise adı konulmamış

olsa da “subsidiarity” ilkesinin bizzat kendisi olduğu ayrıca ifade edilmektedir. Bu ilkenin işlevselleştirilmesini sağlamak amacıyla, 2003 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile anayasal bir araç olarak deney uygulamasına cevaz verilmiştir. Buna göre, Fransa’da yerel yönetimler, ‘ihlal eden deney’ yapma imkanı elde etmiştir. Bu yetki kapsamında, yerel yönetimler, belli bir konu ve süre ile sınırlı olmak ve hangi yasal kuralların ihlal edileceğinin mülki amirce merkezi idareye bildirilmesi şart ve kaydıyla, yasa veya tüzük hükümlerinin dışında işlemler yürütebilmektedir. En fazla 5 yıl sürebilen ve test edilen uygulamanın sonuç analizleri doğrultusunda, parlamento deneye konu uygulamanın tüm ülke geneline yaygınlaştırılmasına veya uygulamanın sonlandırılmasına karar verebilmektedir (Özlu, 2020). 2018 yılına kadar Fransa’daki yerel unsurlarca deneye tabi tutulan 36 adet politikanın söz konusu olduğu ve bunların 14’ünün genelleştirildiği raporlanmaktadır (Özlu, 2020).

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin kuruluşları, teşkilatlanmaları, görev ve yetkileri ve gelir kalemleri gibi politika kapasitesine ilişkin önemli düzenlemelerin ancak organik yasa\* ile düzenlenebileceği hususu kayıt altına alınarak, yerel yönetimler için sağlanan anayasal güvence pekiştirilmiştir. Bu şekilde yerel yönetimlerin kamu politikası yapabilirliği anlamında rüştları tanınmış ve bu konuda adeta bir mahfuz alan oluşturulmuştur. Bu şekilde, yerel yönetimlerin kamu politikası zemininin kısa vadede uçtan uca savrulmasının önüne geçilmiş, daha statik bir politika alanı oluşturulmuştur.

---

\* Değişiklikleri sıradan kanunlara göre farklı usule tabi olan, normlar hiyerarşisinde anayasalar ile kanunlar arasında konumlanmış, nispeten daha katı nitelikte kanun yapma rejimini açıklayan anayasal kavram (TBB, 2015: 35-36).

## **2. BÖLÜM: BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN POLİTİKA KAPASİTESİ ZEMİNİNİN ANALİZİ**

Büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesinin vesayeti altında olarak büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçelerde kentsel hizmetleri idame ettiren belediyelerdir. Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde önemli bir yer tutmaktadırlar. Her bir büyükşehir ilçe belediyesi, kendi karar organlarına ve bir belediye başkanına sahiptir. Bu belediyeler, büyükşehir belediyesiyle birlikte çalışarak kentin genel yönetimini sağlarlar. Bu kapsamda, yerel ihtiyaçlara ve imkanlara göre birçok hizmet kalemi bu belediyelerin sorumluluğuna tevdi edilmiştir. Bu nedenle büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesinin durumu Türkiye kentleri için oldukça önemli bir sorunsaldır. Zira bu belediyelerdeki politika kapasitesi seviyesi, hemşehrilerine daha etkili ve etkin hizmet sunmalarını etkileyen en önemli faktörlerden biridir.

Tarihi süreç içerisinde, yerel yönetimlerin karar alma ehliyetlerinin gelişim evrelerinin Türkiye'deki büyükşehir ilçe belediyelerinin halihazırdaki politika kapasiteleri ile ilgili zeminin tartışılmasına ışık tutabileceği düşünülmüştür. Bu itibarla, bu bölümde, öncelikle, Türkiye yönetim sistemi içerisinde belediyelerin politika rüştü edinme süreci tartışma konusu edilmiştir. Daha sonra büyükşehir ilçe belediyelerinin yasal statüsü ve geleneksel ilçe belediyeleri nazarındaki kapasite durumu karşılaştırmalı perspektifle açıklanmıştır.

### **2.1. Türkiye'de Belediyelerin Politika Rüştü Kazanma Süreci**

Türkiye'de belediyelerin yerel politikalar konusunda söz sahibi haline gelmeleri Avrupa ülkeleri ile eş zamanlı gerçekleşmemiştir. Bu durumun temel sebeplerinden biri Sanayi Devriminin kırsaldan kente göç akımı yaşanması gibi etkilerinin aynı şekilde ve eş zamanlı olarak burada görülmemiş olması, böyle bir hareketlenmenin ancak 1950'ler sonrasında yaşanacak olmasıdır. Buna karşın, her ne kadar Avrupa'daki örnekleri ile aynı oranda kentleşme yaşanmamış olsa da Türk belediyeciliğinin geçmişi de Sanayi Devrimi ve beraberinde Avrupa'nın şehirleştiği döneme tekabül eden 1855 yılına dayanmaktadır (Oktay, 2020). 1930 tarihinde çıkarılan Belediye Kanunu ise bu süreç içerisinde ayrı bir milat olmuştur. Belediyelerin politika rüştü edinme mücadelesine sahne olan bu sürecin özellikle merkeziyetçi devlet geleneğinin etkileriyle küçük ve temkinli adımlarla ilerleme politikalarıyla sürdürüldüğü görülmektedir. Türkiye'de belediyelerin politika serbestisi

kazanma ve bu serbestinin sınırlarını genişletme çabasının sergilendiği süreci dört aşamaya ayırmak suretiyle incelemek mümkündür. Bu bağlamda, Osmanlı'nın yönetimde modernleşmeye gittiği dönem, 1918 ila 1930 arası dönem, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte kaldığı 2004 yılına kadar süren dönem ve sonrası şeklinde sınıflandırmaya gidilebilir.

### **2.1.1. Şehremanet ve Daire-i Belediye Dönemi**

Türklerin şehre ilişkin modern standartlar belirleme çabaları, kendisinin ütopyik olarak nitelenmesine sebebiyet verecek\* detaylar içermesi ile bilinen 1839 tarihli bir metin ile başlamıştır. 1848 ve 1856 tarihli Ebniye ve İstimlak Nizamnameleri ile de planlı şehir oluşturmaya yönelik düzenlemelere devam edilmiştir. Bu düzenlemeler asgari cadde genişliğinden, parselasyon çalışmalarına kadar birçok hususu içermekteydi (Yerasimos, 2006: s. 347-348). Tabii, şehre ilişkin bu nitelikteki düzenlemeleri hayata geçirecek kurumlar olarak, o dönemde henüz belediyelerin varlığından söz etmek mümkün değildi. Türk yönetim sistemi içerisinde modern belediye kabilinden ilk oluşumlar İstanbul Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye olmuştur. Bunlardan Şehremanet, resen stratejik karar alma yetisi ile donatılmış bir model görüntüsü vermemiştir. Öyle ki beledi işlere dair yapacağı hemen her iş kalemi için 'olur almak' zorunda olduğu birer nazırlık söz konusuydu (Ortaylı, 2020: s. 136). Dolayısıyla, merkezi hükümetin hiyerarşisinde yer alan İstanbul Şehremaneti'ni modern anlamda politika kapasitesine sahip fiil ve hak ehliyeti bulunan bir yerel yönetim birimi olarak görmek mümkün değildir. Kaldı ki başkan ve meclis gibi karar organlarının doğrudan merkezi hükümet tarafından atandığı, kendi tasarrufu ile istediği hizmetlere kanalize edebileceği bir bütçesinin bulunmadığı da vakidir (Ortaylı, 2020: s. 140).

Merkezi iktidar otoritesinden taviz verme temayülü ile desteklenmeyen 1855 tarihli belediye teşkilatı girişimi (Ortaylı, 2008: s. 508), göç gibi hareketlenmelerin şekillendirdiği zorlayıcı konjonktürün de bulunmaması nedeniyle, hükümetin batı tarzı teşkilatlanma çabaları ile politika rüştüne sahip yerel yönetim oluşumuna engel olmak arasında arafta kalmış bir görüntü sergilemiştir. Bunun nedeni ise niyet ile uygulama arasındaki uyumsuzluk veya çelişkiye dayandırılmaktadır. Zira hükümetin bu konudaki

---

\* O dönemde İstanbul'un en geniş caddesi 6 metre genişliğinde olmasına rağmen, asgari cadde genişliğini 7.60 metre olarak belirlemek gibi (Yerasimos, 2006: s. 347).

temel saikinın karar alma kapasitesi bulunan ergin kurumlar inşa etmek olmadığı (Şengül, 2015: s. 31), içsel nedenin merkezi devlet otoritesini tekrar inşa etmek olduğu ifade edilmektedir (Yerasimos, 2006: s. 350).

Osmanlı Devleti'nin o dönem için batıya açılan yüzü niteliğindeki Galata-Beyoğlu bölgesinde kurulmuş Altıncı Daire-i Belediye'nin de tam anlamıyla politika özerkliğine sahip olduğunu ifade etmek güçtür. Ancak bu belediyeyi yerel politika kapasitesinin unsurlarından olan mali serbesti konusunda ileriye gidiş olarak görmek gerekmektedir. Zira bu ayrıcalıklı belediye modelinin kendi bütçesine sahip olduğu ifade edilmektedir (Oktay, 2001). Buna karşın, her ne kadar başarılı bir pilot uygulama olsa da bu belediye de doğrudan merkeze bağlı bir şube olma özelliğini korumuştur. Ortaylı, Altıncı Dairenin bu durumunu “bayındırlık endişesi ile yönetilen merkezi hükümet bürosu” olarak tanımlamaktadır (2008: s. 438). Nitekim, Fransız yerel yönetim sisteminden yapılmış bir politika transferinin sonucu olarak kurulan Altıncı Daire isimli belediyenin organları da merkezi hükümet tarafından atanmaktaydı. Görüldüğü gibi, politika rüştünün gereksinimlerinden olan idari özerklik düşüncesi bu model özelinde de söz konusu değildi.

Ortaylı, Osmanlı modernleşmesinin ‘kaide-i tedric’ prensibine uygun olarak yaşandığını ifade etmektedir (2008: s. 429). Yerel yönetimlerdeki modernleşmenin de bu prensip doğrultusunda yaşandığı görülmektedir. Bunun emareleri olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1877 tarihli Belediye Kanunu'nun gösterilmesi mümkündür. Vilayet Nizamnamesi ile en azından meclis üyelerini seçimle belirleme uygulaması başlamıştır. Buna mukabil, bu sadece belediye dairelerinin meclis üyeleri için geçerli bir uygulamaydı. Yani Şehremaneti Meclisi üyeleri halen merkezi idare tarafından atanıyordu. Zira güçlü merkezi idare taraftarı olanlar ya belediye meclisi teşekkülüne imkan tanınmaması, oluşturulacakları da üyelerinin hükümet tarafından atanması gerektiğini öne sürüyordu. Zamanın belediye mevzuatı hakkında bir layiha ile tavsiyelerini ortaya koymuş olan İbrahim Hakkı'nın konu ile ilgili görüşleri örnek niteliktedir (Bozkurt, 2007).

Birinci Meşrutiyet dönemi meclisinin ilk işi olan 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu'na bakıldığında ise doğrudan belediyelerin politika rüştüne -neredeyse radikal- bir katkı yaptığı göze çarpmaktadır. Öyle ki bu kanunda belediyelerin tüzel kişiliği ile ilişkilendirilebilir düzenlemeler söz konusu olmuştur (Ortaylı, 2008: s. 439). Bu



kapsamda belediyelere, tüzel kişilere özgü bütçe yapma, sözleşmelere taraf olma, mülk edinme, borçlu ve alacaklı olma ehliyetleri tanınmıştır (Toprak, 1990: s. 76-77'den aktaran Sunay, 2002: s. 128-129). Bu kanunun bir diğer özelliği de Altıncı Daire ile Beyoğlu Galata bölgesinde başlayan pilot uygulamanın İstanbul'un geneline fiilen yayılmasına imkân tanınması olmuştur (Eryılmaz, 2017: s. 216). Bu dönem özelinde belediyelerin politika rüştü bakımından Kanun-i Esasi'nin lafzı ve bakış açısına da atıf yapmak gerekmektedir. Zira başkent ve taşra ayrımı yapmaksızın belediyeleri seçilmiş meclislerce idare edilen anayasal kuruluşlar olarak tanımlayan ilk en üst norm Kanun-i Esasi olmuştur. Yine bu anayasanın tercih ettiği "umuru belediye" kavramıyla hizmet yönünden merkez – yerel ayrımına gidilmesi gerekliliği kabul edilmiştir (Nalbant, 1997: s. 134-135'ten aktaran Uçar, 2016). Bu gelişmenin ise bir bakıma yerel kamu politikası olgusunun başlangıç noktası olarak görülmesi mümkündür.

1913 yılına kadar belediyelerin statüleri aşağı yukarı bu hatlarda kalacak şekilde korunmuştur. Tabi, Osmanlı modernleşmesinde belediyelerin yerel politika aktörü olma çabasına sahne olan sürecin her zaman ileri yönlü seyretmediğini de ifade etmek gerekmektedir. Zira 1913 tarihinde yapılan düzenleme ile İstanbul'daki belediye daireleri İstanbul Şehremanet'inin birer şubesine dönüştürülmüş, bu suretle belediyelerin tüzel kişiliği konusunda kat edilen yolda geriye dönüş yaşanmıştır (Eryılmaz, 2000: s. 177). Bununla birlikte, bugünkü ilçe belediyeleri konumunda olan şubelerin seçilmiş meclisleri de kaldırılmıştır (Uçar, 2016). Nihayetinde Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e kalan yerel yönetim mirası unsurları içerisinde politika kapasitesi tanınmış, politika rüştüne sahip belediye anlayışı yer bulamamıştır.

### **2.1.2. 1918-1930 Arası Erken Cumhuriyet Dönemi**

Cumhuriyet her ne kadar 1923 yılında kurulmuş olsa da Osmanlı Devleti'nin fiilen yıkılması 1918 yılında gerçekleştiğinden, geçiş sürecinin yaşandığı beş yıllık dönemin yerinden yönetim ilkesinin olgunlaşmasına ilişkin gelişmeleri de Erken Cumhuriyet Dönemi kapsamına dahil edilmektedir. Örneğin, Oktay tarafından, Türkiye'de belediyelerin gelişim süreci 1920'den itibaren ele alındığı görülmektedir (2020: s. 173).

Dönem	Dönemin Öne Çıkan Özelliği	Temel Mevzuat
1920-1923	-Birinci TBMM’de yerel yönetimlerin çerçevesi anayasal metinde geniş olarak çizildi. -Yerel Temsil kapsamı genişletildi. -Belediye başkanının meclis içinden seçilmesi yöntemi getirildi.	1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu 1877 Tarihli Vilayet Belediye Kanunu
1923-1930	-Osmanlı Dönemindeki belediye mevzuatı bazı iyileştirmelerle sürdürüldü. -Belediye gelirleri kanunu çıkarıldı. -Ankara başkent oldu.	1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu 1877 Tarihli Vilayet Belediye Kanunu 1924 tarihli 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu
1930-1960	-Yeni belediye kanununu çıkarıldı. -Belediyelerin yasal altyapısı geliştirildi. -Yerel hizmetlerle ilgili özel şirketler devletleştirildi. -Çok partili hayatta geçildi ve belediyelerdeki siyasal çeşitlilik arttı	1580 sayılı Belediye Kanunu
1960-1980	-Hızlı kentleşme karşısında büyük ölçekli şehirlerin problemlerine çözüm arayışları ve sonuçsuz kalan girişimler oldu.	1580 sayılı Belediye Kanunu
1980-2004	-Belediye seçimlerinde yeni düzen getirildi. -Büyükşehir belediye modeline geçildi ve yaygınlaştı. -Belediye gelirleri arttırıldı	1580 sayılı Belediye Kanunu 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
2004-2012	-Belediye mevzuatı yenilendi. -Belediye alanında yenilikler uygulamaya geçti. -Belediyelerin özerkliği arttırıldı. -Büyükşehir belediyesi modeli geliştirildi.	5393 sayılı Belediye Kanunu 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
2012 sonrası	-İl ölçeğinde büyükşehir belediye modeli uygulamaya konuldu. -Belde belediyelerinin sayısı azaltıldı.	5393 sayılı Belediye Kanunu 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 6360 sayılı Kanun

**Tablo 4:** Türkiye’de Belediyelerin Gelişim Süreçleri Tablosu

**Kaynak:** Oktay, 2020

Osmanlı Devleti’nin artık fiilen var olmadığı 1921 tarihinde çıkarılan Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun, kısa ve çerçeve anayasa niteliğine rağmen yerinden yönetim ilkesini göz ardı etmemiş olması bu konuda dikkat çekici bir husustur. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu,

doğrudan belediyelere yönelik olmasa da yerinden yönetim anlayışı ve mahalli idarelere bakış konusunda sıra dışı bir tavır sergilemiştir. Öncelikle, bir mahalli idare olarak gördüğü vilayet yönetimine ‘manevi şahsiyet ve muhtariyet’ tanımıştır. Bununla birlikte, meclis üyelerinin seçimle belirleneceği kayıt altına alınmıştır. Zira bu anayasa, adem-i merkeziyet ilkesine tanıdığı geniş alan özelinde diğer anayasa ve teşkilat kanunları arasında ön plana çıkmaktadır. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki dağılımında merkezi idare istisnai yetkili, yerel yönetimler ise asıl ve genel yetkili olarak görülmüştür (Akın, 2012: 603). Bununla birlikte, yerel yönetimlerin başkanlarının meclis içerisinde belirlenmesi uygulaması başlamıştır. Bir örnek vermek gerekirse, vilayet yönetiminin başında vali değil, vilayet meclisince belirlenmiş bir icra heyeti bulunmaktaydı. Yani, merkezi idarenin temsilcisi olan vali ile vilayet yönetimi arasında organik bağ söz konusu edilmemiştir. Bu yönüyle de Teşkilat’-ı Esasiye Kanunu demokratiklik konusunda 2000’li yılların mevzuatlarıyla dahi kıyaslandığında avantajlı konumda gösterilmektedir (Gözler, 2018: s. 280). Bu noktalardan hareketle, 1921 tarihli Teşkilat’-ı Esasiye Kanunu’nun yerinden yönetim unsurları vilayet ve nahiye gibi yerel birimlerin politika yapıcı rollerini kabul ettiğini ifade etmek mümkündür. Hatta, eğitim, sağlık gibi politika konularını yerel yönetimlerin uhdesine bırakmak suretiyle, yerel kamu politikası sınırlarını oldukça geniş tutmuştur (Teşkilat-ı., 1921: md. 11). Nitekim, bu anayasa, Türk yönetim anlayışında merkeziyetçilik kaygısının bir kenara atıldığı ara dönem yaşanmasının teorik zemini olmuştur (Oktay, 2020).

Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleşen belediyelerin politika kapasitesi ile bağlantılı düzenlemelerden biri de 1924 tarihli Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu’dur. Kanun ile belediyelerin mali kapasitelerinin artırılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir (Yakar & Gündüz, 2014: s. 125). Kanunda belediye gelirlerinin kalem kalem sıralandığı görülmektedir. Söz konusu kanunda merkezi idare tarafından tahsil edilen belediye gelirlerinin belediyeye intikalini garanti altına alma saiki dikkat çekmektedir. Öyle ki kanunun dördüncü maddesinde belediye gelirlerini her ayın sonunda belediye muhasebe yetkilisine veya sandık eminine teslim etmeyen görevlilerin görevden el çektirilecekleri ve bir yıl süre ile kamu görevine girmekten men edilecekleri şeklinde cezai yaptırımdan bahsedildiği görülmektedir.

1924 tarihli Teşkilat’-ı Esasiye Kanunu, adem-i merkeziyetçilik düşüncesinin hakim olduğu ara dönemi sona erdirmiştir. Selefine kıyasla çok daha uzun olan bu anayasada

merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımına dair madde yer almamıştır. Bununla birlikte, yerinden yönetim, belediye vb. gibi kavramlara da kanun metninde rastlanamamaktadır. Bu nedenle, söz konusu anayasaya göre belediyelerin anayasal statüsü olup olmadığı da ancak yorum yöntemiyle açıklanabilmektedir. Nitekim Gözler, kanunda geçen şehir ve kasaba terimlerinin belediyeleri işaret etmekte olduğu yorumu ile konuyu açıklamaya çalışmıştır (2018: 327). 1924 Anayasası'nın sistematığı de yerel yönetimlerin politika rüştleri bakımından sorunludur. Zira şehir ve kasabalara ilişkin üç maddenin sıralandığı bölüm "Türlü Maddeler" başlığı altında yer almıştır. İdare için özel bir bölüme yer verilmemiştir.

Erken Cumhuriyet döneminde belediyelere ilişkin bazı değişiklikler yapılmakla birlikte Osmanlı yerel yönetim anlayışının genel hatlarıyla devam ettirildiği görölmektedir. Bunun bir göstergesi olarak, bu dönemde de başkent ayrı bir belediye modeliyle yönetilmiştir. Ankara'nın başkent ilan edilmesinden sonra Ankara Şehremaneti'nin yasal dayanağı olan Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanuna göre Ankara Şehremini İçişleri Bakanı tarafından atanmakta, meclis üyeleri içerisinde atanmasını şart koşan herhangi bir sınırlama hükmü kanunda bulunmamaktadır. Başkan ve meclisin görev ve yetkileri İstanbul Şehremaneti'nin görev ve yetkileri ile aynı olacak şekilde belirlenmiştir. Şehremanetin kendine has bütçesi olduğu anlaşılmaktadır. Bütçe meclis tarafından yapılmakta ve İçişleri Bakanı'nın onayına sunulmaktadır. Burada Ankara Şehremaneti'nin mali özerkliği bakımından fikir vermekte olan bir detay söz konusudur. O da şudur ki bakanın bütçeyi onaylaması için on günlük azami süre belirlenmiştir. Bu süre sonunda İçişleri Bakanı bütçeyi onaylamamış ise bütçe yürürlüğe girmiş sayılacaktı. Bu şekildeki zımni onay uygulamasını belediyelerin gelişimi içerisinde en azından bir ilerleme olarak görmek mümkündür.

Tablo 4'ün 1923-1930 arası dönemde yaşanan gelişmelere ilişkin bölümüne Ankara Şehri İmar Müdüriyeti'nin kuruluşu da dahil edilebilir. 1928 yılında merkezi yönetime bağlı olarak kanunla kurulan bu müdürlüğe tüzel kişilik tanınmıştır. Müdürlüğün, Ankara'nın imarı ile ilgili geniş bir planlama ve uygulama yetkisine sahip olduğu görölmektedir. Bu kapsamda Ankara Şehremaneti, Vakıflar gibi kurumlara ait taşınmazların müdürlüğe devri söz konusu olmuştur. Adının aksine, müdürlüğün yetki alanı Ankara ile sınırlı kalmamış, ülke genelinde tüm kentlerin imar planlarını onaylama yetkisini kapsamıştır. Dolayısıyla, müdürlüğün tüm belediyeler üzerinde vesayet yetkisi söz konusu olmuştur

(Keleş & Duru, 2008). Böyle bir örgütlenmeyi gerekli kılan sebeplerden biri dönemin belediyelerinin modern kentleri inşa etmede kapasite sorunu ile karşı karşıya kalmış olmalarıdır (Oktay, 2020). Bu yönleriyle müdürlük uygulamasını, gerek belediyelerin politika kapasitesi gerekse de devlet yönetiminde hakim olan merkeziyetçi eğilim açısından bir gösterge olarak kabul etmek mümkündür.

### **2.1.3. 1580 sayılı Belediye Kanunu'na Göre Politika Rüşdü**

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu Cumhuriyet döneminin ilk organik belediye kanunu olma özelliğini taşımaktadır. Bu kanun, başkent ile vilayetlerde farklı belediye modellerinin uygulanmasına sebep olan mevzuat çeşitliliğine son vermiş ve tüm belediyeler için geçerli standart bir belediye kanunu uygulamasını başlatmıştır. 1580 sayılı BK, Kanun-i Esasi'ye dayalı 1877 tarihli belediye kanunlarını yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanun hakkında Fransa'da halen yürürlükte olan 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun ile büyük oranda benzer olduğu, birebir çeviri olmamakla birlikte, Fransız belediye mevzuatından esinlenilerek hazırlandığı tespiti yapılmaktadır (Gözler, 2019). İlgâ ettiği 65 ve 67 maddelik belediye kanunları ile kıyaslandığında, 165 maddelik içeriği ile belediyelerin politika kapasitelerini ortaya koyan kapsamlı bir kanun olma özelliği göze çarpmaktadır.

1580 sayılı BK, belediyeleri, kamu tüzel kişiliği bulunan ve mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlar için düzenleme yetkisine sahip kurumlar olarak tanımlamıştır. Bununla birlikte, karar organlarının seçilmiş olması şeklinde bir kıstasa belediye tanımında yer vermemiştir. Kanun, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki yetki dağılımında liste usulünü benimsemiştir. Ancak kanunun görevlerini listelediği taraf belediyeler olmuştur. Dolayısıyla, belediyeler bu kanun nezdinde istisnai yetkili kabul edilmiştir. Gerçekten de herhangi bir esneklik tanımamak suretiyle, belediyeler için 76 maddeden oluşan uzun bir görev ve sorumluluk listesinin hazırlandığı görülmektedir. Bununla birlikte, 1580 sayılı BK'nun 19. maddesinde "Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra, belde sakinlerinin müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler" şeklinde, adeta genel yetkiye işaret eden bir ifadeye de yer verilmiştir. Bu maddede yer alan "tesviye etmek" fiili günümüz Türkçe'sinde "düzlemek, vermek, ödemek", "teşebbüsât" kelimesi ise "girişim" ifadelerine denk düşmektedir. Dolayısıyla, önceliği kanunda listelenen hizmetlere vermek

kaydıyla, belediyelerin yerel nitelikli ihtiyaçları düzlemek amacıyla her türlü girişimi icra etme yetkisine sahip kıldıklarının ifade etmek mümkündür.

1580 sayılı BK'nunda yer alan görev ve sorumluluk listesindeki görevlerin hangi belediyeler için zorunlu tutulacağı konusunda belediyelerin mali kapasitelerinin gözetildiği görülmektedir. Yani, kanun zorunlu ve ihtiyari görev ayırımına gitmiştir. Bu bağlamda, gelirleri belli bir oranın üzerinde olan belediyeler listede sayılan bazı görevleri yerine getirme mecburiyetine tabi tutulurken, gelirleri belirtilen sınırın altındaki belediyeler bu sorumluluktan muaf tutulmuştur (1580 sayılı Belediye ..., md. 1-17). Bununla birlikte, 1930'lu yılların ekonomik gerçekliklerine göre belirlenmiş bu parasal sınırlar, ekonomik gelişme ve enflasyon etkisiyle ilerleyen yıllarda önemini yitirmiş, kanunda sayılan tüm görevler tüm belediyeler için zorunlu hale gelmiştir (Çetinkaya, 1992).

1580 sayılı BK'nda karar organı ifadesine rastlanmamaktadır. Belediye teşkilatı içerisinde belediye meclisi ve belediye encümeni oluşumları açıklanmıştır. Belediye reisi ise belediyedeki icrai vazifeler arasında sayılmıştır. Buradaki 'icrai vazife' söyleminden hareketle, belediye başkanının -günümüzde olduğu gibi- o dönemde de karar organı olarak kabul edilmediği yorumunu yapmak mümkündür.

Kanuna göre, belediye meclisi vatandaşın doğrudan oylarıyla seçilmektedir. Meclisin feshi ise Danıştay kararına tabi kılınmıştır (1580 sayılı Belediye ..., md 53). Buna karşın, belediye reisinin seçiminde merkezi idarenin rolü ve etkisi önemli kılınmıştır. Bu konuda belediye meclisinin bir reis seçmesi, bu seçimin ise merkezi idare tarafından onaylanması usulü benimsenmiştir (1580 sayılı Belediye ...,md. 89). Bu uygulama özelinde, esasen merkezi idarenin kullanmakta olduğu vesayet yetkisinin boyutları anlaşılabilir. Özellikle, il belediyelerinde merkezi idare tarafından uygun görülmemiş belediye reislerinin meclisin ısrarı ile tekrar seçilmesinin mümkün olmayışı ve meclis tarafından başka bir kişinin seçilme zorunluluğu bu uygulamayı güçlü bir vesayet aracı olarak konumlandırmıştır.

Ankara Belediye Başkanı'nın belirlenmesinde, belediye meclisinin seçimine de gerek duyulmamış, doğrudan merkezden atama usulü benimsenmiştir. İstanbul'da ise vali ile belediye reisi aynı kişi olacaktı. Belediyelerin idari kademelerinin şekillenmesi üzerindeki bu katı vesayet uygulaması sadece belediye resinin atanması ile sınırlandırılmamış, belediyedeki bürokrat atamaları da merkezin kontrolünde

gerçekleşmiştir. Özellikle, İstanbul ve Ankara Belediyeleri'nde üst düzey bürokratların ve şube müdürlerinin atanmaları İçişleri Bakanı'nın onayına tabi tutulmuştur.

1580 sayılı BK'na göre, belediyenin seçimle belirlenen tek karar organı olan belediye meclisi kararlarının kesinlik kazanması mahallin en büyük mülki amirinin onayı ile mümkün olmaktadır. Bu konuda mülki amirler için bir haftalık azami süre öngörülmüştür. Ancak bu süre sonunda mülki amirin herhangi bir karar vermemesi belediye meclisi kararına kendiliğinden kesinlik kazandırmıyordu. Bu durumda, belediye meclisinin Danıştay'a başvurması ve oradan bir karar çıkarması gerekmektedir. Danıştay'ın bir ay içerisinde vereceği karara bağlı olarak belediye meclisi kararı kesinleşebilmekteydi. Bu da belediyenin karar alma kapasitesi hakkında zorlaştırıcı etkili merkezi vesayet aracı kullanıldığının bir göstergesidir.

Kanunda belediye bütçesi için ayrı bir bölüme yer verilmiştir. Belediye gelirleri 17 kalemde sıralanmıştır. Mültezimlik uygulamasına son verilmiş, vergi, resim ve harçları toplama işi bizzat belediyelerin uhdesine bırakılmıştır. Belediyenin giderleri de 16 maddede sayılmıştır. Kanunun belediyelere sunduğu mali kapasitenin, görevleri ile uyumlu olup olmadığı açısından dönemin akademik çalışmalarına bakıldığında, mali yönden yeterli bir belediye kurumu bahsine rastlanamamaktadır. Reuter'in (1943) Almanya, ABD, Fransa, İsviçre ve Türkiye'deki mali tevzinlere ilişkin karşılaştırmalı tabloları bu konuda fikir vermektedir. Buna göre, 1936 yılında Türkiye'de belediyelerin toplam bütçesinin merkezi yönetim bütçesinin yüzde 10'undan az olduğu görülmektedir. Bu oran aynı yıllarda karşılaştırmaya tabi tutulan diğer ülkelerde en az yüzde 50 seviyesindedir. Bu nedenle Türkiye hakkında, merkezi yönetim ile mahalli idareler arası mali ilişkiler bakımından geride kalmışlık değerlendirmesi söz konusu olmuştur (Reuter, 1943).

Belediyelerin mali sorunlarının belli bir döneme has tartışma konusu olmadığı da vakidir. Nitekim, 1977 yılına gelindiğinde Ankara gibi büyük belediyelerin personel maaşlarını ödemede dahi zorluklarla karşılaştığı dile getirilmektedir (Geray, 1977). Her ne kadar 1948 yılındaki Belediye Gelirleri Kanunu'nun getirilmesi gibi belediye maliyesini geliştirmeye yönelik adımlar söz konusu olmuşsa da (Kurnow, 1955) belediyelerin mali kapasiteleri genellikle makul seviyenin uzağında kalmıştır.

1580 sayılı BK'nda belediyelerin vatandaş ile ilişkilerine, iletişim, uzlaşma ve müzakere kapasitelerine ilişkin açıklayıcı hükümler yer almamaktadır. Çünkü kent konseyi gibi,

vatandaşın veya politika paydaşlarının karar alma sürecine dahil edilmesine dair herhangi bir madde kanunun muhtevasında yer almamaktadır. Zira şeffaflık, yönetim gibi kavramlar kanunun hazırlandığı dönem veya yürürlükte kaldığı dönemin büyük çoğunluğunda yönetim alanında hakim ilkeler değildi. Bu nedenle, belediyelerin bu yönlerden kapasitesine ilişkin herhangi bir açıklama burada yapılamamıştır. Bununla beraber, kanunda belediyelere tanınan birlik kurma, birliğe katılma serbestisi onların diğer kurumlarla koordinasyon kurma becerileri yönünden değerlendirilebilir.

1580 sayılı BK 74 yıl yürürlükte kalmıştır. Doğal olarak, bu süre zarfında belediyelerin politika yeterliliklerine ilişkin kanuni zemin durağan kalmamıştır. 1955 yılında İstanbul'da il yönetimi ile belediye yönetiminin ayrıştırılması kanunlaşmıştır. 1958 yılında ise İstanbul Belediye Meclisi valilik makamından ayrı bir belediye başkanı seçmiştir. 1963 yılında yapılan kanuni düzenleme ile de belediye başkanlarının meclis tarafından seçilmesi yönteminden vazgeçilmiş, doğrudan vatandaşlar tarafından seçilmesi yöntemine geçilmiştir. Kanun koyucunun buradaki saikinin belediye başkanlarını meclis karşısında güçlendirmek olduğu ifade edilmektedir (Oktay, 2020: s. 185).

Yukarıda 1580 sayılı BK'nun 74 yıl yürürlükte kaldığı ifade edilmişti. Zira 13/07/2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı BK ile 1580 sayılı BK arasında, 24/12/2004 tarihinde yürürlüğe giren 5272 sayılı BK uygulaması söz konusu olmuştur. Belirtilen bu tarihlerden de anlaşılacağı üzere, bu kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmesi gerekçesiyle, 6 ay yürürlükte kalabilmiştir. 5272 sayılı BK'nun içeriğinde, yerel kamu politikası hususu bakımından, "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" hükmü dikkat çekmektedir. Zira bu hüküm, yerel yönetimlerin yerel hizmetler konusunda 'genel yetkili' oldukları şeklinde algılanmaktadır. Anayasa Mahkemesi 2004/118 Esas, 2005/8 Karar sayılı kararı ile bu kanunu şekil yönünden iptal ettiğinden, genel yetki algılamasına neden olan bu madde, Anayasa Mahkemesi'nde esas bakımından incelemeye tabi tutulmamıştır.

Yukarıda bahsi geçen 1948 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin mali yönden yeterliliğini sağlamada başarılı olamamıştır. Öyle ki kanunun genel gelir mantığının değişen ekonomik göstergelerin çok uzağında kalması sonucunda, belediyelerin adeta iş göremez hale geldiği ifade edilmektedir. 1980 sonrasında belediye gelirlerini dağınık



yapıdan kurtarmak ve gelir artışını sağlamak için bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda, 1981 yılında halen yürürlükte olan Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Kanun belediye gelirlerini bir düzene sokmuştur. Bununla birlikte mali özerklik yönünden olumlu bir gelişme olarak belediye gelirlerine biraz daha esneklik kazandırılmıştır. Fakat, enflasyon olgusu bu kanunun da sağlamaya çalıştığı gelir istikrarı amacını kısa sürede boşa çıkarmıştır (Oktay, 2020). Ancak 1980 sonrasında belediyelerin mali kapasitelerini artırmaya yönelik düzenlemeler bu kanunla sınırlı kalmamıştır. 1981 yılında, ayrı bir kanunla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay verme uygulaması başlamıştır.

1580 sayılı BK'nun yürürlükte olduğu dönem ile ilgili genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, belediyelerin merkezi idare tarafından liste halinde verilen vazifeleri yerine getirmekle yükümlü birimler şeklinde düşünüldüğü ve genel anlamda yerel sistemin bu bakış açısına göre tasarlandığı görülmektedir. Anılan kanunun dimağında, belediyeler merkezi idarenin uzantısı olmaktan öteye gidememiştir. Karar alma mekanizmaları ve mali kaynak kullanımları genellikle merkezin katı vesayeti altında olmuştur (Göymen, 1996'dan aktaran Uyar, 2004). İlginçtir ki 1978 yılında kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın faaliyet gösterdiği yaklaşık iki yıllık dönem bu anlayışın törpülenmeye çalışıldığı kısa bir ara olarak gösterilmektedir (Özaslan & Alıcı, 2015). Bu dönemde merkezi idarenin, belediyelere hangi konularda politika oluşturması gerektiğini değil, hangi konuda neyi nasıl yapacağını sınırlarını etraflıca çizdiği görülmektedir. Bu nedenle de bu dönem özelinde merkezi idare tarafından belediyelerin politika rüştünün kabul edildiğini ifade etmek çok da gerçekçi görünmemektedir.

## **2.2. Türkiye'nin Yerel Kamu Politikası Zemini**

Kamu politikası rüştü, bir otoritenin karar alma ehliyetine sahip olmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan da kurumların kendi karar organlarına sahip olup olmadığı, düzenleyici işlem yapma yetkisine haiz olup olmadıkları hususları önem arz etmektedir. Bu nedenle, burada, Türk yerel yönetim sisteminin, belediyeleri de içerisinde barındıran yerel yönetimlere politika rüştü sağlayan nitelikler araştırılmıştır. Bu nitelikler; insan ve coğrafya unsuru, demokratiklik ve kamu tüzel kişiliği şeklinde belirlenmiştir.

### 2.2.1. Yerel Yönetimlere Tanınan Nitelikler

Yerel yönetimlerin statülerini ve temel özelliklerini vurgulayan her bir nitelemenin, yerel yönetimlerin yerel kamu politikası oluşturabilmeleri hususu ile doğrudan ilgili olması bakımından, bu yönleri gözetilerek ele alınmalarında fayda bulunmaktadır. Türkiye’deki yerel yönetimlerin niteleme belirteçleri birincil ve ikincil kaynaklarda yer alan yerel yönetim tanımları içerisine alınmış durumdadır. Dolayısıyla, kanun koyucu iradenin şekillendirdiği yerel yönetim tanımı üzerinde yapılacak çözümlene ile yerel yönetimlerin niteliklerini görmek mümkündür. Söz arasında şunu da ifade etmek gerekir ki, burada nitelik şeklinde isimlendirilen her bir husus, yerel yönetimlerin temel maddesi ve unsuru veya bir suni kişiliğin yerel yönetim hüviyetine sahip olabilmesi şartları olarak da gösterilmektedir (bknz. Gözler, 2018: s. 74-88).

Esasen, ilgili literatürde bir suni kişiliğe kurucu unsur tanımlama uygulaması devletin kurucu unsurlarının sıralanmasında yaygındır.\* Benzer şekilde, yerel yönetim tanımı olarak gösterilen tümce de birtakım unsurlar üzerinde teşekkül etmektedir. Yerel yönetimlerin kompakt olarak en üst normda tanımlandığı tümce “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: md. 127) şeklindedir. Haddizatında, bu tanımın geçmişli bir tanım olduğunu, diğer bir deyişle zaten var olanın güncel duruma uyarlanmış hali (mutatis mutandis) olduğunu ifade etmek mümkündür. Öyle ki daha eski bir metinde, mahalli idare söylemi ile eş anlamlı olarak gösterilen yerel yönetim mefhumu “özeysel yönetimin dışında, yerel topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak misyonu yüklenmiş, varğı örgenlerini\*\* doğrudan doğruya halkın seçtiği, demokratik ve özerk kuruluş” olarak teşrih edilmektedir (Keleş, 1980: s. 124-125). Bu iki tanımın büyük oranda benzer ana hatlara sahip oldukları ve örtüşükleri, bununla birlikte günlük dildeki değişimden mütevellit “değiştirilmesi gerekenlerin değiştirildiği” bir yeni formun ortaya çıktığı ifade edilebilir. Yukarıda yer alan sabık ve

---

\* Jellinek’in üç öge teorisi ile muayyen, fiziki ve maddi yönden toprak, beşerî yönden insan, soyut yönden ise egemenlik unsurları dört başı mamur bir devletin varlığından söz edilebilmesi için olmazsa olmaz unsurlardır. Bu unsurlar Jellinek’in, uluslararası hukukun gelişimi içerisinde nevezuhur birtakım nüanslar nedeniyle geçerliliğini kısmen yitirdiği ifade edilen (Krabbe vd., 1922: s. 212), “devlet, türevsiz bir hükmetme ve egemenlik yetkisi bahşedilmiş, belirli sınırlar içerisinde meskûn insan topluluğudur” şeklindeki angın devlet tanımının taşıyıcı sütunları olmuştur.

\*\* Karar organları

güncel tanımların her ikisi de yerel yönetimlerin, bir idari bölüme ve oranın sakinlerine özgülenme, kanuni dayanak ve güvence, seçim marifetiyle belirlenmiş karar organları ve suni kişilik unsurlarının konfigürasyonu neticesinde varlık kazanabildiğini göstermektedir.

### **2.2.1.1. Bir İdari Bölüme ve Sakinlerine Özgülenme**

Türkiye'nin yerel yönetimleri, ilgili kanunlarla meydana getirilmiş idari bölümlenmelere kısmen veya tamamen özgülenmek suretiyle yetki çevresi elde etmektedir. Yer yer matematikteki kapsayan küme ve alt küme ilişkisini andırır şekilde, il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri illere, ilçe belediyeleri ilçelere, köyler ise köy ihtiyar heyetinin oluşturduğu köy sınırına tahsis edilmiş durumdadır. Şu hâlde, yerel yönetimlerin yer yönünden yetki unsuru devletin idari bölümlenmeleri ile senkronizasyon ilişkisi içerisinde. Ne var ki yerel yönetimlere faaliyet alanı tanıyan bu unsuru, devletin ülke veya toprak unsurundan farklı bir yere koymak gerekmektedir. Devletin yer altı ve yer üstü olmak üzere kara, hava ve denizdeki coğrafyasını kapsayan toprak veya ülke unsuru, devlet egemenliğinin sınırsız bir şekilde hukuken ve fiilen tatbik edilebildiği fiziki alana işaret etmektedir (Dursun, 2014: s. 150-151). Buna karşın, yerel yönetimlerle yetki yönünden özgüledikleri alan arasında benzer nitelikte bir egemenlik ilişkisi bulunmamakta, egemenliğin herhangi bir çeşidi söz konusu olmaksızın, yerelleşme düsturunun emareleri olarak kendilerine yüklenen sorumluluklara ilişkin düzenlemeler yapabilmektedirler.

Yerel yönetimlerin özgülenmesi işi sadece bir idari bölüm ile sınırlı kalmamaktadır. Bu otoriteler aynı zamanda il, ilçe veya köylerin hemşehrilerine de özgülenmektedir. Yerel yönetimlerin kuruluş esasları olarak hemşehri sayısı için birtakım kıstaslar belirlenmiştir. Ancak bu kıstaslar her yerel yönetim çeşidi için tekdüze değildir. Öyle ki, il özel idarelerinin kuruluşuna sebebiyet verecek bir eşik rakam öngörülmemiş, bu modelin inşa edilmesi bir yerde il kurulması şartına bağlanmış ve hatta il kurulması işlemi resen il özel idaresini de kurabilme niteliğine haiz kılınmıştır. Diğer yandan, belediye ve büyükşehir modellerini ihtiyari bir seçenek haline getirmek adına, belediye için bir yerleşim biriminde beş bin veya daha fazla hemşehrinin, büyükşehir belediyesi için ise yedi yüz elli binden fazla hemşehrinin il sınırları dahilinde yaşıyor olması kıstası belirlenmiştir.

En küçük yerel yönetim birimi olan köylerin özgülendiği insan sayısı için ise iki binden az hemşehrinin bir arada yaşaması şeklinde bir tarif bulunmaktadır.

Gözler, yerel yönetimlerin bir idari bölümlenme ve söz konusu bölümün sakini konumundaki vatandaşlar ile özgülendirilmesi unsurunu toprak ve insan topluluğu unsuru olarak adlandırmaktadır (Gözler, 2018: s. 74-79). Ne var ki, devletin unsurları ile benzetme eğilimi içerdiği görülen bu tercih birtakım itirazlara konu edilebilecek yönler içermektedir. Zira yerel yönetim anlamında, burada ifade edilen insan topluluğu ve toprak unsurlarına yukarıdan aşağıya yönlü bir süreç olarak bakmakta fayda bulunmaktadır. Şu demek ki, bu seviyede, sınırları malum bir toprak bölümü üzerinde bir şekilde düzene girmiş insan topluluğunun bir otorite oluşturması değil, egemen olanın, belli bir alan ve bu alanda yaşayan insanlara özgülenecek üzere bir tüzel kişilik oluşturması söz konusudur. Yine altını çizmek gerekir ki, özellikle üniter devletler için geçerli olmak üzere, bahsi geçen toprak bölümü ülke değil, bir ülkenin idari bölümü, bununla birlikte bu bölümlenmede yaşayan insanlar da millet değil, milletin bir bölümü durumundadır. Nitekim örneğin İstanbul veya Ankara milleti, Güngören veya Şehitkamil ülkesi gibi söylemlerin anormal algılanma seviyesi başlı başına bu hususu açıklayabilecek niteliktedir.

Beşerî boyutu isimlendirme meselesinde ‘halk’ teriminin tercih edilmesi halinde de maksat her zaman hasıl olmayabilir. Çünkü halk, milleti oluşturan bütünü o an hayatta olan kısmını ifade eden terimdir (Dursun, 2014: s. 149). Ayrıca, milleti oluşturan her bir fert ile devlet arasında vatandaşlık bağı bulunmaktayken, yerel yönetimler ile özgülendirildikleri alan içerisinde yaşayanlar arasında hemşehri ilişkisi mevzubahistir. Bir diğer deyişle, yerel yönetimlerin hizmet sunmakla sorumlu olduğu kitleyi tam anlamıyla ifade eden mefhum ‘hemşehri’ kapsayıcıdır. Dolayısıyla, yerel yönetimler ile ilgili temel mevzuatta yer alan ‘il, belediye veya köy halkı’ ibaresindeki ‘halk’ söylemini günlük dildeki ‘ahali’ kelimesinin eş anlamlısı olarak görmenin daha doğru olacağı mülahaza edilmektedir. Yine Gözler’in, insan topluluğu unsurunun hukuki terminolojideki karşılığının millet olduğu tespitinden (2012: s. 4) yola çıkarak, yerel yönetimlerin unsurları adlandırılırken bu farklılıkların göz önünde bulundurulmasında fayda olduğunu ifade etmek çok da anlamsız olmayacaktır.

### **2.2.1.2. Demokratiklik ve Kamu Tüzel Kişiliği**

Yerel yönetimleri vücuda getiren son iki öge -yukarıda bir kez daha vurgulandığı gibi- aynı zamanda Dahl'ın 'poliarşik demokrasi' tamlamasının da vazgeçilmez unsurları olmuştur. Bunlardan ilki, karar organlarının, kendi hemşehrilerinin iradesiyle, yani onların seçimine bağlı olarak teşekkül etmesidir. Bu unsura etraflı bir ad konulması gerekirse -tam anlamıyla yerli yerine oturmayacağı şerhi ile birlikte- demokratiklik adlandırmasının uygun olacağı görülmektedir.\* İkincisi ve bir oluşuma yerel yönetim statüsü ve demokrasi boyutu kazandıran son sacayağı da kamu tüzel kişiliğidir. Kamu tüzel kişiliği unsurunun, bir sacayak olarak üstlendiği rolün hayatiliği, açıklayıcılık seviyesi yüksek olan 'mahalle' modeli kıyaslamasıyla vurgulanmaktadır. Gerçekten de kamu tüzel kişilikleri bulunmayan mahalle yönetimleri, diğer üç unsurun tamamına sahip olmalarına rağmen yerel yönetim olarak kategorize edilmemektedirler. Mükerrer anlatımdan kaçınmak adına, bu çalışmanın birinci bölümünde değerlendirilen kamu tüzel kişiliği olgusu ve bu bölümün ilgili alt bölümünde ele alınacak olan karar organlarının seçimle teşekkül etmesi unsurları hakkında bu açıklamalarla yetinilmiştir.

### **2.2.2. Yerel Kamu Politikasının Konu Ölçütü: Mahalli Müşterek Hizmet**

Türkiye'deki merkez-yerel ayrımının ölçütü mahalli müşterek ihtiyaç olgusudur. Öyle ki yerel yönetimlerin varlığına dayanak olan Anayasa, kanun vb. gibi tüm normlarda yerel yönetimlerin adeta varoluş sebebi olarak mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların temin edilmesi gösterilmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin kamu politikası oluşturmak üzere ele alabileceği konuların sınırı da mahalli müşterek ihtiyaç kavramı çerçevesinde çizilmiş olmaktadır. Esasen, bu ilkenin bir tarafı olan müştereklik boyutu, kamu politikasının herkese ilişkin olma veya bir şekilde herkes için sonuç doğurma yönü ile de bağdaşmaktadır.

Toplum kavramına ilişkin tanımlara bakıldığında 'belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların bütünü' vurgulamasının ortak paydayı oluşturduğu görülebilmektedir. Ancak bu ortak payda ile sınırlanmış bir toplum tanımı yeterli açıklayıcılıktan uzak kalmaktadır. Zira toplum olgusu, insanların bir arada yaşaması şartının yanı sıra sürdürülebilir bir

---

\* Lipset'in de odakladığı gibi, demokrasi, bir topluluğun kendisini ilgilendiren kararlar alacak kişi ve mercileri seçebilmesine olanak sağlayan müesses nizam ve ortam ile özdeşleşmiş bir terimdir (Finley, 1973/2003: s. 21).

yaşam için her biri farklı rolü üstlenmiş olan insanların sistemli iş birliği ile tekemmül etmektedir (Fichter, 2011: s. 8'den aktaran Aktaş, 2017: s. 53). Dolayısıyla, bir anlamda insan toplumundan söz edebilmek için iş birliği ve bireyler arası ilişki şartı da kurucu unsur rolü taşımaktadır. Dolayısıyla, ortak ihtiyaç olgusu, bir yerde toplu halde yaşamakta olan insanlara toplum sıfatını kazandıran ve toplumun olduğu bir yerde var olmaması düşünülemeyecek türden gereksinimleri ifade etmektedir.

Kırsal bir alanda münferiden yaşamayı tercih eden, bir başka deyişle hatırı sayılır mesafede başka herhangi mesken bulunmayan ortamda meskûn insanlardan, yaşamlarını sürdürmeleri için gerekli ihtiyaçlarını kendi imkân ve yöntemleri ile karşılamaları beklenebilir. Ancak bu husus bir yere kadar olanaklı görülebilir. Öyle ki toplum halinde yaşayan insanlar, yaşamın olağan seyri içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlarını resen gidermek istedikleri takdirde kaotik bir ortamın zuhur etmesi oldukça muhtemeldir. Örneğin, şehirde yaşayan insanların her birinin atıklarını bireysel yöntemlerle bertaraf etmek durumunda kaldıkları bir düzenin kurulu olduğu düşünüldüğünde, belki de şehirdeki mesken ve hatta insan sayısı kadar atık yönetimi modeli ve atık birikintisi ile karşı karşıya kalma ihtimali söz konusu olacaktır. Yine her bir şehirlinin kendi yolunu, kanalizasyon ve isale hattını oluşturduğu tahayyülünün bir çeşit kargaşa görüntüsü çağrıştırması mümkündür. Nitekim, mahalli müşterek ihtiyaçların bir başka boyutu, şeneltmiş bölgelerde kamu düzeninin tesisi adına resen ve bireysel çözümlere terk edilemeyecek nitelikte olmalarıdır. Şu var ki ancak bireysel ihtiyaç ve sorunlar bireysel ve resen çözümlere bırakılabilir (Gözler, 2018: s. 119).

Yerel kamu politikasının kapsamına ilişkin kılavuz niteliğinde olan mahalli müşterek ihtiyaç kavramı, bileşenlerinden mahallilik vurgusu ile yerel yönetimlerin ele alabileceği konuları bir de yer yönünden sınırlamaktadır. Zira toplumsal ihtiyaçların bireysel çözüme konu edilemeyecek türden olanları ulusal ve yerel ihtiyaçlar olarak ayırmaktadır. Sağlık, milli güvenlik gibi ulusal skalada etkili olan ihtiyaçların karşılanması merkezi hükümetin uhdesinde tutulmuş, buna karşın belirli bir bölgeye ilişkin, özünde müşterek ve yöresel ihtiyaçlara cevap verme sorumluluğu o bölgede kurulu yerel yönetime tevdi edilmiştir. Bu hususun, birer idare hukuku süjesi olan yerel yönetimlerin diğer tüm idari otoriteler gibi yer yönünden yetkili kılınmış olması ile de ilintilendirilmesi mümkündür. Zira her yerel yönetim birimi kendi yetki sahası içerisindeki müşterek yöresel ihtiyaçları karşılamakla görevlidir. Öyle ki bir yerel yönetim biriminin her ne kadar yöresel ve

müşterek ihtiyaç olsa da yetki sahası içerisinde olmayan veya bir başka yerel idari otoritenin yetki alanına giren bir konuyu ele alması mümkün değildir.

Kelime tahlili yapmak suretiyle mahalli müşterek ihtiyaç kavramının neyi ifade ettiğine az çok ulaşılsa da kavramın çizdiği çerçevenin uygulamasında şeksiz bir berraklıktan söz edilememektedir. Zira mahalli müşterek ihtiyaçların gösterildiği bir katalog mevcut değildir. Kanunun da açıklama yapmaktan kaçındığı hâlihazırda, mahalli müşterek ihtiyaç olgusunu açıklamak görevi çoğu zaman içtihat ve doktrinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Dahası, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun gerek genel gerekçesi gerekse de belediye kavramının tanımlandığı üçüncü maddesine ilişkin madde gerekçesi mahalli müşterek ihtiyaç söylemine açıklık getirmek işini üstlenmemiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2005).

Yerel kamu politikasının konu ölçütü bakımından önemli bir gösterge olma özelliği taşıyan mahalli müşterek ihtiyaç söylemi, Anayasa Mahkemesi tarafından tanımlanmaktadır. Anayasa Mahkemesi 2002/59 karar sayılı karar metninde mahalli müşterek ihtiyaç kavramını, “herhangi bir yerel yönetim birimi sınırları dahilinde meskûn kişi veya herhangi bir sosyal unsurun özel ve kişisel çıkarlarını değil, aynı yerde birlikte yaşamaktan doğan fiili durumların ortaya çıkardığı, yoğunlaştırdığı, aktüel hale getirdiği, zübdesi olarak yerel ve kamusal hizmet karakterinin ön plana çıktığı ortak ihtiyaç ve beklentileri” ifade eden (T.C. Anayasa Mahkemesi ..., 2002) bir niteleme olarak tanımlamaktadır.

Mahalli müşterek ihtiyaç düsturu temelinde bir takım yetkilendirme düzenlemeleri Anayasa Mahkemesi nezdinde itiraza konu edilmiştir. Örneklendirmek gerekirse, 2985 numaralı Toplu Konut Kanunu'nun Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na toplu konut alanları ile mülkiyetini haiz olduğu alanlarda imar planı yapma, yaptırma veya tadil etme yetkisi veren dördüncü maddesi hakkındaki Anayasaya aykırılık itirazı, mahalli müşterek ihtiyaç olgusunun nesnelliğine işaret eden yönü ile isabetli bir örnek olarak görünmektedir. İtiraz metninde imar planı yapma hususunda yerellik unsurunun ağır bastığı, bu nedenle imar planlarının mahalli müşterek ihtiyaç olarak görülmesi ve sadece yerel yönetimlerce yapılması gerektiği noktalarına vurgu yapılmıştır. Buna karşın, literatürde yoğun atıf aldığı görülen mahalli müşterek ihtiyaç tanımının sahibi Anayasa Mahkemesi, bu itiraza katılmamış, ulusal çapta çözüm gerektiren sorun olarak gördüğü gecekondü dönüşürme işi ile toplu konutlarda uygulanacak imar planlarının mahalli

müşterek ihtiyaç ölçeğinde kısıtlanamayacağı savı çerçevesinde başvuruyu reddetmiştir (T.C. Anayasa Mahkemesi ..., 2004).

### **2.2.3. Merkezden Yerele Yetki Paylaşımı Uygulaması**

Türkiye’de merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında karma yetki ilkelerinin söz konusu olduğu görülmektedir. Anayasa’ya göre mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Bu maddeye göre tüm mahalli idareler mahalli müşterek nitelikli konuların tamamı açısından genel yetkili kılınmışlardır. Ancak mahalli müşterek ihtiyaç niteliğinin, herhangi bir yerel yönetimin kamu politikası oluşturması için yetkilendirme yönünden yeterli olup olmadığı konusu tartışmaya açık hale getirilmiştir. Nihayetinde, mahalli müşterek ihtiyaç niteliğinin, yerel yönetimleri yetkili kılmada Anayasa’nın verdiği bu tekeli muhafaza edemediği anlaşılmaktadır.

5393 numaralı Belediye Kanunu’nun ilk hali mahalli müşterek ihtiyaç olgusuna başat rol tevdi eder nitelikteydi. Zira, kanunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na gönderme yapılan gerekçesinde, mahalli müşterek ihtiyaç düsturu çerçevesinde yerel yönetimleri, yerele ilişkin tüm ihtiyaçlar için genel yetkili kılma eğilimi göze çarpmaktadır. Bu eğilim ise “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” ibaresi ile kanuna yansımıştır. Ancak bu yansıma, bir hizmetin kısmen veya tamamen yerel nitelik arz ediyor olmasının yerel yönetimleri o konuda dominant politika aktörü haline getirmeye yetmeyeceği, yerel yönetimlerin yetkilerinin ‘soyut ve genel’ değil ‘somut ve belirgin’ olması gerektiği savıyla anayasa yargısı önünde itiraza konu edilmiştir. İtirazın esasını inceleyen Anayasa Mahkemesi ise 2007/5 karar numaralı kararı ile mezkûr maddeyi yerel yönetimlere çerçevesi ve hatları belirsiz nitelikte yetki verdiği gerekçesiyle anayasaya aykırı bulmuş ve iptaline karar vermiştir (T.C. Anayasa Mahkemesi ..., 2007). Dolayısıyla, mahalli müşterek ihtiyaç şartı yerel kamu politikasının yegâne öncülü olmaktan çıkmış, bu kıstasa, kanunda açıkça isimleri zikredilen hizmet ve sorun kalemlerinin mahalli müşterek ihtiyaç kapsamına dahil edilebilen kısımları yerel kamu politikasının çerçevesi olarak belirlenmek suretiyle bir anlamda ikincil bir rol yüklenmiştir.



Bu durumda belediyelerin yetki ve sorumluluklarının ana hatları 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan “görev ve sorumluluklar” kenar başlıklı maddelerde çizilmiştir. Adı geçen kanunlarda sadece belediyelerin görev ve sorumlulukları sayılmış, merkezi idarenin görev ve sorumluluklarına ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir. Dolayısıyla, merkezi idarenin genel yetkili, belediyelerin ise istisnai yetkili olmaları uygulamasının devam ettiğini ifade etmek mümkündür. 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu'ndaki kadar açık olmamakla birlikte, halihazırdaki uygulamada da zorunlu ve ihtiyari görevler ayrımının devam ettiği görülmektedir. Çünkü kanun koyucu tarafından görev ve sorumlulukların bir kısmı “yapar veya yaptırır” ifadesiyle, bir kısmı da “yapabilir veya yaptırabilir” ifadesiyle tevdi edilmektedir.

5393 sayılı BK'nun 14 üncü maddesinde tevdi edilen bu görevler sayma usulü ile açıklanmıştır (Kaman, 2020). Gözler'e göre salt kanunun lafzına bakıldığında listenin sonunda “gibi, vb.” ifadelerle yer verilmediğinden saymanın sınırlandırıcı nitelikte olduğunu düşünmek mümkündür. Ancak Gözler, belediyelerin zaten genel yetkili olduğu kabulü ile bu saymayı örneklendirici sayma sınıflandırmasına dahil etmektedir (2018: s. 127-128). Görev ve yetkilerin sayılmasında önceki kanuna nazaran çok daha az bir kazuistik tutum benimsenmiştir. 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu'nda sayıları doksana yaklaşan görev ve sorumluluk kalemleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda toplamda on sekiz kalemde çerçevelenmiştir. Yürürlükteki kanunun sayma anlayışında da önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. Şöyle ki 5393 sayılı BK belediyelerin neyi, nasıl yapacaklarını değil iştiğal edebilecekleri politika alanlarını birer üst başlık olarak saymaktadır.

Örneğin, 5393 sayılı BK'nda belediyelere “ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi” şeklinde bir görev ve sorumluluk verildiği görülmektedir. Ancak kanun belediyelerin bunu nasıl yapacaklarına ilişkin herhangi bir detaya girmemiştir. Şu kadar ki 1580 sayılı mülga BK aynı görev ve sorumluluğu “borsa bulunmayan yerlerde zahire pazarları ve ardiyeler yapmak ve işletmek” vd. gibi tarif edici maddelerle belediyelere tevdi etmişti. Örnekten de anlaşılacağı gibi, mevcut yöntemi yerindelik denetimi veya vesayetini azaltılmasında önemli bir ilerleme olduğunu kabul etmek gerekir. Bu nedenle her iki kanunun yetki devri yöntemini sayma usulü olarak adlandırmanın haksızlık olabileceği kanaatini de dile getirmek gerekmektedir.

### 2.3. İlçe Belediyesi Katmanı

Türkiye'nin yerel yönetim yapısı içerisinde ilçe belediyeleri önemli bir yer kaplamaktadır. Zira vatandaşın en yakınındaki yerel yönetim birimi bu katmanda yer almaktadır. Belediyeler içerisinde sayıca da en fazla belediye yine bu katmanda konumlanmış durumdadır. Tabii ilçe belediyeleri tek tip değildir. Bu katmanda belediyeler, statü olarak büyükşehir ilçe belediyesi ve geleneksel ilçe belediyesi şeklinde farklı kollara ayrılmaktadır. Burada ilçe belediyesi modelinin farklı türleri ve kuruluş esasları, büyükşehir ilçe belediyelerinin hukuki statüleri açıklanmış ve yetki bakımından bu iki statünün karşılaştırması yapılmıştır.

#### 2.3.1. İlçe Belediyesi Türleri ve Kuruluş Esasları

Türk idari sistemi içerisinde iki farklı ilçe belediyesi türü söz konusudur. Bunlar büyükşehir ilçe belediyesi ve ilçe belediyesi modelleridir. Farklı ölçek ve türlerde 1391 birim olan belediyeler içerisinde büyükşehir ilçe belediyelerinin toplam sayısı 519'dur. Bu türdeki belediyeler toplam belediye sayısı bazında % 37 ile oranca ilk sırada yer almaktadır. Diğer türdeki ilçe belediyelerinin sayısı ise 403'tür (T.C. İçişleri Bakanlığı ..., t.y.ç). Bu kapsama dahil olan ilçe belediyeleri toplam belediyeler içerisinde % 29'luk oranla ikinci sırada yer almaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'deki belediyelerin % 66'sı ilçe belediyesi statüsündedir.

İl Sayısı	81	Büyükşehir Belediyei	30
İlçe Sayısı	922	İl Belediyesi	51
Mahalle	32168	Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
Köy	18293	İlçe Belediyesi	403
		Belde Belediyesi	388

**Tablo 5:** Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri

**Kaynak:** T.C. İçişleri Bakanlığı ..., t.y.ç.

Normal şartlarda bir yerde belediye kurulması için kanun gerekmezken, ilçe belediyelerinin kuruluşu kanun ile olmaktadır. Çünkü şayet bir yerde il veya ilçe kurulduysa bu işleme bağlı olarak resen belediye de kurulmuş sayılmaktadır. Şöyle ki il veya ilçelerde belediye kurulması 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre bir zorunluluktur. İl ve ilçe kurulması da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre ancak kanun ile

gerçekleşebildiğinden ilçe belediyelerinin de dolaylı olarak kanun ile kurulabildiği anlaşılmaktadır. Yanı sıra, ilçe kurulmasında geçerli diğer ilkeler de ilçe belediyesi kurulmasında etkilidir. Coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmeti gerekleri ile il idare kurulu veya il genel meclisi görüşü alınması ilçe ve ilçe belediyesi kurabilmeye geçerli diğer ilkelerdir.

Bir ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmesi de sınırları içerisinde bulunduğu ilde büyükşehir belediyesi kurulması şartına bağlı olarak gerçekleşmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun dördüncü maddesine göre "toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine" dönüştürülebilmektedir. Bu şekilde bir dönüşüm yaşayan illerin sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri de resen büyükşehir ilçe belediyesi hüviyetini elde etmektedir. Dolayısıyla, büyükşehir ilçe belediyelerinin de kanun marifetiyle kurulabildikleri görülmektedir.

### **2.3.2. Büyükşehir İlçe Belediyeleri: 'De Facto' Hukuki Statü Olgusu**

Belediyelerin hukuki statüsü, doğrudan bu tüzel kişilerin kapasitesiyle ilişkili bir göstergedir. Bu hususun konu ile illiyeti, Latin menşeli statü kelimesinin esas nizamname ile eş anlamlı bir kavram olması, esas nizamnamenin varlığının da kurumsal kapasiteye doğrudan etkili olması ile kurulabilir. Öyle ki nizamname, esas mukavelename veya statü olarak anılan hukuki objenin açıklaması "tüzel kişiliklerin ehliyet ve yetkilerini, kuruluş amaçlarını, gelir kaynaklarını ve teşkilatlanma esaslarını gösteren bağıt" şeklinde geliştirilmiştir (Türk Hukuk Kurumu, 1991: 86). 'Black's Law Dictionary' isimli ergonomik hukuk sözlüğü de statü mefhumunu "herhangi bir gerçek veya suni kişiliğin veya hukuki süjenin yasal hakları, yükümlülükleri ile pasiflerinin bir bütünü ve hukuki ehliyet bağlamında kapasite ve kapasitesizliğine dair gösterge" kabilinde açıkladığı görülmektedir (Garner, 2009: s. 1542).

Türkiye'nin belediye sistemine vücut veren iki ayrı yasa söz konusudur. Bunlar 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Her ikisi de belediyelerin karar alma organlarından, görev, yetki ve yükümlülükleri, hangi esaslara bağlı olarak kurulabildikleri ve gelir, gider kalemlerine kadar önemli noktaları içerir teşkilat kanunlarıdır. Zira 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun varoluş nedeni (ratio legis) sayılan hususları düzenlemek, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun varoluş nedeni ise büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü tanzim etmektir. Ancak

her iki kanunun da amaca ilişkin tümcelerine bakıldığında, büyükşehir ilçe belediyelerine özgü ayrı bir statü vermek saikine rastlanmamaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda münhasır bir ilçe belediyesi tanımına yer verilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi yetki alanı içerisinde kalan diğer belediyeler ilçe belediyesi olarak anılmış ve yine bu belediyeler, diğer ilçe belediyelerinden farklı olarak, 5216 sayılı kanunun şümulü içine alınmıştır. Ancak, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, salt bu yönü sayesinde büyükşehir ilçe belediyeleri için başlı başına bir ‘statü sağlayıcı norm’ hüviyetine haiz midir” şeklindeki soruya sağlıklı bir cevap getirmede bu zaviyenin yetersiz kalabileceği gerçeğini yadsımamak gerekmektedir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin hukuki statüsü hakkında, her şeyden önce, Büyükşehir Belediyesi Kanun taslağını hazırlamada kanun yapıcının bakış açısına ilişkin nüansların yer aldığı genel gerekçe metninin yol gösterici niteliği bulunmaktadır. Bu açıklama ışığında, söz konusu kanunun genel gerekçesine bakıldığında, öncelikle anakent kavramının ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Bununla birlikte “anakent düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetler” vurgusu yapıldığı ve mevcut durumda bu tür hizmetlerin yürütümünde kapasiteleri yetersiz çok sayıda mahalli idarenin dahli sebebiyle vuku bulan kakofoni benzeri bir karmaşa ve yönetim zafiyetinin söz konusu olduğu ifade edilmektedir. Bu sorunları bertaraf etmek için ise unsurları nesnel tanımlarla belirlenmiş, koordinasyon ve ortak planlama atmosferinin garanti altına alındığı, iki düzeyli kaskat kent yönetimi dizaynının, kanun koyucunun takdirine sunulduğu anlaşılmaktadır (TBMM, 2004).

Bu kapsamda, büyükşehir belediyesi statüsünün ön koşulu olarak bir nüfus ölçüğü geliştirildiğine dem vurulmakta, bahse konu kanun marifetiyle büyükşehir ve ilçe belediyelerinin “kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri” ve bunların birbirleri arasındaki ilişkilerin düzenlendiği, dolayısıyla kanunun gerek büyükşehir belediyeleri gerekse de kapsam dahilindeki ilçe belediyeleri açısından hukuki statü rolünü üstleneceği ifade edilmekte, bir diğer deyişle büyükşehir ilçe belediyelerine de münhasır hukuki statü verildiği vurgulanmaktadır. Gelgelelim bu vurgu özelinde, aralarındaki harmoni yönünden bir retorik ile nesnel gerçeklik karşılaştırmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yukarıda açıklanan minval üzere hermenötiği yapılırken, hukuktaki farklı yorum yöntemlerinden biri olan ‘*sistemik yorumlama*’

yönteminin elverişli olabileceğini ifade etmek mümkündür. Sistematik yorum tekniği, bir maddenin, kanundaki diğer maddelerin durumları da gözetilerek, mukayeseli bir bakış açısıyla bir bütün içerisinde değerlendirilmesini ve maddenin kanun içerisindeki konumundan, ana ve tali başlıkların isimlendirilme şekillerine kadar sistematığe dair çeşitli bileşenleri, anlamlandırma açısından önemsemekte olan hukuki yorum tekniğidir (Gözler, 2016: s. 269-271). Dolayısıyla, büyükşehir ilçe belediyelerinin gerçek anlamda münhasır bir statüsü olup olmadığına ve varsa bu statünün karşılaştırmalı durumuna, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun sistematığına bakılmak suretiyle açıklık getirilebilir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun sistematığında ilk göze çarpan husus, kanunun ana başlığının sadece 'büyükşehir belediyesi' kavramına tahsis edilmesi ve ilçe belediyelerine burada yer verilmemiş olmasıdır. Bunu, kanun koyucunun büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine statüsel anlamda farklı yaklaşıma sahip olduğunun bir belirtisi olarak görmek mümkündür. Diğer kanunlardaki uygulamalarına bakıldığında, kanun koyucunun, 'kanun ana başlıklarını mümkün olduğunca kısa tutmak' gibi bir endişe taşıdığını ifade etmek çok da mesnetli olmayacaktır. O halde, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin teşkilat kanunu niteliğindeki söz konusu kanun, pekâlâ 'Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyesi Kanunu' olarak adlandırılabilirdi. İkincisi, kanunun, kapsamı dahilindeki belediyelerin teşkilatlanması ile ilgili bölümlerinde de büyükşehir ilçe belediyelerini sıradan ilçe belediyelerinden ayıran herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Üçüncüsü ise, kanunun, mali hükümlerin yer aldığı bölümünde, büyükşehir ilçe belediyelerinin gelir ve giderleri için ayrı alt başlıklar açılmadığı görülmektedir. Bunun yerine büyükşehir belediyelerinin gelirlerine ilişkin maddelerin bazı fıkra ve bentlerine birtakım ibareler eklemek suretiyle büyükşehir ilçe belediyelerini gelir durumu yönünden farklılaştırmak yoluna gidilmiştir.

Sonuç olarak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mevcut durumu ile büyükşehir ilçe belediyeleri için bir teşkilat kanunu olmaktan bir hayli uzaktır. Bu nedenle, Türk yerel yönetim sisteminin büyükşehir ilçe belediyelerine sunduğu münhasır statünün '*de jure*' boyutlu olduğunu ifade etmek zordur. Halihazırda, büyükşehir ilçe belediyelerinin temel teşkilat kanunu 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanun ise ilçe belediyeleri açısından büyükşehir ilçe ve ilçe belediyesi ayrımını tanımamaktadır. Ancak, uygulamada büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesi

olarak tanımlanmakta, diğer ilçe belediyelerinden farklı statülerinin var olduğu kabul edilmektedir. Bu statünün ise ‘de facto’ hukuki statü olarak düşünülmesi daha muteber görünmektedir.

### 2.3.3. Farklı Statülü İlçe Belediyelerinin Yetki Bakımından Karşılaştırılması

Büyükşehir ilçe belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yetki ve sorumluluklar açısından bazı farklılıklar bulunmaktadır. İlçe belediyeleri yukarıda 2.2.3.’te açıklanan esaslara göre, 5393 sayılı BK aracılığıyla yetkilendirilmişlerdir. Ancak büyükşehir ilçe belediyeleri bundan farklı olarak ikinci bir kanunla daha yetki devrine muhatap olmuştur.

<b>İlçe Belediyelerinin Politika Alanları</b>	<b>Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Politika Alanları</b>
Kentsel alt yapı (imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi hizmetler)	Kentsel alt yapı (İmar ile ilgili yetkisi 1/5000 ölçeğe kadar nazım imar planı hazırlama ile sınırlıdır. Su ve kanalizasyon hizmetleri bu yetki kapsamı dışında bırakılmıştır.)
Coğrafi kent ve bilgi sistemleri	-
Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık	Katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak
Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans	Zabıta, kurtarma ve ambulans
Şehir içi trafik	-
Defin ve mezarlıklar	Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek
Ağaçlandıma, park ve yeşil alanlar	Spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak
Konut, kentsel dönüşüm	-
Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, nikah, meslek ve beceri kazandırma	Sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak
Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi	Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi

Kadın ve çocuk konuk evi açmak (nüfusu 100.000 üzerinde ise zorunlu)	Kadın ve çocuk konuk evi açmak (nüfusu 100.000 üzerinde ise zorunlu)
Devlet okulları inşaat, bakım, onarım vb. işleri	Devlet okulları inşaat, bakım, onarım vb. işleri
Sağlık tesisi açma, işletme	Sağlık tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı
Mabet inşaat, bakım, onarım vb. işleri	Mabet inşaat, bakım, onarım vb. işleri
Kültür ve tabiat varlıkları bakım, onarım vb. işleri	Kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak,
Sporu teşvik, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım vb.	-
Gıda bankacılığı	Gıda Bankacılığı

**Tablo 6:** İlçe ve Büyükşehir İlçe Belediyesi Yetki Karşılaştırma Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçe belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri yetki yönünden kıyaslandığında büyükşehir ilçe belediyelerinin daha dezavantajlı durumda oldukları sonucuna ulaşılmaktadır. Tablo 6’da gösterildiği üzere, 5393 sayılı BK ile ilçe belediyelerine verilen bazı yetkiler 5216 sayılı BBK ile büyükşehir ilçe belediyelerinin uhdesinden alınmıştır. Örneğin, herhangi bir ilçe belediyesi şehir içi trafik ile ilgili düzenleme yapabiliyor iken büyükşehir ilçe belediyelerinin bu nitelikte yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü 5216 sayılı BBK’nda, kanunun 7 nci maddesinin 1 inci fıkrasında sayılan görev ve yetkilerin büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki sınırları kapsamında olmadığı belirtilmiştir. Örnekte belirtilen görev de büyükşehir belediyelerine bırakıldığından büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri bu konuda yetkisiz kalmıştır.

5216 sayılı BBK’nda büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevleri yirmi dört kalemden oluşan bir liste ile sıralanmıştır. Gözler, bu listelemeden ötürü büyükşehir belediyelerini istisnai yetkili, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerini ise genel yetkili kabul etmektedir (2018: s. 139). Ancak bu noktada büyükşehir ilçe belediyelerinin de yetki yönünden tabi oldukları farklı bir liste olduğunu göz önünde bulundurmakta yarar vardır. Öyle ki büyükşehir ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerine tevdi edilmemiş tüm konularda değil, 5393 sayılı BK’nun 14 üncü maddesinde sayılan yetki ve görevlerden büyükşehir belediyesine bırakılmamış konularda yetkilidir.

Bununla birlikte, 5216 sayılı BBK’unda da ilçe belediyelerini ilgilendiren bir liste söz konusudur. Altı kalemden oluşan bu listeye bakıldığında, büyükşehir ilçe belediyelerinin diğer ilçe belediyelerine kıyasla daha fazla kısıtlandığı görülmektedir. Çünkü bu listede 5393 sayılı BK’nun mantığından farklı olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin “hangi konuda, hangi işlemi, nasıl” yapacaklarına dair detaylara girme eğilimi göze çarpmaktadır. Örneğin, büyükşehir ilçe belediyeleri katı atıkları sadece toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak ile görevlendirilmişlerdir. Halbuki bu konuda diğer ilçe belediyelerine verilen yetkinin kapsamı katı atıklarla ilgili daha fazla tasarrufta bulunmaya izin verecek şekilde geniştir.

#### **2.4. Politika Kapasitesi Endeksi Açısından İlçe Belediyelerinin Görünümü**

İlçe belediyelerinin politika kapasitesi, insan kaynağı, finansal güç, yasal çerçeve, paydaş katılımı ve iletişim becerileri, stratejik planlama becerileri, inovasyona yatkınlık, diğer yerel, ulusal veya uluslararası organizasyonlarla işbirliği becerisi gibi faktörlerle şekillenmektedir. Wu, Ramesh ve Howlett’in politika kapasitesi indeksi kullanılarak, belediyelerin politika kapasitelerini, analitik, operasyonel ve siyasal boyutlarda analiz etmek mümkündür. Burada, büyükşehir ilçe belediyeleri ile geleneksel ilçe belediyelerinin politika kapasiteleri, bu boyutlar bazında karşılaştırmalı olarak tahlil edilmiştir.

##### **2.4.1. Analitik Boyut**

Bir belediyenin analitik kapasitesi denilince, çalışanlarının bireysel analitik kapasitesi ve kurumun analitik kapasitesinin toplamı akla gelmektedir. Bu kapasite boyutunun bireysel seviyesinde belediyelerin insan kaynağı yönetimi uygulamaları, organizasyon boyutunda bir anlamda kurumsal suni beyin inşa edecek şekilde kurumun veri toplayacağı ve bu verileri işleyeceği donanımlar, sistem boyutunda ise veri analizi, politika önerisi ve sonuç değerlendirmesi yapma kabiliyetlerine sahip tüzel zeka bileşeni yazılımlar ön plana çıkmaktadır. Bu bölümün alt başlıklarında, büyükşehir ilçe belediyeleri ve geleneksel ilçe belediyelerinin analitik kapasiteye sahip olma bakımından durumları karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.



#### 2.4.1.1. Personel İstihdamı ve Standardizasyon İlkeleri

Belediyeler norm kadro ilkelerine göre insan kaynağı sağlamaktadır. Norm kadro, organizasyonların hedeflerini gerçekleştirmede ihtiyaç duydukları personel sayısının gerek nicelik gerekse de nitelik yönünden ideal ve rasyonel ölçütler belirleme ve bu anlamda bir standart oluşturma işidir (Ömürgönülşen & Öktem, 2004). Bu felsefe Türkiye’de 2000’lerin ortasında çıkarılan yerel yönetim kanunlarında kendisine yer bulmaya başlamıştır (Yüceyılmaz & Özgür, 2019). Belediyelerde insan kaynakları yönetiminin temelini de norm kadro uygulamasıdır. Türk yerel yönetim sisteminde insan kaynakları planlaması bizzat merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Belediyeleri nüfus ve diğer bazı kriterlere göre kategorilere ayıran ve bu kategorilerde hangi ünvanlarda kaç personel çalıştırılabileceğini düzenleyen yönetmelik İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılmıştır (Uğur & Köseoğlu, 2018: s. 160).

Belediyeler için norm kadro esasları 2007 tarihli “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile belirlenmiştir. Burada dört farklı amaç güdülmüştür. Bunlar kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımı, belediye hizmetlerinde kalitenin artırılması ve ihtiyaç duyulan sayı ve nitelikte personel istihdamının sağlanmasıdır. Dolayısıyla, belediye personel rejiminin bir standarda bağlanması ve belediyelere yüklenen görev ve sorumlulukların kapsamı ile uyumlu insan kaynağı kapasitesi sunmak norm kadro sisteminin temel odak noktasıdır. Bununla birlikte, norm kadro sistemi merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet aracı olarak da görülmektedir. Zira bakanlıklar tarafından hazırlanan norm kadro yönetmeliği ve eklerinin, belediyelerin esnek hareket edebilme olanağını azalttığı ve merkeziyetçilik sorununun devamına neden olduğu ifade edilmektedir (Şen & Eken, 2007: s. 552; Yüceyılmaz, 2016: s. 344).

Belediyeler hukuki statüleri ve hizmet özelliklerine göre altı farklı gruba ayrılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri ‘C’ grubunda, ilçe belediyeleri ise ‘D’ grubunda kategorize edilmiştir. Bu gruplar içerisinde yer alan belediyeler kendi içlerinde de alt gruplara ayrılmıştır. Buna göre C grubunda yer alan büyükşehir ilçe belediyeleri bu grup içerisinde C1-C19 aralığında 19 alt gruba ayrılmıştır. Her bir belediye, nüfusuna tekabül eden ilgili gruba yerleştirilmekte, bazı şartları taşımaları durumunda 3 üst gruba kadar alınabilmektedirler. Örneğin, 400.513 nüfuslu Eyüpsultan Belediyesi, salt nüfus kriterine

göre C13 grubunda yer alması gerekirken, ilçe merkezi, sanayi ve ticaret ile turizm özellikleri gözetilerek 3 kademe yükseltilmiş ve C16 grubunda yer almıştır.

Bu gruplandırmaların neden önemli olduğu sorusuna cevap vermek gerekirse, bu grupların her biri, belediyelerin hangi ünvanda en fazla kaç personel çalıştırabileceğini gösterir cetvel olma niteliği taşımaktadır. Yani her bir belediyenin kaç başkan yardımcısı, kaç müdür, kaç uzman, kaç teknik personel vd. çalıştırabileceğine dair ölçütler bu gruplara ilişkin hazırlanan cetvellerde yer almaktadır. Buna göre, C1 grubunda yer alan bir belediye 46 memur, 23 sürekli işçi çalıştırabilmekteyken, C19 grubunda yer alan belediyeler 1593 memur, 635 sürekli işçi çalıştırabilmektedir. Bununla birlikte, sadece personel sayıları değil, ünvanlar da gruplara göre farklılaşmaktadır. Yani C1’de yer alan belediyeler örneğin müfettiş veya müfettiş yardımcısı istihdam edemezken, C19’daki belediyeler 15 müfettiş, 5 müfettiş yardımcısı çalıştırabilmektedir. Norm kadro yönetmeliğine ekli listelere göre belediyeler 32 farklı ünvanda idari personel, 36 farklı ünvanda da teknik personel çalıştırabilmektedir. Bunlara göre, büyükşehir ilçe belediyeleri nüfuslarına bakılmaksızın sadece ‘C’ grubunda konumlanmaları sebebiyle ilçe belediyelerine kıyasla avantajlı pozisyon elde etmektedir. Zira ‘D’ grubunun en üst basamağındaki belediyelerin dahi ‘C’ grubunun orta kademesindeki belediyeler kadar personel istihdam edemedikleri görülmektedir.

Belediyeler norm kadro esaslarında belirtilen nitelik ve nicelikte memur, sözleşmeli personel ve işçi statülerinde personel çalıştırabilmektedir. Memur personellerini ya merkezi atama yoluyla ya da yapacakları sınav neticesinde açıktan atama ile atayabilmektedir. Atama işlemleri merkezi idarenin izin ve onayına tabi kılınmıştır. Atama yapacakları kadro ünvanı ve sayısı için İçişleri Bakanlığı veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’ndan önceden izin almaları gerekmektedir. Sözleşmeli personel ise yıllık sözleşme ile çalıştırılmaktadır. Belediyeler için bu tipteki sözleşmelerin birer örneğini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bir ay içerisinde gönderme zorunluluğu vardır. Sözleşmeli personel çalıştırılabilecek ünvanlar 5393 sayılı BK’nda sayılmış olsa da listenin sonunda yer alan “gibi” ifadesi marifetiyle belediyelerin bu konudaki serbestileri geniş tutulmuştur. Ancak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bu ünvanları sınırlama yetkisi ayrıca verilmiştir. 5393 sayılı BK’nda 2023 yılında yapılan değişiklik ile bu kanuna göre atanacak sözleşmeli personeller de memur kadrolarına ilk defa alınma usulüne tabi kılınmıştır. İşçi alımı ise İŞKUR koordinasyonu

ile gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin işçi alımı için normal şartlarda bakanlıktan izin almaları gerekmemektedir. Ancak yıllık toplam personel giderleri, en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucunda ortaya çıkan tutarın % 30'unu aşan belediyeler işçi alımı için de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan izin almak zorundadır.

Dayanak	Statü	Bütçe Şartı	Özel Şart	İzin Mercisi	İzin Türü
657 sayılı DMK md. 4/A	Memur	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin % 30'unun altında ise	-	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	İlk defa atama izni
657 sayılı DMK 4/D, 4857 sayılı İş Kanunu	İşçi	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin % 30'unun altında ise	İŞKUR aracılığıyla	-	-
5393 sayılı BK md. 49	Sözleşmeli personel	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin % 30'unun altında ise	-	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	İlk defa atama izni
375 sayılı KHK	Şirket bünyesinde işçi	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin %40'ının altında ise	İŞKUR tarafından ilan edilmek suretiyle	-	-
657 sayılı DMK md. 4/A	Memur	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin % 30'unun üstünde ise	-	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	İstihdam İzni akabinde İlk defa atama izni
657 sayılı DMK 4/D, 4857 sayılı İş Kanunu	İşçi	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin % 30'unun üstünde ise	İŞKUR aracılığıyla	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	İstihdam İzni

5393 sayılı BK md. 49	Sözleşmeli personel	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin % 30'unun üstünde ise	-	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	İstihdam İzni akabinde İlk defa atama izni
375 sayılı KHK	Şirket bünyesinde işçi	Personel giderleri en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin %40'ının üstünde ise	İŞKUR tarafından ilan edilmek suretiyle	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	İstihdam İzni

**Tablo 7:** Belediyelerin Personel İstihdam Kriterleri Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu noktada, yukarıda açıklanan bilgiler ışığında belediyelerin personel seçimindeki serbestisi ve sınırlarını özetlemek ve bunların belediyelerin kapasitesine etkisi konusunda genel bir değerlendirme yapmak gerekli görülmektedir. Esasen belediyelerin bu konuda bazı kısıtları bulunmaktadır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı belediyelerin personel istihdamındaki tüm sınırlamaları ve tabi oldukları şartları açıklayan bir rehber hazırlamıştır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü [YYGM], 2023b). Tablo 7'de de görülebileceği üzere, belediyeler için bu konudaki en önemli gösterge ve eşik, personel giderlerinin en son yıl gerçekleşen bütçe gelirleri toplamı içerisindeki yüzdesidir. Büyükşehir ilçe belediyelerinde istihdam edilecek memur, sürekli işçi ve sözleşmeli personeller için bu oran % 30, bu belediyelerin şirketlerinde istihdam edilecek işçiler için ise % 40'tır. Her ne kadar yazılı bir kurala rastlanmamışsa da uygulamada belediye şirketlerinde çalıştırılacak işçilerin norm kadro esaslarının kapsamına dahil edilmediği göz önünde bulundurulduğunda, bu şekilde istihdamda sayısal bir sınırın dahi bulunmadığı görülmektedir. Bütçe kısıtı bulunması halinde de bireysel analitik kapasitenin gelişimine dair işlemler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın gözetiminde gerçekleştirilebilmektedir. Dolayısıyla, norm kadro esaslarının belediyeler için politika kapasitesi geliştirme yönünden engel teşkil etmediğini, bütçe kriteri yönünden kısıtı bulunmayan belediyelerin, özellikle sözleşmeli personel ve işçi istihdamı ile bireysel analitik kapasitelerini rahatlıkla şekillendirme olanağına sahip olduklarını ifade etmek mümkündür.

#### 2.4.1.2. Bilişim Sistemleri ve Kanıta Dayalı Politika Zemini

Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi endeksinde bilgi toplama ve analizi için donanım ve süreçlerin varlığı ile bilgi toplama ve yayma sistemleri şeklinde isimlendirilen analitik bileşenler esasen yönetim bilişim sistemleri üst başlığının kapsamına giren konulardır. Çünkü bilgi veya bilişim sistemleri donanım ve yazılım gibi bileşenlerden oluşmaktadır. Öyle ki bilişim sistemi bir organizasyonda karar alma, koordinasyon ve kontrol işlevlerinin yerine getirilmesini desteklemek adına, bilgi toplama, işleme, depolama ve dağıtma işlerini gerçekleştiren, birbirleriyle bağlantılı bileşenler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Laudon & Laudon, 2013: s. 13). Bir başka tanıma göre de bu sistemler gerek kurum içi gerekse de kurum dışından topladığı ham verileri filtreleyip, anlamlı hale getirdikten sonra yönetim kademesine sunmaktadır (Murdick & Munson, 1986: s. 6'dan aktaran Özgen & Yalçın, 1992).

Belediyelerde genel olarak üç farklı bilişim sistemi kullanılmaktadır. Bunlar coğrafi bilgi sistemi, kent bilgi sistemi ve yönetim bilişim sistemidir. Her ne kadar ayrı sistemler olsa da karar alma aşamasında anlamlı veriler sunulabilmesi açısından bu sistemlerin tamamının birbirleriyle entegre çalışması veya bütünleşik olması gerekmektedir. Coğrafi bilgi sistemi coğrafi boyutlu verileri içeren bilişim sistemidir (Grimshaw, 1999: s. 28). CBS konumsal veya coğrafi koordinatları baz almakta ve karar alıcıları bu verilerle desteklemektedir (Star & Estes, 1990'dan aktaran Tecim, 2008: s. 52). Yani bu sistemin temel verisi bir taşınmazın harita üzerindeki konumudur. Kent bilgi sisteminde ise CBS'de görünen bir nesneye ilişkin ayırt edici bilgiler tanımlanmaktadır. KBS, CBS'den farklı olarak harita bazlı bilgilerle sınırlandırılmamış bir şekilde kente ve kentliye ait tüm verileri hedefleyen bilişim sistemidir. Burada bir taşınmazın sadece haritadaki konumu veya koordinat bilgileri değil, taşınmazın altyapısından üzerinde neler olduğuna, fonksiyonuna ilişkin bilgiler de işlenmektedir. Dolayısıyla, KBS'yi CBS verilerinin spesifik bir kent özelinde topografik, tüzel, ekonomik ve sosyo politik verilerle zenginleştirilmiş versiyonu olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanımlama sistemin dar yorumlanmasının bir sonucudur. Diğer taraftan sistemin geniş yorumlanması da söz konusudur. Buna göre KBS coğrafi bilgi sistemleri ve karar destek sistemleri gibi farklı isimlendirmeler için kapsayıcı bir kavram olarak da kullanılabilir. Yani esasen CBS de bir KBS türü olarak görülmektedir (Han & Kim, 1989). Hatta bu çerçeveden yerel yönetimlerin kullanmakta olduğu ve kente ve kentliye ilişkin emlak beyanı, şikayet, talep

vb. bilgilerin işlendiği yönetim bilişim sistemlerini de birer KBS olarak tanımlayanlar mevcuttur.

KBS Türü	Girdi	Süreç	Çıktı
VYS (Veritabanı Yönetim Sistemleri)	Ham veri	Verinin düzenlenmesi ve değiştirilmesi ve yalınç istatistikler	İşlenmiş veri ve özelleştirilmiş raporlar
CBS (Coğrafi Bilgi Sistemleri)	Nokta, çizgi ve alan verisi	Verinin düzenlenmesi ve değiştirilmesi, verinin geometrik manipülasyonu (kartografik modelleme)	Bileşik katman, mekansal verinin grafik görüntümü ve özelleştirilmiş raporlar
KDS (Karar Destek Sistemleri)	Ham ve işlenmiş veri ve modeller	Veri analizi, yöneylem araştırması ve diğer modellemeler	Zor kararlar için optimal değer ve diğer girdiler
US (Uzman Sistemleri)	Olgular ve kodlanmış uzman bilgileri	Çıkanmlar ve muhakeme	Makul çözümler ve yargısal problemler için tavsiyeler

**Tablo 8:** Dört Farklı Tipte Kent Bilgi Sisteminin Özellikleri Tablosu

**Kaynak:** Han & Kim, 1989

Türk yerel yönetim mevzuatı coğrafi ve kent bilgi sistemleri oluşturmayı belediyeler için birer görev ve sorumluluk olarak düzenlemiştir. 5393 sayılı BK'nun 14 üncü maddesine göre belediyeler mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla coğrafi ve kent bilgi sistemleri yapmak veya yaptırmak durumundadır. Belediyeler bu yetkiye haiz iken büyükşehir ilçe belediyelerinin bu yetki yönünden durumları farklıdır. Çünkü 5216 sayılı BBK'nun 7 inci maddesi coğrafi ve kent bilgi sistemi kurma görev ve sorumluluğunu büyükşehir belediyelerine vermiştir. Bu nedenle büyükşehir sınırlarındaki ilçe belediyelerinin coğrafi ve kent bilgi sistemi kurmak şeklinde bir görev, sorumluluk ve yetkileri bulunmamaktadır.

Türkiye'deki kanun koyucu iradenin kent bilgi sistemi olgusunun tanımlanmasında dar yorumu benimsediği bir gerçektir. Yani Türk kodifikasyonunda yerel yönetimlerde kullanılmakta olan yönetim bilişim sistemlerinin tamamı kent bilgi sistemi olarak görülmemektedir. Çünkü 5393 sayılı BK coğrafi ve kent bilgi sistemi ile e-Belediye bilgi sistemini birbirlerinden farklı yerde konumlandırmıştır. 5393 sayılı BK'nun 14 üncü

maddesi ile 2018 yılında kanuna eklenen Ek Madde 3'ün aynı anda yürürlükte olması bu durumun net bir göstergesidir. Bunların ilki coğrafi ve kent bilgi sistemi kurma görev ve sorumluluğundan bahsetmekte iken, ikincisi e-Belediye bilgi sistemine ilişkindir.

2018 yılı itibariyle belediyelerin yönetim bilişim sistemi kurma yetkisi kalmamıştır. Zira 5393 sayılı BK'nundaki, yukarıda bahsi geçen "Ek Madde 3" ile e-Belediye bilgi sistemi "kurma, işletme, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezî bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya" İçişleri Bakanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı müştereken yetkili kılınmıştır. Belediyeler e-Belediye bilgi sistemi kurulduğuna dair kendilerine yapılacak bildirimden itibaren bir yıl içerisinde e-Belediye bilgi sistemine geçişe dair çalışmalarını tamamlamak yükümlülüğüne tabi kılınmıştır. Yine e-Belediye bilgi sistemini kullanmaya başladıktan bir yıl içerisinde de daha önce kullanmakta oldukları yönetim bilişim sistemindeki verileri e-Belediye bilgi sistemine aktarmaları gerekliliği kanunun amir hükmü olarak yer almıştır.

	CBS	KBS	YBS
Büyükşehir Belediyeleri	Yetkili	Yetkili	Yetkisiz
İl Belediyeleri	Yetkili	Yetkili	Yetkisiz
Büyükşehir ilçe belediyeleri	Yetkisiz	Yetkisiz	Yetkisiz
İlçe Belediyeleri	Yetkili	Yetkili	Yetkisiz

**Tablo 9:** Belediyelerin Bilişim Sistemi Yetki Görünümü Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

E-Belediye Bilgi Sistemi belediyelerin hemen hemen tüm işlemlerini elektronik ortamda yapabilmeleri ve yine elektronik ortamda hizmet sunabilmelerini sağlamak vizyonu ile oluşturulmuş merkezi bir yönetim bilişim sistemidir. Burada tek veri tabanı ve ortak altyapıda işleyen standart yazılımlar söz konusudur. Sistem altmış üç farklı modülü içermektedir. Bunların 45'inin yapımını İçişleri Bakanlığı, 18'inin yapımını ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı üstlenmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı ..., t.y.a.). Halihazırda 31 modülün tamamlanmış olduğu görülmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı ..., t.y.b.).

Elektronik Belge Yönetim Sistemi Modülü (EBYS)	Gelir Modülü	Muhtar Bilgi Sistemi	Personel Alım İlan Modülü
Eğitim Takip Modülü	Makine İkmal Modülü	Taşınır Mal Modülü	Stratejik Plan Modülü
Analitik Bütçe Modülü	Evlendirme Modülü	Doküman Yönetim Sistemi Modülü (DYS)	Personel Hizmet Alım Modülü
Kimlik Paylaşım Sistemi Modülü	Bordro Modülü	Harcama Modülü	Üst Yapı Modülü
Personel Kadro Modülü	Araç Hak Mahrumiyeti Modülü	İstek/Şikayet Modülü	Ajanda Modülü
Analitik Muhasebe Modülü	Tapu ve Kadastro Paylaşım Sistemi (TAKPAS) Modülü	Sosyal Yardım Takip Sistemi (SYTS) Modülü	Karar Organları Modülü
Ruhsat Modülü	Performans Esaslı Bütçeleme Modülü	Altyapı Modülü	Varlık Muhasebesi (Amortisman) Modülü
Personel Özlük Modülü	Taşınmaz Mal Modülü	Yetki Modülü	

**Tablo 10:** E-Belediye Bilgi Sistemi Modülleri Tablosu

**Kaynak:** T.C. İçişleri Bakanlığı ..., t.y.b.

Sisteme 979 yerel yönetim birimi dahil olmuştur. Bunların sisteme ne oranda geçiş yaptıkları ile ilgili veri paylaşımı yapılmamıştır. Yani, belediyelerin her birinin hangi modülleri kullanmakta olduğu bilgisi mevcut değildir. Sistemin İçişleri Bakanlığı'na sayılan avantajları arasında;



- Belediye başkanına belediye birimlerini yönetebilme kolaylığı sağlaması,
- Kaynak ve zaman tasarrufu,
- Personel tasarrufu,
- Kırtasiyeceliğin ve bürokrasinin azaltılmasını,
- Hizmetlerde standart ve şeffaflığı,
- Belediyenin hizmet, faaliyet, iş ve işlemlerine ilişkin verilerin anlık raporlanabilmesini,
- Zaman ve mekândan bağımsız olarak yönetme, hizmet sunma ve vatandaşın hizmete erişimi imkânı sağlaması (T.C. İçişleri Bakanlığı ..., t.y.c.) yer almaktadır.

Sistemin sağlayacağı ifade edilen bu avantajlar, belediyelerin politika kapasiteleri ile ilişkilendirilebilir niteliktedir. Ayrıca sistem, kentsel politikaların büyük veri ile desteklenmesinin bir zemini olma potansiyeline de sahip görünmektedir. Ancak henüz kuruluş ve geçiş süreci devam ettiğinden belediyeler kendi imkanlarıyla yaptığı veya yaptırdığı yönetim bilişim sistemlerini kullanmaya devam etmektedir.

Belediyelerin kanıta dayalı politika yapımında yararlanabilecekleri tek büyük veri kaynağı yönetim bilişim sistemleri değildir. Belediyeler, bunların yanısıra sosyal medya hesapları, resmi internet siteleri gibi platformlar aracılığı ile de büyük veri toplamaktadırlar. Zira yerel yönetimleri sosyal medya araçlarını kullanmaya teşvik eden avantajlardan biri olarak, sosyal medya platformları aracılığıyla vatandaşların fikir ve önerilerinin toplanabilmesi dolayısıyla bu araçların, vatandaşların öncelik ve ihtiyaçlarına göre dizayn edilmiş daha makul politikalar oluşumuna olanak tanınması sayılmaktadır (Sobacı, 2016: s. 7). Politika yapımcıların da, herkesin veri oluşturmasına ve paylaşmasına olanak tanıyan Web 2.0 teknolojilerinin vatandaşlardan veri toplama aracı olma rolünü büyük oranda kabul ettiklerine dair bulgular ortaya koyan çalışmalar söz konusudur (Bolívar, 2016: s. 45-46).

#### **2.4.1.3. Belediyelerde Politika Danışmanlığı**

Politika danışmanlığı ve politika danışmanı kavramları kamu politikası literatüründe yer verilen tanımlamalardır. Politika danışmanlığı karar alıcılara öncelikli politika opsiyonlarını seçme ve uygulamada destek vererek politika analizi ve karar alma aşamaları arasındaki boşluğu kapatan süreç, politika danışmanı ise bu sistemsal süreç içerisinde karar alıcıya bilgi, analiz ve tavsiye sunan aktörlerdir (Bromell, 2017: s. 4).

Politika danışmanlığı ayrıca politika kapasitesinin de bir unsuru olarak gösterilmiştir. Wu, Howlett ve Ramesh bu unsuru politika kapasitesinin analitik boyutuna dahil etmiş ve kurumların rekabetçi politika danışma sistemlerine sahip olup olmadıklarını bu anlamda değerli bulmuştur (2018: s. 12). Tabii bu taksonomide politika danışmanlığı ifadesi “sistem seviyesinde analitik kapasite” ile ilişkilendirilmiştir. Politika danışmanlığında esas aktör olarak ise “işlenmiş verileri analiz edip karar alıcıya model ve alternatifler sunan bilgisayar sistemlerine” vurgu yapılmaktadır. Belediyelerde politika danışmanlığında bilişim sistemlerinin durumu § 2.4.1.2’de açıklanmıştır. Bu nedenle, aşağıda politika danışmanlığı bakımından encümenin ve yönetici danışmanlarının durumu izah edilecektir.

Belediyelerde politika danışmanlığı sisteminin analizinde dikkate alınması gereken ilk bileşen ‘encümen’ adı ile faaliyet gösteren kuruldur. Farsça kökenli olup cemiyet, toplantı, grup gibi anlamları ihtiva ettiği belirtilen encümen adı altında kurul oluşturma uygulamasının tarihi geçmişi araştırıldığında, 1800’lü yıllarda Osmanlı’da bu kurulların ilk örneklerinin ortaya çıktığı ifade edilmektedir.

18. yy.’da Osmanlı yönetim sistemi içerisinde kurulan bazı istişari kurullar encümen adı altında toplanmıştır (Kahraman, 1995). Bir ilimler akademisi ve bir nevi bilim kurulu olan ve kuruluş aşamasındaki Darülfünun’da okutulması gereken kitapların tespiti ile görevli Encümen-i Daniş bunlardan biridir. Türk belediyeçilik sisteminde de -her ne kadar ilk başlarda encümen olarak adlandırılmasa da- bu nitelikte bir kurul uygulaması 1855 tarihinden bu yana varlığını sürdürmektedir. Nitekim, İstanbul Şehremaneti’nde padişah tarafından atanan üyelerden oluşan ve istişari rolü daha çok vurgulanan şehremaneti meclisi kadılık makamına yardımcı olan eski kurullara benzetilmektedir (Ortaylı, 2008: s. 505). Şunu da belirtmek gerekir ki 1877 tarihli Osmanlı Vilayet Kanunu ile 1930 tarihli Belediye Kanunu arası bunun bir istisnası olarak gösterilmektedir (Gözler, 2018: s. 366). Yani bu tarihler arasında, belediyelerde kurul veya meclis adı altında görev yapan organların üyeleri tamamen seçimle belirlenmiş olduğu gerekçesiyle, encümenin bu aralıkta söz konusu olmadığı savunulmaktadır.

Türkiye’de belediye encümeninin statüsü üzerinde görüş birliği sağlanamamıştır. Çünkü encümen ile ilgili karar organı, danışma organı veya yürütme organı şeklinde nitelemelerin tamamı söz konusu olmuştur (Şengül, 2015: s. 99). Ancak encümenin en azından bir karar organı olmadığı noktasında hemfikirlik bulunmaktadır. Bunun dayanağı

ise 5393 sayılı BK'nun belediyeyi net bir şekilde 'karar organı seçmenler tarafından oluşturulan tüzel kişi' olarak tanımlaması olmuştur. Buna rağmen encümeninde atanmış üyelerin bulunması ise encümenin karar organı niteliğini büyük oranda tartışılır kılmıştır. Belediye mevzuatı bu organın niteliği hakkında herhangi bir tanımlama yapmaktan çekinmiştir. Yani 5393 sayılı BK'nda 'karar, yürütme veya danışma' organı şeklinde herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Bu nedenle de niteliği konusunda bir belirsizlik ortaya çıkmıştır. Encümenin karar organı olup olmadığı noktasında, tamamen seçilmişlerden oluşmaması, içerisinde atanmış üyelerin de bulunması hususu en fazla zikredilen gerekçelerden biri olmuştur. Ancak kanaatimizce, encümen tamamen seçilmiş üyelerden oluşsa da karar organı olarak nitelenmesi bizzat 5393 sayılı BK'nun sistematığına takılacaktır. Zira, 5393 sayılı BK'nun özel saiklerinden biri de encümenin bir karar organı sıfatıyla belediye meclisi ile rekabet edebilmesine olanak sağlayacak imkan ve araçlara sahip olmasını engellemek olmuştur. Nitekim bir önceki belediye kanununun dezavantajlı yönlerinden biri olarak encümenin, meclisin yerine geçebilmesine imkan tanınması gösterilmiştir. Nihayetinde de belediye encümeninin icrai faaliyetlerden sorumlu bir yürütme organı olarak kabul edilmesi görüşü ağır basmıştır (Şengül, 2015: s. 99).

Belediye encümeninin yürütme organı statüsü ile ilgili ise karar organı olan belediye meclisinin kararlarını uygulamakla ilgili kendisine sadece bir görev verildiği, bunun dışında belediye meclisi kararlarının asıl uygulayıcısının belediye başkanı olduğu gerekçesiyle encümenin yürütme organı olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığı görüşü söz konusudur (Gözler, 2018: s. 365).

Gerçekten de 5393 sayılı BK'nun belediye başkanının görev ve yetkilerine ilişkin kısmında belediye meclisi ve encümen kararlarını uygulamak şeklinde görev belediye başkanına bırakılmıştır. Tabi kanunun salt bu ifadesinden yola çıkılarak encümenin de bir karar organı olduğunu iddia etmek veya bu şekilde bir çıkarım yapmak da mümkündür. Dolayısıyla, bu konuda kanunda ciddi çelişkiler bulunduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Keza 5393 sayılı BK'nun belediye encümeninin görev ve yetkileri içerisinde "karar almak" ve "belirlemek" şeklinde biten bentlerinin de encümenin bir karar organı olup olmadığı hususunda değerlendirilmesi gerekmektedir. Belediye encümeninin kamulaştırma kararı almak, taşınmazların en fazla 3 yıllığına kiralanmasına karar vermek

ve davaya konu olmuş belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek şeklinde görev ve yetkileri bulunmaktadır. Kanaatimizce belediye encümeninin bazı konularda karar almak yetkisinin bulunması, bu kurulu belediyenin karar organı olarak addedilmesi için yeterli değildir. Zira belediyelerde encümen haricinde birçok kurul, komisyon vb. bulunmaktadır. Örneğin, belediye bünyesinde oluşturulan disiplin kurulunun da bazı disiplin cezaları ile ilgili değerlendirmeler yaparak karar alma yetkisi bulunmaktadır. Görev ve sorumluluklara ilişkin cümlelerin sonunda “karar almak” ifadesi bulunmasının, encümeni karar organına çevireceği varsayımı, disiplin kuruluna da karar organı olma iddiasını öne sürme hakkı tanıyabilecektir. Dolayısıyla, burada odaklanılması gereken hususun, “karar almak” ifadesinden ziyade, herkese ilişkin sonuçlar doğuran ve kamu politikası tanımına uygun nitelikte kararlar alabilme yetkisi olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Bu bilgiler ışığında şunu ifade etmek gerekir ki nünferit bir parsel hakkında encümenince alınacak bir kamulaştırma kararının bir yerel kamu politikası olarak düşünülmesi ne kadar mümkün ise encümenin karar organı olarak düşünülebilmesi de o seviyede mümkündür.

Diğer yandan, bürokratların hemen hemen yüzde ellisini oluşturduğu bir kurul tarafından alınan kararı uygulama görevinin, aynı bürokratların hiyerarşik amiri konumunda olan belediye başkanına verilmesi de idare hukuku ilkeleri açısından tutarlı görünmemektedir. Bu nedenlerle, belediye encümeninin politika danışmanlığı rolünün daha baskın olduğunu söylemek gerekir. Zira 5393 sayılı BK’nda belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında “stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek” şeklinde bir görev tanımı ilk sıraya yerleştirilmiştir (md. 34). Kanaatimizce, bu görev tanımı belediye encümeninin politika danışmanlığı rolünü açıkça vurgulamaktadır.

Encümenler haftada en az bir defa toplanmaktadır. Encümen gündemi başkan tarafından belirlenmektedir. Üyeler de ancak başkanın onay vermesi durumunda gündem maddesi sunabilir. Dolayısıyla, başkandan uygun görüş olarak belediyenin stratejik plan veya yıllık çalışma programında yer almayan herhangi bir politika konusunu da danışmanlık görüşü olarak karar organlarının takdirine sunma olanağı bulunmaktadır.

Encümenler büyükşehir belediyelerinde 11, il ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde 7, bunların dışında kalan belediyelerde ise 5 kişiden oluşmaktadır. Tüm belediyelerde başkan dışındaki üyelerin yarısı belediye meclis üyeleri arasından, diğer

yarısı ise belediye birim amirlerinden seçilmektedir. Birim amirleri arasında mali hizmetler birim amirinin bulunması zorunludur. Büyükşehir ilçe belediyeleri için özel bir uygulama bulunmamaktadır. İstanbul'daki 36 belediyede encümenler 7 kişiden oluşmaktadır. Nüfusu 100.000'in altında olan Adalar, Çatalca ve Şile Belediyelerinde ise encümenlerin toplam üye sayısı 5'tir.

5393 sayılı BK, 5216 sayılı BBK'nun aksine, açık bir şekilde danışman görevlendirmeye dayanak madde içermemektedir. 5216 sayılı BBK'na göre nüfusu iki milyonu geçen büyükşehir belediyeleri on, diğerlerinde de beş başkan danışmanı görevlendirilebilmektedir (md. 20). Büyükşehir ilçe belediyelerinin tabi olduğu 5393 sayılı BK bu şekilde bir danışman görevlendirme maddesi içermemektedir. Ancak bu büyükşehir ilçe belediyelerinde başkan danışmanı görevlendirilemeyeceği anlamı taşımamaktadır. Şöyle ki, 5393 sayılı BK'nun 49 uncu maddesine göre, “norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, ....” gibi uzman ve teknik personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılması mümkündür. Belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılması ile ilgili bu maddeye göre, madde metninde ‘danışmanlık alanlarında’ ifadesi yer almasına dayanarak belediye başkanlarının sözleşmeli danışman görevlendirmesi mümkündür.

Sözleşmeli danışman istihdamı uygulamasının yanısıra, 5393 sayılı BK'nun 60 ıncı maddesindeki belediye giderleri arasında “avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler” de sayılmıştır. Yani belediyeler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre danışmanlık alanında hizmet alımı da yapılabilmektedir. Bu kanunda danışman kavramı tanımlanmıştır. Buna göre danışman ifadesi, “danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucularını” kapsamaktadır. Hizmet alımı yöntemiyle danışmanlık hizmeti almak hakkında halihazırda bir istisnai durum söz konusudur. O da şudur ki, Cumhurbaşkanlığı'nın tasarruf tedbirleri konulu 2021/14 sayılı genelgesinde zorunlu olmadıkça danışmanlık hizmeti satın alınmaması yönünde bir hüküm bulunmaktadır (Tasarruf Tedbirleri ..., 2021).

Burada yer alan açıklamalar ışığında, belediyelerin rekabetçi politika danışma sistemlerine erişim imkanı bulunduğunu söylemek mümkündür. Zira, Wu, Ramesh ve Howlett'in politika danışma sistemlerini nitelemekte kullandığı rekabetçi kelimesi birbiriyle yarışma halinde olan unsurların çeşitliliği olarak değerlendirilecek olursa, belediye encümeni, sözleşmeli danışman ve hizmet alımı yöntemiyle bilgisinden faydalanılacak olan danışmanlık şirketlerinin bu anlamda yeterli bir rekabet ortamı oluşturduğu düşünülebilir. Danışmanlık hükümleri hakkında büyükşehir ilçe belediyelerini, diğer statüdeki belediyelere nazaran avantajlı konuma getiren özel bir uygulama veya hükmün söz konusu olmadığını da ifade etmek gerekmektedir.

#### **2.4.2. Operasyonel Boyut**

Politika kapasitesinin operasyonel boyutu ile ilgili, kamu mali yönetimi anlayışının özel bir önemi bulunmaktadır. Türk yönetim sisteminde, bu yaklaşımın ete kemiğe dönüşmesi sürecinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilişkilendirilmesi mümkündür. 2003 yılında yürürlüğe giren bu kanunun en önemli getirilerinden biri, stratejik planı, kamu kurumları için olmazsa olmaz bir doküman olarak tanımlaması olmuştur. Başarılı bir şekilde uygulandığında kurumları güçlendirme rolüne vurgu yapılan stratejik planın ön plana çıkan avantajları olarak, “paydaş odaklı kamu politikalarını gündeme getirmesi, takım ruhu ve çalışan katılımına ağırlık vermesi, sonuç odaklı performans ölçütlerini gerekli kılması, bilgi toplama ve analiz etme eğilimi oluşturması ve kaynakların etkin ve verimli yönetimi ve dağıtımı ile ilgili temel çerçeve sunması” hususları gösterilmektedir (Demirkaya, 2015).

Açıklanan yönleriyle, özellikle organizasyon seviyesinde operasyonel kapasite oluşturma ile ilgili en temel yasal dayanağın 5018 sayılı KMYKK olduğu söylenebilir. Zira aşağıda da açıklanacağı üzere, organizasyon seviyesinde operasyonel kapasitenin göstergeleri, hedeflere bağlılık, performans yönetim sistemi, idari hesap verebilirlik, bütçe tahsisinde stratejik hedeflere odaklanması ve kurum içi koordinasyonun pekiştirilmesidir. 5018 sayılı KMYKK'nun içerik analizinden, bu göstergelerin her birinin bu kanunda ziyadesiyle isnat edildiği sonucuna ulaşmak olasıdır.

Operasyonel kapasite, bir kurumun rutin işlerini yürütme, süreçleri gerektiği gibi yönetme ve hedeflere ulaşma kabiliyeti ile ilgili bir terimdir. Bu kabiliyet, tüzel kişiliğin politikalarını planlama, uygulama, kontrol etme ve değerlendirme süreçlerini içerir.

Operasyonel kapasite de bireysel, organizasyonel ve sistem seviyelerinde tasnif edilebilmektedir. Bu bölümde de büyükşehir ilçe belediyeleri ile geleneksel ilçe belediyelerinin operasyonel kapasite edinmedeki durumları mukayeseli bir şekilde tartışılmış, büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne sağlanan bir imtiyaz olup olmadığı araştırılmıştır.

#### **2.4.2.1. Yönetim İşlevlerinde Yetkili Organlar ve Uzmanlaşma Konusu**

Belediyelere stratejik anlamda yön veren, temel politikaları belirleyen organlar belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Politika kapasitesinin bir ayağının strateji belirleyebilme yetisi olmasından dolayı, bu organların açıklanması önemlidir. Bununla birlikte, politika kapasitesi taksonomisinde operasyonel bireysel kapasite bölümünde konumlandırılan planlama, bütçe yapma, yetki devri, yönlendirme ve koordinasyon gibi yönetsel işlevler belediyelerde bu organlar eliyle yürütülmektedir.

Belediye organları içerisinde karar organı sıfatına sahip tek organ belediye meclisidir. Bu niteliği ile belediyenin stratejik planını, yatırım ve çalışma programlarını, faaliyet ve performans raporlarını karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabını kabul etmek, kadro ihdas ve iptal etmek veya değiştirmek, yönetmelik çıkarmak gibi yönetim işlevlerine ilişkin yetkileri elinde bulundurmaktadır. Meclis, belediye birimlerinin rol ve sorumluluklarının kayıt altına alındığı yönetmelikleri onaylamak suretiyle bir anlamda delegasyon yapmakta ve ihdas ettiği müdürlükler ile belediye teşkilatını şekillendirmektedir. Belediye meclisinin görev ve yetkilerine bakıldığında “kabul etmek, onaylamak, karar vermek” şeklindeki ifadelerin hakim konumda olduğu görünmektedir. Nüfusa göre 9 ila 55 arasında değişen üye sayısına sahip belediye meclislerinin çalışma mekanizması kararların katılanların salt çoğunluğu ile alınabilmesi prensibine dayalıdır. Belediye meclisine ilişkin, belediyenin büyükşehir ilçe belediyesi veya ilçe belediyesi olmasına dayalı belirgin bir farklılık bulunmamaktadır.

Belediyenin kurul halinde çalışan bir diğer organı belediye encümenidir. Bu kurulun niteliği ile ilgili tartışma § 2.4.1.3’te yapılmıştı. Bu defa, politika kapasitesi olgusuna yaptığı katkı yönünden encümenin icra ettiği yönetsel işlevlere bakıldığında, belediye başkanının temsil ettiği belediye teşkilatı ile belediye meclisi arasında bir köprü rolünün ön plana çıktığı görülmektedir. Siyasi ve bürokratlar oluşan hibrit yapısı sayesinde, belediyenin karar alıcı iradesi ile bürokratik tarafı arasında adaptasyon sağlamayı

amaçlamaktadır. Stratejik planlar gibi belediyeye yön verecek kararlar hakkında belediye meclisine görüş bildirmek sorumluluğunu üstlenmektedir. Yani bu organın rolü politika kapasitesi terminolojisinde politika danışmanlığına tekabül etmektedir.

Belediyenin operasyonel kapasitesi ile ilintili diğer organı belediye başkanıdır. Bu organ 5393 sayılı BK’nda “belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi” olarak tanımlanmaktadır. Yani belediye başkanı belediyedeki yürütme erkinin başıdır. Bu tanım kapsamında, belediye idaresini sevk ve idare etme, kurumsal stratejisini belirleme, bütçesini, faaliyet ve performans ölçütlerini hazırlama, izleme ve değerlendirme sorumlulukları belediye başkanına bırakılmıştır. Belediyenin karar organı olan belediye meclisine başkanlık etmek görevi de belediye başkanına aittir. Bu detayın belediye organları arasında yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibini geçerli kıldığını söylemek mümkündür (Eryiğit & Özaslan, 2017). Belediye başkanının encümene de başkanlık ettiği hususu göz önünde bulundurulduğunda, belediye başkanlığı makamının, her üç organın da başkanı olarak belediye organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını sağlamak görevini zımnen üstlendiği görülmektedir. Belediye başkanının, görev ve yetkilerini, yöneticilik sıfatı bulunan belediye çalışanlarına devretmesi mümkündür. Bu da imza yetkileri yönergesi marifetiyle gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca, belediye başkanı belediyeyi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek görevini de haizdir.

Yukarıda açıklandığı üzere, belediyenin tüm organları belediyede yönetimin temel işlevlerinin hemen her birinin gerçekleştirildiği bir pozisyonda yer almaktadır. Ancak bu organları meydana getiren unsurların yönetim işlevlerindeki uzmanlığının asgari anlamda garanti altına alındığını söylemek mümkün değildir. En azından bunun için belirlenmiş bir alt eşik de söz konusu değildir. Şöyle ki Türkiye’de belediye başkanı ve meclis üyesi seçilebilme yeterlilik şartlarına bakıldığında, on sekiz yaşını doldurmuş olmak ve Türk vatandaşı olmak şartlarının belirlenmiş olduğu görülmektedir (2972 sayılı Kanun, md. 9). Bu genel şartların yanında gönderme yapılan bazı özel şartlar da mevcuttur. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun 11. maddesinde sayılan bu şartlar içerisinde bu çalışmanın konusu ile ilintilendirilebilecek olanı ‘ilkokul mezunu olmak’ şartıdır. Yani Türkiye’deki yasal mevzuatın, bir kişinin belediye başkanı veya meclis üyesi olabilmesi için okuryazarlığı yeterli gördüğünü ifade etmek mümkündür. AK Parti, CHP, MHP ve İYİ Parti tüzüklerinde de belediye başkanlığı veya meclis üyeliği adaylığında mevzuatın belirlediği bu eşiği yukarı çıkaran herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, özellikle



belediye başkanlığı için geçerli olmak üzere uygulamada üniversite mezunlarının ön plana çıktığı görülmektedir. 2019 mahalli seçimlerinde İstanbul ilçe belediyeleri için aday olan üç yüz elli iki (352) kişiden kırkı (40) ilkokul, yüz biri (101) ortaokul/lise, iki yüz on biri (211) ise üniversite/yüksekokul mezunudur. Seçilen belediye başkanlarının birinin (1) ortaokul/lise mezunu, diğer otuz sekizinin (38) üniversite/yüksekokul mezunu olduğu görülmektedir (Yüksek Seçim Kurulu [YSK], t.y.a).

Kamu yönetiminde uzmanlaşma ile işbölümünün eş anlamlı kullanıldığı (Simon vd., 1950/1985: s. 106) veya uzmanlaşmanın işbölümünün bir sonucu olarak gösterildiği (Eryılmaz, 2013: s. 62) çalışmalar söz konusudur. Her ikisi de uzmanlaşma ile işbölümünün yakın ilişkisini ortaya koymaktadır. Bu konuda, işbölümü gerçekleştiğinde ortaya çıkan her bir bölümün doğal olarak kendi alanında uzmanlaşacağı varsayımı hakimdir (Fayol, 2013: s. 47). Bu uzmanlaşmış birimlerin, organizasyonun genel politikalarına olumlu yönde katkı yapabilmeleri bu birimler arasındaki eş güdümün sağlanmasından geçmektedir. Eş güdüm sağlamak da yönetimin unsurlarından biridir (Fayol, 1916/2013: s. 160). Yönetim, sevk ve idare etme eylemi olarak tanımlanan bir faaliyettir (Mecek & Yıldırım, 2020). Bu teorik bilgiler Türk belediye başkanlığına uygulandığında, belediye idaresinin başı olarak belediye başkanına verilen sevk ve idare etme görev ve yetkisi nedeniyle, belediye organları arasındaki işbölümünde, belediye başkanına belediyeyi yönetme veya diğer bir deyişle sevk ve idare etme anlamında uzmanlaşma sorumluluğunun düştüğü aşıkardır. Zira, belediye teşkilatını yönetmede meclis veya encümenin de söz sahibi olduğu varsayımı, yönetimin kumanda birliği ve yürütme birliği ilkeleri ile uyumsuzluk arz etmektedir. Dolayısıyla, kabul etmek gerekir ki, yönetimin temel işlevlerini uygulama konusunda belediye başkanı diğer organlara nazaran daha fazla ön plandadır.

Yönetimin temel işlevleri yönetim bilimi derslerinin konusudur. Türk eğitim müfredatında yönetim bilimi dersi liselerde seçmeli ders olarak yer almaktadır (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı ..., 2021). Dolayısıyla, şayet yönetim bilimi konusunda özel bir eğitim programına tabi tutulmadıysa, ilkokul mezunu birinin yönetimin temel işlevleri konusunda farkındalık sahibi olması çok muhtemel görünmemektedir. Bu nedenle, belediye meclisi ve encümenine başkanlık etme ve belediye teşkilatını sevk ve idare etme sorumluluklarını üstlenen belediye başkanlarının seçilme yeterliliğinde eğitim şartının gözden geçirilmesinde fayda bulunduğu ifade edilebilir.

#### 2.4.2.2. Hedeflere Bağlılık: Stratejik Plan

Politika kapasitesinin ölçümünde baz alınan kapasite taksonomisi, kurumsal seviyede operasyonel kapasitenin bir bileşeni olarak örgütün hedeflere bağlılığı bileşenini içermektedir. Hedeflere bağlılık konusu hedeflerin belirlenmesinden başlayıp, belirlenen bu hedeflerin gerçekleşme oranlarının sistemli bir şekilde takibi ile devam eden bir süreci ifade etmektedir. Günümüz yönetim biliminde bu sürece karşılık gelen kavram stratejik planlamadır. Bir nevi yol haritası veya rehber olarak nitelendirilebilecek olan stratejik planlar, organizasyonların mevcut durum ve koşulları ve olmak istedikleri veya zamanla gerçekleştirmeyi umdukları dönüşüm hakkında spesifik ve detaylı bilgiler sunmaktadır. Bu bilgiler, analiz edilmiş dahili ve harici bilgiler, organizasyonların açık ve kesin bir biçimde belirtilmiş veya rafine edilmiş stratejik amaç ve hedefleri ve bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yarayacak davranış biçimine ilişkin kararlardan oluşmaktadır. Stratejik planlamanın en önemli gereksinimlerinden biri stratejik düşünmedir (Simerson, 2011: s. 14). Bu nedenle stratejik planlama bir felsefe olarak da görülmektedir. Dolayısıyla, stratejik planlamaya bir yaşam biçimi payesi verilmektedir. Bu ekol, gelecek hakkında derin düşünmeye dayalı davranışlara adanmışlığa büyük önem atfetmektedir. Stratejik planlamanın açıklandığı bir diğer çerçeve ise onun bir ‘yapı’ (sütrüktür) olduğu savına dayanmaktadır. Bu yapı ise stratejik planlar, orta vadeli programlar ve kısa vadeli bütçe ve operasyon planlarının karşılıklı bağlantısından oluşmaktadır (Steiner, 1979: s. 14-15). Türkiye’de mali disiplinin 2000’li yılların başından itibaren yeniden ele alınması kapsamında şekillenen kamu mali yönetimi anlayışının sacayaklarından biri stratejik planlama olmuştur. Bu kapsamda tedrici olarak hemen hemen tüm kamu kurumlarında hakim olması arzu edilen bir stratejik plan kültürü geliştirilmiştir (Sobacı, 2014: s. 210-211). Bu kültürün yasal dayanağı olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, stratejik planı “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlamıştır (Md. 3/n). Bu anlayış, kurumların hazırlayacakları performans odaklı bütçelerin stratejik planlara dayandırılmasını ve bunlarla uyumlu olması kuralını beraberinde getirmiştir. Belediyeler 5018 sayılı kanunun kapsamı içerisinde yer almaktadır. Bu nedenle, belediyeler de stratejik plan kültürüne adapte olmak zorunda kalmıştır. Bunun için 5393 sayılı BK ile elli binlik bir nüfus kriteri belirlenmiştir. Buna göre, elli bin nüfusa sahip

belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Nüfus eşiği haricinde belediyelerin statü veya çeşidine dayalı herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Yani büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine kadar tüm belediyeler stratejik planlama anlamında aynı esaslara tabidir. Seçilen her bir belediye başkanı yerel seçimlerden itibaren altı ay içerisinde, görev süresini kapsayan beş yıla dair stratejik planını hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır. Bu planların hazırlanmasında kalkınma plan ve programları gözetilmek durumundadır.

Stratejik planlar strateji geliştirme biriminin koordinasyonunda yürütülmektedir. Strateji geliştirme kurulu ve stratejik planlama ekibi de stratejik plan hazırlama sürecinin diğer aktörleridir. Strateji geliştirme birimi “strateji geliştirme başkanlığı ve strateji geliştirme daire başkanlığı ile strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlüğü veya birimi”, strateji geliştirme ekibi “stratejik plan hazırlık sürecini yürütmek üzere strateji geliştirme birimi yöneticisinin başkanlığında harcama birimlerinin temsilcilerinden oluşan ekibi”, strateji geliştirme kurulu ise “üst yönetici ve idarenin harcama yetkilileri ile ihtiyaç duyması halinde üst yöneticinin görevlendireceği diğer kişilerden oluşan kurulu” ifade etmektedir.

Stratejik plan hazırlama sürecinde belediye içerisindeki harcama birimleri belirledikleri her bir hedef için hedef kartı oluşturmaktadır. Hedef kartı stratejik plandaki tüm hedefler için stratejik planlama kılavuzunda bulunan şablona bağlı kalmak suretiyle hazırlanacak kartı ifade etmektedir. Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde yer alan hedef kartı örneğine bakıldığında hedef kartlarının spesifik bir hedef ile alakalı amaç, hedef, riskler, yapılacak faaliyetler, tahmini maliyet ve performans göstergeleri gibi bilgileri içerecek şekilde düzenlendiği görülmektedir. Performans göstergelerinde hedef ile ilgili mevcut durumun nasıl ölçüleceğine ve hangi aralıklarla izleme yapılacağına dair kriterler ele alınmaktadır.

Amaç									
Hedef									
Sorumlu Birim									
İşbirliği Yapılacak Birimler(ler)									
Performans Göstergeleri	Hedefe Etkisi (%)	Plan Dönemi Başlangıç Değeri (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	İzleme Sıklığı	Raporlama Sıklığı
Riskler									
Faaliyet ve Projeler									
Maliyet Tahmini									
Tespitler									
İhtiyaçlar									

**Tablo 11:** Hedef Kartı Örneği Tablosu

**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: s. 64

Türk stratejik planlama perspektifinde kullanılan hedef kartı uygulamasını Kaplan ve Norton tarafından geliştirilen dengeli skor kartı (balanced scorecard) modelininin spesifik hedeflere indirgenmiş hali olarak ifade etmek mümkündür. Buna göre, hedef kartı uygulamasının çıkış noktası dengeli sonuç kartına götürülebilir. Zira dengeli sonuç kartı uygulamasına ilişkin bir çalışmada belediyelerde halihazırda zaten dengeli sonuç kartı uygulamasının fiilen yürütüldüğü tespiti yapılmıştır (Başpınar vd., 2021). Hedef kartı ile karşılaştırmalı analiz edildiğinde, stratejik amaçları, finansal, müşteri, süreçler, öğrenme ve gelişme şeklinde adlandırılan dört boyutta kategorize eden dengeli sonuç kartı

perspektifinin de performans ölçütleri, yapılması gerekenler, hedef ve hedef gerçekleştirme oranlarına dair hücrelerden oluştuğu görülmektedir (Başpınar vd., 2021).

Literatürde stratejik planlamanın politika kapasitesine etkisini veya bu ikisi arasındaki ilişkiyi sorgulayan çalışma göze çarpmamaktadır. Ancak stratejik plan ile kurumsal performans arasındaki ilişkinin araştırıldığı çalışmalar mevcuttur. Yerel yönetimlerde stratejik planlama uygulamalarının kurum performansına etkilerinin incelendiği ve kurum performansı açısından verimlilik ve topluma katkı göstergelerinin ele alındığı, nicel veriye dayalı bir çalışmada belediyelerin organizasyonel yapılarının stratejik planlamaya yatkınlığı ile topluma katkı değişkeni arasında olumlu yönde anlamlı ilişki bulunduğu tespitine yer verilmiştir. Yine aynı çalışmada stratejik plan hazırlama ve uygulama sürecinin yerel yönetimlerin verimliliğini olumlu yönde etkilediği de vurgulanmıştır (Karğın Çakar, 2019: s. 68-69). Stratejik planlama ve yönetimin Norveç belediyelerinin performansına etkisini araştıran bir makalede ise “stratejik plan ve yönetim algılanan performansı yükseltir”, “stratejik plan ve yönetim bazı idari performans ölçütlerini yükseltir”, “koruyucu stratejili yerel yönetimler iyi performansa sahiptir”, “arayıcı stratejili yerel yönetimler iyi performansa sahiptir” şeklindeki hipotezler test edilmiştir. Çalışmada, bu hipotezlerden birincisinin doğrulandığı, ikincisinin doğrulanmadığı, üçüncüsünün kısmen doğrulandığı, dördüncüsünün ise deneysel doğrulamadan yoksun olduğu sonuçları açıklanmıştır (Johnsen, 2017).

#### **2.4.2.3. Mali Yönden Değerlendirme: Gelir, Bütçe ve Borçlanma Esasları**

Belediyelerin mali durumları, bu otoritelerin özellikle organizasyon seviyesinde operasyonel kapasite ve sistem seviyesinde siyasal kapasiteleri ile ilgili olmak üzere, politika kapasitelerine etki eden bir faktördür. Türk yerel yönetim sisteminde belediyelerin mali durumları, genel olarak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5393 sayılı BK, 5216 sayılı BBK ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri ile şekillendirilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ve geleneksel ilçe belediyeleri ile ilgili mali esaslarda bir takım farklılıklar bulunmaktadır.

Belediyelerin gelir kalemleri 5393 sayılı BK'nun 59. maddesinde listelenmektedir. Bunlar; “vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz mallardan

kaynaklanan satış, kira vb. gelirleri, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri ve diğer gelirler” belediyelerin gelir kalemleridir. Bu liste bakımından, ilçe belediyelerinin statülerine göre bir ayrıcalık söz konusu değildir.

Belediyelerin hangi tür vergi, resim ve harç gelirleri bulunduğu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda açıklanmaktadır. Buna göre, bazı istisnaları bulunmakla beraber, belediyeler için, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı vergisi, yangın sigortası vergisi ve çevre temizlik vergisi şeklinde vergi gelirleri tanımlanmıştır. Harç çeşitlerinde ise işgal harcı ve bina inşaat harcı vb. gibi çeşitli harç gelirleri bulunmaktadır. 2464 sayılı Kanun’da büyükşehirlerdeki belediyeler lehine sadece çevre temizlik vergisi bakımından ayrı bir uygulamanın söz konusu edildiği görülmektedir. Su tüketim miktarı baz alınarak hesaplanan çevre temizlik vergisinin, büyükşehirlerdeki belediyeler için metreküp başına 15 Kr., diğer belediyeler için ise metreküp başına 12 Kr. olarak alınacağı esası getirilmiştir. Ayrıca, yine anılan kanunda, işyerlerinden alınacak çevre temizlik vergisi ile ilgili tarifede yer alan tutarların ise büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı ifade edilmektedir (Md. 44).

Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylarla ilgili esaslar 5779 sayılı Kanun ile belirlenmiştir. Bu konuda da büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne bir ayrıcalık tanınmıştır. Öyle ki bu kanun, toplam tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin % 1.50’sinin geleneksel il ve ilçe belediyeleri ile belde belediyelerine, % 4.50’sinin ise büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılması şeklinde bir hesaplama ve oranlama esası içermektedir. Buna göre, halihazırda, genel bütçe vergi gelirlerinin %1.50’si 857 belediyeye, %4.50’si de 519 belediyeye tahsis edilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan bu payın %30’u, büyükşehir belediye payı olarak, ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Yukarıda açıklanan esasa göre belirlenen belediye payı, belediyelere eşit olarak dağıtılmamaktadır. Bu husus da geleneksel belediye ve büyükşehir ilçe belediyesi statülerine ilişkin kriter farkına konu edilmiştir. Geleneksel ilçe belediyelerinde nüfus ve gelişmişlik endeksi kriterleri göz önünde bulundurulmaktadır. Bu belediyelerde, toplam belediye payının % 80’i belediyelerin nüfusuna, % 20’si ise gelişmişlik endeksindeki görünümüne oranla dağıtılmaktadır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtımda, mülga Kalkınma Bakanlığı’nın yerini alan Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın

en güncel verileri baz alınmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın belirlenmesinde ise nüfus ve yüzölçümü kriterleri belirleyici olmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyeleri payının % 90'ı nüfusa, % 10'u ise yüzölçümüne göre belirlenmektedir. Bu kriterler doğrultusunda pay belirleme işlemlerine ilişkin hesaplamalar İller Bankası tarafından gerçekleştirilmektedir.

<b>Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı (A)</b>	<b>Geleneksel Belediyeler (B)</b> $\frac{A}{100} \times 1.50$	<b>Büyükşehir İlçe Belediyeleri (C)</b> $\frac{A}{100} \times 4.50$	<b>Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Her Birine Düşen Pay (D)</b>	<b>Büyükşehir Payı (E)</b> $\frac{D}{100} \times 30$	<b>Büyükşehir İlçe Belediyesine aktarılan tutar</b>
1000x	15x	45x	C'nin 40.5x nüfusa, 4.5x yüzölçümüne oranlanması suretiyle her büyükşehir ilçe belediyesine düşen payın belirlenmesi	D'deki kriterlere göre her büyükşehir ilçe belediyesine düşen payın % 30'u	D-E

**Tablo 12:** Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden BİB Payı Hesaplama Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 12'nin 'D' sütununda belirtilen paya ek olarak, büyükşehir belediye sınırları içerisinde gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 6'sı da büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bu payın % 60'ı doğrudan verginin toplandığı ilin büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Kalan % 40'ın % 70'i nüfus, % 30'u yüzölçümü esasına göre, diğer büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Bu gelir kalemi içerisinde, büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan herhangi bir tutar bulunmamaktadır.

Belediyelerin mali özekliklerinin bir göstergesi olarak, kendilerine özgü bütçeleri bulunmaktadır. Bütçe, belediyeye gelir toplama ve harcama yapma izni veren bir

kararnamedir. Belediye bütçesinin, belediyenin stratejik planı ve performans programı ile uyum arz etmesi gerekmektedir. Bütçede mali yıl ve sonraki iki yılın gelir gider tahminlerine dair verilere yer verilmesi gerekmektedir. Bütçe belediye başkanı tarafından hazırlanmakta ve encümen vasıtası ve görüşüyle meclisin onayına sunulmaktadır. Meclise bütçeyi aynıyla kabul etme veya değiştirerek kabul etme yetkisi verilmiştir. Değiştirerek kabul etme durumunda değişikliğin sınırları ile ilgili 5393 sayılı BK tarafından bir tarif yapılmıştır. Bu tarifte, gider artırıcı veya gelir azaltıcı değişikliklerin bütçe denkliğini bozacak nitelikte olmaması şartına vurgu yapılmıştır.

Bütçe konusunda yukarıda yapılan açıklamalar her statüdeki belediyeler için geçerlidir. Ancak, büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçeleri ile ilgili farklı bir uygulama söz konusudur. Öyle ki büyükşehir ilçe belediyeleri bütçesi büyükşehir belediye bütçesinin bir parçası olarak görülmektedir. Hem büyükşehir belediye bütçesi hem de büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin bütçesi, büyükşehir belediye meclisinde birlikte karara bağlanmakta ve tek bütçe olarak basılmaktadır. Dolayısıyla, büyükşehir belediye meclislerinin, büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçeleri ile ilgili bir takım tasarruflarda bulunma yetkisi vardır. BİB bütçeleri büyükşehir belediye meclisinde de değerlendirilmeye tabi tutulmakta ve bu aşamada bazı değişiklikler söz konusu olabilmektedir.

Borçlanmaya dair esaslar bakımından, büyükşehir ilçe belediyeleri ile geleneksel belediyeler arasında herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. Belediyelerin bir diğer gelir kalemi borçlanmadır. Borçlanma gerek yurt içinden gerekse de yurt dışından, kısa veya uzun vadeli biçimlerde gerçekleştirilebilmektedir. Yurt dışından borçlanma suretiyle elde edilen gelirler, sadece 'yatırım programında yer alan projeleri finanse edebilmek' amacıyla kullanılabilir. Cari harcamalarda dış borç finansmanının kullanılabilmesi söz konusu değildir. Bu tür harcamalar iç borçlanma suretiyle elde edilen finansman ile yapılabilir. İç borçlanmalar, Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan, İller Bankası'ndan, ticari bankalardan borçlanma, tahvil ihracı ve diğer iç borçlanma gibi şekillerde gerçekleştirilebilir.

Belediyeler, borçlanma konusunda sınırsız bir serbestiye sahip değildir. 5393 sayılı BK, borçlanma ile ilgili göz önünde bulundurulması gereken üst sınırları belirlemiş durumdadır. Buna göre, bağlı kuruluşları ve sahip oldukları şirketlerle birlikte belediyelerin faiz dahil iç ve dış borç stoğunun, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranıyla güncellenmiş halini aşmaması gerekmektedir.



Belediyeler bu iki kriter arasındaki fark kadar borçlanma hakkına sahiptir. En son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranıyla güncellenmiş halinin %10'una kadar borçlanmalar belediye meclisi kararıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bu oranın üzerindeki borçlanmalar için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve ÇŞİDB'nin onayı gerekmektedir.

#### **2.4.2.4. Performans Yönetimi**

Yeni kamu yönetiminin temel doktrinlerinden biri olarak gündeme gelen performans yönetimi karar alma işlevi için performans ölçümü süreci vasıtasıyla performans verilerini toplayıp birleştiren ve kullanan yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır (Dooren vd., 2015: s. 37). Politika veya kamusal faaliyet ve aktivitelerin ölçülebilirliğini sağlamak performans yönetiminin temel odak noktasıdır. Performans yönetimi stratejik planlamanın tamamlayıcı parçalarından biridir. Bu anlamda performans yönetimi orta veya uzun vadeli perspektifle hazırlanan stratejik planların kısa vadeler bazında dilimlenip izlendiği süreç olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bu yönetim kültürünün organizasyonlarda üst yönetim ile alt birimler arasında iletişim platformu olma özelliği de bulunmaktadır. Öyle ki yönetici ve çalışanlar bu platformda hangi işlerin nasıl tamamlanacağı, arzu edilen sonuçlara ulaşmada nasıl bir ilerleme kat edileceği ve işlemlerin sonunda performansın, önceden belirlenen planı gerçekleştirip gerçekleştirmediği konularında bir anlayış geliştirirler (Armstrong, 2017: s. 18). Performans yönetimi ekolü her ne kadar 1980'lerin sonrasında sistematize olmaya başlamışsa da, 1900'lü yılların başından itibaren ortaya çıkan sosyal araştırma, bilimsel yönetim ve idari bilimler ile maliyet muhasebesi hareketlerinin bu ekol açısından tarihsel köken konumunda olduğu ifade edilmektedir (Dooren vd., 2015: s. 43-46).

Performans yönetimi, Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisinde örgütün operasyonel kapasitesinin bir bileşeni olarak gösterilmiştir. Performans yönetimi yeni kamu yönetiminin üzerinde durduğu önemli elementler arasında konumlandırılmaktadır. Bu konumlandırmada, yeni kamu yönetiminin, performans yönetimini kamusal organizasyonların politika rolüyle ilişkilendirmekte olduğu vurgulanmaktadır (Peters, 2018: s. 36). Buradan hareketle, bu vurgunun performans yönetimi ile politika kapasitesi arasındaki ilişkiye işaret ettiği şeklinde değerlendirme yapmak mümkündür. Literatürde doğrudan performans yönetimi sisteminin politika

kapasitesine etkisinin araştırıldığı çalışmaların sayısı çok fazla değildir. Bu konudaki az sayıda çalışmalardan birinde performans ölçümü ve değerlendirmenin organizasyonel kapasite inşa etmedeki rolünün, nicel veriler ışığında araştırıldığı görülmektedir. Bu çalışmada performans yönetimi modellemelerinden biri olarak gösterilen karar-kolaylaştırıcı ölçme uygulamalarının, yöneticilerin yeni yetkinlikler tanımlama arayışlarındaki kapasitesini arttırdığı şeklindeki hipotezlerin desteklendiği açıklanmıştır (Grafton vd., 2010). Dolayısıyla da performans yönetimi ile organizasyonel kapasite arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Konu ile ilgili kaynak temelli perspektifle hazırlanmış bir başka çalışmada da performans yönetim sistemlerinin interaktif kullanımının, organizasyonların odağını stratejik önceliklere ve uyarıcı diyaloga yönlendirmek suretiyle, dört farklı yetkinliği teşvik ettiği, bunun da organizasyonel kapasiteyi olumlu etkilediği sonucu paylaşılmıştır (Henri, 2006).

Türkiye’de uygulanmakta olan performans yönetiminin dayanağı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Stratejik planlama zorunluluğu gibi, performans programı hazırlama yükümlülüğü de bu kanunla gündeme gelmiştir. 5018 sayılı Kanun performans yönetimini performans programı özelinde ele almıştır. Kanunun sistematığına bakıldığında, performans yönetimi sürecinin stratejik planlamanın bir alt konusu olarak düzenlendiği görülmektedir. Anılan kanunun uygulama yönetmeliği performans programını “kamu idarelerinin performans esaslı program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren program” şeklinde tanımlamıştır. Bu tanımdan hareketle, performans programında bütçe ile bağlantı kurulması hususunun esas olduğu anlaşılmaktadır. Her performans programının dönemi ilişkilendirildiği bütçe yılı ile sınırlıdır. Performans programının tam olarak anlaşılabilmesi açısından, bütçe ile aralarında bulunan sıkı bağlantıdan ötürü ‘performans esaslı program bütçe’ olgusuna dair tanımlayıcı detaylar önem arz etmektedir.

Performans esaslı bütçe yapma ekolünün çıkış noktasına bakıldığında Amerika’da İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan Hoover Komisyonu’nun bir önerisi olarak 1970’lerde Amerikan eyalet yönetiminde uygulamaya konulduğu, 1993’te de federal bütçe süreci içerisine dahil edildiği görülmektedir (Crain & O’Roark, 2004). Performans bütçeleme, “karar alma sürecine kaynak tahsisinde biçimsel performans bilgileri kullanmak marifetiyle kamu kesimi kuruluşlarına sağlanan fonlar ve bu kuruluşların sonuç ve

çıktıları arasındaki bağlantıyı güçlendirmek amacıyla tasarlanmış prosedür veya mekanizmalar” olarak tanımlanmaktadır (Robinson & Brumby, 2005: s. 5’ten aktaran De Vries vd., 2019: s. 5-6). Performans bütçelemenin türlerinden biri program bütçesidir. Performans esaslı program bütçe olarak anılan bu türün temel unsurları stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. Bu şekilde üçlü sacayağı üzerine inşa edilen sistem, bir başka yönüyle bütçeleri kanıta dayalı hale getirme çabasının da yansımasıdır. Zira, program bütçenin ayırt edici özelliklerinden biri karar alıcılara hangi kalemlere öncelikli olarak harcama tahsis edeceklerini belirlemede sistematik bir tarzda kullanabilecekleri performans verileri sunmasıdır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020: s. 5). PEPB girdi, çıktı ve sonuç düzleminde mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak ve kamu yararı açısından en isabetli harcama kalemlerini önceliklendirmeyi temel saiki olarak benimsemiştir. Yani sistemin doğasına bakıldığında performans göstergeleri olumlu seyreden programın sürdürülmesinde ödenek sorunu ile karşılaşılması, bir nevi bu programların ödüllendirilmesi ve teşvik edilmesi amacı ön plana çıkmaktadır (Halachmi & Holzer, 2001: s. 451).

Türkiye’deki kamu sektöründe yürütülen performans yönetimin yasal dayanağı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer alan “Kamu idareleri, program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlar.” ifadesidir. Performans programının tanımı ise adı geçen kanunun uygulama yönetmeliğinde yapılmaktadır. Buna göre performans programı “Kamu idarelerinin performans esaslı program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren programı” işaret etmektedir. Türkiye’deki performans yönetimi uygulamasının yasal dayanağı niteliğindeki normlar mahalli idareleri de kapsamında dahil etmiştir. Dolayısıyla mahalli idareler de performans programı hazırlama yükümlülüğü altındadır. Yani bu idareler için de performans denetimi söz konusudur (Köseoğlu & Şen, 2014). 2000’li yılların başından itibaren sistematik hale getirilmeye çalışılan yerelde performans yönetimi konusunda halen tam anlamıyla adaptasyon sağlandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Zira 2008 tarihli bir araştırmada belediyelerin sadece üçte birinin stratejik planında performans göstergelerinin mevcut olduğu (Songür, 2008: s. 70’ten aktaran Köseoğlu & Şen, 2014) tespiti yer almakta, 2021 tarihli bir başka araştırmada ise belediye faaliyetlerine ilişkin performans

göstergelerinde karmaşa durumunun hakim olduğu tespitine yer verildiği görölmektedir (Toker, 2021: s. 100).

Performans yönetimi konusunda belediyelerin statüsüne göre değişkenlik gösteren ilke ve esaslar söz konusu değildir. Yani belediyenin büyükşehir ilçe belediyesi veya ilçe belediyesi statüsüne sahip olmasına göre performans programı yönünden farklılaşmayı işaret eden herhangi bir normatif hüküm bulunmamaktadır. Stratejik plan hazırlama zorunluluğu için belirlenen 50.000’lik nüfus şartına benzer bir nüfus eşiği performans programı için belirlenmemiştir. Dolayısıyla, hitap ettiği nüfusa veya statüsüne bakılmaksızın tüm belediyelerin performans programı hazırlamak zorunda oldukları görölmektedir. Bu yaklaşımın performans esaslı program bütçe sisteminin bir ürünü olduğunu söylemek mümkündür. Şöyle ki bütçeler her bir program için saptanan performans ölçütleri ile ilişkilendirilmek durumunda olduğundan, şayet bir kuruluşun bütçesi varsa performans programı da olmak zorundadır. Uygulamada bütçenin stratejik plan ile ilişkisi performans programında kurulmaktadır. Belediyelerin performans programlarında performans hedefi tablosu ve faaliyet maliyeti tablosu marifetiyle hangi hedef ve programa hangi tutarda ödenek ayrılacağı bilgileri tasnif edilmektedir.

Belediyelerde gerek belediye faaliyetlerinin gerekse de belediye çalışanlarının performans ölçütlerini hazırlama, uygulama ve değerlendirme görev ve yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Bu durum büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinde de geleneksel belediyelerde de aynıdır. 5393 sayılı BK’nun 41 inci maddesine göre, belediye başkanı ilgili olduğu yıl başından önce performans programı hazırlayıp meclise sunmakla sorumlu tutulmuştur. Performans programı hazırlama süreci, strateji geliştirme biriminin koordinasyonunda yürütölmektedir. Bu sürece harcama yetkililerinin tamamı dahil edilmektedir. Performans programının hazırlanmasında olduğu gibi izlenmesinde de strateji geliştirme kurulu ve strateji geliştirme biriminin öncü rol oynaması öngörölmüştür. Belediyeler de dahil olmak üzere kamu kurumları performans programı ve faaliyet raporlarını Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından çıkarılan ‘Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’ ekinde yer alan şablona göre hazırlamaktadır.

#### 2.4.2.5. İdari Hesap Verebilirlik

İdari hesap verebilirlik konusu politika kapasitesi taksonomisinde operasyonel kapasitenin bir unsuru olarak gösterilmiştir. İdari hesap verebilirlik, hesap verebilirlik başlığının alt unsurlarından biridir. Farklı kaynaklarda yönetsel veya hiyerarşik hesap verilebilirlik olarak da anıldığı görülebilmektedir. Tanımını ise idari faaliyetlerde yer alan tüm birey veya ekiplerin yaptıkları iş ve işlemlerin gerekçelerini izah edebilmeleri şeklinde çerçevelemek mümkündür. Zira kavramın tanımı konusunda hatırı sayılır bir çeşitlilik söz konusudur. Ancak kısaca şunu belirtmek gerekir ki iyi yönetim anlayışının olmazsa olmazlarından olan bu ilkenin temel amacı, politika süreç ve tercihlerinin nedenleri ve nasıl şekillendikleri noktalarında ilgilileri aydınlatmaktır (Saygılıoğlu & Arı, 2002: s. 133). İstikamet/yön temelli hesap verebilirlik, performans temelli hesap verebilirlik ve prosedür temelli hesap verebilirlik şeklindeki üçlü mekanizmanın idari hesap verebilirliği oluşturduğu ifade edilmektedir. Birincisi organizasyonel hedef ve amaçların siyasal otorite ve kurucu çıkarların hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde oluşturulduğunu garanti etmekte, ikincisi sonuçları ölçmede ve bunları belirlenen hedeflerle ilişkilendirmede kullanılacak çıktı ve sonuçların yönetim uygulama normlarına uygun bir şekilde belirlenmesini aramakta, sonuncusu ise büro faaliyetlerinin icrasında yüksek standartlara ulaştıracak kural ve yöntemlerin belirlenmesini ifade etmektedir. Prosedür temelli hesap verebilirliğin odaklandığı hususlardan biri olarak, büronun sahip olduğu insan ve materyal kaynaklarını ne kadar dengeli ve adil bir şekilde yönettiği sorusu gösterilmektedir (Roberts, 2002).

Wu, Ramesh ve Howlett, hazırladıkları politika kapasitesi taksonomisinde idari hesap verebilirliği örgütsel seviyede operasyonel kapasite ile ilişkilendirmiştir. Literatürde idari hesap verebilirlik ile politika kapasitesi arasındaki ilişkiyi doğrudan sorgulayan çalışmaya rastlanamamıştır. Bunun yerine hesap verebilirlik ile organizasyonel performans ilişkisi daha çok araştırma konusu edildiği gözlemlenebilmiştir. Performansı, kapasite ile iyi niyetin bir araya gelmesinin bir sonucu olarak gösteren bu çalışmalardan birinde, hesap verebilirliğin organizasyonel performansı doğrudan ve olumlu yönde etkilediği şeklindeki hipotezin bulgularla doğrulandığı sonucu açıklanmıştır (Han & Hong, 2016). Bir başka çalışmada da idarenin mali kapasitesini arttırabilme potansiyeli, hesap verebilirlik ilkesinin etkilerinden biri olarak gösterilmiştir. Bu varsayımda

paydaşların hesap verebilirlik ilkesinin bir sonucu olarak kamu hizmetlerine ödeme yapma istekliliği ile idari mali kapasite arasında doğru orantı kurulmuştur (Wang, 2002). Türk mevzuatında hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı KMYKK’nda zikredilmiştir. Buna göre, gerçek veya tüzel, tüm resmi statüye haiz aktörler “kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”. Türk idari sistemi içerisinde idari hesap verebilirlik araçları oldukça çeşitlidir. Nitekim yukarıda bahsi geçen performans esaslı program bütçe modelinin de bir nevi idari hesap verebilirlik aracı olarak nitelendiği görülebilmektedir (bkz. Küçükaycan, 2020: s. 29-30). Bu çeşitlilik içerisinde yer alan unsurları idari vesayet, hiyerarşik denetim, iç ve dış denetim şeklinde sıralamak mümkündür. İdari hesap verebilirlik araçlarının neler olduğu konusunda da yaklaşımdan kaynaklı farklılıklar göze çarpmaktadır. Nitekim ombudsmanlık kurumunu idari hesap verebilirlik araçları içerisinde gösteren çalışmaların (bkz. Biricikoğlu, 2011: s. 125) yanısıra halka karşı hesap verebilirlik aracı olarak gösteren çalışmalar da mevcuttur (bkz. Özel, 2016). Keza Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimin de hangi tür hesap verebilirliğe dahil edilebileceği sorusu hibrit bir hesap verebilirlik türü ile cevaplanabilecektir. Nitekim, bir hesap yargısı unsuru olduğu değerlendirilen Sayıştay’ın yaptığı denetimin yargısal hesap verebilirlik kapsamında gösterilmesi de ihtimal dahilindedir.

Belediyelerin idari hesap verebilirlik boyutuna geçmeden önce, yerel yönetimlerin hareket alanı ile ilgili önemli bir idare hukuku ilkesi olan ve birçok çalışmada idari/yönetimsel hesap verebilirlik aracı olarak gösterilen idari vesayet uygulamasının, idari hesap verebilirlik aracı olma yönünden durumuna bir başka gözle bakmakta fayda bulunmaktadır. İdari vesayet, kanunda aksine bir hüküm yoksa, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır (Gözler, 2018: s. 240-241). Yani, bir politikanın neden tercih edildiğini sorgulamak, vesayet niteliğindeki iş ve işlemlerin konusu değildir. Buna karşın, idari hesap verebilirlik ile ilgili geliştirilen tanımlarda politika tercihlerinin neden ve yöntemleri temel araştırma konusu olarak gösterilmektedir. Dolayısıyla, idari vesayeti başlı başına bir idari hesap verebilirlik aracı olarak nitelemekte bazı sorunlu yönlerin bulunması muhtemel görünmektedir. Nitekim, Türk idare hukukuna göre belediye meclis kararlarının yürürlüğe girmesi mülki idare amirine gönderilme şartına bağlı kılınmıştır.

Ancak mülki idare amirine herhangi bir meclis kararının il veya ilçe yararına olup olmadığını değerlendirebilme yetkisi verilmemiştir. Bununla birlikte, kararların gerekçelerinin de gönderilmesini zorunlu kılan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, idari vesayet idari hesap verebilirlik kapsamına dahil edilecekse bile en azından “sınırlı” nitelikte olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Zira, idari hesap verebilirliğin “hiyerarşik hesap verebilirlik” olarak da adlandırılmakta olduğu gerçeği bu şerhi teyit eder niteliktedir. Dolayısıyla, idari hesap verebilirlik açısından esas olanın hiyerarşik denetim ve kurum içi denetim mekanizmaları olduğunu ifade etmek mümkündür.

5018 sayılı KMYKK kapsamı içerisinde yer almaları dolayısıyla Türk belediyeciliğinin tüm unsurları anılan kanunun çizdiği hesap verebilirlik sorumluluğuna tabidir. Hangi politikanın kent için faydalı olduğuna belediyelerin karar organları karar verdiğinden, karar organları tarafından yapılan denetim hesap verebilirlik ilkesinin uygulanması anlamına gelmektedir. Bunlar içerisinde de belediye hiyerarşisinin en üst noktasında konumlanan belediye başkanının doğrudan gerçekleştirdiği denetim veya başkan adına vekaleten gerçekleştirilen denetimler idari hesap verebilirlik sürecinin işlemesi niteliğindedir. 5393 sayılı BK belediye başkanlarına belediyeyi denetleme görev ve yetkisi vermiştir (md. 38/k). Bu işlevi de hem üst yönetici sıfatı ile gerçekleştirebildiği hiyerarşik denetimlerle hem de organizasyon içerisinde yer alan denetim birimleri marifetiyle gerçekleştirebilmektedir.

5393 sayılı BK belediyelerin denetimi konusu için ayrı bir bölüme yer vermiştir. Belediyelerin denetimi başlıklı bölüm belediyelerin denetimini iç ve dış denetim şeklinde iki türe ayırmıştır. Kapsamını ise hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi olarak belirlemiştir. Performans denetimi programların kent ve belde halkı için yararlı olup olmadığını kanıta dayalı olarak somut ölçütler bazında test ettiği için özünde yerindelik denetimini de kapsamaktadır. Tabii, bu kanının geçerliliği konusunda tartışmalar da mevcuttur. Performans denetiminin yerindelik denetimini kapsamasının hukuki ilkelerle bağdaşmadığı öne sürülmekte, ancak Türkiye’de performans denetimi yapılırken fiilen yerindelik denetimi de yapıldığı kabul edilmektedir (Durkal & Akbey, 2016). Buna karşın, burada çizilen kapsamın idari hesap verebilirlik tanımı ile uygun olduğu da ifade edilebilir. Zira performans denetiminde incelemeye alınan sonuçlar ilgili politikanın sürdürülmesine veya mülga edilmesine gerekçe gösterilebilmektedir. Böylelikle de performans denetimi, bir şekilde politika gerekçeleri ile ilgilenmiş

olmaktadır. Dahası, 5018 sayılı KMYKK iç kontrolün amaçlarından biri olarak “varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemeyi” göstermektedir (md. 56/e). Bu amaç da içerisinde subjektivite barındırdığından, hangi harcamanın israfa neden olduğu değerlendirmesi ister istemez yerindelik denetimini gündeme getirecektir.

İç ve dış denetimin rehberi niteliğindeki 5018 sayılı KMYKK’na göre, iç denetim iç denetçiler tarafından, dış denetim ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunların yanısıra, belediyelerin mali işlemleri haricindeki idari işlemleri, İçişleri Bakanlığı’nın hukuka uygunluk denetimine tabi tutulabilmektedir. Şu da var ki yerindelik denetiminden yoksun olan bu denetim türünü idari vesayetin bir uygulaması olarak sınırlı veya kısmi idari hesap verebilirlik şeklinde kıymetlendirmek daha uygun görünmektedir.

Belediyeler iç denetçi istihdam edebilmektedir. İç Denetim Koordinasyon Kurulu’ndan alacakları uygun görüşe binaen, iç denetim birim başkanlığı da belediyelerde ihdas edilebilmektedir. En az 3 iç denetçi ataması yapan belediyelerin iç denetim birimi başkanlığı kurabilmesi yönünde genel uygunluk görüşü mevcuttur. İç denetçi çalıştırma esasları bakımından belediyelerin statüsü veya hitap ettiği nüfus büyüklüğüne göre bir ayrıma gidilmemiştir.

Belediyelerde idari hesap verebilirlik yönünden faaliyet gösteren diğer birim ise teftiş kurullarıdır. Doğrudan belediye başkanına bağlı çalışmakta olan teftiş kurulları başkan adına denetim yapmaktadır. Dolayısıyla, başkanın belediyeyi denetleme görevini icra etmede yetki devri yaptığı birimlerden biridir. Bu kurullar, her ne kadar 5393 sayılı BK’nun belediyelerin denetimine ilişkin kısmında dile getirilmemeseler de, belediyelerde üst yönetici olan başkanın hiyerarşik denetim yetkisine dayanmak suretiyle işlem yürüttükleri için gerek hukuka uygunluk gerekse de başkan adına yerindelik denetimi yapabilmektedir. Bu nedenle de idari hesap verebilirlik yönünden rollerinin daha az tartışmalı durumda olduğu söylenebilir. Zira denetimlerinin kapsamını hukuka uygunlukla sınırlayan bir hüküm söz konusu değildir. Belediye başkanının yetkilendirmesi durumunda harcama birimlerine harcamanın gerekçesini, harcamaya konu program veya faaliyetin neden tercih edildiğini sorma yetkisi söz konusudur. Dayanak ise doğrudan başkanın idare hukukundan kaynaklanan hiyerarşik denetim yetkisidir.

Teftiş kurulları büyükşehir ilçe belediyelerinde müdürlük olarak konumlanmıştır. Tüm ilçe belediyeleri teftiş kurulu müdürlüğü kurabilme ve müfettiş atama imkanına sahip



değildir. Bunun için norm kadro mevzuatında belirlenen kriterler söz konusudur. Norm kadro standartları cetvellerine göre, büyükşehir belediyelerinin tamamında teftiş kurulu başkanlıkları, nüfusu 100.000 ve üzerindeki il belediyelerinde ve nüfusu 150.000 ve üzerindeki büyükşehir ilçe belediyelerinde teftiş kurulu müdürlükleri kurulması standart olarak belirlenmiştir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartları Yönetmeliği'nde seçimlik olarak kurulabilecek müdürlüklerin sıralandığı (III) sayılı listede teftiş kurulu müdürlüğü yer almamaktadır. Bu nedenle, geleneksel ilçe belediyelerinin teftiş kurulu müdürlüğü ihdas edebilmeleri mümkün değildir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ile geleneksel ilçe belediyeleri arasındaki idari hesap verebilirlik yönünden farklılaşma bu şekildedir.

Nüfusu 150.000'in üzerindeki büyükşehir ilçe belediyeleri, yine nüfusları belirleyici olacak şekilde 8'den 20'ye kadar müfettiş ve müfettiş yardımcısı istihdam edebilmektedir. Yani, (C9) grubunda yer alan 150.000 ila 199.999 arasında nüfusa sahip büyükşehir ilçe belediyelerinde 6 müfettiş 2 müfettiş yardımcısı çalıştırılabilmekte iken, (C19) grubunda yer alan 1.000.000 ve üzeri nüfusa sahip büyükşehir ilçe belediyelerinde 15 müfettiş, 5 müfettiş yardımcısı kadrosu bulunmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bu kadrolara atama yapabilmeleri için iki ayrı koşul belirlenmiştir. Birincisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan uygun görüş almak suretiyle yürürlüğe konulmuş teftiş kurulu yönetmeliğinin varlığıdır. Bahsi geçen bakanlıktan yönetmeliğe ilişkin uygun görüş almayan belediyelerin müfettiş veya müfettiş yardımcısı atayabilmesi mümkün değildir. İkincisi ise müfettiş veya müfettiş yardımcısı kadrolarına açıktan atama yapılabilmesi konusunda, 2018/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ne göre Cumhurbaşkanlığı'ndan izin alınmasıdır (Sınavla Yapılacak Personel ..., 2018).

Yukarıda da ifade edildiği gibi, belediye teftiş kurulu yönetmelikleri için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı vesayet makamıdır. Belediyelerin teftiş kurulu yönetmeliklerine uygun görüş verecek olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndaki Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın Rehberlik ve Teftiş Esasları ile Raporlama Standartları Yönergesi'nde genel teftiş raporu "Bakan onayı üzerine ... teftiş edilen birimlerin genel iş/işleyişi; kayıtları, işlemleri ve kararlarıyla ilgili olarak yapılan genel teftişler sonucunda düzenlenen raporlar" şeklinde tanımlanmıştır (Çevre, Şehircilik

ve İklim Değişikliği Bakanlığı [ÇŞİDB], t.y.). Birimlerin kararlarını da denetim kapsamına alan bu tanım yerindelik denetimine işaret etmektedir.

Ülke genelinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları üzerinde koordinasyon görevi Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'na aittir. Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin *Koordinasyon ve Uyumlaştırma* başlıklı 21 inci maddesinde “Kurul, üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında Teftiş Kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirler ve yayımlar” denilmektedir (Devlet Denetleme Kurulu Hakkında ..., 2018). DDK da, teftiş kurulu yönetmelikleri hakkında uygun görüş alınması gereken merci olarak gösterilmiştir. Teftiş kurulları ile ilgili koordinasyonda, İDKK örneğinde olduğu gibi yıllık rapor ve denetim sayılarına ilişkin paylaşım örneğine rastlanmamıştır. DDK'nın bu nitelikte yıllık raporlar yayınlaması teftiş kurullarının daha etkin çalışmasını teşvik edici bir öneri olarak sunulabilir.

#### **2.4.2.6. Diğer Kurumlarla İlişkiler ve Paradiplomasi**

Belediyeler birer hükmi şahsiyettir. Tıpkı gerçek kişilerde olduğu gibi, belediyelerin de faaliyetlerini sürdürürken diğer tüzel kişilikler ile sosyalleşmesi söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin gerek merkezi yönetim gerekse de diğer kamu kurum ve kuruluşları ile etkileşimleri bir şekilde görülebilmektedir. Nitekim, belediyelerin diğer kurum ve kuruluşlarla etkileşimdeki becerileri politika kapasitesi taksonomisinde sistemsel operasyonel kapasitenin bir bileşeni olarak ele alınmıştır. Hatta paradiplomasi'nin bir yansıması olarak, bu etkileşime konu tarafların devlet sınırları ötesinde bulunması da çoktandır imkan dahilinde kabul edilmektedir. Bu noktada, konuya giriş yapmadan önce, paradiplomasi kavramına açıklık getirmekte fayda bulunmaktadır. Paradiplomasi, “ekonomik, kültürel, siyasi veya diğer herhangi bir anlamda fayda arayışında olan yerel veya bölgesel yönetimlerin, yabancı hükümet veya hükümet dışı aktörlerle siyasi iletişim biçimi” şeklinde tanımlanmaktadır (Kuznetsov: 2015: s. 30-31). Bu tanımdan hareketle, merkezi hükümet haricindeki kamu tüzel kişiliklerinin uluslararası ilişkilere iştirakini paradiplomasi olarak düşünebileceğimiz sonucuna varılabilir. Şehir eşleştirmelerden uluslararası organizasyonlarda temsile kadar birçok aktiviteyi paradiplomasi faaliyeti olarak adlandırmak mümkündür.

Belediyelere ilişkin temel mevzuatta belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkilerine değinilmiştir. 5393 sayılı BK'nun 75. maddesi 'diğer kuruluşlarla ilişkiler' başlığını taşımaktadır. Madde, belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkilerinde belediye meclisine belirleyici rol yüklemektedir. Belediye meclisinin kararı üzerine diğer kuruluşlarla ilişkilerin söz konusu olabileceğine vurgu yapılmaktadır. Buna göre belediyeler, şayet belediye meclisi kararı mevcutsa;

- Başka kuruluşlara ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini üstlenebilir,
- Başka kuruluşlarla ortak hizmet projeleri geliştirebilir,
- Mahalli idarelerin veya merkezi idarenin asli görevlerinin yerine getirilmesi için aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri yürütebilir,
- Mülkiyeti kendilerine ait taşınmazları diğer mahalli idarelere veya kamu kurumlarına asli görevlerinde kullanılmak şartıyla devredebilir, yirmi beş yıla kadar kullanılmak üzere tahsis edebilir veya kiraya verebilir.

Belediyelerin, yukarıda sınırları belirlenen kapsam dışındaki STK'larla proje ilişkisi mahallin en büyük mülki idare amirinin onayına tabidir. Bunlarla birlikte, şayet bir belediye başkanı veya vali, afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalınması gerekçesiyle aksayan belediye hizmetlerinin yerine getirilmesini bir başka belediyeden talep ederse, ilgili belediye, meclis kararına ihtiyaç duymaksızın İçişleri Bakanı'nın izniyle bu talebi karşılayabilir.

Belediye Kanunu belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkilerini ortak proje geliştirme ve taşınmaz mal kullandırma veya aynı yardım konularıyla sınırlı olacak şekilde ele almıştır. Ancak, belediyelerin diğer kurumlarla ilişkileri veya koordinasyonu bunlarla sınırlı değildir. Zira, Türkiye gibi üniter devletlerde idare bir bütün olarak kabul edilmektedir. Bu bütün içerisinde devlet tüzel kişiliğinin yanısıra belediyeler gibi münhasır kamu tüzel kişilikleri de bulunmaktadır. Bu şekilde çeşitliliğin hakim olduğu ortamda bütünlüğü sağlamak için ise tüm tüzel kişiliklerin koordine edilmesi ihtiyacı söz konusudur. Bu açıdan belediyeler de merkezi idare ile kaçınılmaz bir koordinasyon ilişkisi içerisindedir. Bu koordinasyonun sağlanmasında kullanılan en temel araç idari vesayet veya bir başka deyişle merkezin vesayet denetimidir. Merkezi idarenin koordinasyonunda yürüyen bu

vesayet sistemi kapsamında, mahalli idarelerin işlemlerinin iptali, onanması, onanmaması, ertelenmesi ve değiştirilmesi mümkündür (Gözler, 2018: s. 242-245). Yani bir diğer deyişle, belediyeler tarafından oluşturulan bazı yerel politikaların uygulanabilmesinde diğer tarafı merkezi idare olan karşılıklı bağımlılık ilişkisi söz konusudur.

Karşılıklı bağımlılığın doğal sonucu olarak, belediyelerin merkezi idare ile iletişim ve koordinasyon kurmadaki başarısının politika kapasitesini yukarı yönlü hareket ettirme potansiyeli bulunmaktadır. Zira merkezi idare veya merkezi idarenin hiyerarşisindeki kurumlarla etkili diyalog yürütebilen, bu mercilere politika amaçlarını veya yerel ihtiyaçları duyurabilen, bunlar için gerekli desteği alabilen belediyeler diğerlerine nazaran politikalarını hayata geçirebilmede daha avantajlı pozisyonda bulunmaktadır.

Belediyeler, izin veya onay süreçleri kapsamında diğer kurum ve kuruluşlarla mecburen eş güdüm ilişkisi kurmak durumundadır. 5393 sayılı BK belediyelerin yapacağı sekiz farklı işlemi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, iki farklı işlemi de İçişleri Bakanlığı'nın izin, onay veya karar almasına tabi kılmıştır. Bunlar haricinde vali onayı gerektiren üç farklı işlemde söz edilmiştir. Ayrıca, büyükşehir ilçe belediyeleri için büyükşehir belediyelerinin izin veya onayına tabi işlemleri de bulunmaktadır. Bu konuda belediyenin statüsüne odaklı bariz bir farklılık bulunmamaktadır. Yani büyükşehir ilçe belediyeleri de geleneksel ilçe belediyeleri de aynı durumdadır. Aşağıdaki tabloda belediyelerin hangi iş ve işlem için, hangi kurumlarla eş güdüm geliştirmesi gerektiği gösterilmiştir.

<b>İzin veya Onaya Tabi İşlem</b>	<b>İzin veya Onay Mercii</b>
Belediye kurulması	Cumhurbaşkanı
Nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi	Cumhurbaşkanı
Tüzel kişiliği sona erecek belediye taşınmazlarının satışı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
İhbar ve kıdem tazminatı ödemeleri için borçlanma	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Belediye yetki ve imtiyazlarından bazılarının imtiyaz yolu ile devredilmesi	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
Sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz taşınmaz tahsis	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
Yurt dışındaki belediye ve mahalli idari birlikleriyle işbirliği yapmak	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
En son kesinleşmiş bütçe gelirinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının % 10'unu aşan iç borçlanma	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
Özel gelir ve gideri bulunan hizmetler için bütçe içi işletme kurma	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
Uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üye olma	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
Belde adı değişikliği	İçişleri Bakanlığı
Afet/terör olayları vb.'ne maruz kalan belediyelerin yardım talebine yanıt verme	İçişleri Bakanlığı
Belediye sınırlarının kesinleşmesi	Vali
Mahalle kurulması	Vali
Ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımı	Mülki idare amiri
Belediye sınırları içerisinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama	Büyükşehir Belediye Meclisi
Büyükşehir ilçe belediyelerinin, bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları *	Büyükşehir Belediye Meclisi

**Tablo 13:** Belediyelerin İzin veya Onaya Tabi İşlemleri Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 13'de belirtilen iş ve işlemler 5393 sayılı BK'nun analiz edilmesi suretiyle sıralanmıştır. Bunların haricinde, farklı kanunlarda da belediyelerin izin ve onay almasını gerektirecek hükümler bulunmaktadır. Örneğin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre

\* Geleneksel ilçe belediyeleri bu işlemi kendi meclislerinin salt çoğunluğu ile yapabilmekteyken, büyükşehir ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinden uygun görüş alma zorunluluğu bulunmaktadır.

belediyeler, pazarlık usulü veya doğrudan temin yöntemiyle bir yıl içerisinde yaptıkları harcamaların bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin yüzde 10'unu aşması durumunda, yılın kalan kısmında bu yöntemlerle harcama yapabilmek için Kamu İhale Kurumu'ndan uygun görüş almak zorundadır.

Belediyelerin merkezi idare ve diğer kurumlarla ilişkilerindeki becerisinin bir başka getirisi de ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı projelerini yürütmelerinde sağlanan kolaylıkta kendisini göstermektedir. Çünkü, belediyelerin Cumhurbaşkanı'nca onaylanan bu nitelikteki projeleri borçlanma limitleri konusunda muafiyete tabi tutulmuştur. Öyle ki bu projeler için yapılan borçlanmaların toplam borç stoğu hesaplamasındaki tutara dahil edilmeyeceği bizzat 5393 sayılı BK'nun bir hükmü olarak yer almıştır.

Türkiye'de belediyelerin teşkilatlanması bakımından esas alınan norm kadro mevzuatı belediyelere dış ilişkiler müdürü şeklinde bir kadro ihdas etme olanağı sunmaktadır. Bu müdürlük, belediyelerde zorunlu olarak bulundurulması gereken birimlerden değildir. Belediyeler seçimlik olarak dış ilişkiler müdürlüğü kurabilmektedir. Bu müdürlüklerin çalışma yönetmelikleri incelendiğinde ise ağırlıklı olarak belediyelerin paradiplomasi kapsamındaki faaliyetlerine kanalize edildikleri görülmektedir. Yani bu müdürlükler, belediyelerin yurt dışındaki belediye veya yerel yönetim organizasyonları ile etkileşim süreçlerinin yönetimi ile görevlendirilmiş durumdadır.

Belediyelerin dış ilişkileri yurt içi ile sınırlı değildir. Yani belediyeler yurt dışından aktörlerle de kuracakları etkileşimlerden avantaj sağlayabilmektedir. Belediyelerin, yurt dışındaki kuruluşlarla kuracağı ilişkilerin, politika kapasitelerine olumlu yansıma yapacak avantajlarından biri proje bazlı temin edilebilen hibelerdir. Bunun dışında kurumsal yapının güçlenmesi ve insan kaynağının mesleki gelişimine katkı sunması gibi getirileri söz konusudur (Gençkaya & Kaya, 2018).

5393 sayılı BK belediyelerin yurt dışı ilişkileri ile ilgili bir takım esaslara yer vermiştir. Kanunun ilgili maddesinde belediyelerin, yerel hizmetlerle iştigal eden uluslararası kuruluş ve organizasyonlara üye olabilecekleri kabul edilmiştir. Belediyelerde bu yönde karar alma yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Belediyeler yurt dışındaki teşekküllerle kuracakları ilişkiler kapsamında ortak faaliyet ve hizmet projeleri yürütebilmekte ve yurt dışındaki belediyelerle kardeş kent ilişkisi kurabilmektedir. Tabii belediyelerin yurt dışındaki unsurlarla kuracağı ilişkilerin yönünün, devletin dış politikası ile uyumlu olma

zorunluluğu vardır. Bunun için de bu türden kurumlarla üyelik veya işbirliği ilişkileri için önceden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan izin almaları bir mecburiyettir. Bu nedenle de Türkiye'de belediyelere tanınan paradiplomasi serbestisinin sınırlı olduğu ifade edilebilir. Şöyle ki paradiplomasi kavramı ile ilgili literatürde yapılan açıklamalara bakıldığında, paradiplomasi ulusal aktörler tarafından yürütülen doğrudan uluslararası faaliyetler olduğu ve bu faaliyetlerin ulus devlet diplomasisini destekleyici, tamamlayıcı veya düzeltici nitelikte olabileceği, yani her zaman için ulus devlet diplomasisi ile uyumlu olma zorunluluğunu içermediği öne sürülmektedir (Tavares, 2016: s. 8).

Belediyelerin diğer kurumlarla ilişki kurma kapasitesine dair bir başka konu da 5393 sayılı BK'nda zikredilen diğer kurum ve kuruluşlarla doğrudan yazışma yapabilme yetkileridir. Her ne kadar kanun belediyelere doğrudan yazışma yapabilme yetkisi tanımsa da bu yetkinin görmezden gelindiği uygulamalar da söz konusu olmaktadır. İBB'nin, İstanbul Emniyet Müdürlüğü'ne aracısız ve doğrudan yazdığı bir yazıyı İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nün yazının valilik kanalıyla iletilmesi gerektiği gerekçesiyle işleme koymaması ve bu iade işleminin idari yargı tarafından hukuka uygun bulunması bahse konu uygulamalara örnek olarak gösterilmektedir. Bunda da belediyeleri merkezi idarenin bir parçası olarak gören yaklaşımın etkisi olduğu değerlendirilmektedir (Eryiğit, 2015).

#### **2.4.2.7. Rol ve Sorumluluklarda Açıklık**

Bu çalışmada esas alınan politika kapasitesi endeksinin sistemsel seviyede operasyonel kapasite bölümünde kurumların rol ve sorumluluklarındaki belirlilik bir kapasite değişkeni olarak yer almıştır. Bu nedenle, belediyelerin rol ve sorumluluklarının ne kadar belirli olduğu konusu bu bölümde ele alınmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerine biçilen rol ve yüklenen sorumluluklar, 5393 sayılı BK ve 5216 sayılı BBK'nun görev ve sorumluluklar kenar başlıklı maddelerinde netleştirilmeye çalışılmıştır. Buna göre, 5216 sayılı BBK'nunda büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında gösterilmeyen görev ve sorumluluklar büyükşehir ilçe belediyelerinin uhdesinde bırakılmıştır. Her iki kanun karşılaştırmalı olarak incelendiğinde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının büyük oranda belirli ve açık olduğu ifade edilebilir. Ancak uygulamada büyükşehir sınırları içerisindeki

belediyelerin görev ve sorumluluk üstlenmek noktasında tereddüte düşmelerine neden olan bazı detaylar da söz konusudur. Zira büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kendi aralarında görev uyuşmazlığı veya görev çakışması yaşamalarına sebebiyet veren mevzuat hükümleri göze çarpmaktadır.

Büyükşehirlerdeki belediyeler arasında yaşandığına şahit olunan görev çakışması veya uyuşmazlığı sorununun kaynağına inildiğinde, aynı sorumluluğun farklı statülerdeki belediyelere eş zamanlı olarak verilmesi veya sorumluluğun aşamalandırılmaması ve hangi aşamanın hangi belediyenin sorumluluğuna bırakıldığı detaylarının bağlayıcı bir normda ele alınmamış olması ön plana çıkmaktadır. Bundan kaynaklı olarak da uyuşmazlığın çözümü, yorum yöntemine kalmaktadır. Örneğin, “kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek” yetkisi hem büyükşehir belediyesine hem de büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir. Bu konuda ana arter vb. gibi herhangi bir ayırıcı kıstasa da değinilmemiştir. Bir başka örnek olarak ise defin ile ilgili hizmetleri yürütmek şeklinde açıklanan sorumluluğun hem büyükşehir belediyesi hem de büyükşehir ilçe belediyesine verilmesi gösterilebilir. Bununla birlikte, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek sorumluluğunun hangi kısımlarının büyükşehir belediyesi hangi aşamalarının ise büyükşehir ilçe belediyesine bırakıldığı çok net görünmemektedir. Bu nedenle, defin ile ilgili hizmetlerin yürütümünde büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev uyuşmazlığı veya çakışması yaşanması muhtemeldir. Uygulamada bunun örneğine rastlanmamış olması bu örnekteki rol ve sorumluluk paylaşımının net ve anlaşılır bir şekilde yapıldığı anlamını taşımamaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında, her iki belediyeye de verilen rol ve sorumlulukların paylaşımında ana arter şeklinde bir kıstas belirlenmiştir. Buna göre arterlerin sorumluluğu büyükşehir belediyelerine, ana arter kavramının dışında bırakılan yolların sorumluluğu ise büyükşehir ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Ana arter kavramının içerisine ise “mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar” dahil edilmiştir. Her ne kadar bir büyükşehir ilçe belediyesinin sınırları içerisinde olsa da bu nitelikteki yol ve meydanların yapım, bakım ve onarımı ile temizliği işi büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Ana arter kıstası hakkında işaret edilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Öyle ki bir yolun ana arter statüsü kalıcı değildir. Ana arterler kanunda mahalleleri ilçe merkezine



bağlayan yollar olarak tanımlanmışsa da hangi yolların ana arter olduğu UKOME kararı ile belirlenmektedir. Bununla birlikte, ana arter listelerinin içerikleri güncellenmektedir. Yani UKOME kararı ile bir yolun ana arter statüsü sonraki yıllarda kaldırılabilir. Bunun da rol ve sorumlulukların açıklığı konusunda bir karışıklığa sebebiyet verme ihtimali bulunmaktadır. En azından ana arter listesini etkin bir şekilde takip etmesi beklenmeyecek olan vatandaşların algısı bakımından böyle bir sorunun geçerli olduğu söylenebilir.

Ana arter ayrımı konusunda işaret edilmesi gereken bir diğer husus ise ana arterlerde gerçekleştirilecek hangi işlerin hangi belediye modeline bırakıldığı konusunda tereddüt yaşanabilmesidir. Nitekim büyükşehir belediye modelinin uygulayıcılarının katıldığı bir çalıştayda ana arter – ara arter ayrımından doğan sorunlardan şikayet edildiği (Arıkboğa, 2012) bulgusuna yer verilmiştir. Buradan hareketle de bu kriterin çeşitli sorunlara neden olduğu, rol ve sorumlulukların yeniden ele alınması ve bu anlamda bir belirginleştirmeye gidilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Arıkboğa, 2012). Örnek olarak, Adana büyükşehir belediyesinin ana arterlerin temizliğinin büyükşehir ilçe belediyesi tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği savı, Seyhan Belediyesi ile bu konuda anlaşmazlığa düşmesine neden olmuş, ihtilafın çözümü için idari yargıya başvurulmuştur. İdare mahkemesi ise yaptığı yorumda büyükşehir belediyesine verilen ana arterlerin bakımı işinin ana arterlerin temizlenmesi işini de kapsadığı, yol temizliğini katı atık toplama işinin kapsamına dahil etmenin mümkün olmadığına vurgu yapmış ve büyükşehir belediyesini haksız bulmuştur (Alıcı, 2012: s. 97). Bununla birlikte, bu karardan üç yıl sonrasına tekabül eden 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunla, uyuşmazlığa sebebiyet veren belirsizliği ortadan kaldıracak şekilde, 5216 sayılı BBK'nun ana arterlerin bakımı ile ilgili madde metnine 'bu yolların temizliği' ifadesi eklenmiştir. Dolayısıyla, bu gelişme sonrasında ana arterlerin temizliği konusunda yorum müessesesine başvurma gereği ortadan kalkmıştır. Ancak yorum müessesesini gerekli kılan başka hususlar halen söz konusudur.

5216 sayılı BBK'nun yedinci maddesi otopark yapmak veya otoparklara çalışma ruhsatı vermek görev ve sorumluluğunu hem büyükşehir belediyesine hem de büyükşehir ilçe belediyesine vermiştir. 2020 yılı öncesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin sadece otopark yapma yetkisi bulunmakta iken, 2020 yılında çıkarılan "Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 5216 sayılı

BBK'nun 7. maddesinin büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri kısmına eklenen bir ifade ile bu yetki otopark yapma, yaptırma, işletme, işletirme ve ruhsat verme şeklinde genişletilmiştir. Halihazırda büyükşehir sınırları içerisindeki tüm belediyelerin otoparklara ruhsat verme yetkisi bulunmaktadır. Kanunda bu yetkinin kullanımında belediyelerin ne şekilde koordine olacağı ile ilgili herhangi bir ayrım ise bulunmamaktadır. Bu nedenle de uygulamada büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin otoparklara ruhsat verme konusunda tereddüte düştüğü örneklere rastlanmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, bu ilin sınırları içerisinde yer alan büyükşehir ilçe belediyelerine 2021 yılında gönderdiği 'İş yeri açma ve çalışma ruhsatı açısından otoparkların durumu' konulu yazıda şu şekilde ifadeler yer almaktadır.

"İş yeri açma ve çalışma ruhsatı başvurusunun hangi idareye yapılacağı, önceki başvuruların nasıl sonuçlandırılacağı, otoparklar hakkında gelen şikayetlerin nasıl değerlendirileceği, denetimin ve yaptırımın hangi idare tarafından uygulanması gerektiği gibi konularda tereddüt yaşandığından; ... Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne görüş sorulmuş, ... görüşte 'sınırları içinde sıhhi müessese kapsamında yer alan kapalı ve açık otoparkları yapma, yaptırma, işletme, işletirme veya işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin yönetmelik kapsamında ruhsatlandırma ve denetleme yetkisinin ilçe belediyelerine de tevdi edilen görevler arasında olduğu ..."

İBB'nin söz konusu yazıda kullandığı bu ifadeler ile otoparklara ruhsat verme konusunda asıl yetkili olduğunu vurgulamak saikinde olduğu değerlendirilebilir. Zira 'ilçe belediyelerine' ifadesinden sonra gelen 'de' bağlacının yeri bu saiki gösterir niteliktedir. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 'Belediye Görüşleri' başlığı altında yayınladığı "Otoparkların Büyükşehir İlçe Belediyeleri'nce Ruhsatlandırılması" başlıklı görüşü incelendiğinde İBB yazısında alıntılanan bölümün şu şekilde olduğu görülmektedir (YYGM ..., 2021).

"... sınırları içinde sıhhi müessese kapsamında yer alan kapalı ve açık otoparkları yapma, yaptırma, işletme, işletirme veya İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında ruhsatlandırma ve denetleme yetkisinin de ilçe belediyelerine tevdi edilen görevler arasında olduğu değerlendirilmektedir."

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne ait görüşün burada alıntılanan kısmından otoparklarla ilgili asıl yetkili mercinin artık büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu çıkarımını yapmak mümkündür. Bununla birlikte, aynı çıkarımın aksini iddia etmek de bir o kadar

mümkündür. Dolayısıyla, otoparkların ruhsatlandırılması yetki ve sorumluluğunun mevzuat tarafından birden fazla yerel otoriteye bırakıldığı, uyuşmazlığın çözümü meselesinin ise görüş, mahkeme kararı vb. gibi hukukun yardımcı kaynaklarına kaldığı görülmektedir. Somut olayda, İBB, sınırları içerisinde kalan büyükşehir ilçe belediyelerine gönderdiği yazı ile, “İBB tarafından yapılan, işletilen ya da işlettirilen otoparklarla, İBB sorumluluğunda kalan yerlerde açılacak, işletilecek otoparkların” ruhsatlandırılması sorumluluğunun kendi uhdesine olduğunu bildirmiş, bunların haricinde kalan otoparklara çalışma ruhsatı verme yetkisinin büyükşehir ilçe belediyelerine bırakıldığını bildirmiştir.

Ancak, İstanbul sınırları içerisindeki herhangi bir ilçe belediyesinin İBB tarafından çizilen bu çerçeveye itiraz edebileceği ve itiraz edebilmesine olanak tanıyan bir hukuki zemin olduğu gerçeğinin de altı çizilmelidir. Belediyelere rol ve sorumluluk yükleyen kanunların 5216 sayılı BBK ve 5393 sayılı BK ile sınırlı olmadığı da göz önünde bulundurulduğunda, büyükşehir ilçe belediyelerinin rol ve sorumluluklarının tartışma götürmez şekilde açık ve belirgin olduğunu ileri sürmek çok da olası görünmemektedir. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yetki paylaşımını sorgulayan nitel bir çalışmada “bazı hizmetler için her iki belediyenin de yetkili olabilmesi ve yetki karmaşası” ortak ifade olarak gösterilmiştir. Bu çalışmada görüşülen belediye yetkililerin ifadelerinden, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev çakışmasına neden olan hususların azımsanamayacak sayıda oldukları sonucu çıkmaktadır (Bulut & Dönmez, 2019).

Bununla birlikte, her konuda olmasa bile, büyükşehir belediyesinin engelleyebileceği veya içeriğini önemli ölçüde şekillendirebileceği ilçe belediyesi politika alanları söz konusudur. Bunlardan biri doğrudan sürdürülebilir politika alanlarının başında gelen kentin bayındırlığı konusu ile alakalıdır. Örnek vermek gerekirse, kentin imarı hakkında ilçe belediyesince yapılması planlanan tüm iş ve işlemler büyükşehir belediyesinin onayına tabidir. Çünkü 5216 sayılı BBK’na göre “büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek” yetkisi büyükşehir belediyesine aittir. Buna göre, ilçe belediyesinin yaptığı bir plan notu değişikliğinin bir anlam ifade edebilmesi büyükşehir belediyesinin onayına tabidir. Dolayısıyla, büyükşehir

perspektifine uygun olarak büyükşehir belediyelerini makro, büyükşehir ilçe belediyelerini ise mikro hizmetlerle sorumluluklandırılan daha açık ve belirgin bir rol ve sorumluluk çerçevesi çizilmesi ihtiyacından söz etmek mümkündür.

### **2.4.3. Siyasal Boyut: Belediyelerin Altyapısal İktidarı**

Devletin ve politika üreten resmi kurumların altyapısal iktidarı da bu boyutta kendisini göstermektedir. Zira yukarıda da açıklandığı gibi, altyapısal iktidarın odağı sosyal ilişkileri organize etmek ve kamu politikalarını toplumun önemli kesimleriyle yürütülecek müzakere ve koordinasyon sürecinin birer çıktısı haline getirmekteki beceridir. Belediyeler açısından oldukça önemli olan siyasal kapasite de burada büyükşehir ilçe belediyesi ile geleneksel ilçe belediyeleri arasındaki farklılıklara odaklanmak suretiyle ele alınmıştır. Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisinde siyasal kapasitenin birer bileşeni olarak gösterilen politika meşruiyeti ve kuruma güven kavramları ile ilgili burada ayrı bir başlık açılmamıştır. Zira vatandaş algısına dayalı soyut birer olgu olan bu bileşenler, statü ayrımı gözetilmeksizin, zaten tüm belediyeler için birer gereksinimdir.

#### **2.4.3.1. Paydaş Angajmanı ve Katılımı Süreci**

Politika kapasitesinin siyasal boyutunu şekillendiren bileşenler içerisinde paydaş angajmanı ve politikardan etkilenecek paydaşların politika sürecine katılımı ile ilgili mekanizmaların varlığı ve işlerliği yer almaktadır. Bu bileşenler örgütsel ve sistemsel seviyede birbirlerinden ayrılmaktadır. Örgütsel seviyede paydaş angajmanı, sistemsel seviyede ise paydaşların politika oluşumuna katılımı süreçleri gözlem altına alınmaktadır. Burada paydaş angajmanı ve paydaş katılımı kavramlarına kısaca açıklık getirilecek olursa, paydaş angajmanı paydaşların taleplerinin toplandığı materyali, paydaş katılımı ise paydaşların yönetişimde aktif rol alması anlayışını içermektedir (Low & Cowton, 2004). Bunlardan paydaş angajmanı paydaş analizi sürecinin bir parçasıdır.

Belediyelerin paydaş konumları hakkında düzenleme yaptığı temel belge stratejik plandır. “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” stratejik plan hazırlığında katılımı ve katkısı istenen paydaşları ilgili belediyenin çalışanları, hizmetten yararlananlar, belediyenin faaliyet ve hizmet alanları ile ilgili sivil toplum kuruluşları ve

ilgili kamu idareleri olarak sıralamıştır. Ancak bu sıralamanın yapıldığı 7/c maddesinde yer alan ‘diğer paydaşlar’ ifadesinden, paydaşların bunlarla sınırlanamayacağı, belediyenin burada sayılan paydaşları genişletebileceği konusunda takdir yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi’nde paydaşlar iç ve dış paydaşlar şeklinde iki gruba ayrılarak tanımlanmıştır. Burada yapılan tanımda “belediyenin ürün ve hizmetleriyle ilgisi olan, belediyeden doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya belediyeyi etkileyen kişi, grup veya kurumlar” paydaşlar olarak işaret edilmiştir (2019: s. 14). Bu tanımda yer alan ‘belediyeyi etkileyen kişi’ ifadesindeki tasvirin, geliştirdikleri politika fikirleri ile politika inovasyonuna katkıda bulunan politika aktörleri olarak tanımlanan (Mintrom, 1997) ‘politika girişimcisi’ ile eş anlamlı düşünülmesi mümkündür. Zira politika girişimcilerinin varlığı da paydaş yönetiminin bir konusu olarak ele alınmış ve sistemsel seviyede siyasal kapasitenin analizine dahil edilmiştir.

Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi paydaş analizini dört farklı aşamaya bölmüştür. Bunlar paydaşların; tespiti, önceliklendirilmesi, değerlendirilmesi ve görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi aşamalarıdır. Birinci aşamada tespit edilen paydaşların önceliklendirilmesi ve değerlendirilmesi aşamaları sonrasında ortaya bir paydaş/etki önem matrisi çıkmaktadır. Bu matriste paydaşlar etki ve önem düzeylerine göre ‘birlikte çalış, bilgilendir, izle ve çıkarlarını gözet/çalışmalara dahil et’ şeklindeki gruplara dahil edilmektedir. Tablo 14’te bu dağılım daha detaylı görülebilmektedir.

Etki Düzeyi / Önem Düzeyi	Zayıf	Güçlü
Düşük	İzle	Bilgilendir
Yüksek	Çıkarlarını gözet, Çalışmalara dahil et	Birlikte çalış

**Tablo 14:** Paydaş Etki/Önem Matrisi

**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: s. 16

Belediyeler sürdürdükleri paydaş angajmanı sürecinde paydaşların belediyeden neyi, ne zaman istediklerini anlamaya çalışmaktadır. Bu çıkarımları yapabilmek amacıyla belediyelerin mülakat, anket, atölye çalışması, toplantı ve arama konferansı gibi

yöntemlere başvurabileceği öngörülmüştür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: s. 17). Bu kapsamda belediyelerin vatandaş memnuniyet anketleri, talep/şikayet analizleri ve vatandaş toplantıları yapma gibi argümanları bulunmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, paydaşların politika oluşturma sürecine dahil edilmesi angajman sürecinden farklıdır. Angajman daha çok hangi sorunların gündeme alınması gerektiği ile ilgili iken, vatandaşların politika sürecine katılımı uygulamaya ilişkin detayların ortaya çıkmasına müdahil olmaları ile ilgilidir. Halkın katılımı “spesifik bir karar veya problemle ilgili hükümet, paydaş, çıkar gurubu vb. gibi tüm tarafların iletişimini kolaylaştırmak amacıyla organize edilen forumlar” şeklinde tanımlanmaktadır (Renn vd., 1995: s. 2). Türk belediyecilik sisteminde bizzat kanun koyucu tarafından şekillendirilmiş olup, aynı zamanda bu tanıma uymakta olan forum kent konseyidir. 5393 sayılı BK’nun 76. maddesinde genel hatları çizilen kent konseyine, yönetim anlayışının katılım gibi tüm ilkelerini hayata geçirmek misyonu yüklenmiştir. Kent konseyinin karar alma sürecine dahlini gösteren önemli detay ise konseyde oluşan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınması ve değerlendirilmesi zorunluluğudur. Dolayısıyla, bir kent konseyinin belediyenin karar organında alınacak bir kararı şekillendirebilme imkanı olduğu görülmektedir. Kent Konseyi Yönetmeliği’ne göre kent konseyleri mahalli idareler genel seçimleri sonucundan itibaren üç ay içerisinde kurulur. Buna göre kent konseyleri yerel birimlerde kurulması ihtiyari olmayan ayrı bir teşkilatlanma olarak düşünülmüştür.

Belediyeler, hemşehrilerini karar alma sürecine dahil etmede belediye hizmetlerine gönüllü katılım ve referandum veya plebisit gibi farklı yöntemlere de başvurabilmektedir. Gönüllü katılım müessesesinin dayanağı 5393 sayılı BK’nun 77. maddesidir. Bu maddede aynıyla şu şekildedir:

“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.”

Bu maddenin uygulaması ile ilgili detaylar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nca çıkarılan bir yönetmelikte düzenlenmiştir.

Belediyelerin bazı hizmetler hakkında alınacak kararı referandum yolu ile hemşehrilerine bıraktığı örneklere de rastlanabilmektedir. Her ne kadar 5393 BK’nda referandum ifadesi

geçmese de belediyeler uygulamayı kanunun 15 inci maddesinde yer alan “Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.” hükmüne dayandırmaktadır. Referandum yöntemi hakkında İstanbul ilçe belediyeleri uygulamaları arasından bir örnek vermek gerekirse, Esenler Belediyesi’nin 15 Temmuz Millet Bahçesi’nde mangal kullanımına izin verilmesi kararını referandum yolu ile vatandaşa bıraktığı uygulaması akla gelmektedir. Bu örnekte belediye, parkın girişine konulan sandık aracılığı ile 3651 kişiden görüş aldıktan sonra mangal kullanımına izin verme kararı almıştır (NTV, 2019). Burada yer verilen açıklamalar ışığında, Türk belediyecilik uygulamasında politika angajmanı ve politika sürecine katılım konularına ilişkin bir altyapının bulunduğunu ifade etmek mümkündür. Burada açıklananların yanısıra beyaz masa uygulaması, dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı gibi unsurların da angajman ve katılım süreciyle ilişkilendirildiği görülmektedir. Bu altyapıda yer alan mekanizmaların ne kadar işletildiği veya işlevsel olduğu konusu ise farklı bir tartışma konusudur. Nihayetinde, böyle bir tartışmaya ihtiyaç bulunduğunu da ifade etmek gerekmektedir.

#### **2.4.3.2. Siyasal Sorumluluk ve Siyasal Hesap Verebilirlik**

Politikaların siyasal sorumluluğu politika kapasitesi toplamında siyasal kapasitenin sistem yönüne hitap etmekte olan bir bileşendir. Literatürde siyasal sorumluluk hesap verme sorumluluğu bağlamında değerlendirilmekte ve her iki kavramın eş anlamlı olduğu öne sürülmektedir (Kılıç, 2016: s. 271). Bu nedenle, burada belediyelerin siyasal hesap verebilirlik mekanizması mercek altına alınacaktır. Asil-vekil teorisi doğrultusunda, siyasi sorumluluğun felsefi zemininde, seçmenler ile seçilenler arasında bir hesap soran hesap veren ilişkisi kurulduğundan, belediyelerin topluma karşı hesap verebilirliğini sağlamak için kullanılan araçlar da bu başlık altında incelenmiştir.

Siyasal hesap verebilirlik ile politika kapasitesi ilişkisini belirginleştirmek adına literatürde yürütülmüş çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalardan birinde, hükümetin siyasal sorumluluğunun yine hükümetin politika kapasitesini genişlettiği önermesinin somut örnekler marifetiyle doğrulandığı ifade edilmiştir. Bu çalışmada, 1996-1998 yılları arasında yaşanan finansal krizde dört Asya ülkesinin hesap verebilirlik ilkesi yönünden tutumlarının sonuca etkisi araştırılmıştır. Sonuç olarak, hükümetlerin açık, şeffaf ve danışmaya eğimli olduğu Tayvan ve Singapur’da, siyasal hesap verebilirliğin hükümetler

için politika kolaylığı sağladığı, bu ilkenin bileşenlerine direnen Güney Kore ve Malezya'da ise vatandaşın azalan desteğinin polika oluşturma konusunda geçerli olabilecek kolaylığı ortadan kaldırdığı yorumlarına yer verilmiştir (Yap, 2018).

Siyasal hesap verebilirlik ulusal parlamento ve diğer seçilmiş üyelerden oluşan meclislere karşı sorumluluğu ifade etmektedir. Bu kapsamda Türkiye'deki belediyelerin tabi olduğu siyasi hesap verebilirlik mekanizması Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan otoritelerin yürüttüğü denetim ve incelemeler ile belediye meclisinin denetleme ve bilgi alma yollarından oluşmaktadır. TBMM adına belediyelerde düzenli denetim yapan otoritelerin başında Sayıştay gelmektedir. Bu anlamda işaret edilecek bir diğer otorite ise Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Faaliyetlerini TBMM'ne bağlı olarak sürdüren Kamu Denetçiliği Kurumu şikayet üzerine idari teşkilat içerisinde yer alan kurumlarda inceleme ve araştırma yapmakla yetkilidir. Belediyelerin iş ve işlemleri de bu kurumun yetkisi kapsamındadır. Belediye meclisinin siyasi hesap sorma argümanları ise faaliyet raporunun kendisine sunulması, denetim komisyonu kurabilme, soru, genel görüşme ve gensoru yöntemleridir.

5393 sayılı BK belediyelerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre dış denetime tabi tutulacağını kayıt altına almıştır. 5018 sayılı KMYKK'nda ise dış denetim görevi Sayıştay'a verilmiştir. Sayıştay belediyelerin de içerisinde bulunduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde harcama sonrası denetim yapmakta, bu kapsamda belediyelerin mali faaliyetlerinin mevzuata, amaç ve hedeflere uygunluğunu incelemektedir. Denetim sonuçlarını ise TBMM'ne raporlamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerde Sayıştay eliyle bir nevi parlamento denetimi gerçekleşmektedir. Sayıştay'ın 2020 yılında denetim gerçekleştirdiği belediyelerin statüsüne bakıldığında büyükşehir ilçe belediyelerine ağırlık verildiği çıkarımı yapılabilmektedir. Zira, 2020 yılında geleneksel ilçe belediyelerinin sadece yedisinde denetim gerçekleştirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinde de İstanbul ve Ankara illerinin oransal anlamda üstünlüğü göze çarpmaktadır. İstanbul ve Ankara'da yıllık denetlenen ilçe sayısı toplam ilçe sayısının %50'si seviyelerinde iken, Adana'nın ilçelerinin %26'sı, Aydın'ın ilçelerinin %18'i, Bursa'nın ilçelerinin ise %35'i 2020 yılı denetim programına dahil edilmiştir.

TBMM adına belediyelerde siyasi hesap verebilirlik kapsamında denetim ve inceleme yürüten bir diğer kurum da Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. KDK'nın 6328 numaralı



teşkilat kanunu kurumu “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla” görevli kılmiştir (md. 5). KDK’na başvuru hem iç paydaş hem de dış paydaşlardan olabilmektedir. Yani şikayet edilen kurumun personelleri de vatandaşlar da KDK’na başvurabilmektedir. KDK da şikayeti haklı bulması halinde hak ihlalinin giderilmesine yönelik idareye tavsiye kararı tebliğ edebilmektedir.

KDK yukarıda açıklanan görev tanımını kapsamında ele aldığı şikayetleri ve önerileri içeren yıllık raporu TBMM Başkanlığı’na sunar. Kurumun 2021 Yıllık Raporu’ndan 2014 yılından itibaren mahalli idarelerle ilgili başvuru alınmaya başlandığı, 2014-2021 yılları arasında belediyelerle ilgili yaklaşık dokuz bin (9000) başvurunun kuruma ulaştığı ifade edilmiştir (2022: s. 358). 2021 yılının özetlendiği söz konusu raporda belediyelerle ilgili imar uygulamalarından altyapı hizmetlerine, kentsel dönüşüm uygulamalarından toplu taşıma ve otopark hizmetlerine kadar belediyelerin çok çeşitli hizmet ve politika alanı hakkında başvuru yapıldığı belirtilmektedir (2022: s. 358-361). KDK Kararlar Bilgi Bankası’nda yapılan sorgulamada belediyelerin iş ve işlemleri hakkında 2020 yılında 163, 2021 yılında 156 başvurunun karara bağlandığı sonucuna ulaşılmaktadır. 2022 yılının Ekim ayı sonu itibariyle de bu rakam 58’dir.

KDK’nun 2021 Yıllık Raporu’nda 2021 yılında 19740 dosyanın sonuçlandırıldığı, bunların 1604’ünde tavsiye kararı verildiği açıklanmaktadır (2022: s. 15). Buna göre, tavsiye kararlarının toplam sonuçlandırılan dosya sayısına oranı %8 civarındadır. İngiltere örneğinde olduğu gibi Türkiye’de de en azından büyükşehir belediyelerinde yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun oluşturulmasında fayda bulunduğu savı dile getirilmektedir (Zengin, 2017). Bilindiği gibi, Türkiye’de henüz KDK’nun kurulmamış olduğu 2003 yılında, halk denetçisi adıyla her ilde faaliyet gösterecek ve sadece mahalli idareler ile dış paydaşları arasındaki uyuşmazlıklara bakacak yerel yönetim ombudsmanlığı ihdas etme girişiminde bulunulmuş, fakat ilgili kanunun veto edilmesi ile bu girişim hayata geçirilememiştir.

Belediyelerin kendi bünyesinde siyasal hesap verebilirlik mekanizması belediye meclisi eliyle işletilmektedir. Meclisin bu fonksiyonu yerine getirmedeki ilk aracı faaliyet raporunu değerlendirme yetkisidir. 5393 sayılı BK’na göre statüsüne veya nüfusuna bakılmaksızın tüm belediyeler faaliyet raporu hazırlamak zorundadır. Dolayısıyla, bu

konuda büyükşehir ilçe belediyelerinin tabi olduğu farklı bir hukuki kural bulunmamaktadır. Belediye başkanları Nisan ayı toplantısında belediye meclislerine faaliyet raporlarını sunmak durumundadır. Rapor, daha önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleşme oranlarını ve varsa sapmalara ve belediyenin borçlarına ilişkin açıklamaları ihtiva eder. Bu açıklamaların, başkan vekilinin başkanlık ettiği oturumda meclis üye tam sayısının dörtte üçlük nitelikli çoğunluğu tarafından yeterli görülmemesi durumunda yetersizlik kararı gündeme gelmektedir. Yetersizlik kararı süreci başkan vekilinin yetersizlik kararı ve görüşme tutanaklarını mülki idare amirine göndermesi ile devam eder. Devamında vali gerekçeli görüşü ile birlikte yetersizlik kararı dosyasını Danıştay'a gönderir. Danıştay'ın dosya içeriğini değerlendirmesi neticesinde vereceği karara göre belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi söz konusu olabilmektedir.

5393 sayılı BK'nun 26. maddesinde aşamaları açıklanan yetersizlik kararı süreci içerisindeki sıralı aktörler tanımlanırken mülki idare amiri ve vali kavramlarına yer verildiği göze çarpmaktadır. İllerde mülki idare amiri ile vali isimlendirmesi aynı makamı işaret etmekteyken, ilçelerde mülki idare amiri deyimini kaymakama denk gelmektedir. Bu durumda büyükşehir ilçe belediyelerinde yetersizlik kararı dosyaları kaymakama gönderilecek iken, Danıştay'a gerekçeli görüş vali tarafından verilecektir. Dolayısıyla, kaymakamın bu süreç içerisindeki rolü tanımlanmamış olmakla beraber, dosyayı herhangi bir değerlendirme veya kanaat sunmaksızın valiye iletmekle sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Belediye meclisinin başlattığı bu siyasi hesap sorma sürecini vereceği karar ile tamamlayan ve sürece bir nevi yargıya karşı hesap verebilirlik niteliği katan Danıştay'ın belediye başkanları hakkındaki yetersizlik kararlarına bakıldığında, 5393 sayılı BK'nun yürürlüğe girdiği 2005 yılı sonrasında İstanbul ilçe belediyeleri ile ilgili böyle bir sürecin işlediğine dair emareye rastlanmamıştır. Danıştay Başkanlığının resmi internet sitesinde yer alan karar arama modülünde yapılan araştırmada 2005 yılı sonrasında faaliyet raporu yetersizliği kararına ilişkin üç farklı dosya görülebilmektedir. Bu üç örneğin birinde belediye başkanlığından düşürülme talebinin kabulüne, birinde reddine, diğerinde ise başvuru yolunun kanunda belirlenen yöneme uymadığı gerekçesiyle incelenmeksizin reddine karar verilmiştir (T.C. Danıştay ..., t.y.). Bu kararların aşağıda açıklanan içerik ve gerekçeleri faaliyet raporunu değerlendirme yolu ile ilgili fikir sunmaktadır.

- Danıştay'ın 2021/3075 Esas, 2022/3252 Karar nolu kararı ile Sivas ili Hafik ilçesi belediye başkanının belediye başkanlığından düşürülmesine hükmettiği kararında, Sekizinci Daire'nin, belediye tarafından yapılan tahsilatların durumundan belediye meclisi kararlarının uygulanma sayılarına ve yatırım projelerinin sayıları gibi sayısal ve olgusal veriler üzerinden inceleme yaptığı görülmüştür.

- Danıştay'ın 2020/3797 Esas, 2021/700 Karar nolu kararı ile Siirt Belediye Başkanının belediye başkanlığından düşürülmesi istemini reddettiği kararında, Sekizinci Daire'nin söz konusu kararını aşağıdaki şekilde gerekçelendirdiği incelenmiştir.

“faaliyet raporunda belediye tarafından yürütülen projelerden bahsedildiği, performans sonuçları tablosunda dönem sonunda gerçekleşen projelerin sayısal veya oransal olarak gösterildiği; sonuç olarak, yetersizlik kararına gerekçe oluşturan iddiaların somut, kesin ve açık olarak dayanaklarıyla ortaya konulmadığı”

- Danıştay'ın 2021/3954 Esas, 2021/3185 Karar nolu kararı ile bir belediye başkanının belediye başkanlığından düşürülmesi istemini incelenmeksizin reddettiği kararında, kararını yetersizlik kararının vali tarafından gerekçeli görüş ile gönderilmesi gerekirken belediye başkanı tarafından doğrudan gönderilmiş olması gerekçesine dayandırmıştır.

Belediye meclisinin siyasal hesap verebilirliği sağlama anlamında kullandığı araçlardan bir diğeri de kendi bünyesinde oluşturduğu denetim komisyonudur. Komisyonla ilgili detaylar 5393 sayılı BK'nun 25 inci ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 22 ve 23. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelere göre, il ve ilçe belediyelerinin tamamında ve nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerdeki belediye meclislerinin her yıl Ocak ayı toplantısında denetim komisyonu oluşturmaları gerekmektedir. Burada meclislerin inisiyatifi söz konusu değildir. Yani denetim komisyonu oluşturulması 5393 sayılı BK'nun amir hükmüdür. Denetim komisyonları en az üç, en fazla beş kişiden oluşturulabilmektedir. Komisyonun oluşturulmasında siyasi parti gruplarının üye sayılarının ve varsa bağımsız üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması göz önünde bulundurulur. Komisyonun isteğine bağlı olarak, komisyon çalışmalarında kamuda görev yapan denetim görevlilerinden veya en az 5 yıl mali hizmetler biriminde çalışmış olan kamu görevlilerinden ya da kamu personeli olmayıp denetim yapabilecek bilgi ve tecrübeye sahip uzman kişilerden destek alınması mümkündür.\* Komisyonun

---

\* Kamu personeli dışındaki uzman kişilerin de kamuda daha önce en az beş yıl mali hizmetler biriminde çalışmış olması veya “maliye, muhasebe, işletme, iktisat, kamu yönetimi veya benzer alanlarda en az lisans düzeyinde” eğitim almış olması gerekmektedir. Denetim komisyonunun görev süresi esnasında siyasi

görev süresi 45 iş günüdür. Komisyon bu süre içerisinde “belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi” ile sorumludur. Denetim komisyonu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanıp, hazırda bulunanların salt çoğunluğu ile karar alabilmektedir. Komisyonun talep ettiği bilgi ve belgelerin iade edilmek şartıyla komisyona sunulması belediye birimleri açısından zorunludur. 45 iş günü sonunda hazırlanan denetim komisyonu raporunun Mart ayı sonuna kadar belediye meclisine sunulması ve Nisan ayı toplantısında ise başkan tarafından mecliste okutularak belediye meclisinin bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Denetim komisyonu raporu mecliste herhangi bir oylamaya tabi tutulmamakta, faaliyet raporunun değerlendirilmesinde olduğu gibi yetersizlik kararı benzeri bir karara konu edilmemektedir. Buna karşın, raporda konusu suç teşkil eden bir husus bulunması durumunda meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulacağı kayıt altına alınmıştır (5393 sayılı BK, md. 25). Dolayısıyla, denetim komisyonu raporu sonuçlarına dayalı hukuki bağlayıcılığı olan yaptırımların söz konusu edilmediği söylenebilir.

Belediye meclislerinin diğer hesap sorma araçları soru, genel görüşme ve gensoru uygulamalarıdır. Soru yöntemi her bir meclis üyesinin tek başına başvurabileceği hesap sorma yolu iken, genel görüşme ve gensoru yöntemleri meclis üyelerinin belirlenmiş bir kolektivite nisabı ile başlatabilecekleri süreçlerdir. Bu yöntemlerin geçerliliği konusunda belediyelerin statülerine veya nüfus kriterine göre herhangi bir ayırım söz konusu değildir. Yani büyükşehir ilçe belediyeleri için bilhassa vurgulanacak bir husus bulunmamaktadır. Soru, bir meclis üyesi tarafından belediye hizmetleri veya belediyeye ilişkin meseleler hakkında meclis başkanlığına sözlü veya yazılı önerge vermek suretiyle kullanılmakta olan bir nevi bilgi edinme hakkıdır. Meclis üyelerinin bu şekilde yönelttiği sorular, bizzat belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından yine sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılabilmektedir. Mevzuatta cevabın ne zaman verilmesi gerektiği ile ilgili herhangi bir sınırlandırıcı veya zorlayıcı süre öngörülmemiştir. Danıştay kararları veya YYGM tarafından yayınlanan belediye görüşleri arasında konunun bu boyutu hakkında fikir veren herhangi bir içtihat metni veya görüş gözlemlenememiştir.

---

partilerin herhangi bir kademesinde aktif görevi devam etmekte olanların uzman kişi olarak görevlendirilmesi mümkün değildir.

5393 sayılı BK'nun 26. maddesinde yer alan belediye başkanının soruyu cevaplandırma konusunda 'görevlendireceği kişi' ifadesi de kanaatimizce ayrı bir hukuki mülahaza gerektirmektedir. İlgili norm bu konuda başkan tarafından görevlendirilecek kişiyi tanımlama işine girmemiştir. Bu durumda belediyede başkanın hiyerarşisinde görev yapan kamu görevlileri veya belediye meclis üyeleri akla gelmektedir. Ancak şu bir gerçek ki, idare hukukunda görevlendirme veya görev bölüşümü yapma hiyerarşik gücün kapsamına bırakılmış işlemlerdir (Gözler, 2016: s. 110-111). Dolayısıyla, belediye başkanının belediyede görev yapan herhangi bir kamu görevlisini soru önergesini cevaplamak üzere görevlendirebileceği açıktır. Fakat aynı açıklığın belediye meclis üyelerinin başkan tarafından görevlendirilmesi için de söz konusu olduğunu ifade etmek mümkün görünmemektedir. Zira belediye başkanı ile belediye meclis üyeleri arasında hiyerarşik anlamda astlık-üstlük ilişkisinin varlığını açıkça ortaya koyan bağlayıcı veya tanımlayıcı bir metin söz konusu değildir. Meclis üyelerinin başkanlık divanında veya ihtisas komisyonlarında görevlendirilmeleri gibi işlemler ise bizzat meclis tarafından yapılmaktadır. Bu açıklamalar ışığında soru önergesi cevaplamak üzere meclis üyesi görevlendirilmesinin hukuki anlamda tartışmalı olduğunu söylemek mümkündür.

Belediyede başkanın hiyerarşisinde görev yapan kamu görevlileri açısından da soru önergelerini sözlü cevaplama noktasında bir soru işareti bulunmaktadır. Belediyedeki memur veya meclis üyesi dışındaki diğer kamu görevlilerinin mecliste sözlü açıklama yapmaya yetkili olup olmadıkları yeterince açık değildir. Dolayısıyla, soru önergelerinin bizzat belediye başkanı tarafından yazılı veya sözlü veya görevlendireceği bir belediye bürokratı tarafından ise sadece yazılı cevaplandırılabilmesi değerlendirilmesinin hukuki anlamda bir mantık örgüsüne dayandığı ifade edilebilir. En azından konu hakkında en tartışmaya kapalı uygulamanın bu şekilde olacağı görülmektedir.

Genel görüşme ve gensoru önergeleri meclis üye tam sayısının en az üçte birinin kolektif tutumuyla meclis başkanlığından talepte bulunarak başlatılabilecekleri hesap verebilirlik süreçleridir. Genel görüşme talebi meclisin kabul etmesi, yani katılanların salt çoğunluğu ile, gensoru önergesi talebi ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınabilmektedir. Genel görüşmede belediyenin iş ve işlemleriyle ilgili herhangi bir konuda mecliste müzakere yapılmaktadır. Bu müzakere sonucunda ne olacağı ile ilgili herhangi bir hüküm öngörülmemiştir. Dolayısıyla, genel görüşme salt istişare ve bilgi edinme aracı niteliği ile ön plana çıkmaktadır. Gensoru önergesi ise bundan farklı olarak

bir hukuki yaptırıma bağlanmıştır. Belediye başkanı hakkında verilebilen gensoru önergeleri gündeme alındıktan en az üç tam gün geçmesi sonrasında meclisin onayına sunulmaktadır. Burada faaliyet raporunun değerlendirilmesi sürecinde olduğu gibi, meclis üye tam sayısının dörtte üçünün gensoru önergesine onay vermesi halinde yetersizlik kararı alınmakta ve alınan karar meclis başkanı tarafından mülki idare amirine gönderilmektedir. Görüldüğü gibi, gensoru önergeleri hakkında bir serinleme süresi belirlenmiştir. Zira, bu hesap verebilirlik aracının belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi gibi ciddi sonuçlar doğurma potansiyeli bulunmaktadır.

Meclisin denetim ve bilgi araçlarından en yaygın kullanılanın soru önergesi olduğu söylenebilir. Bu da soru önergesi yönteminin bireysel olarak başvurulabilmesi, yani herhangi bir çoğunluk gerektirmemesi nedeniyle doğaldır.

### **3. BÖLÜM: BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN YEREL KAMU POLİTİKASI YAPMA KAPASİTESİ ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI**

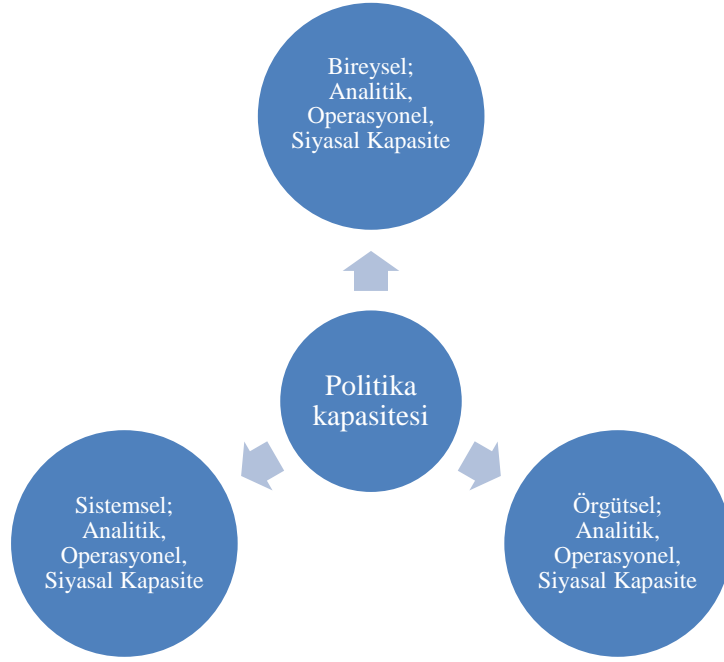
#### **3.1. Araştırmanın Problemi**

Politika kapasitesi, kamu kurumlarının sürdürülebilir politikalar oluşturup uygulayabilmelerinin ana gereksinimlerinden biridir. Bir diğer deyişle, kamu politikaları politika kapasitesinin birer çıktısı niteliğindedir. Bu nedenle, politika kapasitesi hakkında farkındalık sahibi olmak, stratejik hareket eden tüm politika aktörleri açısından önem arz etmektedir. Günümüzde yerel yönetimler içerisinde önemli yer tutan belediyeler de yerel politikalar konusunda rolleri yadsınamaz birer politika üretim merkezleridir. Dolayısıyla, belediyelerin politika kapasitesi, kamu politikası alanında giderek daha fazla odak noktası haline gelmektedir.

İstanbul ilçe belediyeleri gibi büyük ölçekli belediyelerin günlük işlerden ziyade toplumun önemli gördüğü ve çözümünü nispeten zor olan, uzun vadeli sonuçları barındıran ve kentin kimliğine ilişkin çözümler gerektiren sorunlar hakkında, vatandaşların belediyelerden beklentisi ile belediyelere bu sorunların çözümünde devredilen yetki, mali kaynak ve insan kaynağı gibi unsurları içeren belediye imkanlarının veya politika üretebilme ve uygulayabilme kabiliyetlerinin ne oranda uyumlu olduğu ve mevcut durum itibarıyla belediyelerin politika kapasitesinin bu beklentileri karşılamada ne oranda yeterli olduğu hususları merak konusudur. Zira, kentsel dönüşüm gibi, gerek toplumun yaşam kalitesi ile gerekse de deprem riski ile ilişkili yerel politika konuları söz konusudur. Bu denli önemli politika konularında rol ve sorumlulukları bulunan belediyelerin politika kapasiteleri de doğal olarak araştırmaya değer nitelik arz etmektedir.

#### **3.2. Araştırmanın Amacı**

Bu nitel araştırmanın amacı, Eyüpsultan Belediyesi'nin politika aktörlerinin görüş ve fikirleri doğrultusunda, İstanbul'daki büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesini keşfetmektir. Nitel araştırmalarda, nicel araştırmalardaki değişkenlerin yerini bir ana olgu almaktadır (Creswell, 2012/2020: s. 173-174). Bu çalışmadaki ana olgu, politika kapasitesidir. Politika kapasitesi ana olgusunu şekillendiren dış etmenler Şekil 3'te gösterilmiştir.



**Şekil 3:** Politika Kapasitesi Ana Olgusunu Şekillendiren Dış Etmenler

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu nitel araştırmanın ana sorusu “Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesinin durumu nedir?” şeklindedir. Alt sorular ise bu çalışmanın giriş bölümünde belirtilmişti. Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasiteleri hakkında genel tema oluşturmada, kentsel dönüşüm politikaları baz alınmıştır. Burada kentsel dönüşüm politikalarının sürdürülebilirlik etkisi veya bir başka deyişle uzun vadeli etkileri göz önünde bulundurulmuştur. Yani kentsel dönüşüm konusunun, toplum nezdinde değer verilen işlev olmada, diğer politika konularına nazaran elinin daha kuvvetli olduğu değerlendirilmiştir.

Değer verilen işlev söylemine yapabilirlik yaklaşımı üzerinden açıklık getirilebilir. Bu yaklaşım bütün dikkatini, insanların neyi, fiilen ve etkili bir şekilde yapabildiklerini araştırma saiki çerçevesinde, kapasite açılımı üzerinde toplamasıyla bilinen bir ekoldür. Aristoteles, Adam Smith gibi siyaset felsefecilerinin düşüncelerinde de kendine yer bulmasıyla anılan bu yaklaşımın aktüel versiyonunun öncülüğünü, Hint ekonomist Amartya Kumar Sen’in yaptığı ifade edilmektedir (Robeyns, 2005). Sen’in konu ile ilgili yaklaşımının ana hatlarına bakılacak olursa, bu yaklaşımda, kapasitenin 'değerli işlev veya eylemleri (functionings) gerçekleştirebilme kabiliyeti' (Sen, 1992: s. 49) şeklinde tanımlandığı görülmektedir.



Yapabilirlik yaklaşımına göre, değerli işlev veya eylemler, liberal görüşün bir yansıması olarak, her birey için aynı değildir. “Kapasite kümesi”, her bir insanın kendi mutluluk, refah veya esenliği (well-being) için potansiyel yaşam tarzlarından birini seçme özgürlüğünü yansıtmaktadır (Sen, 1992: s. 40). Bu anlamda spesifik olarak ayrı ayrı her bireyin neye değer verdiği önem arz etmektedir. O halde kapasite, bireyin, derin bir şekilde değerli olduğunu hissettiği herhangi bir işlevi başarabilme imkân ve özgürlükleridir (Walker & Unterhalter, 2007: s. 2). Temelinde iktisadi bir perspektif yatan yapabilirlik yaklaşımından türemiş bahsi geçen kapasite tanımının, kamu politikası zaviyesinden ifade ettiği anlam ve kamu politikası ile ne şekilde bağlantı kurulabileceği hususu ise ayrıca açıklamaya muhtaç yönlerdir.

Devletin belki de en temel var olma sebebi kamu hizmeti sorumluluğunu yerine getirmektir. Bu sorumluluğu yerine getirmede devlet ve onun uzantıları, ilgili politika alanında gerekli olduğuna karar verilen fonksiyonları bizzat veya araçlar eliyle icra etmektedir. Belirsizliği ile bilindik kamu hizmeti kavramı ile ilgili geliştirilen bir tanımda “toplum için önem kazanmış olan müşterek ve genel bir ihtiyacın karşılanması amacıyla devlet, kamu tüzel kişilikleri veya bunlar namına hareket eden özel kişilerce icra edilen faaliyet” (Gülan, 1988) vurgularına atıf yapılmıştır. Kamu hizmetinin amacı veya yerine getirilmesinin doğal sonucu kamu yararadır. Siyasi ilahiyatın kullanışlı bir aracı niteliğinde olan ‘kamu yararı’ kavramı ise ‘kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak’ ile eşdeğer görülmektedir (Akıllıoğlu, 1988). Bu tespitler ışığında, toplumun değer atfettiği hizmetleri ifa edebilme veya ifasını koordine edebilme konusundaki devlet kabiliyeti ise toplum yaşamının refah ve esenlik içerisinde sürdürülebilmesinin garantisi niteliğindedir. Her iki döngünün sonucundan hareketle de yapabilirlik yaklaşımında açıklanan işlev-refah döngüsü ile kamu yönetimi tarafındaki kamu hizmeti-toplum refahı ilişkisinin -tikel seviyede de olsa- büyük oranda örtüştüğünü ifade etmek mümkündür. Zira işlev-refah ilişkisindeki değer verilen işlevlerin kişiden kişiye değişiklik gösterebilmesi durumunda olduğu gibi, kamu hizmeti-toplum refahı ilişkisinde de toplum için önemli görülen hizmetlerin her durum ve zaman için geçerli olacak şekilde stabilliği söz konusu değildir. Bu önermeye iktisat bilimindeki marjinal fayda ve azalan marjinal fayda teorileri marifetiyle açıklık getirilebileceği değerlendirilmektedir.

Bu önermeye açıklık getirmek gerekirse, toplumun değer atfettiği kamu hizmetlerinin değişiklik göstermesi muhtemeldir. Zira burada da azalan marjinal fayda teorisinin

geçerli olduğu öne sürülebilir. Örneğin toplumun, belediyelerin çöp toplama hizmetinin her birimi için 1970’lerde hissettiği fayda ile 2022 yılında bu hizmetin her biriminden hissedilen faydanın aynı olduğu söylenemez. Ancak kentsel dönüşüm politikalarının marjinal faydası için, azalan marjinal fayda teorisi henüz bu denli geçerli değildir.

Dolayısıyla, kentsel dönüşüm politikaları, halihazırda, özellikle de İstanbul halkı için değer verilen işlev olma niteliğini haizdir. Nitekim, “İstanbul’un Ana Gündemi: Deprem” raporunda sunulan “İstanbul’da kentsel dönüşüm gerçekleşen alan oranının kentleşmiş alan yüzölçümünün %3,5’i olduğu” şeklindeki istatistik veri (İstanbul Planlama Ajansı, 2022: 10), bu konuda henüz azalan marjinal fayda teorisini çalıştıracak tüketim seviyesine ulaşılmamış olduğunu göstermektedir.

### **3.3. Araştırmanın Sistematiği**

Araştırmanın sistematiği ile ilgili açıklamaların, bir konu veya sorunun çözümlenmesine odaklanmış akademik bir çalışmanın planlama, uygulama ve analiz etme vd.’nden oluşan süreci tarif eden yöntemleri ve stratejileri içermesi gerekmektedir. Araştırmacılardan, araştırma sorularına uygun olarak belirledikleri sistematiği ayrıntılarıyla açıklaması beklenmektedir. Bu itibarla, bu bölüm, araştırmanın yöntemi, evren ve örnekleme, veri toplama sürecinin nasıl olacağı, verilerin geçerlilik ve güvenilirliğini sağlamaya yönelik tedbirler ve veri analizi ile ilgili detayların açıklanması amacıyla oluşturulmuştur.

#### **3.3.1. Araştırmanın Yöntemi**

Bu araştırma, hem politika yapıcıların hem de vatandaşların değerlendirmelerini bir araya getirmek suretiyle, İstanbul’daki büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesini keşfetmek amacıyla dizayn edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda, öncelikle politika kapasitesi ve yerel kamu politikası kavramları derinlemesine literatür incelemesi marifetiyle irdelenmiş ve ilişkilendirilmeye çalışılmıştır. Sonrasında, politika kapasitesi ile ilgili, belediyelere de uyarlanabilecek olan bir endeks araştırması yapılmıştır. Wu, Ramesh ve Howlett’in bu çalışmanın birinci bölümünde açıklanan politika kapasitesi taksonomisi bu anlamda kullanışlı bulunmuştur.

Politika kapasitesi taksonomisi doğrultusunda veri toplamak amacıyla, başlangıçta nicel araştırma yöntemi ile nitel araştırma yönteminin bir arada kullanıldığı karma yöntemin (zengileştirilmiş desen) kullanılması planlanmıştır. Açıklayıcı sıralı karma desen,

birbirleriyle ilişkili verilerin yorumlanması ve tartışılması aşamasında birleştirildiği, nicel veriye öncelik verilen, nicel veri toplanıp analiz edildikten sonra nitel verilerin toplanması aşamasına geçilen ve sonuçta tüm verilerin birlikte değerlendirilebildiği araştırma desenidir (Baki & Gökçek, 2012). Bu açıklama ışığında, vatandaşların belediyelerin politika kapasitesi algısını ölçmek amacıyla, bir nicel araştırma deseni tasarlanmış ve bu kapsamda bir anket formu hazırlanmıştır. Ancak yapılan pilot uygulama neticesinde, anketin belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarına bizzat muhatap olmuş vatandaşlara ulaşması halinde çalışmanın amacına hizmet edebileceği, aksi takdirde anlamlı veriler sunmayacağı kanaatine ulaşılmıştır. Nitekim, kentsel dönüşüm politikalarının karar alma ve uygulama süreçlerini bizzat gözlemlememiş vatandaşlardan bu konu özelinde spesifikleştirilmiş sorulara daha çok “fikrim yok” yanıtı alınabilmektedir. Bu nedenle, tez izleme jürisinin önerileri doğrultusunda kentsel dönüşüm politikalarının başından sonuna bizzat muhatap olmuş vatandaşlarla odak grup görüşmesi yöntemine dönülmüştür. Sonuç olarak, çalışma nitel araştırma yöntemi ile şekillendirilmiştir.

Nitel araştırma, veri toplama ve analizinde niceliksel bilgilerden ziyade kelimelere odaklanan ve tümevarımcı, yorumlayıcı ve açıklayıcı tarzın daha çok ön plana çıktığı bir araştırma stratejisidir (Bryman, 2012: s. 380). Bu araştırma yöntemi, birey ve toplum davranışlarının hem nedenini hem de nasılını kavramaya odaklanmış bir çalışma mantığıdır. Özünde öznel nitelik arz etmektedir. Çünkü, algı, düşünce, duygu ve tecrübe gibi subjektif verileri değerlendirmek suretiyle olgu ve olayları kendi doğaları içerisinde yorumlamaya çalışır. Özellikle araştırmacıya katılımcı rolü biçmesiyle nicel araştırma yönteminden ayrılmaktadır (Gürbüz & Şahin, 2018: s. 408-409). Bu noktaya açıklık getirmek gerekirse, nitel araştırma yöntemini kullanan araştırmacının veri toplama süresince verinin toplandığı ortamda bizzat vakit geçirmesi, katılımcılarla doğrudan etkileşim kurması katılımcılık rolünün gereksinimleridir. Creswell nitel araştırma yönteminin özelliklerini aşağıdaki 6 maddede sıralamıştır:

- “Problemi keşfetme ve ana olguyu derinlemesine kavrama,
- Literatür incelemesinin rolünün, problemi gerekçelendirmeye yeterli olacak şekilde sınırlı olması,
- Amaç ve araştırma sorularını genel, katılımcıların deneyimlerini geniş kapsamda belirtme,
- Az sayıda katılımcının ifadelerine dayalı olarak veri toplama,

- Metin analizleri kullanarak verileri betimleme, temalara göre analiz etme ve bulguları daha geniş anlamda yorumlama,
- Raporu esnek, zaman içinde gelişen yapılar ve değerlendirme kriterleri kullanarak yazma ve araştırmacıların öz yansımaları ile yanlılıklarını dahil etme” (Creswell, 2012/2020: s. 20-21).

### **3.3.2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi**

Akademik terminolojide evren, çalışma sonucunda elde edilen sonuçların genellendiği ve içerisinden araştırmada doğrudan etkileşim kurulacak veya incelenecek olan örneklemin belirlendiği ve örnekleme dahil olma olasılığı bulunan öğelerden oluşan büyük grup olarak tanımlanmaktadır. İdeal evren ve araştırma evreni şeklinde varyasyonları bulunmaktadır. İdeal evren tanımlaması kolay fakat ulaşılması zor öğeler bütünü, araştırma evreni ise ideal evrene dahil öğelerin nispeten daha kolay ulaşılabilir olanlarına indirgenmiş evreni ifade etmektedir (Gürbüz & Şahin, 2018: s. 125). Örnek vermek gerekirse, kamuda çalışan kadın personellere dair yürütülen bir çalışmanın ideal evreni tüm Türkiye’deki kamu kurumlarında çalışan kadın kamu personelleridir. Ancak evrenin Ankara ilindeki kadın kamu personelleri olarak çerçevelenmesi durumunda daha kolay erişilebilir bir evren tanımlanmış ve ideal evren araştırma evrenine indirgenmiş olmaktadır. Örneklem ise araştırma evrenini oluşturan öğeler içerisinden sistemli bir şekilde seçilen ve bu evreni temsil etme yeterliliğine sahip olduğu kabul edilen daha küçük bir gruptur (Gürbüz & Şahin, 2018: s. 125). Sistemli bir şekilde seçim ifadesi, örneklem belirleme ile ilgili her biri farklı mantığa dayanan çeşitli yöntemlere işaret etmektedir.

Bu bilgiler ışığında bu çalışmanın ideal evreni, İstanbul’daki büyükşehir ilçe belediyelerindeki kentsel dönüşüm politikalarının oluşması ve uygulanmasında doğrudan rol alan politika aktörleri ve paydaşları olarak belirlenmiştir. İdeal evrenin araştırma evrenine indirgenmesi ise Eyüpsultan Belediyesi’ndeki kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili politika yapıcılarının ve bu politikalardan doğrudan etkilenen vatandaşların araştırma evreni olarak ele alınması ile gerçekleştirilmiştir.

Görüşme/mülakat uygulanacak kitlenin örnekleme olarak sadece belediyede görev yapmakta olan karar alıcı ve uygulayıcılar olarak belirlenmesi makul görülmüştür. Dolayısıyla, örneklem seçiminde “olasılıklı olmayan amaçlı örnekleme” yöntemi benimsenmiştir. Bu yöntem, araştırmacının şahsi tespitlerinden hareket ederek araştırma

problemi ile ilgili olduğunu düşündüğü öğeleri seçmesi ile uygulanmakta olan örneklem belirleme tekniğidir (Gürbüz & Şahin, 2018: s. 132). Politika aktörlerinin oluşturduğu araştırma evreni içerisinde belediyede aktif olarak politika oluşturan, politika süreci içerisinde politika kapasitesine ilişkin kısıtlarla karşılaşan karar alıcılar örneklem olarak seçilmiştir. Bu tercih yapılırken politika kapasitesi ile ilgili spesifik bilgileri bilmesi beklenmeyecek politika aktörlerinin de söz konusu olabileceği gerçeği göz önünde bulundurulmuştur. Zira, nitel araştırmalarda görüşme sürecine dahil olacak katılımcıların belirlenmesinde, bunların araştırma evrenini temsil etme potansiyellerinden ziyade araştırma konusuyla doğrudan ilgili olup olmadıkları hususunun daha çok önem arz ettiği ifade edilmektedir (Yıldırım & Şimşek, 2008: s. 107). Dolayısıyla, kasti örneklem seçimi yoluyla Belediye Başkanı, kentsel dönüşümden sorumlu Başkan Yardımcısı, Kentsel Dönüşüm Müdürü, Belediye Meclisi İmar Komisyonu Başkanı, Bilgi İşlem Müdürü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü, Hukuk İşleri Müdürü, Mali Hizmetler Müdürü, kentsel dönüşüm birim sorumluları ve teknik personelleri görüşmenin örnekleme olarak belirlenmiştir. Nitel araştırmaların tipik özelliklerinden biri olarak az sayıda katılımcı ile yürütülmeleri gösterilmektedir. Her yeni katılımcının, araştırmacının derinlemesine tablo sunma kabiliyetini zayıflatması bu durumu gerekçelendirmektedir. Bu nedenle, nitel araştırmalarda çalışmanın içeriğine göre katılımcı sayısının 1 dahi olabileceği ifade edilmektedir (Creswell, 2012/2020: s. 271). Bu açıklamalar doğrultusunda, araştırma kapsamında mülakat yapılacak kişi sayısını belirten 10 sayısının yeterli olduğu değerlendirilmiştir.

Çalışmada vatandaşların görüş ve düşüncelerine ilişkin veri toplamak amacıyla odak grup görüşmesi yöntemi kullanılmıştır. Odak grup yöntemi, moderatöre ek olarak birçok katılımcının eşzamanlı katılımıyla gerçekleşen ve ana vurgunun grup içerisindeki etkileşimin ve grubun müştereken bir anlam inşa etmesi üzerinde yoğunlaştığı bir grup halinde mülakat biçimidir (Bryman, 2012: s. 502).

Odak grup görüşmesi katılımcıları, belediyenin kentsel dönüşüm politikalarına doğrudan muhatap olmuş vatandaşlar arasından seçilmiştir. Burada belediyenin, her birinde farklı kentsel dönüşüm politikası uyguladığı iki farklı mahalledeki kentsel dönüşüm projesinden bizzat etkilenenleri kapsayan araştırma evreni içerisinde iki odak grup belirlenmiştir. Odak gruplar genellikle 5 ila 8 kişi arasında katılımcıdan oluşmaktadır. Bununla birlikte, odak grup katılımcı sayısının en az 4 en fazla 12 kişiden oluşabileceği

de belirtilmektedir (Krueger & Casey, 2015: s. 33). Bu bilgiler baz alınarak da çalışma kapsamında yürütülen odak grup görüşmelerine katılım sağlayan altışar kişi de araştırma örneğine dahil edilmiştir.

### 3.3.3. Verilerin Toplanması

Nitel araştırmalarda araştırmanın inandırıcılık seviyesini arttırabilmek amacıyla birden fazla veri toplama yöntemine başvurulması önem arz etmektedir. Bu doğrultuda bu çalışma, vatandaşların belediyelerin politika kapasitesine ilişkin düşüncelerini anlamaya yönelik odak grup görüşmesi uygulamasından oluşan nitel araştırma deseni ile belediyelerle ilgili bütçe, insan kaynağı vb. hususlar hakkında derinlemesine bilgi edinilmesine yönelik görüşme/mülakat ve belge incelemesi ile dayandırılmıştır.

Veriler yüz yüze görüşme yöntemi ile toplanmıştır. Odak grup görüşmesi ve görüşme soru formlarında yer alan sorular Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi endeksi baz alınarak hazırlanmıştır. Bu endekste yer alan her bileşenden açık uçlu bir soru üretilmiş ve ilgisine göre vatandaşa ve politika yapıcılara yöneltilecek şekilde tasnif edilmiştir. Soruya dönüştürülemeyen veya sayısal verilerle ifade edilebilen bileşenler ile ilgili bilgi toplama ise belediyeden verilecek bilgilerin doldurulacağı bir "bilgi talep formu" marifetiyle gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde politika kapasitesi endeksinin bir nevi operasyonelleştirilmesi yapılmıştır. Operasyonelleştirme işlemine ilişkin detaylara § 3.3.6.'da yer verilmiştir.

Görüşme	Odak Grup Görüşmesi	Döküman İncelemesi	Gözlem
Örgütün kanıta dayalı politika ilkesine bağlılığı	İletişim, müzakere ve uzlaşma becerileri	Politika analizi ve değerlendirmesinde bilgi ve beceri sahibi olmak	İç süreçlerde koordinasyon
Bilgi toplama ve yayma sistemlerinin varlığı	Anahtar politika yapıcılara erişim	Analitik kapasiteli bireylerden yararlanma	Anahtar politika yapıcılara erişim
Mali kaynakların ve insan kaynağının kullanılabilirliği	Kuruma güven	Bilgi toplama ve analizi için donanım ve süreçlerin varlığı	İletişim, müzakere ve uzlaşma becerileri

İç süreçlerde koordinasyon	Kurumlararası koordinasyon	Rekabetçi politika danışma sistemlerine erişim	
Performans yönetimi	Kurum rolü ve sorumluluklarda açıklık	İdari hesap verebilirlik	
İdari ve siyasi hesap verebilirlik	Paydaş katılımı	Siyasi hesap verebilirlik	
Kurumlararası koordinasyon	Halka hesap verebilirlik	Paydaş katılımı	
Politika topluluğu ve ağlarının uyumu	Şeffaflık	Rekabetçi politika danışma sistemlerine erişim	
Kurum rolü ve sorumluluklarda açıklık	Politika sürecinin meşruluğu	Kurum rolü ve sorumluluklarda açıklık	
Politika süreci ve paydaş konumları hakkında farkındalık	Devlet dışı aktörlerin politika sürecine katılımı	Örgütün hedeflere bağlılığı	
Politika girişimcilerinin varlığı	Bilgi toplama ve yayma sistemleri	Paydaş angajmanı	

**Tablo 15:** Veri Gruplarının Yöntem Bazında Dağılımı Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Görüşme ve odak grup görüşmesi için standartlaştırılmış açık uçlu görüşme formları hazırlanmıştır. Nitel araştırma yönteminin ana çıkış noktası araştırma problemine katılımcıların bakış açısından yaklaşabilmektir. Bu nedenle, katılımcıların gerçek yaşamla ilgili görüş ve değerlendirmelerinin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Bunun için de bu nitelikte çalışmaların açık uçlu sorularla yürütülmesi gerekliliğinin altı çizilmektedir (Gürbüz & Şahin, 2018: s. 430). Ayrıca, standartlaştırılmış açık uçlu görüşme yöntemi ile görüşmeci etkisi ve subjektif yargıların minimize edilmesi de sağlanmaya çalışılmıştır. Zira bu görüşme türünün güçlü yanlarından söz edilmekte ve

veriler üzerinde karşılaştırma yapmayı ve analizi kolaylaştırdığı vurgulanmaktadır (Yıldırım & Şimşek, 2011: s. 123).

Araştırma sürecine nitelik ve özellik bakımından çeşitlilik arz eden katılımcıların dahil edilmesi anlamına gelen maksimum çeşit örneklemesi yöntemi ile 23/01/2023 tarihinde Eyüpsultan Belediye Başkanı, 27/09/2022 tarihinde Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm Müdürü, 04/10/2022 Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli Şehir Plancısı, 11/10/2022 tarihinde Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli Mimar, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli bir personel ile 13/10/2022 tarihinde, 01/12/2023 tarihinde Belediye Meclisi İmar Komisyonu Başkanı, 05/04/2023 tarihinde İnsan Kaynakları Uzmanı, 04/04/2023 tarihinde Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nde görevli Endüstri Mühendisi, 31/03/2023 tarihinde Bilgi İşlem Müdürü, 12/07/2023 tarihinde İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü ve 28/12/2023 Hukuk İşleri Müdürü ile derinlemesine görüşme formatına uygun mülakat gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca, Eyüpsultan ilçesi İslambey Mahallesi'ndeki kentsel dönüşüm projesinin hak sahiplerinden altı kişi ile 27/11/2023 tarihinde, Saçak Parseller olarak adlandırılan Çırçır, Karadolap, Yeşilpınar, Akşemsettin ve Alibeyköy mahallelerini kapsayan alanda yürütülen kentsel dönüşüm uygulamasının hak sahiplerinden altı kişi ile 23/08/2023 tarihinde odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde toplamda 23 kişi ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerde kullanılan derinlemesine görüşme formatı gereği gerektiğinde alt sorular sorulmuş ve görüşme sonunda katılımcılara eklemek istedikleri farklı hususlar var ise ekleyebilecekleri belirtilmiştir.

Katılımcı isimleri etik gerekçelerden ötürü açıkça yazılmamıştır. Bunun yerine katılımcı isimleri için kodlar kullanılmıştır. Katılımcıların her biri görüşme öncesinde ses kaydı yapılacağı konusunda bilgilendirilmiş ve bu konuda onayları alınmıştır. Görüşmeler her bir katılımcı ile önceden randevulaşmak suretiyle, katılımcıların çalışma odalarında samimi bir ortamda gerçekleştirilmiştir. Katılımcılara görüşmelerin ortalama 1 saat sürdüğü bilgisi verilmiş, ancak görüşmeler için herhangi bir süre sınırlaması yapılmamıştır. Katılımcıların kayda alınmasını istemediği ifadeleri olduğunda kayıt işleminin durdurulacağı bilgisi ayrıca verilmiştir.



<b>Görüşme Yöntemi</b>	<b>Süre</b>	<b>Katılımcı Sayısı</b>	<b>Katılımcı Kodu</b>
Yüz yüze / Görüşme	38 dk.	1	B1
Yüz yüze / Görüşme	25 dk. 30 sn.	1	B2
Yüz yüze / Görüşme	21 dk. 24 sn.	1	B3
Yüz yüze / Görüşme	20 dk. 15 sn.	1	B4
Yüz yüze / Görüşme	45 dk. 21 sn.	1	B5
Yüz yüze / Görüşme	1 sa. 17 dk. 43 sn.	1	B6
Yüz yüze / Görüşme	32 dk. 03 sn.	1	B7
Yüz yüze / Görüşme	2 sa. 15 dk. 28 sn.	1	B8
Yüz yüze / Görüşme	1 sa. 48 dk. 17 sn.	1	B9
Yüz yüze / Görüşme	26 dk. 20 sn.	1	B10
Yüz yüze / Görüşme	30dk. 36 sn.	1	B11
Yüz yüze / Odak Grup Görüşmesi	2 sa. 05 dk.	12	V1-V12
<b>Toplam</b>	<b>677 dk.</b>	<b>23</b>	

**Tablo 16:** Katılımcılara Uygulanan Görüşme Yöntemi, Kod ve Süre Dağılımı Tablosu  
**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Katılımcıların hangi ünvanda görevde yaptıkları Tablo 16’da etik gerekçelerle gösterilmemiştir. Ancak yukarıda görüşme gerçekleştirilen ünvanlar açıklanmıştır. Buna göre, belediyenin kentsel dönüşüm politikaları konusunda bir şekilde görev ve sorumluluğu olan her düzeyden politika aktörü ile görüşülmesine özen gösterilmiştir. Böylelikle, farklı karar organlarından katılımcıların görüşleri ve farklı müdürlüklerde görev yapmakta olan katılımcıların görüşleriyle çeşitliliğin artırılması sağlanmıştır.

Belediyede fiilen görev yapmakta olan politika aktörü katılımcılara B1’den B11’e kadar, belediyenin kentsel dönüşüm politikalarına doğrudan muhatap olmuş odak grup görüşmesi katılımcılarına ise V1’den V12’ye kadar kodlar verilmiştir. Tablo 16’da

araştırmaya katılan katılımcılarla yapılan görüşmelerin her birinin süre olarak ne kadar sürdüğü gösterilmiştir. Bu veriler doğrultusunda araştırma kapsamında toplamda yaklaşık 12 saat süren görüşme gerçekleştirildiği hesaplanmıştır.

Döküman incelemesi yöntemi bu araştırmanın veriye dayandırılmasında kullanılan diğer yöntemdir. Creswell dökümanları nitel araştırmaların en değerli bilgi kaynağı olarak konumlandırmaktadır (2012/2020: s. 288). Bu kapsamda belediyelerin görev, sorumluluk ve yetkileri, mali kaynak ve insan kaynağı gibi temel kapasite bileşenlerinin anlaşılması açısından birincil kaynak konumundaki mevzuat incelenmiştir. İncelenen mevzuat içerisinde kanun ve yönetmelikler gibi normlar hiyerarşisinin hemen her kademesinden unsurlar bulunmaktadır. Bunun dışında belediyenin stratejik planı, performans programları, faaliyet raporları, bütçeleri, meclis karar tutanakları gibi kamusal dökümanlar incelemeye alınmıştır.

Çalışmada veri toplamak amacıyla başvurulan diğer yöntem gözlem tekniğidir. Bu teknik, araştırmaya konu alandaki insan, yer ve işleyiş gibi unsurları gözlemlemek suretiyle “açık uçlu ve ilk elden” veri toplama amacına yöneliktir. Gözlem tekniği katılımcı, katılımcı olmayan ve değişen gözlemsel şeklinde farklı rollerde yürütülebilmektedir (Creswell, 2012/2020: s. 277). Araştırılan alandaki faaliyetlere doğrudan dahil olan araştırmacı katılımcı gözlemci rolü ile gözlem yapabilmektedir. Gözlem yönteminin araştırılan alanda kişisel destek olmadan, dışarıdan biri olarak yer almasından kaynaklı acemilik gibi dezavantajlı yönünden söz edilmektedir.

Bu çalışmayı yürüten araştırmacının Eyüpsultan Belediyesi’nde 10 yıldan fazla bir süredir fiilen çalışıyor olmasının yukarıda açıklanan dezavantajlı yön bakımından fırsat sunduğunu söylemek mümkündür. Zira araştırmacı belediyedeki en üst düzey yönetici konumundaki belediye başkanı tarafından yönetilen koordinasyon toplantılarına uzun süredir katılmaktadır. Belediyenin karar organı olan belediye meclis toplantılarını da bizzat gözlemlemektedir. Bunun yanısıra araştırmacı, görevi gereği kentsel dönüşüm politikalarını yönlendiren politika aktörleri ile etkileşim halindedir.

### **3.3.4. Verilerin Geçerliliği ve Güvenilirliği: İnandırıcılık**

Nitel araştırmalar verilerin geçerlilik ve güvenilirliğini açıklamada nicel araştırmalardan ayrılmaktadır. Nicel araştırmalarda geçerlilik ve güvenilirlik analizi olarak adlandırılan işlemin karşılığı olarak nitel araştırmalarda verilerin inandırıcılığı analizi önerilmektedir.

Verilerin inandırıcılığı analizi için de “inanılrlık, güvenilebilirlik, onaylanabilirlik ve aktarılabirlik” şeklinde dört kriter sıralanmıştır. İnanırılığın gözlemlenebilmesinde “uzun süreli etkileşim, katılımcı teyidi ve uzman incelemesi”, güvenilebilirlik için “veri çeşitlemesi veya üçgenlemesi”, onaylanabilirlik açısından “denetleme yolu”, aktarılabirlik bakımından ise örneklem belirleme ile ilgili bir sistematığın varlığı sorgulanmaktadır (Başkale, 2016).

İnanılrlık meselesinin ilk kriteri olarak zikredilen uzun süreli etkileşim (prolonged engagement) gereksinimi araştırmacının, sosyal bağlamda daha iyi bir davranış, değerler ve sosyal ilişki anlayışı geliştirebilmesi amacıyla, katılımcılarla kendi kültür ve günlük yaşamlarında daha geniş zaman geçirmesini ifade etmektedir (Given, 2008: s. 690). Bu tanımlama bu araştırmadaki uzun süreli etkileşim kriteri yönünden değerlendirildiğinde, bu nitel araştırmada araştırmacı ile katılımcılar arasında uzun süreli etkileşimin söz konusu çıkarımı yapılabilmektedir. Zira araştırmacı, katılımcılarla uzun süredir aynı kurumda, aynı organizasyon şeması içerisinde fiilen çalışmaktadır. Yani araştırmacı ile katılımcılar arasındaki etkileşim yeterince geniş zamana yayılmış durumdadır.

Katılımcı teyidi (member cheks) nitel araştırmalarda inanılrlığın pekiştirilmesi amacıyla başvurulan diğer yöntemdir. Bu yöntem araştırmacının, araştırma kapsamında elde ettiği bulgular hakkında henüz kesinleşmemiş sonuçlara ulaşmasından sonra, katılımcılara bu bulgu ve sonuçları kontrol etmeleri ve geri bildirim yapmaları amacıyla tekrar başvurması suretiyle uygulanmaktadır (Given, 2008: s. 191). Burada mülakatlara veya odak grup görüşmesine katılan tüm katılımcılardan teyit alınması zorunluluğu yoktur. Nitekim katılımcı teyidi bir veya daha fazla katılımcıdan bulgu ve sonuçların doğruluğunu teyit etme sürecidir (Creswell, 2012/2020: s. 334).

Bu araştırma kapsamında da mülakatlara katılarak veri toplama sürecine dahil olan katılımcılardan ikisi ile katılımcı teyidi süreci işletilmiştir. Bu süreç içerisinde yapılan sözlü görüşmelerde, katılımcılara bulgular hakkında bilgi verilmiş ve yorumların gerçekçiliği ve temaların makuliyeti hakkında sorular sorularak bunlarla ilgili görüşleri tekrar alınmıştır.

Uzman incelemesi de inanılrlığı sağlamada kullanılan bir başka yöntemdir. Bu yöntem araştırmacının bir uzmana başvurarak araştırmanın tümü veya bir bölümü hakkında araştırmacının düşünceleri ile ilgili yorumlarını sunması ile gerçekleştirilmektedir. Burada önemli olan başvurulan uzmanın araştırma projesine bir şekilde dahil olmamış

olanlardan seçilmesi gerekliliğidir. Yani görüş verecek uzmanın projeden bağımsız veya bir başka deyişle proje dışından olması beklenmektedir (Given, 2008: s. 604 ve Creswell, 2012/2020: s. 334). Bu bağlamda, bu çalışma sürecinde araştırma yöntemleri konusunda uzmanlaşmış olan ve araştırmanın katılımcıları ile herhangi bir etkileşimi söz konusu olmayan Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU'ndan görüşme ve odak grup görüşmesinde kullanılacak sorular ve temalar hakkında elektronik posta yolu ile uzman incelemesi talep edilmiştir. Görüşme ve odak grup görüşmesi soru formlarına yine elektronik posta ile yazılı formatta gelen uzman görüşü doğrultusunda son şekilleri verilmiştir.

Nitel araştırmalarda güvenilebilirliğe katkı sunan yöntem olarak veri çeşitlemesi gösterilmektedir. Veri çeşitlemesi nitel araştırmadaki bulguları yöntem ve kaynak çeşitliliği ile dayanaklandırmaya işaret etmektedir. Yani katılımcı özelliklerinin çeşitlilik göstermesi, veri türlerinin farklılaşması veya veri toplamada farklı yöntemlerin bir arada kullanılması gibi uygulamalar veri çeşitliliğinin varlığının birer kanıtıdır (Creswell, 2012/2020: s. 334). Üçgenleme olarak da isimlendirildiği görülen veri çeşitlemesinin veri kaynaklı üçgenleme, araştırmacı üçgenleme, teori üçgenleme ve yöntem üçgenleme şeklinde farklı türleri bulunmaktadır (Başkale, 2016).

Bu çalışmada güvenilebilirliği sağlamak adına veri kaynaklı üçgenleme ve yöntem üçgenlemenin kullanılmasına özen gösterilmiştir. Şöyle ki, görüşme gerçekleştirilen katılımcılar arasında belediyenin en üst düzey karar alıcı ve bürokratlarından sokak seviyesi bürokratlarına kadar farklı statüde politika aktörüne ulaşılmıştır. Ayrıca, görüşülen katılımcılar arasında meclis üyeleri gibi siyasilerin ve bürokratların bulunması hasebiyle de çeşitlilik söz konusudur. Bununla birlikte belediyenin kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar da ayrı bir çeşitlilik unsuru olmuştur. Yöntem üçgenlemenin göstergesi ise mülakat ve odak grup görüşmesi ile birlikte döküman ve mevzuat incelemesinin bir arada yapılmış olmasıdır.

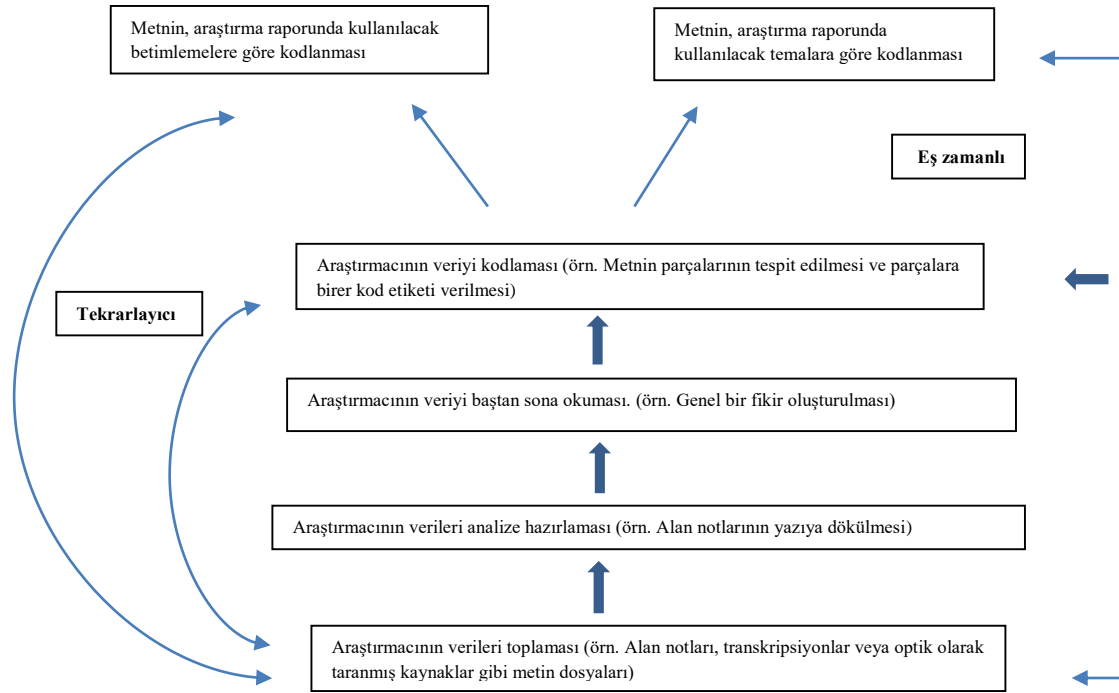
Nitel araştırmalarda onaylanabilirlik ilkesi denetleme yolu (audit trail) marifetiyle uygulanmaktadır. Bu tür çalışmalarda onaylanabilirliğin varlığı ham ve analiz edilmiş verilerin, tema, kod ve kategori gibi araçlarla bulguların oluşturulmasının, sistematik olarak bir yöntemin takip edilmiş olmasının ve kullanılan ölçeğin ne şekilde oluştuğunun sorgulanması ile açıklanmakta ve denetleme yolu bu şekilde gerçekleşmiş olmaktadır (Başkale, 2016). Bu çalışmanın bu gereksinimleri karşılayacak özellikleri olarak birkaç hususu saymak mümkündür. Öncelikle, ses kayıt cihazı verileri ve belediye tarafından

doldurulan tablolaştırılmış veriler gibi ham veriler önceden oluşturulan tema ve kategorilere göre analiz edilmiştir. Tema ve kategorilerin oluşumunda Wu, Ramesh ve Howlett'in geliştirdiği (2018) ve literatürde kabul görmüş politika kapasitesi taksonomisi büyük oranda etkili olmuştur. Soruların kesinleşmesi öncesinde gerçekleştirilen pilot görüşmeler de söz konusu ölçeğin gelişiminde fikir sunmuştur.

Aktarılabirlik ilkesi ise nitel araştırmalarda nicel araştırmalardaki genelleme ilkesinin yerini almaktadır. Nitel araştırmalarda nicel araştırmalarda olduğu gibi genellemeye ilişkin istatiki veriler sunma olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle de nitel araştırmalarda aktarılabirlik ilkesinin açıklanması örneklem seçimi ve katılımcıların özelliklerinin kapsamlı açıklaması suretiyle yapılmaktadır (Başkale, 2016). Bu çalışmada aktarılabirliği vurgulamak adına olasılıklı olmayan amaçlı örneklem esasına göre yapılan örneklem seçimindeki mantıksal örgü ve katılımcıların nitelikleri detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

### **3.3.5. Verilerin Analizi**

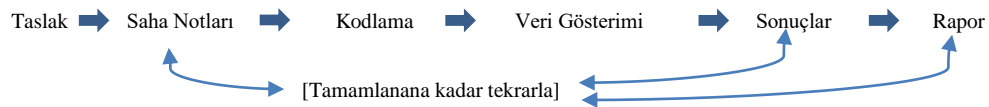
Bu çalışma kapsamında elde edilen verilerin analizinde betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Bu tercihte, çalışmanın, Wu, Ramesh ve Howlett tarafından politika kapasitesi ile ilgili ortaya konulan kavramsal çerçeveye dayanması ve bu çerçeve kapsamında tema ve kategoriler seti niteliği arz eden bir politika kapasitesi taksonomi tablosunun hazırda bulunması etkili olmuştur. Zira, aşağıda açıklandığı üzere, betimsel analiz yöntemi, analiz sürecinde veri toplama öncesinde bir taslağın söz konusu olması durumunda kullanılabilir. Bu yöntemde, verilere göre tema ve kategoriler oluşturulmamakta, elde edilen veriler, önceden var olan taslaktaki uygun yerlere işlenmektedir.



**Şekil 4:** Nitel veri analiz süreci

**Kaynak:** Creswell, 2012/2020: s. 307

Şekil 4’te nitel veri analizinde genel olarak izlenen aşamalar gösterilmektedir. Ancak, bu aşamalar dizisinin mutlaka Şekil 4’te gösterilen sıralamaya göre devam etmesi gerektiğini öngören genel bir kural bulunmamaktadır. Yani, nitel veri analizi, yöntem olarak belirli bir ilkenin hatlarıyla sınırlandırılmış değildir. Analizde kullanılacak teknik ve aşamaların sıralamasında çeşitlilik söz konusudur. Miles ve Huberman’ın nitel veri analizi için geliştirdiği sekiz temel yöntemden biri olan “Önceden yapılandırılmış vaka” (prestructured case) modeli de bu çeşitliliğin göstergelerinden biridir. Bu modelin temel vurgusu, şayet araştırmacının elinde açık bir kavramsal çerçeve, nispeten daha belirli araştırma soruları ve net bir şekilde tanımlanmış örneklem planının bulunması halinde, veri analizi sürecinin bir vaka taslağı ile başlayabileceği şeklindedir. Bahsi geçen taslak, üzerine verilerin işleneceği bir iskelet olarak nitelendirilmektedir (Miles & Huberman, 1994: s. 84).



**Şekil 5:** Önceden Yapılandırılmış Vaka Modeli Sıralaması

**Kaynak:** Miles & Huberman, 1994: s. 85

Şekil 5’te süreç aşamaları görselleştirilen ‘önceden yapılandırılmış vaka’ modeli, bu çalışmada veri analizi için tercih edilen betimsel analiz modeliyle de uyumluluk arz etmektedir. Zira, dört aşamalı betimsel analiz sürecinin ilk aşaması kavramsal çerçeveye dayandırılmış bir taslağın veya çerçevenin oluşturulmasıdır. Diğer üç aşama ise, verilerin tematik çerçeveye uygun olarak işlenmesi, bulguların tanımlanması ve bulguların yorumlanması şeklinde devam etmektedir (Baltacı, 2019). Burada tarif edilen sıralamaya uygun olarak, bu çalışmadaki betimsel analiz süreci aşağıda açıklandığı şekilde takip edilmiştir:

**1- Tematik çerçevenin oluşturulması:** Wu, Ramesh ve Howlett’in politika kapasitesi taksonomisi, buradaki betimsel analiz süreci için tematik çerçeve olarak kullanılmıştır. Bahse konu taksonomi tablosu veri işleme açısından kullanışlı kategori ve temalar içermektedir. Bu nedenle, kodlardan temalar, temalardan da kategoriler oluşturma uygulamasına ihtiyaç duyulmamıştır.

<b>Tema</b>	<b>Alt Tema</b>	<b>Kategoriler</b>
Analitik Kapasite	Bireysel Analitik Kapasite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politika analizi ve değerlendirilmesinde bilgi ve beceri sahibi olmak</li> <li>• Analitik yönlü insan kaynağından yararlanma</li> <li>• Bilgi toplama ve analizi için donanım ve süreçlerin varlığı</li> <li>• Organizasyonun kanıta dayalı politika ilkesine bağlılığı</li> <li>• Bilgiyi toplama ve yayma sistemleri</li> <li>• Rekabetçi politika danışma sistemlerine erişim (çeşitlilik)</li> <li>• Katı politika analizi ve değerlendirmesi için siyasal destek</li> </ul>
	Örgütsel Analitik Kapasite	
	Sistemsel Analitik Kapasite	
Operasyonel Kapasite	Bireysel Operasyonel Kapasite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yönetim işlevlerinde bireysel uzmanlaşma</li> <li>• Organizasyonun hedeflere bağlılığı</li> <li>• Mali kaynakların ve insan kaynağının kullanılabilirliği</li> <li>• Kurum içi koordinasyon (iç süreç koordinasyonu)</li> <li>• Performans yönetimi</li> </ul>
	Örgütsel Operasyonel Kapasite	

	Sistemsal Operasyonel Kapasite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdari hesap verebilirlik</li> <li>• Kurumlar arası koordinasyon</li> <li>• Politika topluluk ve ağlarının uyumu</li> <li>• Kurum rolü ve sorumluluklarında açıklık</li> </ul>
Siyasal Kapasite	Bireysel Siyasal Kapasite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politika süreci ve paydaş konumları hakkında farkındalık sahibi olmak</li> </ul>
	Örgütsel Siyasal Kapasite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İletişim, müzakere ve uzlaşma becerilerine sahip olmak</li> </ul>
	Sistemsal Siyasal Kapasite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politika sürecinin meşruluğu</li> <li>• Paydaş angajmanı süreçleri</li> <li>• Anahtar politika yapıcılara erişim</li> <li>• Politikaların siyasal sorumluluğu</li> <li>• Hükümete / kuruma güven</li> <li>• Devlet dışı aktörlerin politika sürecine katılımı</li> <li>• Politika girişimcilerinin varlığı</li> </ul>

**Tablo 17:** Betimsel Analiz İçin Baz Alınan Tema ve Kategoriler Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 17’de de görülebileceği üzere, politika kapasitesi için belirlenen analitik, operasyonel ve siyasal şeklinde isimlendirilen temaların her biri bireysel, organizasyonel ve sistemsal olarak alt temalara ayrılmıştır. Wu, Ramesh ve Howlett’in politika kapasitesi taksonomisi içerisinde 25 kategoriye yer verilmiştir. Tablo 17’de bu kategorilerin motamot çevirisine yer verilmiştir. Ancak bu çalışmada tekerrüre düşmemek ve sofistike bir tematik çerçeve sunmamak amacıyla, Wu vd.’nin 2015 tarihli makalelerinde yer alan açıklamalar da göz önünde bulundurularak, analiz sürecinde bu kategorilerden bazıları bir kategoride birleştirilmiş ve tek bir başlık altında her biri ile ilgili analiz ve değerlendirme yapılmıştır.

Bu hususa açıklık getirmek gerekirse, sistem seviyesinde analitik kapasite ile ilgili Wu, Ramesh ve Howlett’in kategorizasyonunda yer verilen 3 başlığın tamamı politika süreçlerinde kullanılan bilgisayar yazılımları ile ilgilidir. Bunların biri bilgi toplama ve toplanan bilgiyi işleyerek karar mekanizmalarına sunma rolü bulunan sistemlerin varlığına, diğeri bu sistemlerin çeşitliliğine, sonuncusu ise bu sistemlerin politika sonuçlarını analiz etme ve değerlendirmede politika aktörlerine verdiği siyasal desteğe işaret etmektedir. Her biri yazılım sistemleri ile ilgili olan bu üç konunun tek bir başlık



altında değerlendirilmesinin daha bütüncül bir tablo sunacağı düşünülmüştür. Sonuç olarak, üç genel tema içerisinde toplamda 16 kategoride veri analizi yapılmıştır.

**2- Verilerin Tematik Çerçeveye Yerleştirilmesi:** Bu aşamada görüşme ve odak grup görüşmelerinde elde edilen ses kayıtlarının çözümlemesi yapılmıştır. Ortaya çıkan metinler detaylı bir şekilde okunmak suretiyle düzenlenmiştir. Düzenlenmiş metinler üzerinde, bulguların değerlendirilmesi aşamasında doğrudan alıntılanmasında fayda görülen kısımlar işaretlenmiştir.

**3- Bulguların Tanımlanması:** Bir önceki aşamada düzenlenen veriler burada tanımlanmıştır. Bu kısımda, gerektiğinde doğrudan atıflar kullanılmıştır.

**4- Bulguların Yorumlanması:** Bu aşama tanımlı verilerin açıklandığı, birbirleriyle ilişkilendirildiği ve anlamlandırıldığı aşamadır (Baltacı, 2019). Dolayısıyla, bu kısımda gerek görüşme ve odak grup görüşmesi notları, gerekse de bilgi talebi tablosundaki veriler, birbirlerini destekleyecek şekilde, bir bütün olarak ele alınmış ve yorumlanmıştır.

### **3.3.6. Politika Kapasitesi Taksonomisinin Operasyonelleştirilmesi**

Operasyonelleştirme yerli literatürde işlemselleştirme olarak da anılmaktadır. Operasyonelleştirme, araştırma konusu ile ilgili tüm faktörler hakkında belirli kavramlar geliştirme işi olarak gösterilmektedir. Bu işlem belirsiz ve muğlak kavramları ölçülebilir detaylı açıklamalara dönüştürmek amacıyla yapılmaktadır (Arun vd., 2022). Kavram hakkında işlemselleştirme söylemini tercih eden bir başka araştırmada ise “kavramların gözlemlenebilir sosyal etkinlikler halinde ifade edilmesi” tanımlaması tercih edilmiştir. Kentleşme gibi soyut kavramların ölçülebilir kılınmasının, bunlara ilişkin göstergelerin belirlenmesi ve somut ölçülebilir değişkenler şeklinde ifade edilmesi ile mümkün olduğu söylenmektedir (Şavran, 2012: s. 132). Bir örnek vermek gerekirse, iq testi zeka kavramının operasyonelleştirilmiş halidir. Bunun gibi politika kapasitesi de operasyonelleştirme işlemine tabi tutulması gereken soyut kavramlardan biridir.

Wu, Ramesh ve Howlett tarafından geliştirilen politika kapasitesi endeksinin operasyonelleştirilmesi amacıyla literatürde yapılmış bir çalışma bulunmaktadır. Ancak bu çalışmada yer alan operasyonelleştirme tablosuna bakıldığında, daha çok devletin politika kapasitesine odaklı bir çalışma olduğu çıkarımı yapılabilmektedir. Örneğin, sistemsel analitik beceri bileşeninin göstergeleri olarak gayri safi yurt içi hasıla içerisinde eğitime ayrılan bütçe ve QS Dünya Üniversiteleri Sıralamalarında üniversite ve mezun

sayıları baz alınmıştır. Organizasyonel analitik beceri kısmında ise elektronik gazete ve haber kanalı sayıları ile e-yönetişim seviyesi gösterge kabul edilmiştir (Lodhi, 2018).

Devletin politika kapasitesine odaklanarak oluşturulmuş verilerle, yerel yönetim kategorisinde yer alan belediyelerin politika kapasitesini değerlendirmek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle, bu çalışmada belediyelerin politika kapasitesi analizi için, yerel yönetimler göz önünde bulundurularak, farklı göstergeler kullanılmıştır.

<b>Kavram</b>	<b>Karakteristik</b>	<b>Gösterge</b>
Bireysel Analitik Kapasite	Politikanın özü ve analitik teknikler hakkında bilgi ve donanım	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kentsel dönüşümde görevli mimar, mühendis, şehir plancısı sayısı,</li> <li>- Kentsel dönüşümde görevli personelin mezuniyet durumları,</li> <li>- Kentsel Dönüşüm bölümünde yüksek lisans veya doktora yapmış personel sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm sertifikasına sahip personel sayısı,</li> <li>- Kentsel dönüşüm hakkında hizmet içi eğitim sayısı</li> <li>- Daha önce yürütülmüş bir kentsel dönüşüm projesine dahil olan personel sayısı</li> </ul>
Organizasyonel Analitik Kapasite	İstihdam ilkeleri, veri toplama donanımları ve kanıta dayalı politika ilkesine kurumun uyumu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kentsel dönüşüm sürecinde görev alan personelin liyakat bakımından konu ile uyumu</li> <li>- Stratejik planda insan kaynakları yönetim sistemi ve çalışanların mesleki gelişimi ile ilgili stratejik hedeflerin varlığı</li> <li>- İnsan kaynağı yetkinlik analizine dair performans göstergesi tanımlama</li> <li>- Kentsel dönüşümde istihdam edileceklere yönelik kişilik envanteri uygulaması</li> <li>- Kentsel dönüşümde istihdam edileceklere yönelik beceri envanteri uygulaması</li> <li>- Norm kadro cetvelinde kentsel dönüşüm uzmanı ünvanının bulunması</li> <li>- Farklı statüde kentsel dönüşüm uzmanı ünvanlı personel çalıştırabilme serbestisi</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kentsel dönüşüm politikalarında değerlendirilecek verilerin toplanması için kullanılan donanımlar</li> <li>- Kurumda kanıta dayalı politika ilkesinin geçerliliği, kanıta dayalı hizmet sunmaya dair stratejik hedef varlığı</li> </ul>
Sistemsel Analitik Kapasite	Bilgi toplama, analiz etme, yayma, politika önerisi sunma ve politika değerlendirmesi işlevlerini yürüten çeşitli otomasyon sistemleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bulut bilişim sistemleri</li> <li>- Veri yönetim sistemleri</li> <li>- Belge yönetim sistemleri</li> <li>- Veri madenciliği yazılımları</li> <li>- İçerik yönetim sistemleri</li> <li>- Sosyal medya ve internet platformları</li> <li>- Coğrafi bilgi sistemleri</li> <li>- Büyük veri analizi</li> </ul>
Bireysel Operasyonel Kapasite	Liderlik ve yönetim becerileri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Üst yönetici eğitim durumu</li> <li>- Karar organındaki bireylerin eğitim durumu</li> <li>- Üst yöneticinin yönetsel deneyimi</li> <li>- Karar organındaki bireylerin yönetsel deneyimi</li> <li>- Misyon ve vizyon belirleme</li> <li>- Hedef ve strateji belirleme</li> <li>- Bütçe yapma</li> <li>- Organizasyon şeması oluşturma</li> <li>- Görev dağılımı ve imza yetkileri yönergesi</li> <li>- Performans takibi</li> </ul>
Organizasyonel Operasyonel Kapasite	Hedef belirleme ve bu hedeflere bağlılık, bütçe tahsis edebilme ve kullanabilme serbestisi, iç koordinasyon, performans yönetim sistemi ve idari hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratejik planda kentsel dönüşüme dair hedeflerin varlığı,</li> <li>- Hedeflerin tüm iç paydaşlarca bilinmesi</li> <li>- Strateji Geliştirme Müdürlüğü/Birimi varlığı</li> <li>- Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü varlığı</li> <li>- Kentsel dönüşüm projelerine ayrılan bütçe tutarı, bu konuda harcama yapabilme yetkisi</li> <li>- Kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasına ayrılan bütçe tutarı / bu konuda harcama yapabilme yetkisi</li> <li>- Kentsel dönüşüm için personel tahsis etmede kısıtla karşılaşmamak / personel gider oranı</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kentsel dönüşüm ile ilgili birimlerin koordinasyonu</li> <li>- Performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması / çıktı-sonuç değerlendirmesi</li> <li>- Basit organizasyon yapısı (müdürlük sayısı, teknik birimlerin aynı başkan yardımcısına bağlı olması)</li> <li>- Hedeflerde tutarlılık</li> <li>- Koordinasyon toplantısı (türleri ve sayıları)</li> <li>- Kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili iş akış şeması (tüm kuruma bildirilmesi)</li> <li>- Veri koordinasyon merkezi</li> <li>- Kentsel dönüşüm politikalarında rol alanlara yönelik etkili iletişim ve kriz yönetimi eğitimi sayısı</li> <li>- İç denetim Birimi varlığı</li> <li>- İç Denetçi kadrosu doluluk oranı</li> <li>- Teftiş Kurulu Müdürlüğü varlığı</li> <li>- Teftiş Kurulu'nun üst yöneticiye bağlılığı</li> <li>- Müfettiş kadrosu doluluk oranı</li> <li>- Kentsel dönüşüm işlemlerinin iç denetçilerce denetlenme sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm işlemlerinin Teftiş Kurulu'na denetlenme sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm işlemlerinin Mülkiye Teftiş Kurulu'na denetlenme sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm işlemlerinin Mahalli İdareler Kontrolörleri'nce denetlenme sayısı</li> </ul>
Sistemsel Kapasite	Operasyonel	<p>Kurumlararası koordinasyon, politika ağlarının uyumu ve kurum rolü ve sorumluluklarının belirginliği</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- E-yazışma projesi (Kep entegrasyonu ile yapılan yazışma sayısı)</li> <li>- ARAAD sisteminin kullanılması</li> <li>- Farklı kurumlarla ortak hedefler (kentsel dönüşüm strateji belgesi)</li> <li>- Farklı kurum kaynaklarının kentsel dönüşüm uygulamalarında müşterek kullanılması / ortak ihale ile rezerv konut üretebilme yetkisi</li> <li>- Kurumlar arası koordinasyon toplantısı sayısı</li> <li>- Ulusal mahalli idare birliklerine üyelik</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mahalli idare birliklerinin kentsel dönüşüm konusunda koordinasyon toplantı ve etkinliği sayısı</li> <li>- Kurum rolü ve sorumluluklarının açıklığı</li> <li>- Kurum yetkilerinin kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirilmede yeterliliği</li> <li>- Büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyesine yapılan kentsel dönüşüm uygulaması yapma yetki devri sayısı</li> <li>- ÇŞİDB tarafından ilçe belediyesine yapılan kentsel dönüşüm uygulaması yapma yetki devri sayısı</li> <li>- Riskli yapı tespiti yetkisi</li> </ul>
Bireysel Siyasal Kapasite	Paydaşların konumları hakkında fizibilite analizi ve iletişim, müzakere ve uzlaşma becerileri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politika aktörlerinin paydaş belirleme, angajman ve katılım süreçleri hakkındaki görüş ve değerlendirmeleri,</li> <li>- Kentsel dönüşüm ile ilgili hizmet standartları tablosu</li> <li>- Kentsel dönüşüm alanında rol alanlara yönelik vatandaşla etkili iletişim eğitimi sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm çalışanlarının iletişim şekli ile ilgili şikayet sayısı</li> </ul>
Organizasyonel Kapasite	Siyasal Politika sürecinin meşruiyeti (şeffaflık, yargı organlarına karşı hesap verebilirlik vd.), paydaş angajmanı ve üst seviye politika yapıcılara erişim	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kentsel dönüşüm stratejisi belirleme sürecinde yapılan kamuoyu anketi</li> <li>- Kentsel dönüşüm irtibat bürosu sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm konusunda vatandaşlarla yapılan bilgilendirme toplantıları</li> <li>- Kentsel dönüşüm konusunda think tank, STK, meslek odaları vb. oluşumlarla yapılan görüşmeler</li> <li>- Üniversitelerden alınan görüşler</li> <li>- Kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili bilgi edinme mekanizmalarının varlığı</li> <li>- Kentsel dönüşüm strateji belgesinin yayımı</li> <li>- Meclis gündemi, toplantı tarihi ve yerinin ilanı</li> <li>- İhtisas komisyonlarının toplantı gündemi, tarihi ve yerinin ilanı</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meclis kararlarının gerekçe ve dayanaklarıyla ilanı</li> <li>- Stratejik plan, faaliyet raporu, performans programının yayınlanması</li> <li>- Mali durum beklenti raporunun yayınlanması</li> <li>- Bütçe kesin hesabının yayınlanması</li> <li>- Denetim raporlarının yayınlanması</li> <li>- Açık veri portalı (veri seti sayısı)</li> <li>- Hizmet envanteri ve hizmet standartlarının kamuoyu ile paylaşılması</li> <li>- Eşitlik ilkesine uyum (kentsel dönüşüm politikalarında objektif finansman modellerinin kullanılması)</li> <li>- Kentsel dönüşüm işlemlerinde başvuru hukuki görüş sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm politikaları hakkında muhataplar tarafından açılan dava sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm ile ilgili şikayet sayısı</li> <li>- Uluslararası organizasyonlara üyelik</li> <li>- Kentsel dönüşüm alanında uluslararası organizasyonlarla proje ortaklığı sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm projeleri için alınan hibe sayısı, tutarı</li> <li>- Üst düzey politika aktörlerine ulaşım imkan ve araçları (halk meclisi sayısı, randevu talebi karşılama oranı, saha notları, Başkanın katıldığı canlı yayınlar, e-posta vd.)</li> <li>- Başkana ulaşılabilirlikten memnuniyet oranı</li> </ul>
Sistemsal Siyasal Kapasite	Kamunun güven verme potansiyeli, yeterli mali kaynakların varlığı, siyasal hesap verebilirlik, katılımcılık ilkelerinin geçerliliği	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belediyelere Kentsel dönüşüm politikalarından kaynaklı siyasal sorumluluk yüklenmesi</li> <li>- Sayıştay denetimi (kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili)</li> <li>- KDK denetimi (kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili)</li> <li>- Belediye meclisinin denetim yolları (faaliyet raporunu değerlendirme, soru vd.)</li> <li>- Önceki uygulamaların durumu</li> <li>- 5 yıllık ortalama bütçe açığı</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 yıllık toplam borç stoğu</li> <li>- Borçlanma kısıtının olmaması (finansal sağlık)</li> <li>- Kalite Belgeleri (ISO 9001, 10002)</li> <li>- Vatandaş memnuniyet skorları</li> <li>- Çalışan memnuniyeti skorları</li> <li>- Kent konseyinden gelen politika önerisi sayısı</li> <li>- Kentsel dönüşüm hizmetlerine gönüllü katılım</li> <li>- Politika girişimcisi çalışmaları</li> </ul>
--	--	--

**Tablo 18:** Politika Kapasitesinin Operasyonelleştirilmesi Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesinin yeterli olup olmadığı problemine odaklanmış bu çalışmada analiz için 9 farklı bağımlı değişken kullanılmıştır. Bunlar; bireysel analitik kapasite, organizasyonel analitik kapasite, sistemsel analitik kapasite, bireysel operasyonel kapasite, organizasyonel operasyonel kapasite, sistemsel operasyonel kapasite, bireysel siyasal kapasite, organizasyonel siyasal kapasite ve sistemsel siyasal kapasite şeklindedir. Bu bağımsız değişkenlerin her biri için Tablo 18’de gösterildiği şekilde bağımsız değişkenler belirlenmiştir. Bağımlı değişkenler için belirlenen bağımsız değişkenlerin sayıları ilgisine göre 4’ten 25’e kadar çeşitlilik göstermiştir. Bu matematiksel modelleme işleminde her bağımsız değişkenin değeri eşit kabul edilmiştir.

Toplanan verilerin değerlendirilmesi neticesinde değişkenlerin her biri için evet (✓), hayır (x) ve kısmen şeklinde işaretleme yapılmıştır. Evet denen değişken sayısı  $e_d$ , toplam değişken sayısı  $t_d$  şeklinde tanımlanmıştır. Şayet  $e_d$ ,  $t_d$ ’nin %50’sinden fazla ise ‘makul’, düşük ise ‘yeterli değil’ şeklinde sonuç ifadeleri kullanılmıştır.

$$\text{Eğer } E_d > T_d \times \frac{1}{2} : \text{Makul}$$

$$\text{Eğer } E_d < T_d \times \frac{1}{2} : \text{Yeterli Değil}$$

Yukarıda politika kapasitesi taksonomisinin matematiksel modellemesi için oluşturulan formül yer almaktadır. Bu formüle bir örnek ile açıklık getirmek gerekirse, bireysel analitik kapasite için belirlenen 6 göstergenin en az 3,5’i evet olarak işaretlenebiliyorsa bireysel analitik kapasite için ‘makul’ tanımlaması yapılmıştır. Bu mantıkla, analiz sürecinde 9 farklı bağımlı değişken için bu formül işletilmiştir. Bu şekilde, analize

nesnellik katabilmek adına bir matematiksel model oluşturulmuştur. Nitekim, bir gerçekliğin matematik terminolojisinden yararlanılarak taklit edilmesine olanak tanıyan matematiksel modelleme ekolü, “herhangi bir fenomeni veya olaylar arasındaki ilişkiyi, matematiksel desenler vasıtasıyla matematik dilinden açıklama işlem ve süreci” olarak tanımlanmaktadır (Tutak & Güder, 2014).

### **3.4. Nitel Verilerden Elde Edilen Bulgular ve Değerlendirme**

Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesini keşfetmeye odaklanmış bu çalışmada elde edilen bulgular, tematik çerçeve olarak baz alınan politika kapasitesi taksonomisindeki temalar ve her bir tema içerisinde bulunan kategoriler ışığında hazırlanan sorular ve sondalar marifetiyle yürütülen görüşme ve odak grup görüşmesi notları ile bilgi talebi formu ve yer yer döküman incelemesi sonucunda elde edilen verilerin birlikte analiz edilmesinin birer ürünüdür. Bulguların tanımlanması ve yorumlanması işlemleri aynı başlıklar altında gerçekleştirilmiştir. Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm politikalarına odaklanılarak, analitik kapasite, operasyonel kapasite ve siyasal kapasite temaları altında 15 kategoride analiz ve değerlendirme yapılmıştır.

#### **3.4.1. Analitik Kapasiteye İlişkin Bulgu ve Değerlendirmeler**

Analitik sözcüğü kavram olarak ‘çözümlemeli’ anlamına gelmektedir. Çözümlemeli iş üretme biçimi, bir konu veya sorun hakkında tahlil yapabilme, çeşitli verilerden yola çıkarak çözüme ulaşabilme kabiliyetini gerektirmektedir. Bu yetkinlik, sadece kurum ve organizasyonların bünyelerindeki gerçek kişilerde değil, aynı zamanda bizzat kurum ve organizasyonların kendilerinde de bulunması beklenen yetkinliklerden biridir. Bu nedenle, analitik kapasite konusu, bireylerin analitik zekası veya veri okuryazarlığı ve organizasyonların iş zekasını tahlil edecek şekilde iki ayrı bölümde ele alınmıştır.

##### **3.4.1.1. Analitik Yönlü İnsan Kaynağından Yararlanma**

Analitik yönlü insan kaynağı, bir anlamda veri okuryazarı denilebilecek politika aktörlerinin politika tasarımında rol almasını ifade etmektedir. Nitekim, analitik düşünme ve veri okuryazarlığına dair tanımlar büyük oranda örtüşmektedir. Analitik düşünme, farklı bilgileri parçalara ayırıp işlemek suretiyle, bir problemi analiz etme ve çözüm



bulma yöntemidir. Veri okuryazarlığı da veriyi anlama ve kararları bilgi ile desteklemede etkili bir şekilde kullanma becerisi olarak tanımlanmaktadır (Mandinach & Gummer, 2013: 30-37'den aktaran Wolff vd., 2016).

Wu vd. bu kategoride, politika analizinde bilgi ve beceri konusuna vurgu yapmıştır. Politika analizi, kamu politikası, politika süreci veya her ikisinin bileşenlerinin tetkik edilmesi ve politika kararlarının neden ve sonuçlarının araştırılmasıdır. Politika analizi, bir problemi değerlendirmede ve bu problemin çözümünde ele alınacak alternatif yolları düşünmede ihtiyaç duyulan verileri toplamak amacıyla çok farklı disiplinlerden farklı yöntemleri kullanabilmeyi gerektirmektedir (Kraft & Furlong, 2018: s. 45). Politika analizi, karar alıcılardan ziyade, karar alıcılara doğruları söylemekle sorumlu olanlarda bulunması beklenen bir beceri olarak ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla, politika analizi, teknik bilginin yanısıra politika konusu ile ilgili sosyolojik, ekonomik vb. açılardan çıkarım yapabilme ve eleştirel düşünebilmeyi de gerektirmektedir.

Ayrıca, bir politika sorunu hakkında gerektiğinde artırıcı veya rasyonel politikalardan hangilerinin faydalı olacağını yorumlayabilmek için, o konuda daha önce uygulanmış olan alternatif modeller hakkında bilgi sahibi olunması da bir başka gereksinimdir. Böylelikle, toplam insan kaynağını oluşturan bireylerin eğitim durumları ve iş konularıyla ilgili sertifika programları gibi eğitim programlarına katılımları, toplam iş tecrübesi süreleri ve daha önce tasarım ve uygulama sürecinde fiilen yer aldıkları politika sayısı, politika analizindeki yetkinlikleri bakımından önem arz etmektedir. Yanı sıra, insan kaynakları alanında, çalışanların veya çalıştırılacak olanların analitik yönlerini test etmek amacıyla kişilik ve beceri envanteri verileri de bu beceri türünün birer indikatörü olarak kullanılmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, bu kategori içerisinde Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm politikaları için istihdam ettiği politika aktörlerinin eğitim durumları, kentsel dönüşüm uzmanlığı sertifikası vb. gibi konu ile ilgili sertifikalara sahip personel sayısı, daha önce bir kentsel dönüşüm uygulamasında görev almış personel sayısı, kişilik envanteri ve beceri envanteri gibi uygulamaların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve bu konuda belediyeyi bağlayıcı bir mevzuat hükmünün varlığı araştırılmıştır. Bu hususlar bireysel analitik kapasite konusunda yeterli görülmüştür. Nitekim, politika analizindeki başarı algısı göreceli bir olgu olarak sunulmaktadır. Kimilerine göre bir politika analizinin başarılı olduğunun kabulü için, karar alıcının, politika analistinden tavsiye istemesi ve

analiz doğrultusunda sunulan tavsiyeyi uygulamış olması yeterlidir. Kimilerine göre ise politika analistinın daha önce uygulanmamış yeni ve ilgi çekici bir fikri politika alternatifi olarak sunması ve bir politika olarak uygulanmasına katkıda bulunması bir başarı göstergesidir (Radin, 2013: s. 5).

Eyüpsultan Belediyesi, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri'nde C16 grubunda yer almaktadır. Bu grupta yer alan belediyeler kendi bünyelerinde 142 teknik personel çalıştırabilmektedir. Bu kapsamda çalıştırılabilecek teknik personel kadro ünvanları içerisinde mimar, mühendis, restoratör, şehir plancısı, peyzaj mimarı, iç mimar gibi ünvanlar yer almaktadır. Eyüpsultan Belediyesi'nin de içerisinde yer aldığı bu gruptaki belediyelerin İmar ve Şehircilik Müdürü bulundurması norm kadro yönetmeliğinin gereği iken, Kentsel Dönüşüm Müdürü görevlendirmesi ihtiyardır. Bunun haricinde belediye, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, kendisine bağlı kuruluş, işletme veya müesseseler bünyesinde de personel çalıştırma yoluna gidebilmektedir. Bu durumda yukarıda açıklanan yöntemden farklı olarak belediyeyi bağlayan bir ünvan listesi bulunmamaktadır. Yani belediye, belediye şirket personeli adı altında kendi iradesiyle belirleyeceği ünvanlarda personel çalıştırma imkanına sahiptir. Bu çalışmanın odaklandığı kentsel dönüşüm konusu temelinde açıklanacak olursa, belediye, memur, sözleşmeli veya belediye bünyesinde sürekli işçi statülerinde kentsel dönüşüm uzmanı ünvanıyla personel çalıştıramamaktadır. Zira, norm kadro yönetmeliğinde bu isimde bir ünvana yer verilmemiştir. Buna karşın, belediye iştirak personeli statüsünde, kentsel dönüşüm uzmanı ünvanlı personel çalıştırılmasının önünde engel bulunmamaktadır.

“Belediye şirket işçisi statüsünde çalıştıracağımız personeller için ünvan belirlemede bizi kısıtlayan herhangi bir bağlayıcı kural yok. Yani kentsel dönüşüm uzmanı diye bir ünvan belirleyebiliriz. Ancak ünvanlara göre ücret belirleme konusunda sorunlar yaşanabildiği için, ünvan çeşitliliğini mümkün olduğunca minimum seviyede tutmaya çalışıyoruz” (B10).

B1, Eyüpsultan Belediyesi'nde kentsel dönüşüm politikalarında rol alan uzman personeller ile ilgili “ellerindeki işler bittiğinde, bizim personelimiz bana göre İstanbul'un en tecrübeli birimini oluşturuyor olacak” şeklinde kanaat sunmuştur. Eyüpsultan Belediyesi'nin 2022 yılı faaliyet raporunda yer alan verilere göre belediye ve belediye iştirakinde toplam 2579 kişi çalışmaktadır. Bunların 279'u memur, 94'ü sözleşmeli

personel, 27'si işçi, 2179'u ise belediye iştirak personeli statüsündedir. Yani belediye çalışanlarının %84'ü belediye iştirak personeli statüsündedir. Aynı verilerde, çalışanların 227'sinin ön lisans, 481'inin lisans, 90'ının ise lisansüstü eğitim seviyesinde olduğu bilgisi paylaşılmaktadır (2023: s. 34). Bu çalışmanın veri toplama materyallerinden biri olan Bilgi Föyü'nde yer alan verilerde ise Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde 2023 yılı itibariyle toplam 35 görevli çalışan olduğu, bunlardan 6' sının mimar, 5'inin inşaat mühendisi, 4'ünün şehir plancısı olduğu görülmektedir. Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde çalışanların eğitim durumlarına ilişkin diğer veriler Tablo 19'da gösterilmiştir.

1	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü personel sayısı	35
2	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde lisans mezunu personel sayısı	23
3	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli mimar sayısı	6
4	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli inşaat mühendisi sayısı	5
5	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli şehir plancısı sayısı	4
6	Kentsel dönüşüm uzmanlığı sertifikasına sahip personel sayısı	-
7	Kentsel Dönüşüm bölümünde yüksek lisans veya doktora yapmış personel sayısı	3
8	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde kentsel dönüşüm bölümü haricinde bir bölümde lisansüstü eğitim seviyesindeki personel sayısı	1
9	Daha önce bir kentsel dönüşüm uygulamasında görev almış personel sayısı	4

**Tablo 19:** Eğitim Durumu ve Ünvana Göre Personel Sayıları Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Üniversitelerde, farklı politika türlerinin analizi, farklı finansman modellerinin ele alınması gibi konuları içerecek şekilde kentsel dönüşüm politikalarına odaklanmanın, lisanstan ziyade lisansüstü eğitim seviyesinde başladığını ifade etmek mümkündür. Bu nedenle, kentsel dönüşüm bilim dallarının yüksek lisans ve doktora programlarından mezuniyetin, durum ve şartlara uygun politika tasarlamada, uygulamada ve değerlendirmede bireysel analitik yönden olumlu etkisi olduğu değerlendirilebilir. Nitekim, Kentsel Dönüşüm ve Planlama isimli yüksek lisans programı “çeşitli sebeplerle dönüşüm sürecine giren kentsel işlev alanlarının toplumsal, ekonomik, politik dönüşüm süreçlerinin mekansal etkilerinin yasal, yönetsel ilişkiler bağlamında tartışılması ve planlama çalışmalarının bu yaklaşımla gerçekleştirilmesi” çerçevesinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, kentsel dönüşüm politikaları aşamalarında görevli personelin kentsel dönüşüm bölümünde lisansüstü eğitim almaları yönünde teşvik edilmesi ve kentsel dönüşüm uzmanlığı ünvanının gereksinimlerinden biri olarak, bu alanda ‘lisansüstü eğitim yapmış olmak’ şeklinde bir tercih sebebi tanımlanması hususları birer tavsiye olarak sunulabilir.

Politika analizi ve değerlendirmesinde becerinin göstergelerinden biri de spesifik politika konularına odaklı sertifika ve eğitim programlarıdır. Kentsel dönüşüm politikaları için de ‘Kentsel Dönüşüm Uzmanlığı’ sertifika programları yürütölmektedir. İstanbul Üniversitesi Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi tarafından organize edilen Kentsel Dönüşüm Uzmanlık Sertifika Programı’nın içeriğine bakıldığında, kentsel dönüşüm konusunun, iletişim, hukuk, ekonomi, müteahhit – kat maliki ilişkileri gibi farklı boyutlarıyla ele alındığı görölmektedir. Program içerikleri doğrultusunda, kentsel dönüşümde bireysel analitik kapasite inşası veya bu kapasitenin geliştirilmesi bakımından, belediyelerin, kentsel dönüşüm uzmanı ünvanında istihdam edileceklerde kentsel dönüşüm uzmanlığı sertifikasına sahip olmaları şartını da aramalarında fayda bulunduğu ifade edilebilir (İstanbul Üniversitesi ..., t.y.). Yanısıra, halihazırda belediyelerin kentsel dönüşüm ile ilgili politika süreçlerinde çalışanların bu sertifika programlarına yönlendirilmeleri de analitik kapasiteye katkı sunacak bir uygulama olarak ele alınabilir.

Bireylerin politika analitiğini saptamada kullanılan bir başka yöntem de mantık soruları, sıralama ve dizme sorularından oluşan test formatındaki beceri envanterleridir. Bu tür envanterler genelleştirilmiş olabildiği gibi, her ünvana özel olarak da dizayn edilebilmektedir.

“Beceri envanteri diyebileceğimiz bir test uygulamamız var. Mühendis, mimar, şehir plancısı gibi teknik ünvanların tamamı için aynı beceri envanterini uyguluyoruz. Kentsel dönüşüm projelerinde görev yapanlar için uyguladığımız ayrı bir beceri envanteri uygulamamız yok. Uyguladığımız envanter şekil tamamlama gibi mantık soruları üzerinden analitik düşünme seviyesi hakkında fikir sunuyor.” (B10).

Ünvan ve pozisyonların gereksinimleri farklılık gösterebilmektedir. Kentsel dönüşüm politikalarının belirli bir oranda iletişim becerisi gerektirmesi bunun bir örneği olarak gösterilebilir. Katılımcı anlatımlarının kodlarına göre, Eyüpsultan Belediyesi, personel istihdamında analitik düşünme becerisini ölçmeye yönelik envanter uygulamaktadır. Ancak, kentsel dönüşüm projelerinde görev alanlar için özel envanter uygulanmadığı dile edilmiştir.

Organizasyon seviyesinde analitik kapasitenin gereksinimlerinden biri de analitik kapasitesi makul durumda olan bireyleri istihdam etmeye ve mevcut çalışanların analitik kapasitesini geliştirmeye odaklı kurumsal vizyona sahip olmaktır. Bu açıdan, Eyüpsultan Belediyesi’nin genel strateji ve vizyonunun temel dokümanı niteliğinde olan Stratejik

Plan'ı incelenmiştir. Kurumun 2020-2024 Stratejik Plan'ında "belediyemizde insan kaynakları yönetim sistemini etkinleştirmek ve çalışanların meslekî gelişimini sağlamak" şeklinde stratejik hedef belirlendiği görülebilmektedir. Söz konusu planda, bu stratejik hedef için 9 farklı performans göstergesine yer verilmiştir. Bunlar içerisinde 'yapılan/planlanan eğitim sayısı' ve 'sertifikalandırılan personel sayısı' şeklindeki göstergeler, burada açıklanan konu bakımından dikkat çekmektedir.

#### **3.4.1.2. Politika Verilerini Toplama, İşleme ve Yayma Sistemleri**

Kurumların analitik kapasitesi, bilgi toplama, analiz etme ve bunları yayma işlevlerinde kullanılacak donanım, süreç ve sistemlerin varlığına dayandırılmıştır. Bilgisayarlar, veri depolama aygıtları ve ağ bağlantısı temel veri toplama donanımlarındandır. Veri toplama, verinin temizlenmesi ve düzenlenmesi, veri analizi, analiz edilen verilerin karar verme aşamasında kullanılması ve geribildirim ise bu konunun süreç boyutunun bileşenleridir. Bulut bilişim sistemleri, veri yönetim sistemleri, belge yönetim sistemleri, veri madenciliği yazılımları, içerik yönetim sistemleri, sosyal medya ve internet platformları ise veri toplama ve yayma amacıyla kullanılan sistemlerdir. Kentsel dönüşüm politikalarında kullanılacak verilerin toplanması ve analiz edilmesi için ise imar ve harita verileri, nüfus ve sosyo-ekonomik veriler, çevresel veriler, yapısal ve altyapı verileri, trafik ve ulaşım verileri ve ekonomik ve mali verilerin toplandığı coğrafi bilgi sistemleri kullanılmaktadır.

Belediyeler donanım ve yazılım ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre mal ve hizmet alımı şeklinde karşılayabilmektedir. Aynı zamanda, belediye hizmetlerinde kullanılacak yazılım ve sistemlerin inşası için personel de istihdam edebilmektedir. Zira, norm kadro ilke ve standartlarında bu alanla ilgili mühendis ve programcı kadrolarına yer verilmiştir. Dolayısıyla, belediyelerin bilgisayar mühendisi ve yazılım mühendisi çalıştırma olanağı bulunmaktadır. Belediyelerin kurumsal analitik kapasitesine yönelik katılımcı beyanlarından ve bilgi talep föyüne işlenen verilerden şu bulgulara ulaşılmıştır:

Eyüpsultan Belediyesi'nde 3 bilgisayar mühendisi ve 6 programcının görev yapmaktadır. Bu teknik personellerin kentsel dönüşümde kullanılacak sistemlerle ilgili, istenilmesi halinde, yazılımsal işlemler gerçekleştirme potansiyelleri bulunduğu ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm politikalarının yürütülmesi sürecinde kullanılan 20 bilgisayar, 2 server,

1 veri depolama aygıtı, 1 kameralı drone, 3 tablet ve 3 tarayıcı bulunmaktadır. Bilgisayarlarda kullanılan ağ bağlantısının yanısıra tabletlerin de her biri ağ bağlantısına sahiptir. Bu tabletler aracılığıyla veri toplanması işlemi bir katılımcı tarafından şu şekilde açıklanmıştır:

“Tabletlerle tespit elemanları sahaya çıkıyor, bununla ilgili Bakanlık bir eğitime de davet etmişti bizi. Birer tablet veriliyor. Bu tabletlerde bir uygulama arayüzü var. Bu arayüzün kendi içerisinde, arka planında bir takım puanlamaları var. Size birtakım sorular soruyor. Bina kaç yaşında, şu yaşında. Yaşını girince zaten neye göre yapıldı, ruhsatlı mı ruhsatsız mı? Ruhsatsız ise o zaman negatif bir şey bu, zaten hiçbir şeyden geçmemiş, bu bina riskli. Çatlaklar var mı? Kolon sayısı nedir? Nasıl bir giriş sistemi var? Nasıl bir döşeme sistemi var? Hangi nitelikleri taşıyor? Nasıl bir zemin üzerinde? Gibi bölümlere verileri kayıt edip onayladığı zaman göze dayalı bir ölçüm gerçekleşmiş oluyor. Bunu bir inşaat mühendisi veya bir mimar yapıyor. Kaydettiği anda bakanlığın sistemine düşüyor bu veriler” (B9).

Organizasyonların kanıta dayalı politika ilkesi ile ilgili ortaya koydukları kurumsal bakış açısı organizasyon seviyesinde analitik kapasitenin bir bileşenidir. Bu konuyla ilgili belirlenmiş stratejik hedef ve bu hedefe bağlı performans göstergeleri organizasyonel vaat veya bağlılık (commitment) olarak değerlendirilebilir. Bu doğrultuda, Eyüpsultan Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Plan'ına bu zaviyeden bakılmıştır. Plan'da “bilgi ve iletişim teknolojileri destekli, yenilikçi yaklaşımlar ile sunduğumuz hizmetlerin kalite ve etkinliğini arttırmak” şeklinde bir stratejik hedef yer almaktadır. Bu hedef için 11 farklı kalem performans göstergesi bulunmaktadır. Bunların içerisinde “cbs tabanlı iç portal oluşturulması”, “cbs tabanlı mobil uygulama geliştirilmesi” ve “vatandaşa yönelik mobil uygulama geliştirilmesi” şeklinde ifade edilen göstergeler kanıta dayalı politikaya kurumsal adaptasyon konusunda dikkat çekmektedir.

Belediyelerde bir karar destek sistemi olarak coğrafi bilgi sistemleri kullanmaktadır. Kurumsal analitik kapasitenin süreç boyutunu büyük oranda sistemler işletmektedir. Eyüpsultan Belediyesi'nde kentsel dönüşüm ile ilgili veri süreçlerini yönetmek amacıyla, Netcad ve Arcgis isimli sistemler kullanılmaktadır. Katılımcılar bu sistemlerin kentsel dönüşüm politikalarının veriye dayandırılmasında büyük oranda yeterli olduğunu dile getirmişlerdir. Bununla birlikte, bu sistemler tarafından optimum model olarak önerilen modelin her durumda uygulanamadığı, bazen modellere insan müdahalesinin gerekli olabildiği de belirtilmiştir:

“Kentsel dönüşüm alanında üç farklı veri depolama ve analiz sistemi kullanılıyor. Arcgis, Netcad ve KDM. Bunlardan Arcgis bana göre dünyanın en iyi coğrafi bilgi sistemidir. Veri ile ilgili süreçlerin tamamının bu sistemde gerçekleştirilmesi mümkündür. Veri toplamayı da, düzenlemeyi de, verileri analiz edip karar vericilere yöntem önermeyi de bu program ile gerçekleştirebilirsiniz. Bunun dışında, KDM, yani Riskli Yapı Takip Sistemi ile riskli yapılar için ödenecek kira yardımı sürelerinin başlangıcı ve bitişi takip edilebiliyor. Ayrıca iş zekası uygulaması olarak kullanmakta olduğumuz veriye dayalı kent yönetim sistemi de bir tür veri madenciliği fonksiyonu icra ediyor. Süperset isimli bu uygulama ile kentsel dönüşüm politikalarında kullanılabilecek demografik yapıdan, çevresel verilere kadar birçok veri depolanmaktadır. Buna entegre ettiğimiz farklı uygulamalar da var. Bunlarla da örneğin kentsel dönüşüm ile ilgili vatandaşlar tarafından en fazla talep gelen mahalle ve sokak bilgileri analiz sürecine dahil edilebiliyor” (B7).

“CBS tarzı sistemleri tabi ki bütün belediyeler gibi biz de kullanıyoruz. Buralardan veriler çekiyoruz. Bu verilerin analitik okumasını gerçekleştiriyoruz. Harita işlemleri için nedcad, şehir planlama için Arcgis kullanıyoruz. Tabi model önerme konusunda tamamen bu programlara bağlı kaldığımızı, insan müdahalesinin söz konusu olmadığını söyleyemem. Çünkü kanaatin ortaya çıkmasında her zaman matematiksel hesaplar tutmayabiliyor. Yani farklı dinamiklerden dolayı bazen sahada 1, 2 den büyük olabiliyor” (B9).

Eyüpsultan Belediyesi tarafından tasarlanan bir kentsel dönüşüm proje kitapçığında, 1 katılımcı tarafından (B8) Arcgis sistemi marifetiyle gerçekleştirildiği ifade edilen analizler bölümünün yer aldığı incelenmiştir. Bu bölümde, ulaşım bağlantıları analizi, yerleşime uygunluk analizi, doluluk-boşluk analizi, arazi kullanım analizi, mülkiyet analizi, rayiç bedel analizi ve yapı kalitesi-ruhsat analizinin yer aldığı görülmektedir. Yerleşime uygunluk analizinde, yeraltı suyu, topografik konum, dolgu miktarının değişkenliği nedeniyle deprem tehlikesi nedeniyle yapılaşma öncesinde bölgesel çapta önlem alınmasının zorunlu olduğu tespiti yapılmıştır. Bu analizler sonucunda bir dönüşüm modeli önerisi getirilmiştir. Modelle ilgili 4 farklı finansman senaryosunun ele alındığı ve en gerçekçi ve uygulanabilir olanına ilişkin değerlendirme yapıldığı görülmektedir.

§2.4.2.1’de belediyelerin büyük veri toplama ile ilgili kullandığı bilişim sistemleri açıklanmıştır. Yine aynı bölümde internet siteleri ve sosyal medya hesaplarının da birer büyük veri kaynağı olduğu vurgulanmıştır. Belediyelerin yayınladığı faaliyet raporlarında

sosyal medya kanallarından alınan bu nitelikteki bilgilere dair sayısal verilere yer verilmektedir. Örnek vermek gerekirse, Zeytinburnu Belediyesi'nin sosyal medya üzerinden 1731 başvuru aldığı (2022a: s. 125), Büyükçekmece Belediyesi'nin 790 başvuru aldığı (2022: s. 157) bu belediyelerin 2021 yılı faaliyet raporlarında beyan edilmiştir. Tabii, bu verilerden vatandaşların sosyal medyada doğrudan belediyelere hitaben yaptığı paylaşımların dikkate alındığı çıkarımını yapmak mümkündür. Tabii, büyük veri, çok çeşitli kaynaklardan alınan büyük miktarda veriyi hızlı bir şekilde analiz etmek için, insan ve teknolojiyi kullanmak suretiyle, karar alma ile ilgili sezgileri sunma süreci olarak tanımlanmaktadır (Kalyvas & Overly, 2015: s. 1). Büyük veri analizi ise sosyal medyadan doğrudan kuruma iletilen bir şikayeti ilgili birime iletmenin çok ötesinde bir işlemdir. Bu işlem, kuruma hitaben yazılmamış paylaşımlardaki verileri de toplayıp, bu verilere dayanarak, sezgisel sonuç ve çıkarımlar üretme ve karar alıcılara bu çıktılar doğrultusunda politika tavsiyesinde bulunma vizyonunu içermektedir.

#### **3.4.1.3. Değerlendirme**

Bu bölümde ele alınan verilerin değerlendirilmesinde, öncelikle, belediyelerin hangi ünvanlarda personel çalıştırabileceği bakımından bağlayıcı nitelik arz eden norm kadro yönetmeliğinde 'kentsel dönüşüm uzmanı' ünvanının eksikliği göze çarpmaktadır. Bunun için norm kadro cetvelinin, İstanbul gibi kentsel dönüşüm ihtiyacı konusunda öne çıkan illerde faaliyet gösteren belediyelerin bulunduğu bölümünde, kentsel dönüşüm uzmanı ünvanına yer verecek şekilde düzenleme yapılması gerekmektedir. Bu ünvanın gereksinimleri olarak da bu alanda asgari çalışma süresi veya bizzat görev alınan proje sayısı, lisansüstü eğitim veya kentsel dönüşüm uzmanlığı sertifikasına sahip olmak şartlarından en az birinin tanımlanmasında fayda bulunmaktadır.

Bununla birlikte, belediyelerde, kentsel dönüşüm birimlerinde halihazırda istihdam edilen teknik personelin de kentsel dönüşüm bölümlerinde lisansüstü eğitime yönelmeleri veya kentsel dönüşüm uzmanlığı sertifika programlarına katılmaları yönünde teşvik edici uygulamalara da gidilmesi gerektiğini ifade etmek de mümkündür. Son olarak, ilgili mevzuatta, kentsel dönüşüm ünvanı için özelleştirilmiş beceri envanterlerinin de belediyelerde bu politikaların oluşumuna ve uygulamasına katılacak çalışanların belirlenmesinde bir araç olarak kullanılmasını teşvik eden ve hatta zorunlu kılan düzenlemelere yer verilmelidir.



Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda, Eyüpsultan Belediyesi'nde kurumsal analitik kapasite ile ilgili bir altyapının kurulmuş olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir. Katılımcılar veri toplamada kullanılacak donanımların temini veya yetersizliği ile ilgili herhangi bir soruna işaret etmemiştir. Katılımcıların anlatımları, kurumda kentsel dönüşüm konusunda kanıta dayalı politika oluşturma ile ilgili bir farkındalık bulunduğu kanaatini güçlendirmektedir. Veri toplama ve karar alıcılara öneri sunma sistemlerindeki çeşitlilik de bu konudaki rekabetçilik şartının karşılandığını göstermektedir.

Sistem seviyesinde analitik kapasite ile ilgili genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, bilişim sistemleri ve diğer tüm büyük veri kaynakları organizasyonun içerisindeki bireylerin analitik zekasından bağımsız bir şekilde, organizasyonun kendine özgü zekasını inşa etmenin birer aracıdır. Bunların etkin kullanılması, buralardan kaynaklanan verilerin hızlı bir şekilde analiz edilmesi ve politikalara sistematik tarzda yön vermesinin, kurumun daha rasyonel kamu politikaları oluşturmaya, dolayısıyla da politika kapasitesine olumlu yönde katkıda bulunması kuvvetle muhtemeldir. İstanbul'daki ilçe belediyelerinin kurumsal hafızayı inşa etmede coğrafi bilgi sistemleri, kent bilgi sistemleri ve çeşitli yönetim bilgi sistemlerini kullandığı, ancak özellikle sosyal medya başlığı altında sıralanabilecek kaynakları büyük veri analitiğine uygun bir şekilde yönetmek anlamında henüz yolun başında olduğunu ifade etmek mümkündür.

	Gösterge	Gösterge Karşılama Oranı/ Durumu
Bireysel Analitik Kapasite	Kentsel dönüşümde görevli, mimar, mühendis, şehir plancısı sayısı	✓
	Kentsel dönüşümde görevli personelin mezuniyet durumları	✓
	Kentsel dönüşüm bilim dalında lisansüstü eğitim yapmış personel sayısı	✓
	Kentsel dönüşüm sertifikasına sahip personel sayısı	x
	Kentsel dönüşüm politikaları ve finansman modelleri hakkında hizmet içi eğitim sayısı	x
	Daha önce yürütülmüş bir kentsel dönüşüm projesinde bizzat görev almış personel sayısı	✓
Organizasyonel Analitik Kapasite	Kentsel dönüşümde görev alan personelin liyakat bakımından konu ile uyumu	✓
	Stratejik planda insan kaynakları yönetim sistemi ve çalışanların mesleki gelişimi ile ilgili stratejik hedeflerin varlığı	✓
	İnsan kaynağı yetkinlik analizi uygulamasına dair performans göstergelerinin varlığı	x
	Kentsel dönüşümde istihdam edileceklere yönelik kişilik envanteri uygulaması	✓
	Kentsel dönüşümde istihdam edileceklere yönelik beceri envanteri uygulaması	x
	Norm kadro cetvelinde kentsel dönüşüm ünvanının bulunması (memur veya sözleşmeli memur statülerinde kentsel dönüşüm uzmanı çalıştırabilme serbestisi)	x
	Belediye şirket işçisi statüsünde kentsel dönüşüm uzmanı ünvanlı personel çalıştırabilme serbestisi	✓
	Kentsel dönüşüm politikalarında değerlendirilebilecek verilerin toplanması için kullanılan donanımlar	✓
	Kurumda kanıta dayalı politika ilkesine bağlılık, kurumun bu konudaki taahhütleri (konu ile ilgili stratejik hedef ve performans göstergelerinin varlığı)	✓
Sistemsel Analitik Kapasite	Bulut bilişim sistemleri (sunucu vs.)	✓
	Veri yönetim sistemleri	✓
	Belge yönetim sistemleri	✓
	Veri madenciliği yazılımları	x
	İçerik yönetim sistemleri	✓
	Sosyal medya ve internet platformları	✓
	Coğrafi bilgi sistemleri	✓
	Büyük veri analizi	x

**Tablo 20:** Analitik Kapasite Durum Değerlendirme Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda, § 3.3.6’da mantığı açıklanan matematiksel modele göre, bağımsız değişkenler hakkında ‘evet’ veya ‘hayır’ şeklinde işaretlemeler yapılmıştır. Bunun sonucunda analitik kapasitenin gerek bireysel, gerek organizasyonel gerekse de sistem seviyelerinde makul durumda olduğu çıkarımı yapılabilmektedir.

### **3.4.2. Operasyonel Kapasiteye İlişkin Bulgu ve Değerlendirmeler**

Operasyonel kapasite bir kurumun işlevsel becerileri ile ilgili bir söyledir. Bir kuruluşun, faaliyetlerini yerine getirebilmesi ve önceden belirlenen sonuçlara ulaşma becerisini değerlendirmek için tasarlanmış bir ölçütler dizisi olarak tanımlanmaktadır (Moore, 2013: s. 12). Wu, Ramesh vd. bu kapasite türünü de bireysel, örgütsel ve sistemsel boyutlarda ele almıştır. Bireysel boyutta, karar organlarını teşkil eden bireylerin planlama, koordinasyon vd. gibi yönetim işlevlerinde uzmanlaşmaları gözetilmektedir. Politika kapasitesi örgütsel boyutta, hedeflere bağlılık, mali kaynaklar ve insan kaynağı, iç koordinasyon ve idari hesap verebilirlik ilkeleri yönünden değerlendirmeye alınmaktadır. Sistemsel boyutta ise farklı kurumlar ve politika ağları ile uyum ve koordinasyon ve kurumun rol ve sorumluluklarındaki açıklık parametreleri belirleyici kabul edilmektedir. Performans esaslı program bütçe ilkesinin performans yönetimi ile bütçe arasında güçlü bir bağlantı kurmasından dolayı, belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarında uyguladığı performans yönetim sistemine ilişkin değerlendirmeler mali kaynakların tahsisi ile ilgili bölümde yapılmıştır.

#### **3.4.2.1. Yönetim İşlevlerinde Uzmanlaşma**

Fayol, yönetim faaliyetini “geleceği tahmin etme veya planlama, örgütleme, işler açısından olabilecek en makul koordinasyonu sağlama ve kontrol etmek” şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanımlı oluşturan bileşenlerde daha sonra değişikliğe gidilerek koordinasyon sağlama gereksinimi koordinasyonu da kapsayan yürütme/yönelme işlevi ile ikame edilmiştir. Planlama; ileriye dönük bir projeksiyonun varlığını, örgütleme; kurumun gerek insan kaynağının gerekse de bütçesinin oluşturulmasını, yürütme; kurumun tüm faaliyet ve unsurlarının harmonize edilmesini, kontrol; kurumun önceden belirlenmiş hedeflere ulaşma potansiyelinin takibini gerektirmektedir (1916/2013: 31). Esasen, yönetim işlevlerindeki uzmanlık veya liderlik becerilerinin ölçümü için nicel araştırmalarda kullanılan bazı ölçekler bulunmaktadır. Ancak, zaman yönetimi

bakımından, bu çalışma kapsamında yönetim işlevlerinde uzmanlaşmanın birer göstergesi olarak, karar alıcı konumunda olan bireylerin eğitim seviyeleri, deneyimleri, belirlenmiş birer misyon ve vizyonlarının olup olmadığı, uzun vadeli hedefler ve bu hedeflerin gerçekleşmesi için stratejiler belirleyip belirlemedikleri, bu hedefler için bütçe ve insan kaynağı tahsis edebilme becerileri, organizasyonun hedeflere uygun bir şekilde dizayn edilip edilmediği, yetki devri uygulaması, performans takibi, politika analizi ve kanıta dayalı politika anlayışına verilen önem hususları araştırılmıştır.

§ 2.4.2.1.'de belediye organlarının, yönetimin temel fonksiyonları açısından karşılaştırmalı değerlendirmesi yapılmıştı. Bahsi geçen bölümde de belirtildiği üzere, yönetimin işlevleri bakımından belediye organları içerisindeki başat aktör belediye başkanıdır. Çünkü belediye başkanı, belediye idaresinin başı olarak, belediyeyi sevk ve idare eden, yöneten, belediyenin kurumsal stratejisini oluşturan, politikaları planlayan, bütçeyi ve performans kriterlerini hazırlayan, uygulayan, izleyen ve değerlendiren mercidir. Bu nedenle, belediye başkanının yönetim işlevlerindeki uzmanlığı, belediyenin politika kapasitesi bakımından nispeten daha fazla önem arz etmektedir.

Eyüpsultan Belediyesi'nde üst düzey yönetici niteliğindeki belediye başkanının eğitim durumu ve deneyiminde, yönetim işlevleri uzmanlığı bakımından, SWOT analizde belediyenin güçlü yanlarına eklenebilecek hususlar gözlemlenmektedir. Eyüpsultan Belediye Başkanı iktisat fakültesi mezunudur. Bu fakültenin müfredatında yönetimin temel işlevlerini konu edinen dersler bulunmaktadır. Eyüpsultan Belediye Başkanı'nın özgeçmişine deneyim yönünden bakıldığında, Belediye Başkanı'nın yerel yönetim alanı içerisinde 1994 yılından bu yana, kesintisiz bir şekilde, yönetici sıfatıyla yer aldığı görülmektedir. Bu süre içerisinde, Eyüpsultan Belediyesi, Kağıthane Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde belediye meclisi üyesi, İBB'nde Meclis Bütçe ve Tarife Komisyonu Başkanı, Eyüpsultan Belediyesi'nde Başkan Yardımcısı ve Encümen Başkanı, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde Genel Sekreter Yardımcısı, Erzurum Büyükşehir Belediyesi ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nde Genel Sekreter olarak görev yapmıştır. Dolayısıyla, çeşitli yerel yönetimlerde oldukça uzun süreli bir yöneticilik tecrübesi söz konusudur.

Belediyenin karar organı olan belediye meclisinin, belediye başkanı tarafından hazırlanan stratejik planı ve performans kriterlerini, kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili olabilecek imar plan ve programlarını kabul eden, borçlanmaya karar veren yapısıyla, belediyenin

danışma organı olan encümenin ise bunlarla ilgili meclise görüş sunan niteliğiyle, her ne kadar ikincil de olsa yönetim işlevleri bakımından rolleri bulunmaktadır. Bu nedenle, belediye meclisi ve encümen üyelerine dair yönetim işlevleri uzmanlığı göstergeleri de önem arz etmektedir.

İlköğretim	0	-
Ortaokul	1	%2,70
Lise	21	% 56,75
Üniversite/Yüksekokul	12	%32,43
Lisansüstü	3	%8,10

**Tablo 21:** Meclis Üyeleri Eğitim Durumu Tablosu

**Kaynak:** YSK, t.y.b.

Tablo 21’de Eyüpsultan Belediyesi’ndeki Belediye meclisi üyelerinin eğitim durumları sayısal olarak gösterilmiştir. Buna göre, meclis üyelerinin %56’sı lise, % 41’i lisans ve lisansüstü eğitim seviyesine sahiptir. Belediye meclisi üyelerinin özgeçmişleri incelendiğinde, belediye meclisinde mühendis, avukat, planlama ve proje hazırlama uzmanı, işletmeci ve STK yöneticilerinin üye olarak yer aldığı görülmektedir. Bazı meclis üyelerinin belediyeçilik deneyimlerinin 10 yıl ila 30 yıl arasında değiştiği de incelenmiştir. Belediye Encümeni üyelerinin ise %58’i lisans ve lisansüstü, %43’ü lise mezunudur. Encümen üyelerinin yarısının, Eyüpsultan Belediyesi’nde 20 yılın üzerinde iş tecrübesine sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve Marmara Belediyeler Birliği (MBB)’nde belediyelere yönelik eğitim programları düzenleyen akademiler bulunmaktadır. TBB Eğitim Müdürlüğü, belediye personelinin yanısıra belediye başkanları ile meclis üyelerinin de eğitim ihtiyaç analizini gerçekleştirmek ve buna göre hazırlanan eğitim programlarını uygulamakla görevlidir. TBB, faaliyet raporları marifetiyle eğitim faaliyetlerine ilişkin detayları açıklamaktadır. TBB’nin 2019 Faaliyet Raporu’nda, belediye meclisinin görev ve sorumlulukları, stratejik plan ve yönetim becerileri başlıklı

eğitimler verildiği belirtilmektedir (2019: 68-77). 2020 Faaliyet Raporu'nda, meclis üyelerine yönelik eğitim, 2020 yılında, belediye meclisinin ve komisyonların görevleri içerikli eğitim programı düzenlendiği, eğitime 663 meclis üyesinin katıldığı, ancak bu meclis üyelerinin hangi belediyelerden olduğunun belirtilmediği incelenmiştir (2020: 90). TBB'nin 2019-2022 yılları arasında, yönetimin işlevlerine ilişkin düzenlediği eğitim programlarının katılımcıları bölümünde İstanbul'daki ilçe belediyelerinin ismine rastlanamamaktadır. Faaliyet raporlarında katılımcı belediye isimleri belirtilmeyen eğitim programları açısından bu hususun farklılık gösterebileceğini belirtmek de gerekmektedir.

Eyüpsultan Belediyesi'nde yürütülen yönetim işlevlerinin planlama boyutunda stratejik plan ve kentsel dönüşüm strateji belgesi değerlendirilmesi gereken dökümanlar niteliğindedir. Eyüpsultan Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planı'nda kentsel dönüşüm konusu "sürdürülebilir şehir ve kapsayıcı yaşam alanları" gelişim ekseninde ele alınmıştır. Planda, bu politika alanı ile ilgili stratejik amaç ve stratejik hedefin açıklandığı hedef kartı düzenlenmiştir. Bu hedef kartında belediyenin kentsel dönüşüm ile ilgili stratejik amaç ve stratejik hedefi şu şekilde ifade edilmiştir:

"Stratejik Amaç: Kentsel yaşam ihtiyaçlarının karşılandığı, insanların bir arada mutlu yaşadığı, erişilebilir bir kent planlamak,  
Stratejik Hedef: İlçenin kentsel bütünlüğünü sağlamaya yönelik, köhnemiş alanlarda, kentsel yenileme ve dönüşüm çalışmaları yapmak" (Eyüpsultan Belediyesi, 2019: s. 99).

Kentsel dönüşüm ile ilgili hedef kartında yer alan performans göstergeleri ve beş yıllık hedefler hakkındaki değerlendirmeler sonraki bölümlerde yapılacaktır.

Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm projeksiyonunun kapsamlı bir şekilde ortaya konulduğu esas döküman Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'dir. Belediyenin kentsel dönüşüm konusundaki yol haritasını yansıtan bu dökümanın içeriğinde, mevcut dönüşüm alanlarının durumu, arz talep dengesinin tespiti ve sosyal ve ekonomik yapının analizini kapsayan bir kent bütünü analizi, dönüşüm alanlarının önceliklendirilmesi, yasal dayanağın belirlenmesi, finansman yönteminin belirlenmesi, kentsel dönüşüm uygulama takviminin oluşturulması ve tasarım ilkelerinin belirlenmesi şeklinde ana başlıklar yer almaktadır. Mülakat gerçekleştirilen 3 katılımcı kentsel dönüşüm strateji belgesinin plan niteliğine vurgu yapmıştır. Kentsel dönüşüm projelerinin hangi sıralamaya göre

uygulamaya konulacağıının bu planda saptanan önceliklere göre belirlendiği ifade edilmektedir.

“Tüm ilçe genelinde binlerce insana yapmış olduğumuz anketler, okumalar, araştırmalar, bilimsel makaleler vs.’lerin göz önünde bulundurulmasıyla, her şeyin bir süreç içerisinde değerlendirildiği ve puanlamalarla, bir takım matrislerle değerlendirildiği, aynı zamanda niceliksel bir şekilde değerlerin ortaya konulduğu bir çalışmamız var. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi. İki senelik çalışma neticesinde ortaya çıkan kentsel dönüşüm strateji belgesinde her alan için yapılması gerekenler belli, her birinin önem derecesi belli” (B9).

“Kentsel dönüşüm strateji belgemizi yaptık, onaylattık. Orada kısa, orta ve uzun vadede müdahale etmemiz gereken alanlarımızı, önceliklerimizi belirledik.” (B6).

“Kentsel dönüşüm strateji belgesi Eyüpsultan’ın nihai risk haritasını içeriyor. Risk haritasına göre de bir plan dahilinde ilçeyi öncelik sırasına ve uygulama etaplarına ayırıyor” (B9).

Eyüpsultan Belediyesi’nde yürütülen yönetim işlevlerinin örgütlenme boyutunda, kurumun organizasyon şeması, bu şema içerisinde kentsel dönüşüm politikaları açısından uzmanlaşmış, bütçe ve insan kaynağı tahsis edilmiş bir birime yer verilip verilmediği hususları incelenmiştir.

Örgütlenme becerisinin gereksinimlerinden biri iş bölümü ve uzmanlaşmayı sağlamak olduğundan, belediyelerde kentsel dönüşüm müdürlüğünün varlığı bu bakımdan önemli görülmüştür. Esasen, kentsel dönüşüm müdürlükleri “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümlerine göre belediyelerin zorunlu olarak organizasyon şemalarına dahil edecekleri müdürlüklerden biri değildir. Nitekim, İstanbul’daki 39 ilçenin 16’sında Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü bulunmaktadır. 19 ilçede Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’ne verilmemiştir. Kalan 3 ilçede ise Kentsel Tasarım Müdürlüğü’nün tercih edildiği görülmektedir. Eyüpsultan Belediyesi, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü kurmak suretiyle kentsel dönüşüm politikaları temelinde uzmanlaşmaya giden belediyelerden biridir. Belediyede bu müdürlük, 2019 yılının Nisan ayında, Belediye Meclisinin 2019/26 sayılı kararıyla kurulmuştur. Mühürsüz bir harcama birimi olarak Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nün var olması ise müdürlüğün kullanımına sunulmuş bütçeden ve norm kadrodan söz edilebileceğinin göstergesidir. Müdürlüğe ayrılan mali kaynak ve insan kaynağı ile ilgili ayrıntılı değerlendirmeler § 3.5.2.3’te yapılmıştır.

Örgütlenme işlevi yetki ve sorumlulukların hiyerarşik bir düzen içerisinde belirlenmesini, hiyerarşi içerisinde yer alan birimlere konu ile ilgili yetkililerin atanmasını gerektirmektedir. Eyüpsultan Belediyesi'nin kurumsal hiyerarşisi içerisinde kentsel dönüşüm faaliyetlerini yürütecek birim ile Belediye Başkanı arasında bir Başkan Yardımcısı ve Kentsel Dönüşüm Müdürü bulunmaktadır. Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nün çalışma usul ve esaslarını belirlemek üzere belediye tarafından çıkarılan yönetmeliğin 6. maddesinde müdürlüğün yönetim yapısı "Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, üst yönetici olarak Belediye Başkanına ve Belediye Başkanının görevlendirdiği ve yetki verdiği Başkan Yardımcısına bağlı olarak çalışır" şeklinde tarif edilmiştir. Bu şekilde kumanda birliğinin sağlandığı . Hiyerarşik yapı içerisinde Başkanın yetki devri yaptığı Başkan Yardımcısı ve Kentsel Dönüşüm Müdürü'nün özgeçmişlerinden, her ikisinin de bu alanla ilgili eğitime ve iş deneyimine sahip oldukları izlenimi edinilmektedir. İlgili Başkan Yardımcısının özgeçmişinde "Şehir ve Bölge Planlama" bölümünden lisans mezunu olduğu ve kentsel dönüşüm alanında yüksek lisans yaptığı, Küçükçekmece Belediyesi ve Ordu Büyükşehir Belediye'sinde kentsel dönüşüm projeleri ile ilgili çalışmalar yürüttüğü ifade edilmektedir. Kentsel Dönüşüm Müdürü'nün özgeçmişinde de "Şehir ve Bölge Planlama" bölümünden lisans mezunu olduğu, kentsel koruma ve yenileme alanında yüksek lisans yaptığı, 2005 yılından bu yana şehir plancısı olarak görev yaptığı ifade edilmektedir.

Yönetim süreci içerisinde, önceden saptanan plan ve stratejilerin uygulanması adına somut adımların atıldığı evre olan yürütme fonksiyonunun unsurları, görev ve sorumlulukların belirlenmesi, karar alma mekanizmasında tıkanıklık bulunmaması, astlarla etkili ve sağlıklı iletişim, motivasyonu sağlayacak şekilde üst yöneticinin hedef ve beklentilerinin astlar tarafından bilinir olmasıdır. Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü görev ve çalışma yönetmeliğinde, müdürlüğün, müdürlüğe bağlı birimlerin, müdürün, birim yetkililerinin, teknik ve idari personellerin görev ve sorumluluklarının detaylı bir şekilde maddeler halinde sayıldığı görülmektedir. Belediye Başkanı tarafından çıkarılan İmza Yetkileri Yönergesi'nde ise yetkili olarak tanımlanan başkan yardımcılara ve müdürlere devredilen yetkilerin açıklandığı incelenebilmektedir. Burada Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nden sorumlu başkan yardımcısına ve kentsel dönüşüm müdürüne devredilen yetkilerin sınırları da anlaşılabilir. Görüşme gerçekleştirilen katılımcılar, uygulamada karşılaşılan



sorunlarla ilgili sorulara ve karar alma sürecinde herhangi bir tıkanıklık bulunup bulunmadığı ve üst yönetimin beklentilerinin net olup olmadığı ile ilgili sondaj sorulara, bu konuda sorun yaşadıklarını çağrıştıracak içerikli cevap vermemişlerdir.

“Başkanın, kentsel dönüşüm ile ilgili bizden beklentisinin ne olduğu noktasında ikileme düştüğümü hatırlamıyorum. İş hayatımda bu tarz sorunlarla karşılaştığım dönemler olmuştur. Ama şuan bu formatta sorun yaşamıyorum. Başkanlığın beklentilerinin belirli olduğu kanaatindeyim. Model ve uygulama ile ilgili karar almada tıkanıp durduğumuz durumlarda Başkanın yönlendirmeleriyle çözüm bulabiliyoruz.” (B6).

Yönetim sürecinde kontrol fonksiyonu kurumun hedeflere yakınlığını değerlendirme ve bu değerlendirme neticesinde hedeflere ulaşma ile ilgili tespit edilen sorunları düzeltme evresidir. Yöneticiler bu görevi, gerçekleşme oranları ve gerçekleşmeye ilişkin sayısal verilerin önceden belirlenmiş performans kriterleri ile karşılaştırma marifetiyle yürütmektedir. Belediyelerde yıllık performans programı hazırlanması 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı KMYKK'nun bir gereksinimidir. Eyüpsultan Belediyesi'nde de işletilmekte olan bir performans sistemi bulunmaktadır. Bu sistemin işleyişi ile ilgili detaylar § 3.5.2.2.'de açıklanmıştır.

#### **3.4.2.2. Hedeflere Bağlılık ve Performans Yönetimi**

Hedeflere bağlılık ve performans yönetimi değişkenleri politika kapasitesinin örgütsel seviyede operasyonel kapasite bölümünde belirleyici rol üstlenmektedir. Her ikisi de stratejik yönetim ekolünün birer tezahürüdür. Yönetimde hedeflere bağlı kalmak, bir kurumun başlangıçta belirlediği amaçlara odaklanmasını ve bu hedefleri gerçekleştirme uğraşını ifade eder. Bunu sağlamak için uygulanabilecek stratejiler, kurumun misyonu, vizyonu ve stratejik planı ile ahenk içerisinde açık ve ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve bu hedeflerin organizasyon içerisinde yer alan tüm bireyler tarafından bilinirliğinin sağlanması şeklinde özetlenebilir. Açıklaması § 2.4.2.4'te yapılan performans yönetimi ise yıllık faaliyet raporu ve performans programları aracılığıyla yönetimin kontrol işlevini gerçekleştirdiği uygulamalar bütünüdür.

Kurumlar hedeflere bağlılık ve performans takibi gibi stratejik yönetim süreçlerini başkanlık veya müdürlük adı altında kurulan strateji geliştirme birimleri eliyle yürütebilmektedir. Belediyelere özgü norm kadro ilke ve standartlarının düzenlendiği yönetmeliğe bakıldığında, belediyelerde strateji geliştirme müdürlüğü kurma zorunluluğu

bulunmadığı, ancak nüfusu 5000'in üzerindeki belediyelerin ihtiyari olarak strateji geliştirme müdürlüğü kurabilecekleri ve strateji geliştirme müdürü atayabilecekleri görülmektedir. İstanbul'daki 39 ilçe belediyesinin 21'inde Strateji Geliştirme Müdürlüğü bulunmaktadır. Strateji Geliştirme Müdürlüğü bulunmayan belediyelerin bazılarında Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde Stratejik Yönetim birimi çalıştırılmaktadır. Ancak, Mali Hizmetler Müdürlüğü birimleri içerisinde strateji birimi bulunmayan belediyeler de bulunmaktadır.

Eyüpsultan Belediyesi'nin organizasyon yapısı içerisinde Strateji Geliştirme Müdürlüğü yer almaktadır. Bu belediyede, Strateji Geliştirme Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, "kurumun misyon, vizyon ve çalışma ilkelerini belirleyici çalışmaları yürütmek, kurumun belirlemiş olduğu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ölçecek sağlıklı performans ölçütleri geliştirmek ve performans takibi yapmak, Stratejik plan, yıllık performans programı ve faaliyet raporu hazırlamak" görev ve sorumlulukları Strateji Geliştirme Müdürlüğü'ne vermiştir.

Eyüpsultan Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nda kentsel dönüşüm ile ilgili saptanan stratejik amaç ve hedef için hedef belirlemek üzere "Kentsel dönüşüm strateji belgesinin tamamlanma yüzdesi, Hazırlanan etüd çalışması sayısı, Çalışılan dönüşüm projesi sayısı, İslambey-Karadolap kentsel dönüşüm ve gelişim alanı projesinin tamamlanma yüzdesi, Yenileme alanı ilan edilen Nişancı yenileme alanı projesinin tamamlanma yüzdesi" şeklinde performans göstergelerine yer verilmiştir. Bu göstergelerin üçü için birer hedef değer belirlendiği, kalan ikisinin hedef değer bölümlerinin boş olduğu görülmektedir. 2 katılımcı, hedef gerçekleştirmelerinin farklı kurumlarda yürüyen iş ve işlemler ve ekonomik gerekçeler nedeniyle öngörülemez oluşuna vurgu yaparak, kentsel dönüşüm konusunda hedef belirlemede yaşanan sorunlara değinmiştir.

"Neye göre ölçeceğim? Ben 10 tane kentsel dönüşüm alanı mı yapacağım, ya da 1 alanı 10 a bölüp her sene '1 tane 2 tane mi yaptım' diyeceğim. Yoksa bir tanesini mi yapacağım. Stratejik planımızda hedef konusunda en büyük sıkıntımız ölçüm birimi belirleyemiyor olmamızdır. Yani orada gerçekleştirme yüzdesi diyor. Mesela 3 tane alanın, kentsel dönüşüm alanının gerçekleşmesi. Kaç aydır, kaç senedir uğraşyoruz. Elimizde olmayan nedenlerle gerçekleştirilememiş, ancak yoğun emek harcanmış işlerin ölçüme karşılığı olmuyor, bunları ölçüm birimine yansıtamıyoruz. Mesela Nişanca. Buranın tapu sorununu çözüyoruz, ama kaç sene oldu. 2019 yılından sonra hiç durmadan gaza bastık, 4. Seneye gireceğiz daha tapuyu ancak dağıtacağız." (B6).

“Stratejik plana göre, gerçeleşme hedefi olarak, yıllık bazda, örneğın 2500 adet riskli yapı tespit etme hedefimiz var diyemiyorsunuz. Çünkü, bunu dediğınız an o 2500 yapıyı yıkmak, yenilemek yani yenilenmesini sağlamak gerekiyor. Bir yapıyı yıktığınız vakit oradaki nüfusun nereye gideceğı sorunu var. Nereye gidecek. Boş daire bulmak zor, taşınma maliyetli iş. Vatandaş yıkmayın diyor. Mecburen zamana yayılıyor yani. Eğer ki elimiz güçlü olsa, yani rezerv dairelerimiz olsa ve bir devirdaim yaptırabilsek o işlerde. En azından 5000 konut, hadi onu da geçtim 1500-2000 konut elimizde rezerv olsa. Bugün bir inşaat 8-10 ayda veya 1 yılda bitiyor ortalama. 1500 - 2000 aileyi noktasal olarak dönüşüm süreçleri tamamlanıncaya kadar oturabilecekleri bir daireye taşıyabilsek, çok çabuk sürede hallederiz, çok çabuk yol alırız. Şuan malesef ilçe belediyelerinin böyle bir bütçesi yok. Bunu yapabildiğımız zaman riskli yapı dönüşürme ile ilgili hedef belirlememiz de çok daha kolay olur ” (B8).

Nitekim, aşağıda belirtildiğı üzere, riskli yapı tespiti hedefinin gerçeleşme adedi Eyüpsultan Belediyesi'nin 2021 Faaliyet Raporu'nda bir gösterge olarak yer almış, fakat sonraki faaliyet raporunda bu göstergeye yer verilmemiştir.

Mülakat gerçeleştirilen bir katılımcı hedef belirleme sürecinde geçmiş yıllardaki gerçeleşme oran ve sayılarının göz önünde bulundurulduğunu, buna göre gerçeleş hedefler belirlenmeye çalışıldığını ifade etmiştir.

“Bizim bununla ilgili bildirmiş olduğumuz sayılar var, her dönem, her sene yenilenen, beş senelik hesaplarımız var. Başlıklarımız şunlardan oluşuyor; Riskli yapı tespiti yapılmış bina sayısı. Bizim riskli yapı birimindeki arkadaşlar diyor ki her dönem şu sayıda başvuru olmuş, bu dönem de muhtemelen bu kadar sayı başvurulacak, bu kadar riskli yapının dönüşümünü sağlayacağız. Bu şekilde bir öngörü yapıp hedef belirliyoruz. Diğeri kentsel dönüşüm biriminde yapılacak etüt sayıları. Çünkü bir alanla ilgili tespit çalışmasını ne kadar hızlı ve sürekli yaparsanız o kadar vizyon sunuyor size.” (B9).

İstanbul'daki ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikalarıyla ilgili hedef belirleme tutumlarına ilişkin bir genelleme yapabilmek amacıyla, örnekleme yöntemiyle seçilmiş beş farklı belediyenin bu politika alanında hedef koyduğı göstergeler incelenmiştir. Beykoz Belediyesi'nin “kentsel dönüşüm alan sayısı ve kentsel yenileme çalışmalarının yürütülmesi” şeklinde 2 gösterge belirlediğı (2020: s. 94), Kadıköy Belediyesi'nin kentsel dönüşüm ile ilgili hedef kartının bulunmadığı, Şişli Belediyesi'nin “kentsel dönüşüm ile ilgili düzenlenen toplantı sayısı, kentsel dönüşüm programına katılan mülk sahibi sayısı,

kira yardımına başvuran hane sayısı, hazırlanan dönüşüm projesi sayısı” başlıklarında hedefler belirlediği (2020: s. 114), Zeytinburnu Belediyesi’nin “kentsel tasarım rehberinin 2020 yılı içerisinde tamamlanması” şeklinde tek bir gösterge belirlediği (2020: s. 83 görülmektedir. Son olarak, Bağcılar Belediyesi’nin kentsel dönüşüm politikaları için belirlediği performans göstergeleri bakımından, kendisini diğer belediyelerden ayırtıran yöntemi dikkat çekmektedir. Bu belediye “kentsel dönüşüm çalışmalarını hızlandırmak suretiyle afetlere hazır bir şehir oluşturmak” hedefi için ‘risk tespitine yönelik çalışma yapılan alanların ilçe yüzölçümüne oranı’, ‘kentsel dönüşümüne konu olan konut sayısının ilçe konut stoğuna oranı’, ‘riskli yapı tespit başvurularını karşılama oranı’, ‘risk analiz haritasının tamamlanma oranı’ şeklindeki dört göstergeyi yüzdeler bazda değerlendirmeye almıştır (Bağcılar Belediyesi, 2020: s. 49).

Mülakat gerçekleştirilen bir katılımcı, Eyüpsultan Belediyesi’ndeki performans yönetimi sisteminin işleyişini şu şekilde açıklamıştır:

“Hedef gerçekleştirme oranlarını belediyemizdeki uzman arkadaşlarımız takip ediyor. Strateji Geliştirme Müdürlüğü üç aylık periyotlarla bizden veri alıyor. Çeşitli başlıklarda hedefe ulaşıp ulaşmadığımızı değerlendiriyor. Evet, hayır ya da şu kadarını gerçekleştirebildim, 20 hedef varken 19 tanesi gerçekleşti gibi. Ya da hiç yapılamadı. Buna göre bir hesaplama yöntemiyle ortaya koydukları bir başarı puanı söz konusu oluyor. Test edilebilirliği bu şekilde sağlıyoruz yani” (B9).

Bir kurumun hedeflere ne derece bağlı kaldığı faaliyet raporları ve performans programlarından izlenebilmektedir. Bu amaçla, Eyüpsultan Belediyesi’nin 2020, 2021 ve 2022 Faaliyet Raporları ve Performans Programları incelenmiştir. Eyüpsultan Belediyesi 2020 Faaliyet Raporu’nda, 2020 yılında ‘kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlanması’ hedefinin %25’inin gerçekleştiği, ‘kentsel yenileme ve dönüşüm alanı belirleme ve etüd etme’ hedefinin 2 adetle gerçekleştiği, ‘proje hazırlama’ hedefinin 50 adetle gerçekleştiği, ‘İslambey- Karadolap Kentsel Dönüşüm Projesinin’ %3’ünün gerçekleştiği, ‘Nişanca Yenileme Alanı Projesinin’ %30’unun gerçekleştiği kayıt altına alınmıştır (2021a: 197). Bir sonraki yıla ilişkin faaliyet raporunda, 2021 yılında kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlanması işinin kalan %75’inin tamamlandığı, 6 adet kentsel dönüşüm alanı belirleme ve etüd etme işleminin yapıldığı, 55 adet kentsel dönüşüm projesi hazırlandığı, Nişanca Yenileme Alanı projesinin %40’ının gerçekleştiği, 230 adet riskli bina tespiti yapıldığı ve 461 adet kira yardımı yapılan binanın bulunduğu ifade edilmektedir (2022a: s. 223). 2022 yılında ise 7 adet etüd çalışmasının, 7 adet de çalışılan dönüşüm projesinin

gerçekleştiği, 222 adet riskli yapı tespiti, 632 adet binaya da kira yardımı yapıldığı görülmektedir (Eyüpsultan Belediyesi, 2023: s. 238-239).

### **3.4.2.3. Mali Kaynakların ve İnsan Kaynağının Tahsisi**

Stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için, organizasyonların operasyonel anlamda sahip olmaları gereken kabiliyetlerden biri de söz konusu politikaya yeterli bütçe ve insan kaynağı tahsis edebilmektir. Mali kaynak tahsisi, bir kurumun bütçesindeki mali kaynakların belirlenmesi ve bu kaynakların spesifik politikalara yönlendirilmesidir. Ancak, mali kaynakların stratejik hedef ve önceliklere göre tahsis edilmesi önem taşımaktadır. § 2.4.2.4'te açıklanmış olan performans esaslı bütçeleme ilkesi de politikalarla ilgili düzenli aralıklarla gerçekleştirilecek sonuç değerlendirmelerine göre mali kaynak tahsisinin gözden geçirilmesi gereksinimini ön plana çıkarmaktadır. İnsan kaynağı tahsisi ise kurumun politika süreci kapsamında belirlediği projeleri yerine getirebilmek amacıyla makul sayıda personeli bu projeler için ayırmasıdır.

Eyüpsultan Belediyesi'nde Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, kendisine ödenek tahsis edilen bir harcama birimidir. Bu çalışma kapsamında oluşturulan Bilgi Föyü'ne işlenen verilerde müdürlüğün 2020 yılı bütçesinin 4.004.844,22 TL, 2021 yılı bütçesinin 7.433.980,35 TL, 2022 yılı bütçesinin 8.802.091,55 TL, 2023 yılı bütçesinin ise 25.096.575,96 TL olduğu görülmektedir. Eyüpsultan Belediyesi'nin performans programları incelemesinden ise kentsel dönüşüme ilişkin faaliyetler için 2020 yılında 2.300.000 TL (2020b: 45), 2021 yılında 6.549.000 TL (2021a: 43), 2022 yılında 4.000.000 TL (2022a: 57), 2023 yılında 18.886.302 TL (2023: 65-66) tahsis edildiği anlaşılmaktadır.

Bütçe Yılı	Gelir Bütçesi (TL)	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü Bütçesi (TL)	Kentsel Dönüşüm Faaliyetlerine Ayrılan Bütçe (TL)	Faaliyet Bütçesinin Belediye Bütçesine Oranı (%)	Faaliyet Bütçesinin Müdürlük Bütçesine Oranı (%)
2020	522.000.000	4.004.844,22	2.300.000	%0,44	%57
2021	625.000.000	7.433.980,35	6.549.000	%1,04	%88
2022	815.000.000	8.802.091,55	4.000.000	%0,49	%45
2023	2.515.000.000	25.096.575,96	18.886.302	%0,75	%75

**Tablo 22:** Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm Bütçe Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Eyüpsultan Belediyesi'nin performans programlarında kentsel dönüşüm faaliyetleri için tahsis ettiği bütçe tutarı içerisinde gösterilmemesine rağmen, 2022 yılının Eylül ayından itibaren kentsel dönüşüm faaliyetleri kapsamında kira yardımı olarak yapılan ödemelerin de söz konusu olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Belediye Meclisi'nin 07/09/2022 tarih ve 2022/147 karar nolu kararıyla, Bakanlık tarafından yapılan kira yardımına ek olarak, İslambey Mahallesi sınırları içerisinde rezerv alan ilan edilen bölgedeki hak sahiplerine 12 ayla sınırlı olmak kaydıyla 1950 TL, kiracılara ise defaten 3900 TL ödenmesi amacıyla bütçe tahsisi yapılmıştır. Belediye Meclisi'nin 06/09/2023 tarih ve 2023/125 sayılı kararında ise 12 aylık kısıtlayıcı süre 7 ay daha uzatılmıştır. Bu ödemelerin faaliyet harcaması olarak performans programında görünmeseler de Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü bütçesinden gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

B9, "Türkiye'deki kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yüzde doksandaki en önemli handikap kaynak tahsisi. Çok ciddi maliyetler söz konusu oluyor. Hiçbir yerel idarenin de bu maliyetleri maddi açıdan karşılama imkanı bence söz konusu değil" şeklindeki anlatımıyla belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarının finansmanına bütçe tahsis etmedeki durumunu özetlemiştir. Bu çalışma kapsamında görüşme gerçekleştirilen diğer yerel politika aktörlerinin anlatımlarında da belediye bütçesinin kentsel dönüşüm politikaları bakımından yeterliliği konusunda, kentsel dönüşüm uygulamalarının

tamamen belediye bütçesi ile gerçekleştirilemeyeceği ve ilçe belediyelerinin sadece projelendirme ve kira yardımı gibi konulara bütçe ayırabileceği düşüncelerinde bir görüş birliği ortaya konulmuştur. Bununla birlikte, konutları kentsel dönüşüm projesi kapsamında yıkılacak olan vatandaşların konutları teslim olana kadar kullanabilecekleri rezerv konut üretimi ihtiyacından yoğun olarak söz edilmiştir.

“Hiçbir ilçe belediyesi kendi bütçesi ile kentsel dönüşüm yapamaz. Zaten yapmamalı da. İlçe belediyeleri kentsel dönüşüm için inşaat yapamazlar. Ama rezerv konut yapabilirler. Yani Maliye’nin bize göstereceği yerde 2 yıl sadece rezerv konut yapacağız. Örneğin, 1000 konut yapabilirsek, o zaman 1000 konutluk dönüşümlere başlayabiliriz. Vatandaşa yerin yapılana kadar burada oturabilirsin diyebileceğiz. Bu şekilde kira yardımı masrafından da tasarruf edilir. İlçe belediyeleri en fazla bunu yapabilirler. Konutu, yaşayacağı alanı, geçici eşyaları temin et, dönüşümü ya kendisi, ya müteahhit ya da TOKİ ya da başka bir kurumla kendisi yapsın.” (B1).

“Kentsel dönüşümde ilçe belediyesinin bütçesi çok büyük bir done değil. Bizim bütçemiz yeterli bir bütçedir, ama kentsel dönüşüm bütçesi ile kurum bütçesini kıyaslamak doğru değil. Çünkü kentsel dönüşüm ilçe belediyeleri bütçesiyle olan bir şey değildir. Büyük dönüşümler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, yani Devlet bütçesi ile yapılan dönüşümlerdir. İlçe belediyeleri sadece plansal boyuta bütçe ayırabilir. Onun haricinde bizim kentsel dönüşüme destek amaçlı sosyal konut yani rezerv konut üretme hedefimiz var. Bunun için de öncelikle arazi üretmemiz gerekiyor. Meclis kararıyla kira yardımı konusunda destek olduk ama bunlar küçük destekler. Asıl olan Devlet bütçesinden yapılan katkı ve vatandaşın kendi bütçesi ile olan dönüşümlerdir.” (B3).

“Kentsel dönüşümde çok büyük maliyetler söz konusu. Bugün inşaat maliyetinin 7000 lira olduğu bir yerde 100.000 metrekaresel kentsel dönüşüm yapsak kaç para ediyor? Buna taşınma bedelleri vesaire gibi diğer kalemleri de koyduğun zaman metrekaresi maliyeti 8000 liraya kadar çıkar. Bu da 800 milyonluk bir bütçe demektir ki zaten ilçe belediyesinin ayırabileceği bir bütçe değil. Burada argümanları iyi kullanıp, hani büyükşehir veya bakanlık gibi daha üst kurumları kullanmak veyahut da özel sektörü teşvik etmek daha gerçekçi” (B6).

“Belediyenin kendi bütçesi ile kentsel dönüşüm gerçekleştirme lüksü yok. Belediyenin böyle bir maliyet altına girmesi doğru değil. Çünkü Belediyenin yegâne görevi bu değil. Bir çok görevi var. Ama, rezerv konut üretebilir. Şuan elimizde hazır rezerv konutumuz olsa kentsel dönüşümde elimiz çok güçlü olurdu. Dediğim gibi belediye model üretebilir. Model üreterek onların maliyetlerini daha aşağı çekmek,

daha iyi fırsatlar sunmak gibi, birtakım hukuki şeylerde önünü açabilir, yol gösterebilir, rehberlik yapabilir.” (B8).

Kentsel dönüşüm faaliyetlerine bütçe tahsisi konusunda İstanbul’daki ilçe belediyeleri yönünden genelleme yapabilmek amacıyla, Beşiktaş, Çekmeköy, Kartal ve Zeytinburnu Belediyelerinin 2023 yılı bütçe kararnamele ve performans programları incelenmiş ve bu belediyelerin kentsel dönüşüm faaliyetlerine mali kaynak tahsisi ile ilgili durumları gözlemlenmiştir.

Belediye	2023 Yılı Gelir Bütçesi (TL)	Kentsel Dönüşüm Faaliyetlerine Ayrılan Bütçe (TL)	Kentsel Dönüşüm Faaliyet Bütçesinin Belediye Bütçesine Oranı (%)
Beşiktaş Belediyesi	1.988.140.000	500.000	%0,02
Çekmeköy Belediyesi	1.575.842.000	300.000	%0,01
Kartal Belediyesi	1.890.000.000	1.390.000	%0,07
Zeytinburnu Belediyesi	1.550.000.000	11.956.703,32	%0,77

**Tablo 23:** İstanbul’daki Sair Belediyelerin Kentsel Dönüşüm Faaliyetleri Bütçe Tablosu  
**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Detayları § 2.4.2.4’te açıklanan performans esaslı bütçe sisteminin Eyüpsultan Belediyesi’nde kentsel dönüşüm faaliyetlerine tahsis edilen bütçeyi ne şekilde etkilediğine ilişkin değerlendirme yapabilmek amacıyla, Eyüpsultan Belediyesi’nin performans programları incelenmiştir. Performans programlarında “kentsel dönüşüm projelerinin hazırlanması, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı, yenileme alanı ilan edilen



alanların projelerinin tamamlanması, riskli yapıların tespiti, tahliyesi ve yıkılması” şeklindeki faaliyetler için bütçe belirlenirken, bu faaliyetler kapsamında elde edilen çıktı nitelikli verilerin stratejik amaç ve hedef bakımından doğrdukları sonuçlara ilişkin herhangi bir vurguya rastlanmamaktadır. Yani ödenek ayrılan faaliyetlerin köhnemiş alan oranını azaltmaya etkisi tartışılmamaktadır. Dolayısıyla, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde performans esaslı bütçe sistemi uygulamasının çıktı değerlendirme üzerinden yürütüldüğünü ifade etmek mümkündür.

Çıktı ve sonuç değerlendirme uygulaması bakımından İstanbul’daki ilçe belediyeleri ölçeğinde bir genelleme yapabilmek amacıyla Bayrampaşa, Büyükçekmece, Pendik, Şişli ve Ümraniye Belediyelerinin 2022 yılı performans programlarına da bu zaviyeden bakılmıştır.

Belediye	Performans Programı Yılı	Çıktı Değerlendirmesi	Sonuç Değerlendirmesi
Bayrampaşa Belediyesi	2022	Var	Yok
Büyükçekmece Belediyesi	2022	Var	Yok
Pendik	2022	Var	Kısmen var
Şişli Belediyesi	2022	Var	Yok
Ümraniye Belediyesi	2022	Var	Yok*

**Tablo 24:** İstanbul İlçe Belediyelerinden Bazılarının Çıktı-Sonuç Değerlendirme Görünümü

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyelerin performans programlarında, performans göstergelerinin genellikle ‘çıktı’ bazlı olduğu, herhangi bir program veya faaliyetin topluma sağladığı fayda oranını gösteren ‘sonuç’ nitelikli verilerin bulunmadığı göze çarpmaktadır. Yani herhangi bir programın bir önceki yılda gösterdiği performansının topluma sağladığı fayda yönünden tatmin edici bulunması sebebiyle ödenek artırımına gidilmesi veya arzu edilen faydayı

\* Bazı programlar özelinde vatandaşın memnuniyet oranlarının performans göstergesi olarak kullanıldığı görülmektedir.

sağlamaması nedeniyle ödenek azaltımına gidilmesi uygulamasının örneğine rastlanmamıştır. Bu konuda bütçe ve performans programı ilişkisinin daha görünür hale getirilmesi ve bütçedeki tutarların programların sonuçlarına, bir diğer deyişle kanıtlara dayandırılması hususunda ilerleme ihtiyacından söz etmek mümkündür.

Kentsel dönüşüm politikalarında insan kaynağı kullanılabilirliği veya tahsisi de kurumun operasyonel kapasitesinin bir parametresidir. Bu parametre ile ilgili aranan unsurlar, insan kaynakları yönetimi, insan kaynakları planlaması, insan kaynağı ihtiyaç analizi ve talepler doğrultusunda insan kaynakları değerlendirmesidir. § 2.4.1.1’de açıklandığı üzere, belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve planlaması büyük oranda bizzat merkezi idare tarafından gerçekleştirilmiştir. Eyüpsultan Belediyesi’nin, buna ek olarak, belediye şirket işçisi statüsünde istihdam edilecekler için de sayı, ünvan, ücret vb. kriterlerin belirlendiği norm kadro benzeri bir çalışma yaptığı incelenmiştir. Eyüpsultan Belediyesi’nin birer döküman olarak incelenen iç yazışmalarında İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü’nün diğer müdürlüklerden yıllık personel ihtiyaçlarına yönelik veri topladığı görülmektedir. İhtiyaç analizinin bir parçası olarak, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nde istihdam edileceklerde aranacak beceri setleri, uzmanlık ve yetenekler de Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nün görev ve çalışma yönetmeliğinde belirtilmektedir. Bahse konu yönetmeliğin 16/2. maddesinde bu şartlar şu şekilde açıklanmıştır:

“Müdürlüğümüzde hizmet kalitesini doğrudan etkileyen görevleri yürüten çalışanlarda Üniversitelerin Mimarlık, Şehir ve Bölge Planlama, Peyzaj Mimarlığı, İnşaat, Makine, Elektrik, Harita, Jeoloji, Ziraat, Orman, Jeofizik Mühendisliği bölümlerinden, Meslek Yüksek Okullarının İnşaat, Restorasyon Bölümlerinden mezun olmuş olma öğrenim şartı olarak aranmaktadır. Yabancı dil tercih sebebi olup, pozisyonlarımız için yetkinlik şartı değildir. Office programlarını, meslek/brans/bölümüne ilişkin bilgisayar programlarını ve ofis ekipmanlarını kullanabilmek teknik yetkinlik şartlarıdır. Esneklik ve Değişime Açıklık, Yenilikçilik, İş Birliği Sağlama, takım çalışması ve vatandaş odaklılık pozisyonundan bağımsız olarak her çalışanın sergilemesi beklenen davranışlardır.”

Eyüpsultan Belediyesi, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’ne 35 personel tahsis etmiştir. Bu personeller için personel gideri olarak, 2021 yılında 722.148,01 TL, 2022 yılında 2.625.825,80 TL, 2023 yılında 4.765.918,02 TL bütçe kullanılmıştır. B1, “kısıtlayıcılık sadece personel tahsisi konusunda değil, birçok konuda var. Ama göreve gelir gelmez Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nü kurduk. Mümkün olduğunca da güçlendirdik.”

şeklindeki ifadeleriyle personel tahsisi konusunda da kısıtlarla karşılaştıklarını ifade etmiştir. Görüşme gerçekleştirilen diğer katılımcılar da genel olarak personel tahsisi konusunda kısıtların bulunduğunu ifade etmiştir. Personel alımında yetki ile ilgili sorun yaşanmadığına, ancak bütçenin bu konuda kurumu kısıtladığına vurgu yapılmıştır. Katılımcılar tarafından, personel sayısının yeterliliği ile ilgili farklı kanaatler ortaya konulmuştur. Nitekim B9, “insan kaynağı tahsisi konusunda tabiki bizi kısıtlayan unsurlar var. Ama sayıca yetersiz diyemem. Halihazırdaki kadromuzla yapabileceğimizin maksimumunu yaptığımızı düşünmüyorum, çok daha iyisini yapabiliriz” şeklindeki ifadeleriyle mevcut personelle daha fazla iş üretebileceklerini beyan etmiştir.

“Personel sayımız yeterli değil, istediğiniz zaman personel alamıyorsunuz. Bunu hizmet alımı olarak yaptığımız işlerde çözüyoruz, insani gayretle. Yetki ile ilgili bir sorun yaşamıyoruz. Kısıtlayıcılık bütçe ile ilgili. Bu belediyede 29 müdürlük var. Her birinin personel talebi var. Personel ihtiyacımızı öncelikle iç kaynaklardan çözmeye çalışıyoruz. Dış kaynağa yönelmek zorunda kaldığımızda bütçeyi göz önünde bulundurmamak durumunda kalıyorsunuz” (B6).

“Şimdi kentsel dönüşüm müdürlüğünde halihazırda yürüyen dönüşüm projelerimiz var. Personel sayısı yetiyor mu? Açıkçası konuya nereden baktığınıza bağlı. Veya sizin bakış açınıza, niyetinize bağlı. Ben çalışmaz, gayret etmez, işi özümsemezsem ekstra 10 personel de alınsa yetmez. Yaptığım işi sahiplenmem lazım, sahiplenirseniz işi, emin olun çok az personelle çok iyi işler yaparsınız.” (B8).

§ 2.4.1.1’de belediyelerin personel alımında gözetmekle yükümlü oldukları personel gideri ile bütçe geliri gerçekleşme tutarı arasındaki ilişkiye dair oransal eşikler açıklanmıştı. Eyüpsultan Belediyesi’nin, ihtiyaç halinde dış kaynaklardan insan kaynağı tahsis edebilmesinde söz konusu %40 ve %30’luk eşik oranlar bakımından herhangi bir kısıtı bulunmadığı görülmektedir.

$$\frac{\text{Personel gideri} + \text{Belediye şirketi personeline ödenecek net tutar}}{\text{En son yıl gerçekleşen bütçe geliri} + (\text{ESYG Bütçe geliri} \times \text{ESY Yeniden Değerleme katsayısı})} \times 100$$

$$\frac{116.139.684,60 + 418.500.000^*}{2.098.763.031,06 + ([2.098.763.031,06 \div 100] \times 122,93)} \times 100 = 11,42$$

$$\frac{\text{Personel gideri}}{\text{En son yıl gerçekleşen bütçe geliri} + (\text{ESYG Bütçe geliri} \times \text{ESY Yeniden Değerleme katsayısı})} \times 100$$

\* Belediye şirket işçilerine 2023 yılında ödenecek net ücret, 2250 belediye şirket işçisine aylık ortalama 15.500 TL net ücret ödeneceği varsayımı ile tahmini olarak hesaplanmıştır.

$$\frac{116.139.684,60}{2.098.763.031,06 + ([2.098.763.031,06 \div 100] \times 122,93)} \times 100 = 2,48$$

Yukarıda Eyüpsultan Belediyesi'nin 2023 yılı için geçerli olan personel gider oranlarının hesaplanmasına ilişkin formüller gösterilmiştir. Bu hesaplamalara göre, belediyenin şirket işçisi alımında göz önünde bulunduracağı personel gider oranı yaklaşık %11,42, memur veya kadrolu işçi alımında göz önünde bulunduracağı personel gider oranı %2,48'dir. Bu oranların %40 ve %30'luk eşik oranların oldukça uzağında kaldığını ifade etmek gerekmektedir. 2024 yılı verilerine göre yaklaşık bir hesaplama yapıldığında ise yukarıda yer alan eşik değerlerden ilki için %23,50, ikincisi için %4 civarında bir orana ulaşılabilmektedir.\*

İstanbul'daki ilçe belediyelerinin personel tahsisi konusunda eşik değer sorunu yaşamadığı şeklinde 'genelleştirilebilir' bir yargı ortaya koyabilmek için, Ataşehir, Esenyurt, Kağıthane ve Silivri Belediyeleri'nin her birine ilişkin 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporu ayrı ayrı incelenmiştir. Bu raporlarda, sayılan belediyelerin personel tahsisi ile ilgili %40 ve %30'luk eşik değerler bakımından karşı karşıya olduğu herhangi bir kısıtın varlığına dair denetim bulgusuna yer verilmediği müşahede edilmiştir. Aşağıdaki tabloda bu belediyelerin 2023 yılı personel gider oranları gösterilmiştir.

Belediye	%30 Eşik	%40 Eşik**
Ataşehir	%8,50	~ %30,19
Esenyurt	%4,81	~ %16,54
Kağıthane	%5,25	~ %19,13
Silivri	%7,99	~ %20,37

**Tablo 25:** İstanbul İlçe Belediyelerinden Bazılarının Personel Gider Oranı Tablosu  
**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

\* 2024 yılında belediye şirket işçilerinin aylık ortalama 35.500 TL ücret alacağı varsayılmıştır.

\*\* Belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan belediye şirket işçilerinin personel giderleri bütçe tertibinin 'mal ve hizmet alım giderleri' bölümünde gösterilmektedir. Mali tablolarda belediye şirket işçilerine yapılacak net ödeme ayrıca gösterilmediğinden, burada da işçilere aylık ortalama 15500 TL ödendiği varsayımı ile yaklaşık oran hesaplanmıştır. 2022 yılı Faaliyet Raporları incelenerek, hesaplamada, Esenyurt ve Ataşehir Belediyelerinin belediye şirket işçisi sayısı 2250, Kağıthane Belediyesi'nin 1500, Silivri Belediyesi'nin ise 1150 oldukları kabul edilmiştir.

2023 yılı yeniden değerlendirme oranının %58,46 olarak belirlenmiş olması göz önünde bulundurulduğunda, 2024 yılında Ataşehir Belediyesi gibi bazı belediyelerin personel gider oranının üst sınırına yaklaşması veya bu sınırı aşması ihtimalinin de bulunduğu ifade edilebilir. Zira, Ataşehir Belediyesi'nin 2023 yılı gelir gerçekleşme tutarının ve 2024 yılı personel giderleri toplamının bir önceki yıla göre %50 arttırıldığı senaryoda personel gider oranı yaklaşık %42,73 oranına tekabül etmektedir.

#### **3.4.2.4. Kurum İçi Koordinasyon**

Kurum içi koordinasyonun varlığı ve kalitesi, organizasyonun operasyonel kapasitesi ile ilişkilendirilen unsurlardan bir diğeridir. Koordinasyon, gerek organizasyon içerisinde yer alan birimlerin gerekse de farklı birimlerde görev yapan personellerin çalışma ve işleyişlerini organizasyonun ana amaç ve hedefi doğrultusunda uyumlu hale getirmesi anlamını barındırmaktadır (Kaya, 2003: s. 197). Karmaşıklıktan arındırılmış basit bir organizasyon yapısı, hedeflerde bütünlük ve iletişim ve koordinasyon mekanizmaları etkili koordinasyonun varlığı için aranan şartlar olarak sunulmaktadır (Kaya, 2003: s. 200-202). Belediyelerin, kentsel hizmetleri sağlama, altyapıyı yönetme, toplum gelişimini teşvik etme gibi çok geniş bir yelpazede sorumluluk üstlenmesinden dolayı, belediyelerin iç koordinasyonu politika kapasitesini doğrudan etkileyen bir unsur olarak önem arz etmektedir.

Organizasyonları oluşturan birim sayısının azlığı ile koordinasyon kalitesi arasında ters orantı kurulmaktadır. Yani birim sayısı azaldıkça koordinasyon kalitesinin arttığı tezi öne sürülmektedir (Kaya, 2003: s. 200). Dolayısıyla, Eyüpsultan Belediyesi'nin organizasyon şeması, kurum içi koordinasyona ilişkin fikir edinmede incelenebilecek ilk dökümanlardan biridir. Belediyenin organizasyon yapısı içerisinde 28 müdürlük yer almaktadır. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri'nde C16 grubunda yer alan Eyüpsultan Belediyesi'nin 46 müdürlük kurma serbestisi bulunmaktadır. Bu rakamlardan, Eyüpsultan Belediyesi'nin kurabileceği müdürlük sayısının yaklaşık %60'ına tekabül eden müdürlük ile faaliyetlerini sürdürdüğü anlaşılmaktadır.

C16 grubunda yer alan diğer İstanbul ilçe belediyeleri, Ataşehir, Avcılar, Beylikdüzü, Esenler, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Kağıthane, Kartal ve Sancaktepe belediyeleridir. Bu

belediyelerin organizasyon yapısı içerisinde yer alan müdürlük sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Belediye	Müdürlük Sayısı	Müdürlük sayısı üst sınırı	Müdürlük sayısının üst sınıra oranı
Ataşehir	30	46	%65
Avcılar	27	46	%59
Beylikdüzü	27	46	%59
Esenler	21	46	%46
Gaziosmanpaşa	20	46	%43
Kadıköy	29	46	%63
Kağıthane	23	46	%50
Kartal	32	46	%70
Sancaktepe	28	46	%61

**Tablo 26:** C16 Grubundaki Bazı Belediyelerin Müdürlük Sayısı Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Birbirleriyle ilgili müdürlüklerin aynı grupta kümelenmiş olması da kurum içi koordinasyon bakımından önemsenmekte olan bir göstergedir (Kaya, 2003: s. 201). Eyüpsultan Belediyesi halihazırda yürürlükte olan stratejik planında, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü ve Emlak ve İstimlak Müdürlüğü kentsel dönüşüm ile ilgili performans göstergeleri ile ilgili iş birliği yapılacak müdürlükler bölümünde gösterilmiştir. Kurumun organizasyon şemasında gerek Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü gerekse de iş birliği yapılacak bu üç müdürlük aynı başkan yardımcısına bağlı görünmektedir. Bu müdürlükler belediye hizmet binasının aynı katında konumlanmıştır. Bunlarla birlikte, mevcut durumda Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ile İmar ve Şehircilik

Müdürlüğü'nde aynı isim müdürlük yapmaktadır. Dolayısıyla, bu iki müdürlüğün koordinasyon bakımından bir bütün olarak düşünülmesi mümkündür. B1, “kurum içinde bir koordinasyon sorunumuz yok, diğer kurumlarla olan işler çok uzun sürüyor.” diyerek, esas zorlandıkları alanın kurum dışı koordinasyon olduğuna gönderme yapmıştır. Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı kentsel dönüşüm sürecinin parçası olan tüm müdürlüklerin aynı başkan yardımcısının hiyerarşisinde bulunmasının önemine vurgu yapmıştır. Bir katılımcı ise Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ile İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'nde aynı müdürün görev yapmasının koordinasyon bakımından avantajlı yönlerinin bulunduğunu dile getirmiştir.

“Bu dönem Eyüpsultan Belediyesi'nde kentsel dönüşüm alanında herhangi bir koordinasyonsuzluk söz konusu olmadı. Bu uygulamaların başlangıç noktası Başkanlık koordinasyonudur. İkinci olarak dâhil olan müdürlükler Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'dür. Beraberinde Planlama Müdürlüğü'dür, çünkü plan süreci önemli. Biz de bunların üçü de aynı başkan yardımcısına bağlı olduğu için projeler tek elden çıktı. Bu konuda Belediye meclisinde meclis üyelerimizde de ciddi bir hassasiyet vardı. Meclis bürokrasiye gerektiği gibi desteği sağladı. Plansal olarak veya bu süreçlerin başlatılması veya sürdürülebilmesi noktasında koordinasyon anlamında hiçbir sorun yaşamadık.” (B3).

“Diğer müdürlüklerle koordinasyon önemli. İmar ve Şehircilik Müdürlüğü ile Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde aynı müdür olmasaydı veya bir koordinasyonsuzluk olsaydı saçak parsellerdeki çalışmamız belki de olamazdı. Çünkü, biz orada yeni bir model uyguladık. Yeniyi yapmak hep sıkıntılıdır, insanlar buna çoğu zaman sıcak bakmazlar. İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'nde farklı bir müdür olsa ikna olmakta zorlanabilirdi, anlamsız bulabilirdi. Bunun karşılığı yok, yapabileceğim bir şey yok diyebilirdi. Bunun sonucunda da süreci ilerletmekte zorlanabilirdik.” (B6).

İstanbul ilçe belediyeleri içerisinde, kentsel dönüşüm politikalarında birbirleriyle daha yoğun işbirliği yapması beklenen müdürlüklerin farklı başkan yardımcılarının hiyerarşisine bırakıldığı bazı örnekler söz konusudur. Avcılar Belediyesi'nde teknik birimlerin üç farklı başkan yardımcısına bağlandığı görülmektedir. Burada, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ve Plan ve Proje Müdürlüğü bir başkan yardımcısına, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü farklı bir başkan yardımcısına, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü de bir diğer başkan yardımcısına bağlanmıştır. Ataşehir Belediyesi'nde de Plan ve Proje

Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ve Emlak ve İstimlak Müdürlüğü bir başkan yardımcısına, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü ve Yapı Kontrol Müdürlüğü bir başka başkan yardımcısına bağlı faaliyet yürütmektedir.

Hedef, plan ve programlarda bütünlük de kurum içi koordinasyonun bir gereksinimi olarak sunulmaktadır. Bu ilke, kurumun belirlenmiş hedeflerine ulaşması için oluşturulan stratejilerin, planların ve uygulama programlarının kendi içlerinde uyumlu ve tutarlı olması anlamına gelmektedir. Eyüpsultan Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nda ve bu plan dönemine ilişkin performans programı ve faaliyet raporlarında kentsel dönüşüm faaliyetleri ile kurumun diğer faaliyetleri arasında tutarsızlık arz eden herhangi bir hedef açıklaması veya ibareye rastlanmamıştır. Bununla birlikte, hedeflerin ve performans göstergelerinin tüm müdürlüklerden temsilcilerin katılımıyla belirlendiği incelenmiştir. Dolayısıyla, müdürlüklerin, diğer müdürlüklerin hedeflerinden haberdar olduğunu ifade etmek mümkündür. Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların ifadeleri bu hususları doğrulamaktadır.

“Kentsel dönüşüm ile ilgili temasta olduğumuz birçok birim var. Hukuk var, emlak istimlak var, planlama var. Yol haritamızı bu birimlerden bağımsız belirlememiz söz konusu değil. Akılcı da değil zaten. Bunlarla birlikte belirlediğimiz hedeflerimizi tüm personele tebliğ ediyoruz. Kaldı ki bu hedefler internet sitemizde de yayınlanıyor.” (B6).

“Yıllık performans hedeflerimiz oluşturulurken, Strateji Geliştirme Müdürlüğü hedeflerle ilgili olabilecek müdürlüklerle görüşmemizi istiyor. Onların koordinesinde toplanıp hedefler konusunda teyitleşiyoruz. Aksi takdirde hedeflerin gerçekleşmesi havada kalabilir. Fen İşleri Müdürlüğü'nün iş planını bilmeden, onları bilgilendirmeden, onaylarını almadan riskli yapı yıkımı hedefi belirlememiz bizi yarı yolda bırakabilir. Yıkımı biz planlasak da teçhizatıyla yıkım işlemini yapan müdürlük Fen İşleri sonuçta.” (B8).

Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı diğer müdürlüklerden görüş alınması gerektiğinde gerçekleştirilen yazışma sürecinin geciktirici etkisinden söz etmiştir.

“Kendim dışında istişare ettiğim herkes benim için kentsel dönüşüm sürecinde zorlaştırıcı bir etken. Çünkü onun süzgecinden geçirme zaruryeti söz konusu. Diğer müdürlüklerin kendi işleri de var. Aynı zamanda normal ruhsat almaya gelen vatandaşa da ruhsat veriyor. Mesela hukuk işleri, birçok dava ile uğraşiyor zaten, bir de bizim bir hususla ilgili sorduğumuz görüşü verebilmesi için, o evrak sırasına göre 15 günlük bir süre de cevap verme durumları var. Ama 15 gün bizim için bazen çok



uzun olabiliyor. Koordinasyonu bir şekilde çözüyoruz. Ama tabii ki problemler de hiç olmuyor diyemem” (B9).

Kurum içi koordinasyon kapsamında, kurumun farklı birimleri ve personelleri arasındaki etkileşimi ve koordinasyonu sağlamak amacıyla kullanılan araç, süreç ve yöntemleri içeren bir takım koordinasyon mekanizmalarının varlığı da aranmaktadır. Koordinasyon toplantıları, kurumsal elektronik posta, anlık mesajlaşma uygulamaları, iş süreçlerinin belirlenmesi, birim temsilcisi ve iletişim koordinatörü belirleme, etkili iletişim, kriz yönetimi veya problem çözme eğitimleri, birimler arası bilgi paylaşımını ve fikir alışverişini kolaylaştıracak teknolojik altyapının kullanılması bu mekanizmalar bağlamında sayılacak unsurlardır.

Eyüpsultan Belediyesi’nde birkaç farklı seviyede koordinasyon ve motivasyon toplantıları gerçekleştirilmektedir. Belediye Başkanı’nın riyasetinde başkan yardımcılarını ile gerçekleştirilen koordinasyon toplantıları ve müdürler ile gerçekleştirilen koordinasyon toplantıları belirli periyotlarda düzenlenmektedir. Bunların haricinde yıllık değerlendirme toplantıları gerçekleştirilmektedir. Yine ISO 9001 standartlarına göre oluşturulan Kalite Yönetim Sistemi’nin kontrolünün yapıldığı yönetimin gözden geçirme toplantıları da iç koordinasyonu sağlama özelliği sergilemektedir.

<b>Toplantı</b>	<b>Periyot</b>	<b>Katılımcılar</b>
Başkanlık Koordinasyon Toplantısı	Haftalık	Belediye Başkanı ve Başkan Yardımcıları
Başkan Yardımcıları ve Müdürler Koordinasyon Toplantısı	Aylık	Belediye Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Müdürler
Dönem Değerlendirme Toplantısı	Yıllık	Belediye Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Müdürler
Personel Motivasyon Toplantısı	Yıllık	İki grupta tüm personel
Yönetimin Gözden Geçirme Toplantısı (ISO 9001)	Yılda İki Defa	Belediye Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Müdürler

**Tablo 27:** Eyüpsultan Belediyesi İç Koordinasyon Toplantı Çeşitleri Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nden görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı kentsel dönüşüm ile ilgili faaliyetler hakkında kendi aralarında veya gerektiğinde farklı müdürlüklerden müdürlerin ve ilgili personellerin katıldığı toplantılar düzenlediklerini, bu toplantılarda katılımcıların konuya göre değiştiğini ifade etmiştir.

“Kentsel dönüşüm konusu çok fazla multidisipliner bir konu olduğu için tabiki uygulamada çok farklı müdürlüklerle dirsek teması kurmamız gerekebiliyor. Duyuru, bilgilendirme veya toplantı konusunda Basın ile, dava ile ilgili bir sorunumuz varsa Hukuk ile görüşüp çözüm bulmaya çalışıyoruz. Bu örnekleri daha da çeşitlendirebilirim. Çözüm ve orta noktaları kendi aramızda yaptığımız toplantılarla konuşabiliyoruz. Bu toplantılarda önceliklerimizi uyumlu hale getirmeye çalışıyoruz denebilir.” (B6).

Eyüpsultan Belediyesi'nde iletişim ve koordinasyon aracı olarak kurumsal elektronik posta ve bir anlık mesajlaşma ve haberleşme uygulaması olan 'whatsapp' platformunda oluşturulan gruplar kullanılmaktadır. Belediye Başkanı, başkan yardımcıları ve

müdürlerin üye olduğu bir ‘whatsapp’ grubunda dikey ve yatay seviyede bilgi paylaşımı yapılmaktadır. Bununla birlikte, her müdürlüğün kendi personellerini dahil ettiği ‘whatsapp’ grupları ve farklı müdürlüklerden üyelerin dahil olduğu konu bazlı ‘whatsapp’ gruplarının da koordinasyon amacıyla kullanıldığı müşahede edilmiştir. Ayrıca, müdürlüklerin farklı müdürlüklerden taleplerini iletebildiği ve vatandaş taleplerinin ilgili müdürlüklere dağıtımının gerçekleştirildiği Eyüpsultan İletişim Merkezi (ESİM) isimli bir uygulamanın da aktif olarak kullanıldığı görülmüştür.

İş süreçlerinin veya bir başka adıyla iş akış şemalarının belirli ve bunların yoğun dirsek teması gerektiren müdürlüklerce bilinir olması kurum içi koordinasyonu sistematik hale getirmeye yardımcı olan iyi yönetim uygulamalarından biridir. Kurumdan elde edilen dijital dökümanlarda, Eyüpsultan Belediyesi’nde kentsel dönüşüm ile ilgili 7 başlıkta iş süreci tanımlama formu oluşturulduğu ve tanımlanan bu işlere ilişkin iş akış şemalarının belirlendiği görülmüştür. Bu başlıklar ve şemalarda yer alan işlem adımları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

<b>İş Akış Şeması Adı</b>	<b>Aşamalar</b>
Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi süreci	Alan Tespiti → Çevresel ve Sosyal Analiz → Sosyal Etki Analizi → Onay → Fizibilite → Avan Proje Çalışması → Onay → Uzlaşma → Arşiv
Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı süreci	Analiz ve İcmal Çalışması → Zemin Etüd Çalışması → Değerleme Çalışması → Avan Proje ve Plan Taslağı Çalışması → Kesin Proje ve Fizibilite Çalışması → Hak Sahipliği ve Uzlaşma Görüşmeleri → Onay Karar → Arşiv
Yenileme alanı süreci	Mevcut Durum Tespiti → Avan Proje Çalışmaları → Vatandaşa Sunum → Onay Karar → Uygulamaya Yönelik Çalışmalar → Onay Karar → Arşiv
Kentsel dönüşüm projesi etüd çalışmaları süreci	Mevcut Durum Tespiti → Alternatif Proje Çalışmaları → Vatandaşa Sunum → Onay Karar → Arşiv

<p>Riskli yapı tespit raporu kontrol süreci</p>	<p>Lisanslı firmanın müracaatı → incelenme → (uygunsa) → Onaylanması ve İlgili Kuruma İletilmesi</p> <p>Lisanslı firmanın müracaatı → incelenme → (uygun değilse) → Başvuru Sahibine Geri Bildirim → Onaylanması ve İlgili Kuruma İletilmesi → Arşiv</p>
<p>Riskli yapının yıktırılması süreci</p>	<p>Tapuya Bildirim → Maliklere Tebligat → (itiraz yoksa) → Maliklere Yıkım Tebligatı → (tahliye ve yıkım gerçekleştiyse) → 6306'ya göre Hisse Satışı</p> <p>Tapuya Bildirim → Maliklere Tebligat → (itiraz varsa) → Bakanlığa Gönderim</p>
<p>Riskli Yapı Kira Yardımı Süreci</p>	<p>Kira Yardımı Talebi → Başvuru İnceleme → (uygunsa) → Hak Sahipliği Girişi → Ödenek Talebi → Ödenek Tahsisi → Hak Sahibi Ödeme Listesi Gönderimi → Yapılan Ödemelerin Bakanlığa Bildirimi → Arşiv</p> <p>Kira Yardımı Talebi → Başvuru İnceleme → (uygun değilse) → Başvuru Sahibine Geri Bildirim</p>

**Tablo 28:** Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm İş Akış Şemaları Aşama Tablosu  
**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Müdürlüklerin, kendileri dışındaki birimlerin hangi faaliyetleri hangi sıralamaya göre gerçekleştirdiğini bilmesi iç koordinasyona olumlu etki eden bir faktördür. Eyüpsultan Belediyesi'nin bu faktör bakımından durumu hakkında fikir edinebilmek amacıyla strateji birimi çalışanı ile yapılan görüşmede, iş akış şemalarının tüm müdürlüklerden yetkili personellerin erişimine açık olan 'kalite ortak klasörü' aracılığıyla personelin bilgisine sunulduğu ifade edilmiştir. Bunun üzerine gerçekleştirilen bireysel gözlemlerde, istenildiği takdirde, tüm çalışanların dijital ortamda iş akış şemalarına ulaşma imkanının bulunduğu gözlemlenmiştir.

Eyüpsultan Belediyesi'nde iç koordinasyon konusunda birim temsilcisi veya iletişim koordinatörü belirleme uygulaması bulunmamaktadır. Organizasyon şeması ve faaliyet raporu incelemelerinden, İstanbul'daki belediyelerin %90'dan fazlasında iletişim

koordinatörlüğü isimli herhangi bir birimin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Öyle ki sadece üç belediyenin organizasyon şemasında iletişim koordinatörlüğü birimine yer verilmiştir. Beylikdüzü Belediyesi'nde İletişim ve Proje Koordinatörlüğü, Beykoz ve Zeytinburnu Belediyeleri'nde ise İletişim Koordinatörlüğü bölümleri, organizasyon şemasında belediye başkanına bağlı olarak konumlanmıştır. Bu belediyelerin gerek faaliyet raporlarında gerekse de yönetmelik gibi diğer dökümanlarında, bu koordinatörlüklerin çalışma esaslarına ilişkin herhangi bir açıklama bulunamamıştır. Bu konuda, Büyükçekmece Belediyesi organizasyon şemasında Koordinasyon İşleri Müdürlüğü'nün varlığı da ayrıca dikkat çekmiştir. Ancak, bu müdürlüğün de görev ve sorumluluklarının belirlendiği, çalışma esaslarının açıklandığı yönetmelik belediyenin internet sitesinde bulunamamıştır.

İletişim yetkinliği ve farkındalığının artırılması kurum içi koordinasyonu olumlu yönde etkileyecek eylemlerden biridir. Bunun için kurumlarda etkili iletişim, kriz yönetimi veya problem çözme eğitimleri düzenlenebilmektedir. Eyüpsultan Belediyesi'nde de yöneticilere ve çeşitli personel gruplarına bu başlıklarda eğitim programları düzenlendiği yıllık faaliyet raporlarında belirtilmektedir. Aşağıdaki tabloda bu nitelikteki eğitimlere ilişkin bilgiler gösterilmiştir.

Yıl	Eğitimin Konusu	Katılımcı Sayısı
2019	Ekip yönetiminde başarı	34
2020	Ekip çalışması eğitimi	36
2020	Beden dili eğitimi	36
2021	Risk yönetimi temel eğitimi (ISO 31000)	48
2022	Etkin konuşma ve diksiyon eğitimi	5

**Tablo 29:** Eyüpsultan Belediyesi İç Koordinasyon Eğitimleri Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Farklı birimler arasında koordinasyon sağlamada kullanılacak teknolojik altyapıların varlığı da iç koordinasyonun bir parçası olarak görülmektedir. Veri koordinasyon

merkezleri genellikle iç koordinasyonda yararlanılabilecek donanım ve yazılımları içermektedir. Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı veri koordinasyon merkezinin işlevini ve kurum içi koordinasyon ile bağlantısını şu şekilde açıklamıştır:

“Veri koordinasyon merkezimiz çeşitli veri setlerinin birlikte değerlendirilmesine imkan tanıyacak durumdadır. Burada farklı birimler arasında veri paylaşımı anlık olarak gerçekleştirilebiliyor. Bir konu hakkında birlikte karar vermesi gereken müdürlükler veri koordinasyon merkezinde ilgili verilerini entegre edebilecekleri ve bir diğer müdürlüğün dikkatine sunabilecekleri toplantılar gerçekleştirme imkanı bulabiliyor. Bunları düşündüğümüzde tabiki veri koordinasyon merkezinin birimler arası bir iletişim platformu rolü olduğunu söyleyebilirim.” (B7).

Eyüpsultan Belediyesi’nde kurum içi koordinasyonu sağlama amacı bakımından değerlendirilebilecek bir veri koordinasyon merkezi oluşturulduğu gözlemlenmektedir.

#### **3.4.2.5. İdari Hesap Verebilirlik**

Örgütsel operasyonel kapasitenin göstergelerinden biri de idari hesap verebilirlik ilkesinin uygulanmasıdır. § 2.4.2.5’te belediyelerdeki temel idari hesap verebilirlik mekanizmaları olarak belediyelerin kendi organizasyonları içerisinde yer alan iç denetim ve teftiş kurulları ele alınmıştır. Bunların yanısıra, idari vesayet ve idarenin bütünlüğü ilkeleri kapsamında, belediyelerin mali işlemleri haricindeki idari işlemlerinin salt hukuka uygunluğunu ele alan Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolörleri denetimleri de bu mekanizmalardan biridir.

Eyüpsultan Belediyesi’nde 3 iç denetçi kadrosu tahsis edilmiştir. Bunlardan halihazırdaki dolu kadro sayısı 1’dir. Belediyenin organizasyon şemasında iç denetim fonksiyonu münhasır bir birim olarak yer almaktadır. Bu birim, organizasyon şemasında doğrudan, 5018 sayılı KMYKK’nda üst yönetici olarak tanımlanan Belediye Başkanı’na bağlıdır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yıllık olarak yayınlanan Kamu İç Denetimi Genel Raporu’nun 2019, 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin versiyonlarının incelenmesi suretiyle, Eyüpsultan Belediyesi İç Denetim Birimi’nin her yıl 3 veya 4 müdürlükte sistem ve uygunluk denetimi gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır.

Yıl	Denetlenen Müdürlük	Denetim Konuları	Denetim Türü
2019	1- Temizlik İşleri Müdürlüğü 2- Veteriner İşleri Müdürlüğü	1- Evsel katı atık toplama, süpürme ve geri dönüşüm	Sistem ve Uygunluk

	3- İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	2- Veteriner ve sağlık hizmetleri süreci 3- Personel hizmet içi eğitim ve kurs faaliyetleri süreci	
2020	1- Zabıta Müdürlüğü 2- Gençlik ve Spor Müdürlüğü 3- Mali Hizmetler Müdürlüğü	1- 5326 Sayılı Kanun Kapsamındaki Denetim Faaliyetleri Süreci 2- Satın alma ve ihale süreci 3- Takipli Alacakların Tahsil Tecil ve Terkin Süreci	Sistem ve uygunluk
2021	1- İşletme Müdürlüğü 2- Emlak ve İstimlak Müdürlüğü 3- İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü 4- Mali Hizmetler Müdürlüğü	1- Belediyede hizmet binası olarak kullanılan taşınmazların elektrik su ve doğalgaz ile ilgili abonelik-sözleşme ve ödeme süreci 2- Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların envanter ve cins tashihi süreci 3- Personel fazla mesai ücretinin hesaplanması ve ödenmesi süreci 4- Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarısı kapsamında alınan mali karar ve ihale işlemleri üzerindeki ön mali kontrol süreci	Sistem ve uygunluk
2022	1- Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü 2- Bilgi İşlem Müdürlüğü 3- İşletme Müdürlüğü 4- Kültür İşleri Müdürlüğü	Doğrudan temin usulü-mal, hizmet alımları ve yapım işleri	Uygunluk denetimi

**Tablo 30:** Eyüpsultan Belediyesi 2019-2022 İç Denetim Faaliyetleri Tablosu

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ..., t.y.a

Yukarıdaki tabloda Eyüpsultan Belediyesi İç Denetim Birimi'nin 2019-2022 yılları arasında denetim gerçekleştirdiği müdürlükler gösterilmiştir. Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ve kentsel dönüşüm faaliyetlerinin bu yıllar arasında iç denetim programına dahil edilmediği görülmektedir. Döküman incelemesinde, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nün, Eyüpsultan Belediyesi İç Denetim Birimi'nin üç yıllık dönem planında yer aldığı görülmüştür. Dolayısıyla, bu müdürlüğün 2024 veya 2025 yıllarında iç denetim yıllık planına dahil edilecek şekilde iç denetim planlaması yapıldığı anlaşılmıştır.

İç denetim konusunda İstanbul ilçe belediyeleri geneli ile ilgili fikir verecek veriler ayrıca araştırılmıştır. İDKK'nın kamu idarelerinde iç denetçi kadrolarındaki doluluk oranını gösteren tablodan (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ..., t.y.b), İstanbul'daki ilçe belediyelerinde toplam 89 iç denetçi kadrosu tahsis edildiği, 30/11/2023 tarihi itibarıyla bunların 31'inin dolu olduğu anlaşılmaktadır. Yani, İstanbul'daki ilçe belediyeleri için tahsis edilen iç denetçi kadrolarındaki doluluk oranı %35'tir. İstanbul'un 39 ilçe belediyesinin 13'ünde ise iç denetçi kadrosu tahsisi yapılmadığı görülmektedir. Bu rakam da İstanbul'daki ilçe belediyelerinin %33'üne tekabül etmektedir. Organizasyon şeması incelemelerinden, İstanbul'da iç denetim birim başkanlığı bulunan ilçe belediyesi sayısı 9 olarak hesaplanabilmektedir.



5 İç Denetçi Kadrosu Tahsis edilmiş Belediyeler ve dolu kadro sayısı	4 İç Denetçi Kadrosu Tahsis edilmiş Belediyeler ve dolu kadro sayısı	3 İç Denetçi Kadrosu Tahsis edilmiş Belediyeler ve dolu kadro sayısı	1 İç Denetçi Kadrosu Tahsis edilmiş Belediyeler ve dolu kadro sayısı	İç Denetçi Kadrosu Tahsis edilmemiş belediyeler
Bahçelievler (2) Bağcılar (1) Gaziosmanpaşa (2) Küçükçekmece (2) Ümraniye (0) Üsküdar (3)	Kadıköy (2)	Avcılar (1) Esenler (1) Fatih (1) Beykoz (0) Bakırköy (2) Bayrampaşa (0) Beşiktaş (1) Beyoğlu (0) Eyüpsultan (1) Güngören (2) Kağıthane (1) Kartal (3) Maltepe (2) Pendik (0) Sarıyer (2) Sultanbeyli (0) Şişli (0) Zeytinburnu (1)	Ataşehir (1)	Adalar Arnavutköy Başakşehir Beylikdüzü Büyükçekmece Çatalca Çekmeköy Esenyurt Sancaktepe Silivri Sultangazi Şile Tuzla

**Tablo 31:** İstanbul İlçe Belediyeleri İç Denetçi Kadro Tahsis/Doluluk Sayıları Tablosu  
**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ..., t.y.b

İstanbul ilçe belediyelerinde, 2019-2022 yılları arasında kentsel dönüşüm faaliyet ve süreçlerinin iç denetçiler tarafından denetlenmesine ilişkin sayısal veriler araştırıldığında çok fazla örnekle karşılaşılammamaktadır. Bu konuda 2 iç denetim faaliyeti tespit edilebilmiştir. Birincisinin, 2019 yılında Kartal Belediyesi İç Denetim Birimi tarafından danışmanlık faaliyeti kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir. Faaliyetin içeriği ‘6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kalan taşınmazlarda harç ve ücret alınıp alınmayacağı’ konusu hakkında danışmanlık faaliyeti şeklinde raporlanmıştır (İDKK, 2020: s. 98). İkincisinin ise Kağıthane Belediyesi İç Denetim Birimi tarafından, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nün tüm faaliyetleri hakkında gerçekleştirilen sistem ve uygunluk denetimi şeklinde kayda alındığı görülmektedir (İDKK, 2023: s. 66).

Eyüpsultan Belediyesi bünyesinde, bir diğer idari hesap verebilirlik mekanizması olarak Teftiş Kurulu Müdürlüğü yer almaktadır. Norm kadro sınıflandırmasında C16 grubunda bulunan Eyüpsultan Belediyesi’nin, 1 Teftiş Kurulu Müdürü, 9 Müfettiş, 3 Müfettiş

Yardımcısı istihdam etme yetkisi ve kadrosu bulunmaktadır. Mevcut durumda, toplam sayısı 13 olan bu kadrolar içerisinde 4 müfettiş kadrosu doludur. Buna göre de teftiş kuruluna ayrılmış kadronun %30'u kullanılmaktadır. Belediyenin Bakanlık tarafından onaylanmış Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği bulunmaktadır. Dolayısıyla, belediyenin müfettiş veya müfettiş yardımcısı kadrolarına atama yapmasının önünde kısıtı bulunmamaktadır.

Eyüpsultan Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne göre, Teftiş Kurulu doğrudan Belediye Başkanı'na bağlıdır. Kurul müfettişleri, denetime dair her türlü görevi Başkan adına yerine getirmektedir. Teftiş Kurulu'nun görev alanı belirlenirken 'İç Denetçilerin görev alanına giren işler hariç' şeklinde bir kıstas getirilmiştir. Bu kıstas doğrultusunda, Belediye Başkanının emir ve onayı ile belediye birimlerinin her türlü işlemleri ve etkinlikleri hakkında teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yapma sorumluluğu Teftiş Kurulu'na tevdi edilmiştir. Teftiş Kurulu'nun hazırlayacağı teftiş programına göre, zorunlu haller dışında belediyenin tüm müdürlüklerinin her 3 yılda 1 defa denetlenmesi esası belirlenmiştir. Dolayısıyla, Eyüpsultan Belediyesi'nin Teftiş Kurulu'na ayrılmış kadrolardaki doluluk oranına göre, her müfettişin yıllık denetim yapacağı müdürlük sayısı yaklaşık 3'tür. Bu çalışma kapsamında gerçekleştirilen döküman incelemesinde, Eyüpsultan Belediyesi Teftiş Kurulu tarafından 2019-2023 yılları arasında Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nün iş ve işlemleri hakkında 1 araştırma gerçekleştirildiği görülebilmektedir. Bununla birlikte, İç Denetim Birimi'nin programı ile çakışmamak kaydıyla, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nü 2024-2026 Teftiş Programı'nda 2024 veya 2025 Yıllık Planı'na dahil edecek şekilde planlama yapıldığı, ancak programın henüz hazırlık aşamasında olduğu ifade edilmektedir.

İstanbul'da nüfusu 150.000'in altında olan Adalar, Çatalca ve Şile ilçe belediyeleri norm kadro ilkelerine göre Teftiş Kurulu Müdürlüğü kuramamaktadır. Bunların haricindeki 36 ilçe belediyesinin 34'ünde Teftiş Kurulu Müdürlüğü bulunmaktadır. 28 belediyede Teftiş Kurulu Müdürlüğü organizasyon şemasında doğrudan Belediye Başkanı'na bağlı görünmektedir. Buna karşın, 6 belediyede Teftiş kurulları belediye başkan yardımcısının hiyerarşisine bırakılmıştır. Norm kadro ilke ve standartlarına göre kurulması zorunlu müdürlüklerden olmasına rağmen, 2 belediyenin organizasyon şemasında Teftiş Kurulu Müdürlüğü bulunamamıştır. İç denetçilerdeki uygulamadan farklı olarak, açık

kaynaklarda paylaşılan dökümanlarda hangi kurumda kaç müfettiş çalıştığına ilişkin bilgilere yer verilmediğinden, müfettiş kadrosu doluluk oranı bazında belediyeler arası karşılaştırma yapılamamıştır.

Teftiş Kurulu Müdürlüğü bulunmayan belediyeler ve norm kadro tasnif cetvelindeki grupları	Teftiş Kurulu Müdürlüğü'nün Belediye Başkanı'na bağlı olmadığı belediyeler
Arnavutköy(C15) Esenler(C16)	Bakırköy Başakşehir Fatih Gaziosmanpaşa Sultanbeyli Tuzla

**Tablo 32:** İstanbul İlçe Belediyeleri Teftiş Kurulu Varlık/Bağlılık Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Teftiş Kurulu Müdürlüğü, kurumun organizasyon şemasında başkan yardımcısına bağlı olan 6 belediyeden 2'sinin Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ndeki 'Bağlılık' kenar başlıklı maddeleri, bu belediyelerin organizasyon şemaları ile uyumu yönünden incelenmiştir. Bu iki dökümanın incelenmesi suretiyle, Bakırköy ve Fatih Belediyelerinin her ikisi için de geçerli olacak şekilde, bu belediyeler tarafından hazırlanmış olan organizasyon şeması ile Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği arasında açık ve bariz çelişki bulunduğu görülebilmektedir. Zira, Bakırköy Belediyesi ve Fatih Belediyesi'nin Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ndeki 'Bağlılık' kenar başlıklı 6. Maddesi şu şekildedir: "Kurul, doğrudan Başkana bağlıdır. Kurul Müdürü ve müfettişler teftiş, inceleme ve soruşturmaların yanı sıra Yönetmelikte kendilerine verilmiş diğer yetkileri, görevlendirildikleri her yerde Başkan adına kullanırlar. Müfettişler, Başkan ve Kurul Müdürü dışında hiçbir kişi ve merciden talimat almazlar." Bu belediyelerin bahsi geçen müdürlük yönetmeliğinin tanımlar bölümünde 'Başkan' ibaresinin Belediye Başkanı'nı ifade ettiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, bu belediyelerde Teftiş Kurulu Müdürlüğü'nün başkan yardımcısına bağlanması uygulamasının, bizzat belediye tüzel kişiliği tarafından çıkarılan mevzuatta karşılığının bulunmadığı ortadadır.

İstanbul'daki ilçe belediyelerinin faaliyet raporları incelendiğinde, teftiş kurulu müdürlüklerinin daha çok inceleme, soruşturma ve ön inceleme gibi işlemlere ağırlık

verdiği, bir plan dahilinde belediye birimlerinin iş ve işlemlerinin denetlenmesi uygulamasının bu işlemlerin gölgesinde kaldığı kanaati oluşmaktadır.

Belediye	2019	2020	2021	2022
Bağcılar	9 Ön İnceleme 4 Disiplin Soruşturması	15 Ön İnceleme 7 Disiplin Soruşturması	-	-
Şişli	16 İnceleme 12 Disiplin Soruşturması	18 İnceleme 4 Disiplin Soruşturması	3 İnceleme 2 Disiplin Soruşturması	5 İnceleme 1 Disiplin Soruşturması
Maltepe	2 İnceleme 6 Disiplin Soruşturması	3 Araştırma 13 Disiplin Soruşturması	69 Disiplin Soruşturması	5 Araştırma 35 Disiplin Soruşturması
Pendik	2 Araştırma 2 Disiplin Soruşturması	4 Araştırma 3 Disiplin Soruşturması	3 Araştırma 1 Disiplin Soruşturması	3 Araştırma 1 Disiplin Soruşturması 1 Ön İnceleme

**Tablo 33:** İstanbul'un Bazı İlçe Belediye Teftiş Kurulları 2019-2022 Faaliyetleri Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığı da belediyelerde idari hesap verebilirlik ilkesinin hayata geçirilmesinde işletilen belediye organizasyonu dışındaki mekanizmalardır. Bu mekanizmalar bakımından da ‘tüm belediyelerin üç yılda bir defa denetlenmesi’ esasının söz konusu olduğu ifade edilmektedir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023: 101). Bu mekanizmalar tarafından belediyelerde yürütülen denetim faaliyetlerinin yasal dayanağı 5393 sayılı BK’nun 55. maddesidir. Bu maddede İçişleri Bakanlığı adına idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda belediyelerde yapılacak denetimin çerçevesi ‘mali işlemler dışında kalan idari işlemlerin hukuka uygunluk bakımından denetlenmesi’ olarak çizilmiştir. Şu kadar ki “Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü”, “Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği” ve “Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği” isimli ikincil mevzuatlarda, belediyelerin mali işlemlerinin, bu mekanizmalar tarafından gerçekleştirilecek denetimlerin istisnasını oluşturduğuna dair açık ve net birer vurguya rastlanamamaktadır. Bununla birlikte, Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nde Kurul’un

görevleri arasında “Kurum ve kuruluşların iş, işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek” maddesi sayılmıştır. Aynı yönetmeliğin tanımlar bölümünde “kurum ve kuruluş” kavramına getirilen açıklama ve atıfları tahlil edildiğinde, belediyelerin de tartışmaya yer bırakmayacak şekilde bu kapsam içerisinde tutulduğu görülebilmektedir. Yani birincil mevzuatta belirlenen çerçeveye rağmen, İçişleri Bakanlığı denetimlerine belediyelerin mali işlemlerini de konu eden ikincil mevzuatın varlığından söz etmek mümkündür.

Mevzuatların karşılaştırılmasında, İçişleri Bakanlığı tarafından belediyelerde yapılacak denetimlerin hukuka uygunluk denetimi kapsamı ile sınırlılığı hakkında farklı bir belirsizlik unsuru göze çarpmaktadır. Bu belirsizlik, İçişleri Bakanlığı’nın belediye denetimlerinde, 5393 sayılı BK ile kapsam dışında bırakılan yerindelik denetimi yapıp yapılamayacağına ilişkindir. Şöyle ki Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nin 47. maddesinde teftiş raporlarının kapsamı şu şekilde açıklanmıştır: “Raporlar, esas itibarıyla hizmetin hukuka uygunluk ile verimli, etkili ve tutumluluk içinde yürütülüp yürütülmediğinin tespiti, değerlendirilmesi ve öneride bulunulmasını kapsayacak şekilde düzenlenir”. Bu madde metninden anlaşılacağı üzere, İçişleri Bakanlığı belediye denetimlerine dair hazırlanacak raporların kapsamında verimlilik, etkililik ve tutumluluk denetimi bulunmaktadır. ‘VET denetimi’ olarak da adlandırılan bu denetim türünü yerindelik denetimi ile eşdeğer gören çalışmaların varlığı göz önünde bulundurulduğunda (Durkal & Akbey, 2016), konu ile ilgili birincil ve ikincil mevzuat arasında uyumsuzluk teşkil edecek şekilde, hukuka uygunluk kısıtlamasının uygulamasında tartışmaya açık hükümler bulunduğu söylenebilir.

Bu çalışma kapsamında oluşturulan Bilgi Föyü’ne işlenen bilgilere göre, Eyüpsultan Belediyesi’nde 2019, 2020, 2021 ve 2022 yıllarında, gerek Mülkiye Teftiş Kurulu gerekse de Kontrolörler Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmiş denetim bulunmamaktadır.

Yıl	Özel Teftiş Gerçekleştirilen Belediye Sayısı		Genel Teftiş Gerçekleştirilen Belediye Sayısı	
	Türkiye Geneli	İstanbul İlçeleri	Türkiye Geneli	İstanbul İlçeleri
2019	25	1	62	Veri Yok
2020	8	0	59	Veri Yok
2021	24	3	50	Veri Yok
2022	8	3	22	0

**Tablo 34:** Mülkiye Teftiş Kurulu 2019-2022 Belediye Denetim Sayıları Tablosu

**Kaynak:** T.C. İçişleri Bakanlığı ..., t.y.f

Yukarıdaki tabloda Mülkiye Teftiş Kurulu'nun belediyelerde gerçekleştirdiği denetimlere ilişkin sayısal veriler gösterilmiştir. 2019-2022 yılları arasında Mülkiye Teftiş Kurulu'nun hangi belediyelerde programlı denetimler yaptığı ayrıca açıklanmadığından, İstanbul ilçe belediyelerinde kaç denetim gerçekleştirildiği ile ilgili veri sunulamamıştır. Bunların haricinde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yıllık olarak yayınladığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu verilerine göre, belediyelerde Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından 2019 yılında 338, 2020 yılında 417, 2021 yılında 368, 2022 yılında 35 adet planlı denetim yapılmıştır (YYGM, t.y.b). Faaliyet raporlarının ilgili bölümlerinde denetimlerin gerçekleştiği belediyelerin isimlerine yer verilmediğinden, İstanbul ilçe belediyelerinde Kontrolörler Başkanlığı görevlilerince gerçekleştirilen denetim sayıları da filtrelenememiştir.

Mülakat katılımcılarından B1, "Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve İç Denetim Birimleri'nin teftiş çatısı altında birleşmeleri gerekiyor. İşleyişteki karışıklık giderilirse, bu şekilde daha etkili olacağını düşünüyorum." diyerek, bu iki denetim mekanizmasının görev alanı ile ilgili belirsizliğe atıf yapmıştır.

"Bence yeterli sayıda denetim mekanizmamız var. Ama sadece harcamalara veya yaptığımız işlerin kurallara uygunluğuna bakılması yeterli değil. Kimin, hangi perspektiften denetlediği önemli. Kentsel dönüşüm uzmanlığı olanların denetimi

daha faydalı olur. Hayatında hiç kentsel dönüşüm işi yapmamış bir insana göre ben bütün gün burada oturuyor da olabilirim. Varsa hatalarımızın önlenmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan uygulamayı ve sahanın gerçeklerini bilenlerin yapacağı denetim mekanizmasının eksikliğinden söz edilebilir.” (B6).

“Teftiş Kurulu bizi denetliyor, İç Denetim bizi denetliyor. Bu mekanizmaların bazıları katkı sağlıyor, bazıları bizim sürecimizi çok zorlaştırıyor. Mesela, çok yoğun ve aktif çalışmamız gereken bir dönemde yetiştirilmesi gereken işlerle eşzamanlı olarak denetim veya soruşturma geçiriyor olmak elimizi zayıflatabiliyor. Şundan bahsediyorum: Zaten tam iş süreçlerine yetecek kadar personel ayarlamış iken bunların bir kısmını denetim ile ilgili işlere yönlendirmek zorunda kalıyorsunuz. Denetimin zamanlaması önemli yani.” (B9).

Yukarıda aynen alıntılanan anlatımlardan anlaşılacağı üzere, Eyüpsultan Belediyesi'nin idari hesap verebilirlik mekanizmaları hakkındaki görüşleri sorulan politika aktörleri, genel olarak, idari hesap verebilirlik mekanizmalarının sayıca yeterliliği bakımından sorun olmadığını belirtmekle birlikte, 1 katılımcı İç Denetim Birimi ile Teftiş Kurulu Müdürlüğü'nün ayrı birimler olması uygulamasının gözden geçirilmesi gerektiğini, 1 katılımcı kentsel dönüşüm politikalarının kentsel dönüşüm alanında uzmanlığı olanlar tarafından denetlenmesi gerektiğini, 1 katılımcı ise iş yoğunluğu nedeniyle, bazı denetim mekanizmalarının işleyiş sürecini zorlaştırdığını ifade etmiştir.

#### **3.4.2.6. Kurumlar Arası Koordinasyon**

Kurumlar arası koordinasyon sistemsal seviyede operasyonel kapasitenin bir ölçütü olarak değerlendirilmektedir. Kamu sektöründen dış paydaşlarla uyum olarak da düşünülebilecek olan bu koordinasyon türü, farklı kurumların her birinin güçlü yanlarını müşterek bir hedef etrafında birleştirmesi anlamına gelmektedir. Bu nitelikte bir koordinasyon becerisi, özellikle de kentsel dönüşüm gibi nispeten daha geniş çaplı ve sofistike projelerin nihayete erdirilebilmesi için önem arz etmektedir. Kurum içi koordinasyon becerisinden farklı olarak, bu beceri tüzel kişilik anlamında tek taraflı değildir. Bu beceri ile ilgili izlenim edinebilmek için kurumlar arasındaki iletişim ve bilgi paylaşımı, ortak hedef belirleme, farklı kurum kaynaklarının bu hedeflerde kullanılabilmesi, konu bazlı iletişim ve koordinasyon platformları oluşturma veya var olanlara üye olma gibi unsurlar değerlendirmeye alınabilir. Farklı kurumların

anlaşmazlığı nedeniyle bir şekilde sonlandırılmamış birden çok kentsel dönüşüm projesi örneğinin varlığı göz önünde bulundurulduğunda, bu beceri özellikle kentsel dönüşüm politikaları açısından yaşamsal seviyede önem kazanmaktadır.

Belediyelerin, kentsel dönüşüm politikalarında iş ilişkisi içerisinde olduğu kurumlarla iletişim ve bilgi paylaşımını sağlamada e-yazışma projesi ve ARAAD sistemi ön plana çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi koordinasyonunda yürütülen e-yazışma projesi, farklı kurumlar arasındaki yazışma süreçlerinin tamamen dijital ortamda gerçekleştirilmesi, resmi yazıların fiziki postalama ile gönderilmesi uygulamasının sonlandırılmasına odaklıdır. Bu proje ile kurumlar arası formel yazılı iletişim neredeyse simultane hale gelmiştir. Yani farklı bir kuruma gönderilen resmi evrak, gönderen kurumdaki onay ve dijital paketleme süreci tamamlandığı an muhatap kuruma ulaşmaktadır. Tabii bunun için yazılı iletişim ilişkisinin tarafı olan kamu kurumlarının her birinde KEP entegrasyonu gerçekleştirilmiş elektronik belge yönetim sisteminin kullanılması gerekmektedir.

Eyüpsultan Belediyesi'nde KEP entegrasyonu yapılmış EBYS kullanılmaktadır. 2019 yılı sonrası yayınlanan faaliyet raporları incelendiğinde kuruma gelen ve kurumdan giden evrak sayıları görülebilmektedir. Bu evraklar içerisinde, e-yazışma projesi kapsamında diğer kurumlarla gerçekleşen yazılı iletişim oranının tespiti için, kurumdan KEP aracılığı ile yapılan yazışma sayısı talep edilmiş ve kurumdan gelen veriler bu çalışmanın veri toplama araçlarından biri olan bilgi föyüne işlenmiştir. Eyüpsultan Belediyesi'nin diğer resmi kurumlarla yazılı iletişimine dair 4 yıllık veriler aşağıdaki tabloda açıklanmıştır.



Yıl	Gelen Evrak Sayısı	Giden Evrak Sayısı	Geliş şekli Dijital olan evrak sayısı	Gidiş şekli Dijital olan evrak sayısı	Kamu Kurumlarına Gönderilen Evrak Sayısı
2019	33806	22430	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
2020	30247	20203	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
2021	22798	21957	7475	6946	1497
2022	23682	24684	9270	7299	1545

**Tablo 35:** Eyüpsultan Belediyesi'nin E-Yazışma Projesi Yazışma Verileri Tablosu  
**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablodaki verilere göre, Eyüpsultan Belediyesi tarafından farklı kamu kurumlarına gönderilen evrakın 2021 yılında % 90'ı, 2022 yılında ise % 96'sı e-yazışma projesi kapsamında gerçekleşmiştir. Bu oran 2023 yılı için 25/12/2023 tarihi itibarıyla %95'tir. Kentsel dönüşüm politikalarında yoğun koordinasyon gerektiren kurumlar olmaları hasebiyle, bu yazışmaların muhatapları içerisinde ÇŞİDB, İBB ve İstanbul 1 Numaralı Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü'nün de olup olmadığı araştırılmıştır. Belediyenin, 2021 – 2023 yılları arasında, adı geçen kurumlarla, '6306 sayılı Kanun', 'riskli yapı' ve 'kentsel dönüşüm' gibi anahtar terimlerin konu edildiği birçok yazışmayı e-yazışma projesi kapsamında yaptığı müşahede edilmiştir.

Belediye	Geliş şekli KEP olan evrak sayısı	Gidiş şekli KEP olan evrak sayısı
Bağcılar	13087	8165
Büyükçekmece	18693	28693
Şişli	26001	13042
Tuzla	9953	5266

**Tablo 36:** Çeşitli İlçe Belediyeleri'nin KEP Üzerinden Yaptığı Yazışma Verileri Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda İstanbul'daki ilçe belediyelerinden bazılarının e-yazışma projesi kapsamında gerçekleştirdiği iletişim işlemlerine ilişkin sayılara yer verilmiştir. Bu işlemlerin kaçının muhatabının kamu kurumu olduğu bilgisi faaliyet raporlarından anlaşılamamaktadır. Burada faaliyet raporlarında KEP üzerinden yapılan yazışma bilgilerini sunan belediyeler tercih edilmiştir. Büyükçekmece Belediyesi'nin 2022 Faaliyet Raporu'nda aşağıda aynen alıntılanan ifadelerle, e-yazışma projesi sayesinde bütçe, zaman ve insan kaynağı açılarından kazanım elde edildiği vurgulanmaktadır.

“KEP Entegrasyonu ile 28.963 adet KEP Posta/kargo yolu ile 1.216.446 TL tutarı, KEP ile 28.963 TL'ye düşürülerek, %98 oranla 1.187.433 TL kazanç sağlanmıştır. (Posta-Tebligat gönderim bedeli 42 TL Kep gönderim Bedeli 1 TL). Posta/kargo yolu ile 3-7 (Ortalama 5) günde ulaşan gönderiler, KEP ile 5-15 dk.'ya düşürülerek zamandan ve işgücünden kazanç sağlanmıştır” (Büyükçekmece Belediyesi, 2023: s. 181).

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılar kentsel dönüşüm politikalarında kurumlar arası koordinasyon konusunda farklı kurumlar arasındaki yazışmaların gönderimine dair herhangi bir soruna vurgu yapmamıştır. Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı resmi yazıların kurumlar arası trafiğinde geçen süreden ziyade, yazıların muhatap kurumlarda değerlendirmeye alınma ve değerlendirme sürecinin zaman almasından kaynaklı sorun yaşandığını dile getirmiştir.

“Diğer kurumlarla koordinasyon konusunda yaşadığımız sorunlar yazışmaların postada geçirdiği sürelerle alakalı değil. Bence bakış açısı ve yaklaşımla alakalı. Bir plan tadilatının en nitelikli halini mevzuat hükümlerine göre yapsak maksimum altı ay sürer. Ama bugün geniş çaplı bir plan tadilatının iki yıldan önce bitmesi söz konusu olmuyor. Çünkü arada insan ve farklı kurum faktörü var. Mesela bir evrağın cevaplanma süresi 30 gün belirlenmiş diye 29. gün cevaplanmamalı. Aslında, o evrağın hakkı örneğin beş gün ise ve bu sürede cevaplanabiliyorsa son gün beklenmeden ele alınmalı. Kaldı ki sadece bir kurumdan görüş veya onay almıyorum, kentsel dönüşümde birçok kurumdan görüş alıyorum.” (B9).

Belediyeler ile ÇŞİDB arasında dijital ortamda veri iletme platformu olarak ARAAD sistemi kullanılmaktadır. Hatta belediyelerin, ÇŞİDB ile kentsel dönüşüm konusundaki esas haberleşme yönteminin, e-yazışma projesi kapsamında resmi yazı yazmaktan ziyade ARAAD sistemine veri ve belge yüklemek olduğunu söylemek mümkündür. Nüfus, tapu ve vergi sistemleri ile entegre çalışan bu sistem, 6306 sayılı ‘Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’ uyarınca gerçekleştirilen tüm işlemlerin dercedildiği bir dijital mecradır. Sistem, sadece belediyeler tarafından değil, vatandaş, lisanslı kurum, bilirkişi, banka personeli tarafından da kullanılmaktadır.

Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü çalışanları ARAAD sistemini kullanmaktadır. Görüşme gerçekleştirilen katılımcılar sistemin Bakanlıkla iletişimi hızlandırma açısından olumlu yönleri olduğuna vurgu yapmıştır. Yine katılımcı görüşlerinin satır aralarından ARAAD sistemi sayesinde Bakanlık ile ilişkilerin kurumsallaştığına dair izlenim elde edilebilmektedir. Buna karşın, sisteme girilen verinin karşı tarafta değerlendirilme sürecinin uzun sürdüğü de uygulamada karşılaşılan bir kısıt olarak ifade edilmektedir.

“Belediye olarak kentsel dönüşüm alanı ilan edilecek yerlerle ilgili topladığımız verileri ARAAD sistemine işliyoruz. Bu sistem üzerinden bilgiyi doğrudan Bakanlığın takdirine sunmuş oluyoruz. Önceden bir yazı ile misal 100 dönümlük alanın kentsel dönüşüm alanı ilan edilmesi talep ediliyordu. Şimdi ARAAD sistemi vasıtasıyla Bakanlık bize diyor ki ‘neler yapacaksın burada ne düşünüyorsun, bana bunları sun’. Bu şekilde birlikte karar verme konusuna ciddiyet de katıldı.” (B6).

“ARAAD sistemi bir tür sanal arşiv. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile iletişim kurduğumuz, bilgi alışverişi yaptığımız bir sistem. Bu sistemde Bakanlık tarafından bize devredilen yetkileri görüyoruz. Bakanlığın bizden yapmamızı istediği işleri görüp, yapıp, sonuçlarını yüklüyoruz. Bir kentsel dönüşüm projesinde sürecin ne

durumda olduğunu takip edebiliyoruz. Arazinin tam koordinatını, arazi üzerindeki hak sahipliği gibi verileri bu sistem aracılığı ile bakanlığa gönderiyoruz. Bakanlık bu verilere göre bütçe ayırıyor. Kira yardımları süreci tamamen bu sistemde yürüyor. Bir aracı olarak, ARAAD sistemi ile Bakanlıktan gelen veriyi vatandaşa, vatandaştan gelen veriyi de yine sisteme yükleyerek Bakanlığa iletiyoruz. Koordinasyona olumlu etkisi tartışılmaz bence.” (B8).

“Bakanlığın ARAAD isimli sistemine veri yüklüyoruz. Teknolojik imkanlar sayesinde kentsel dönüşüme ilişkin veriler çok hızlı bir şekilde iletilmiş oluyor. Ama yolladığımız verinin değerlendirilmesi, cevabının geri gelmesi çok uzuyor. Belki de normal olanı budur. Sonuçta yüzlerce belediye bakanlığın sistemine veri yolluyordur.” (B9).

Kentsel dönüşüm politikalarında bir şekilde rolü olan tüm kurumların ortak hedefler belirlemesi ve farklı kurum kaynaklarının bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde müştereken kullanılabilmesinin, süreç içerisinde paydaş kamu kurumları arasındaki koordinasyonu daha da etkinleştirmeye katkısı olabilecektir. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi uygulamasını ÇŞİDB ile belediyelerin kentsel dönüşüm vizyonlarının il ve ilçe bazında ortaklaştırılması şeklinde düşünmek mümkündür. 2019 yılında ÇŞİDB'nin tüm belediyelere gönderdiği kentsel dönüşüm strateji belgesi genelgesinde tercih edilen ifadeler, bu konuda hedef ve vizyon ortaklaştırması ile ilgili bir çaba olduğunu düşündürmektedir. Söz konusu genelgede bu nitelikte şu ifadelere yer verilmiştir:

“Bakanlığımız 2023 vizyonu kapsamında, kentsel dönüşüm uygulamalarında karşılaşılan sorunların çözümü, dönüşüm sürecinin iyileştirilmesi ile yerleşim ölçeğindeki kentsel dönüşümün bütüncül bir şekilde yönetilmesini sağlamak amacıyla yeni bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaca binaen kentsel dönüşüme yeni bir çerçeve çizilerek dönüşüm hedefleri belirlenmiş olup bu hedeflerin hayata geçirilmesi amacıyla dönüşüm uygulamalarını yönlendirecek 'Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin il ve ilçe bazında hazırlanması gerekmektedir.”

ÇŞİDB yukarıdaki ifadelerle niyetini belirtmek suretiyle, tüm belediyelerden kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlamasını ve en riskli alanları 3 ay içerisinde Bakanlığa bildirmesini talep etmiştir. Bu uygulamayla, kentlerin ÇŞİDB'nca da göz önünde bulundurulacak şekilde kendilerine has dönüşüm planının olması amaçlanmıştır. Tabi kentlere özgü dönüşüm planları Bakanlığın onayına tabi tutulmuştur.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm strateji belgelerini büyükşehir belediyesinin görüşünü alarak hazırlamaları esası getirilmiştir. Dolayısıyla, kentsel dönüşüm politikalarında büyükşehir ilçe belediyeleri açısından üç kurumun birlikte hedef ve strateji belirlemesi söz konusudur.

Kentsel dönüşüm strateji belgesinin kentsel dönüşüme ilişkin birincil mevzuatta veya yönetmeliklerde dayanağı bulunmamaktadır. Yukarıda da açıklandığı gibi, bu belgenin dayanağı söz konusu Bakanlık Genelgesi'dir.

“Kentsel dönüşüm mevzuatı yeni oturuyor. Daha oturmuş bir sistem değil. Mesela dedim ya kentsel dönüşüm strateji belgesinin mevzuatta bir karşılığı yok. Yani bugün bir imar planının, inşaat ruhsatının veya bir ihalenin neye göre yapılacağı kanun ve yönetmeliklerde belli, ama kentsel dönüşüm strateji belgesinde durum böyle değil. Bence bağlayıcılık açısından kanunlarda açıklanması gerekir” (B6).

Kanuni dayanak eksikliğinden dolayı, kentsel dönüşüm strateji belgesinin belediyelerdeki onay süreci hakkında bir belirsizlik söz konusudur. Örneğin, kentsel dönüşüm strateji belgesinin belediye meclisinde onaya sunulup sunulmayacağı belli değildir. Belediyenin yön ve stratejisini onaylamaya yetkili karar organının belediye meclisi olması göz önüne alındığında, meclis onayına sunulmamış kentsel dönüşüm strateji belgelerinin idare hukuku açısından sıhhatleri tartışma konusu olabilecektir. Buna karşın, bu belgeye belediyenin stratejisi olarak değil, ÇŞİDB'nın kendi stratejisini belirlemede baz alacağı bir paydaş katkısı olarak bakılırsa, bu şekilde bir hukuki tartışmaya yer kalmayacaktır. Bu bakımdan belgenin niteliği önem arz etmektedir. Halihazırda, belediye meclisi onayının zorunlu olmadığı, konunun belediyelerin inisiyatifinde olduğu, ilgili belediyenin ihtiyari olarak belediye meclisinden onay alabileceği görüşü hakimdir.

Eyüpsultan Belediyesi'nde yukarıda açıklanan prosedüre uygun olarak hazırlanmış bir 'Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi' bulunmaktadır. Dolayısıyla, Eyüpsultan Belediyesi, ÇŞİDB ve İBB arasında bu konuda bir vizyon ve hedef ortaklaştırmasının varlığından söz edilebilir. Ancak Eyüpsultan Belediyesi'nden 1 politika aktörünün “Büyükşehir Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü daha bağımsız çalışıyor. Çok bize danışıp, bilgi vermiyorlar. Evet bizim ilçede 3 tane kentsel dönüşüm alanları var ama ne yaptıklarını açıkçası bilmiyoruz.” (B6) şeklindeki anlatımından, İBB tarafından yürütülen kentsel dönüşüm uygulamalarında bu ortaklaşmanın uygulamaya yansımalarıyla ilgili sorun yaşandığı izlenimi edinilmektedir.

Bir kentsel dönüşüm uygulamasında farklı kurum kaynaklarının müştereken kullanılması da bir koordinasyon göstergesidir. Bununla ilgili, Eyüpsultan Belediyesi'nin kaynaklarıyla oluşturulan kentsel dönüşüm irtibat bürolarının ÇŞİDB temsilcileri tarafından kullanılması, ilçe belediyesi irtibat görevlilerinin Bakanlık adına bilgilendirme yapması, dolayısıyla insan kaynağının müşterek kullanılması, tahliye ve yıkım işlemlerinin Eyüpsultan Belediyesi tarafından gerçekleştirilmesi, ilçe belediyesine ait bazı donanımların sürecin birlikte yürütüldüğü diğer kurumlar tarafından kullanılması, ilçe belediyesi imkan ve kaynaklarıyla kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlanması örnekleri söz konusudur. Bununla birlikte, § 3.5.2.3.'te açıklandığı üzere, Eyüpsultan Belediyesi'nin, uygulaması ÇŞİDB tarafından yürütülen bir kentsel dönüşüm projesinde, ÇŞİDB tarafından yapılan kira yardımına ek olarak kendi bütçesinden kira yardımı yapması da farklı kurum kaynaklarının aynı amaca kanalize edilmesinin bir örneği olarak düşünülebilir. Buna karşın, Eyüpsultan Belediyesi'nin farklı tüzel kişiliklerle ortak ihale yapmak suretiyle, kentsel dönüşüme ilişkin bir faaliyete kaynak tahsis ettiği örnek uygulama bulunmamaktadır. Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı, özellikle sınır komşusu durumundaki farklı belediyelerin, kentsel dönüşüm proje süreçlerinde kullanılmak üzere müştereken konut üretebilmesi gerektiğine vurgu yapmıştır.

“Devlet, kamu kuruluşları, ilçe belediyeleri, koordineli olarak, mesela 3 ilçe koordinasyon yaparak, kendi içinde rezerv konutu ortak yapabilmeliler. 3 belediye, örneğin Bayrampaşa, Gaziosmanpaşa, Eyüpsultan, ortak bir ihaleye çıkıp, Kamunun vereceği bir arazide rezerv konut yapabilmeliler. Bir plan ve koordinasyon dahilinde kendi bölgelerindeki dönüşümlerinde bu rezerv konutları kullanabilmeliler.” (B1).

Belediyelerin ortak ihtiyaçlar için farklı tüzel kişiliklerle, aralarından birinin koordinatör idare olması şartıyla, tek bir ihaleye çıkması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre mümkündür. Ancak bu uygulamanın kapsamı “mal ve hizmet alımları ile bakım ve onarım” işleri ile sınırlıdır. Adı geçen kanuna 2014 yılında eklenen Ek Madde 7'nin “yapım işlerini” farklı idarelerin ortak ihaleye çıkabilmesi uygulamasına dahil etmediği görülmektedir. 5393 sayılı BK'nun 73. maddesi de kentsel dönüşüm proje süreçlerinde gerçekleştirilecek işlerin, belediyeler tarafından farklı kamu kurumlarıyla “ortak hizmet projesi” geliştirmek suretiyle görülebilmesine dayanak sağlamıştır. Ancak bu kanunda sözü edilen ortak hizmet projelerinin kentsel dönüşüm projelerinin gerektirdiği yapım işlerini kapsayıp kapsamadığı da yeterince açık değildir. Kaldı ki kentsel dönüşüm alanı ile rezerv alan kavramları birbirlerinden farklı bölgeleri ifade etmekte olan kavramlardır.

Dolayısıyla, belediyelerin farklı belediyelerle müştereken rezerv yapı üretebilmeleri için, yapım işlerini de kapsam dahiline alacak şekilde kanuni düzenleme yapılması gerektiği ifade edilebilir.

Aynı konuda farklı sorumluluklar üstlenen kurumların kendi aralarında gerçekleştirdikleri koordinasyon toplantılarına ilişkin veriler de kurumlar arası koordinasyon sistemi özelinde değerlendirmeye alınabilir. Bu konunun kentsel dönüşüm politikalarında bir sistematüğının olup olmadığının anlaşılabilmesi bakımından, bu politika alanında rolü bulunan kurumların kentsel dönüşüm faaliyetleri ile ilgili “paydaş kamu kurumlarıyla istişare ve koordinasyon toplantı sayısı” şeklinde performans göstergesine yer verip vermediği hususu öncelikle incelenmiştir. ÇŞİDB ve İBB'nin 2022 yılı faaliyet raporları incelendiğinde, bu ve buna benzer içerikte herhangi bir performans göstergesi bulunmadığı görülebilmektedir. Bu nedenle, ÇŞİDB, İBB ve İstanbul'daki ilçe belediyeleri arasında yıllar bazında kaç koordinasyon toplantısı hedeflendiği, bu hedeflerin gerçekleşme oranı gibi veriler bir sistematik dahilinde görülememektedir.

Açık kaynaklarda yapılan araştırmada, İstanbul'da gerek ÇŞİDB gerekse de İstanbul Valiliği koordinasyonunda İBB ve 39 ilçe belediyesinden temsilcilerin katılımıyla kentsel dönüşüm istişare ve koordinasyon toplantıları düzenlendiğine dair bilgilere ulaşılabilmektedir. İstanbul Valiliği koordinasyonunda gerçekleştirilen istişare toplantısına ilişkin yazılı açıklamada “ÇŞİDB başkanlığında yapılan istişare ve koordinasyon toplantısında alınan karar doğrultusunda Kentsel Dönüşüm Alt Komisyonu kurulduğu ve istişare toplantılarının düzenli aralıklarla yapılacağı”nın ifade edildiği görülmektedir (T.C. İstanbul Valiliği, t.y.).

“İki farklı bakanımızın olduğu bu dönem içerisinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlarımızın her ikisinin de belirli dönemlerde İstanbul'daki ilçe belediye başkanları ile koordinasyon toplantısı yaptığını bizzat gözlemledim.” şeklinde izlenimlerini aktarmış olan B3 gibi katılımcıların görüşlerinden, kentsel dönüşüm politikalarını sürdürmede kurumlar arası koordinasyonun bir şekilde sağlanabildiği, bu konunun politika sürecini tıkayacak şekilde majör bir engel teşkil etmediği kanaati oluşmaktadır. Nitekim Eyüpsultan Belediyesi sınırları içerisinde farklı bir kamu kurumunun itirazından veya farklı bir kamu kurumu ile anlaşmazlıktan dolayı iptal olmuş bir kentsel dönüşüm uygulaması örneği bulunmamaktadır. Katılımcı görüşlerinde, kurumlar arası koordinasyon mekanizmaları ve platformlarının sistematik olmadığı, koordinasyon platformlarında alınan kararların

takibi ile ilgili eksikliklerin söz konusu olduğu vurguları dikkat çekmektedir. Zira 2 farklı katılımcının görüşlerinden, kurumlar arası koordinasyonda kişisel iletişim becerilerinin ve ikili ilişkilerin etkili olduğu çıkarımı yapılabilmektedir.

“Kurumlar arası ilişkilerin tamamen kişisel kabiliyete dayalı yürütülebildiğini düşünüyorum. tanışıklığa göre gidiyor. Bana göre yanlış. Koordinasyonun bir sisteminin olması lazım. Ama ikili diyaloglarla gidiyor (B1). ‘Belediye başkanımızın ve bürokrasi kadromuzun geçmiş tecrübeleri ve iletişim becerileri sayesinde diğer kurumlarla koordinasyon sorunu yaşamıyoruz. Açıkçası diğer kurumlarla koordinasyonsuzluktan ötürü kentsel dönüşüm sorunlarına çözüm bulunamıyor diyemem’ (B3). ‘Diğer kurumlarla diyaloglar müdür ile müdür görüşmesi, personelle personel görüşmesi ya da bir başkan yardımcısının ilgili kişiyi arayıp konu içeriğini ve personellerin görüşmesi talebini ilettiği ön görüşmeler gibi birtakım görüşmeler şeklinde oluyor. Organize edilmiş bir brifing şeklinde, seminer şeklinde bir görüşme değil’ (B8). ‘Sempozyum, çalıştay gibi organizasyonlar oluyor, ama hiçbirinin faydaya dönüştüğünü düşünmüyorum açıkçası. Bu platformlarda alınan kararların takibi ve yaptırımı olması lazım’ (B9).”

Farklı belediyeleri üye sıfatıyla aynı çatı altında bir araya getiren mahalli idare birlikleri bünyesindeki platformların kentsel dönüşüm ile ilgili faaliyetleri de kurumlar arası koordinasyonun zemini niteliğinde düşünülebilir. İstanbul’da Bakırköy Belediyesi haricindeki tüm ilçe belediyelerinin ve İBB’nin birer üyesi olduğu Marmara Belediyeler Birliği, İstanbul’daki yerel otoritelerin koordinasyonu açısından akla ilk gelen oluşumlardandır. Belediyelerin MBB’den beklentisinin de ‘koordinasyon’ başlığı altında yoğunlaştığı ifade edilebilir. Zira MBB’nin 2020-2024 Stratejik Planı’nda, MBB paydaşları, “işbirliği ve koordinasyon” faaliyetlerini MBB’nin önem taşıyan faaliyetleri arasında göstermiştir (2020: 27).

MBB organizasyonu içerisinde üye belediyelerin ilgili birim müdürleri ve çalışanlarının katılımıyla oluşturulan ve belediyeler arası tecrübe ve bilgi paylaşımı ile koordinasyon sağlamayı amaçlayan platformlar bulunmaktadır (MBB, 2020: 20). Bunlar içerisinde Şehir Planlama Platformu kentsel dönüşüm politikalarını konu edinen platformdur. Platformun tanıtım metninde “Üye belediyelerin, şehir planlama alanındaki meseleleri birlikte sorgulaması ve sorunlara birlikte çözüm araması amacıyla çalıştaylar, atölyeler, eğitimler ve ortak projelere zemin hazırlayacak çalışmalar” gerçekleştirildiği ifade edilmektedir (Marmara Belediyeler Birliği [MBB], t.y.).



MBB'nin 2022 Faaliyet Raporu'nda Şehir Planlama Platformu'nun 2022 yılında 5 adet çevrim içi toplantı gerçekleştirdiği açıklanmaktadır. Bu toplantıların ikisinin 'Afetlere Dayanıklılık' ve 'İmar ve Kentsel Dönüşümde Dayanıklılık' temaları ile kentsel dönüşüm alanıyla ilgili oldukları incelenmektedir. Toplantılara belediyelerin kentsel dönüşüm birimlerinden çok sayıda yönetici ve uzmanın katıldığı ifade edilmektedir (2023: 76-77). Ancak ilgili faaliyet raporunda, katılımcıların hangi belediyelerden olduklarına ve sayılarına ilişkin herhangi bir veriye yer verilmemiştir.

#### **3.4.2.7. Kurum Rolü ve Sorumluluklarında Açıklık**

Belediyelerin herhangi bir politika alanındaki sorumluluk ve yetkilerinin farklı bir kurum ile görev çakışmasına mahal bırakmayacak şekilde belirgin olması, politika kapasitesi taksonomisinde bu yerel politika otoritelerinin sistem seviyesinde operasyonel kapasiteleriyle ilişkilendirilmektedir. § 2.4.2.7.'de büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev ve sorumluluk dağılımına ilişkin genel değerlendirme yapılmıştı. Bahsi geçen bölümde bazı konularda bu iki tüzel kişilik arasında görev çakışması itirazlarına konu edilebilecek detaylardan söz edilmişti. Bu defa kentsel dönüşüm politikaları bağlamında İstanbul'daki ilçe belediyelerinin rol ve sorumluluklarının açıklığı ile ilgili genel çerçeve ele alınacaktır. ÇŞİDB, İBB ve ilçe belediyelerine kentsel dönüşüm konusunda dağıtılan yetkiler ve yüklenen sorumluluklar arasında herhangi bir şekilde karmaşıklık olup olmadığı sorusuna cevap aranacaktır. Bu amaç doğrultusunda, mevzuat incelemesi yöntemiyle, belediyelerin kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili sorumluluk ve yetkilerini düzenleyen 5393 sayılı BK, 6306 sayılı ARAAD Hakkında Kanun ve 5366 sayılı "Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun" hükümleri analiz edilecektir. Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ile ilgili rol ve yetkilerini şu şekilde betimlemiştir:

"Kentsel dönüşüm ile ilgili biz en son adresiz aslında. Ama buna rağmen biz kentsel dönüşümde her noktaya dokunduk. Kiminde bakanlıktan yetki almaya çalıştık, yetki aldık, kiminde büyükşehir ile vatandaş masaya oturtturduk. Bir ilçe belediyesi kendi başına dönüşüm yapamaz. İstanbul'daki belediyelere bakarsanız ya bir bakanlıkla yapmıştır ya da geçmiş dönem büyükşehir ile yapmıştır." (B1).

5393 sayılı BK'nun 73. maddesinde belediyelerin kentsel dönüşüm ile ilgili ehliyetleri açıklanmaktadır. Bu madde, kentsel dönüşüm alanındaki politika rüştü bakımından,

büyükşehir ilçe belediyeleri ile geleneksel ilçe belediyelerini farklı yerlerde konumlandırmaktadır. Geleneksel ilçe belediyeleri “belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde en az 5 en çok 500 hektar arasındaki alanları” kentsel dönüşüm veya gelişim proje alanı olarak ilan edebilmektedir. Bunun için bu belediyelerde belediye meclisinin karar alması yeterli olmaktadır. Buna karşın, büyükşehir ilçe belediyelerinin bir alanı, salt kendi iradeleriyle, kentsel dönüşüm veya gelişim alanı olarak belirlemelerine izin verilmemiştir. Büyükşehir sınırları içerisinde bu yetki büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Bununla birlikte, büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir belediye meclisinin onay vermesi şartıyla kentsel dönüşüm projesi uygulayabilir. Yani büyükşehir ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediye meclisinin kentsel dönüşüm alanı ilan ettiği bir alanda, yine büyükşehir belediye meclisinin vereceği yetkiye dayanarak, kentsel dönüşüm projesi uygulayabilmeleri söz konusudur. Dolayısıyla, büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikaları bakımından bir nevi ‘sınırlı ehliyetli’ olduklarını ifade etmek mümkündür. Görüşme gerçekleştirilen bir yerel politika aktörü, bu sistemin İstanbul ölçeği ve kentsel dönüşüm politikaları açısından rasyonel olmadığına vurgu yapmıştır.

“İlçe belediyelerine daha fazla yetki verilmesi konusunda çalışma yapılması lazım. İstanbul ölçeğinde, Saraçhane’den, Çatalca’nın kentsel dönüşümüne yön verecek, sokak sinyalizasyonuna yön verecek, Silivriye de yön verecek Eyüpsultan’a da yön verecek. Hem dönüşümüne hem kanalizasyonuna hem sinyalizasyonuna karar verecek. İstanbul bu hâliyle yönetilemez. İstanbul ölçeğinde söylüyorum. Türkiye’nin diğer büyükşehirlerinde, Kayseri’de, Erzurum’da uygulanabilir belki bu sistem, ama İstanbul ölçeğinde bunun uygulanabilirliği bana göre zor. Kentsel dönüşüm hayati bir konu olduğu için daha da önemli. İlçe belediyeleri meclis kararları normal bir planda büyükşehir meclisinden en az bir senede geçiyor. Kentsel dönüşüm ile karar ve planlar da bir senede geçiyor. Can güvenliği söz konusu ama yine de 1 seneden önce ele alınmıyor.” (B1).

5393’ün ilk halinde nüfusu 50.000’in üzerindeki tüm belediyeler kentsel dönüşüm alanı ilan etmeye ve kentsel dönüşüm projeleri yürütmeye yetkiliydi. 2010 yılında 5998 sayılı kanun ile yapılan değişiklik ile büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi bu konuda tek yetkili merci kılındı. Kanunun genel gerekçesinde, bu değişiklik şu şekilde gerekçelendirilmiştir:

“Büyükşehir belediyeleri ile alt kademe Belediyeleri ve Belediyeler ile diğer kurumlar arasında yorum ve yaklaşım çeşitliliği yaşanmakta, kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasında tereddütler oluşmakta ve halihazırda devam etmekte olan "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim" projeleri bundan olumsuz etkilenmektedir” (TBMM, 2010).

5393 sayılı BK’na göre halihazırda Eyüpsultan ilçesinde uygulama sürecini yürütmek üzere ilçe belediyesine yetki verilen 1 adet kentsel dönüşüm alanı bulunmaktadır. 2019-2024 yılları arasında, İBB tarafından ilan edilen bir kentsel dönüşüm alanında uygulama yapma yetkisini Eyüpsultan Belediyesi’ne devretme işlemi bulunmamaktadır.

Yıl	Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı İlan Edilen Yerin İlçe ve Mahallesi	Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı İlan Edilen Yerin Yüz ölçümü (Hektar)	İlçe Belediyesine yetki devri var mı?
2020	Şişli / Mahmut Şevket Paşa	33,43	Hayır
2021	Zeytinburnu / Sümer	5,12	Hayır
2022	Sultangazi / Uğurmumcu	5,37	Hayır

**Tablo 37:** 2019-2024 Arası İBB’nin Kentsel Dönüşüm Alan İlanları Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda İBB’nin 2019-2024 yılları arasında 5393 sayılı BK’nun 73. Maddesine göre kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanı kararlarına dair bazı bilgiler gösterilmiştir. Bu bilgiler, İBB’nin resmi internet sitesinde yer alan ‘Meclis Kararları ve Karar Özetleri’ sayfasındaki kelime arama kutucuğuna ‘kentsel dönüşüm ve gelişim alanı’ yazmak suretiyle sıralanan meclis karar metinlerinden derlenmiştir. Açıklanan kriterler doğrultusunda sıralanan meclis kararlarının incelenmesinde 01/01/2019-04/01/2024 tarihleri arasında İBB tarafından 3 yeni kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanı yapıldığı görülebilmektedir. Bu kararlarda ilçe belediyelerine yetki devrinin söz konusu

edilmediği, tümünde uygulamanın İBB tarafından yürütüleceği belirtilmektedir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi [İBB], t.y.).

6306 sayılı ARAAD Kanunu riskli alanlarla ilgili belediyelere düşen görev ve sorumlulukların düzenlendiği normdur. Bu kanunun lafzında ‘kentsel dönüşüm alanı’ terimi yerine ‘riskli alan’ kavramı yer bulmuştur. Kanun, esasen büyükşehir belediyelerini ‘idare’ sıfatıyla muhatap ve paydaş kabul etmektedir. ÇŞİDB tarafından yetki verilmesi şartına bağlı olarak, büyükşehir ilçe belediyelerinin de kanundaki ‘idare’ tanımını kapsamına girebileceği ifade edilmektedir. Tabi büyükşehir ilçe belediyelerinin bu statüsü istisnaidir. Bu kanuna göre riskli alan etme yetkisi Cumhurbaşkanı’nda, rezerv alan ilan etme yetkisi ise ÇŞİDB’ndadır. Kanun ve kanunun ikincil mevzuatı ile büyükşehir ilçe belediyelerine riskli yapı tespiti, tahliyesi ve yıkımıyla ilgili rol ve sorumluluklar tevdi edilmiştir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, büyükşehir ilçe belediyelerinin bu sorumluluklar bakımından görevli sayılabilmeleri için ÇŞİDB’nın yetkilendirmesi esastır.

Eyüpsultan Belediyesi “6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapıların tespiti için yetki verilen kurumlar” arasında yer almaktadır. Yanı sıra, İstanbul’daki diğer 38 büyükşehir ilçe belediyesine de bu yetkinin verildiği görölmektedir (Kentsel Dönüşüm Başkanlığı, t.y.).

5366 sayılı Kanun, “yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutması” nedeniyle sit alanı olarak belirlenmiş alanlarda yenileme yapılması ile ilgili esasları ihtiva etmektedir. Buradaki temel saik alanın kendisi veya alan içerisindeki yapılar ıslah edilirken sit alanının dokusunun korunabilmesidir. Bu nedenle, bu kanunun anahtar terimi dönüşüm değil, yenilemedir.

5366 sayılı kanun da büyükşehir ilçe belediyesi ile geleneksel ilçe belediyesi ayrımını dikkate almıştır. Bu kanuna göre, nüfusu 50.000’in üzerinde olmakla beraber büyükşehir ilçe belediyesi statüsünde olmayan tüm belediyeler kendi karar organlarında yenileme alanı belirlemesi yaptıktan sonra, kararlarını doğrudan Cumhurbaşkanı’nın onayına sunabilmektedir. Buna karşın, büyükşehir ilçe belediyelerinin ‘yenileme alanı belirleme kararlarının’ Cumhurbaşkanı’nın onayı sunulabilmesi için büyükşehir belediye meclisinin onaylaması şeklinde ön şart getirilmiştir.

5366 sayılı Kanun’un 3. maddesinin yorumlanmasından, yenileme alanları için hazırlanan projelerin uygulama aşamasında da büyükşehir belediyesinin öncelikli aktör

olduğu sonucuna ulaşılabilir. Zira bu konuda “büyükşehirlerde, büyükşehir belediyeleri tarafından başlatılmayan uygulamalar ilçe belediyelerince münferit veya ortaklaşa yapılır veya yaptırılır” denilmektedir (5366 sayılı Kanun, md. 3). Bu maddenin lafzından, yenileme alanı projesinin uygulanabilmesi için, öncelikle büyükşehir belediyesinin harekete geçmesinin beklenmesi, şayet bu olmuyorsa ilçe belediyesinin uygulama konusunda yetkili hale gelebileceği yorumu yapılabilmektedir.

Kanunda büyükşehir belediyesinin projeyi uygulamaya başlamadığından bahisle büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu tarihin tespiti için ne kadar süre beklenmesi gerektiği ile ilgili herhangi bir detay yer almamaktadır. 5366 sayılı Kanun’un uygulama yönetmeliğinde de bu hususun açıklığa kavuşturulmadığı görülmektedir. Kanaatimizce, bu boşluktan dolayı, büyükşehir ilçe belediyelerinin herhangi bir yenileme alanı projesini uygulamaya başlaması için, büyükşehir belediyesinden projeyi uygulamayacağı yönünde açıkça irade beyanında bulunmasını talep etmesi, olası görev ve yetki çakışması anlaşmazlıklarının önüne geçecektir.

Eyüpsultan ilçesinde halihazırda 5366 sayılı Kanun’a göre belirlenmiş bir yenileme alanı bulunmaktadır. ‘Nişanca Yenileme Alanı’ olarak adlandırılan bu alanda yenileme uygulamalarının, kabul edilen projeye sadık kalmak şartıyla, parsel malikleri tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. 5366 sayılı Kanun’un 3. Maddesinin 3. fıkrası bu uygulamaya izin vermektedir. Belediyenin bu alanın yenilenebilmesi sürecinde üstlendiği rol ise alan içerisinde kalan parseller üzerindeki mülkiyet ve tapu sorunlarının bertaraf edilmesi ve maliklerin özel sektörle anlaşabilmelerinin önündeki engelin kaldırılması olduğu gözlenmiştir.

“Rol ve sorumluluklarımız açık mı, kanunu okuyunca açık. ama yeterli mi? Yeterli değil diyeceğim ama yeterli değil derken daha fazla yetki verildiğinde de sürdürülebilirlikte problem olma ihtimali var. Kesinlikle şunu söyleyebilirim; kentsel dönüşümde ilk ve asıl aktör vatandaş. Vatandaşın kentsel dönüşümle alakalı bir talebi varsa süreci, yetki ilçe belediyesinde de olsa bakanlıkta da olsa bir şekilde yürütebilirsiniz. Ama vatandaş tatminkâr değilse, elindeki yerinden memnun değilse, daha fazlasını istiyorsa yetkimiz olsa da sürdüremeyiz. İstanbul’da 5 katlı bina yıkıp da 10 katlı bina yaptırılmaz. Ama vatandaşın ikna olması bunu gerektiriyorsa yetki bizde de olsa sonuç değişmez bence.” (B3).

“Yetki konusu çok net. 6306’ya göre bütün yetkiler aslında Bakanlığın. Bakanlık yetki devrini kullanır. Konuya göre kimi yetkiyi verir kimini vermez. 5393’ün 73.

maddesine istinaden yetki Büyükşehirindir. Diğerinde de kurum kentsel sit alanları içerisinde alan ilanı yaptıktan sonra yetkiyi kime verirse yetkili o oluyor. Kim yapmak istiyorsa yetkiyi o alır, ama bunu kamuya ispatlaması lazım.” (B6).

“Genelde yetki karmaşasından veya eksikliğinden kaynaklı sorun çıkmıyor. Bize verilen yetkilerin bizim bir şeyler yapmamız için yeterli olduğunu düşünüyorum. Otokontrol sağlayan mevcut sistemi doğru buluyorum. Devlet ‘bütün yetkiyi belediyelere veriyorum bütün bütçeyi de belediyelere aktarıyorum’ dese elimiz kolumuz dolanabilir ne yapacağımızı bilemeyebiliriz. Yani bu iş tek başına olacak iş değil. Bu iş paydaş kurumlarla olacak işler. Bakanlık da tek başına bu işin altından kalkamaz, belediyeler de.” (B8).

“Bir kentsel dönüşüm projesi yapacak iken, başlangıç noktasından son noktasına kadar hangisi benim görev, yetki ve sorumluk alanımda, hangisi başkalarının görev, yetki ve sorumluluk alanında biliyorum, hangilerini kime onaylatmam gerektiğini de biliyorum, yani bununla ilgili kafamda kalan bir soru işareti söz konusu değil. Ama daha yetkili olmamız lazım. Mesela plan tadilatlarında ve birçok meselede boğuluyoruz, inşaatın yapılması neredeyse 5-6 yıl minimum alıyor.” (B9).

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılar, adeta hemfikir bir şekilde, kentsel dönüşüm konusunda belediyenin rol ve sorumlulukları ile ilgili belirsizlik bulunmadığını, rol ve sorumluluklarının açık ve anlaşılır olduğunu dile getirmiştir. Bununla birlikte, katılımcı anlatımlarından büyükşehir ilçe belediyelerine tanınan yetkilerin yeterli olmadığı da anlaşılabilir. Buna karşın, kentsel dönüşümde tüm yetkilerin tek bir kurumda toplanmasının sakıncaları olacağından bahisle, yetkileri kurumlar arasında paylaştıran mevcut uygulamanın doğru olduğuna da vurgu yapılmaktadır.

#### **3.4.2.8. Değerlendirme**

Yukarıda açıklanan tüm detaylar doğrultusunda özet bir değerlendirme yapmak gerekirse, öncelikle, Eyüpsultan Belediyesi’nde kentsel dönüşüm politikalarını belirleyen ve uygulayan yöneticilerin eğitim ve deneyim durumları ve belediyenin organizasyon şemasına münhasır bir ‘Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’ dahil eden örgütlenme anlayışı, politika kapasitesi bakımından avantajlı yönler olarak dikkat çekmektedir. Nitekim belediye personeline de yöneticilerin deneyim yönünden yeterli olduğu düşüncesinin hakim olduğunu ifade etmek mümkündür. Öyle ki 81 kişiden oluşan Strateji Planlama Ekibi’nin görüşleri doğrultusunda yapılan GZFT analizinde “deneyimli yöneticilerin varlığı” görüşü güçlü yönler bölümünde yer almıştır (Eyüpsultan Belediyesi, 2020: 65).

Gerek katılımcı anlatımları gerekse de döküman incelemesinde, Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm politikaları özelinde planlama, örgütleme, yürütme ve kontrol işlevleri bakımından uygulamada önemli bir eksikliğe rastlanmamaktadır. Yönetim işlevleri ile ilgili sistem ve altyapının kurulu olduğu görülebilmektedir. Bunlarla birlikte, İstanbul'daki tüm meclis üyelerinin stratejik plan, stratejik yönetim, yönetim becerileri ve bütçe okuma gibi yönetim işlevlerine dair farkındalık oluşturan konularda TBB tarafından düzenlenen eğitim programlarına katılım gereksinimleri göze çarpmaktadır.

İstanbul'daki ilçe belediyelerinin yarısından fazlasında kentsel dönüşüm müdürlüğü bulunmadığı gerçeği de altı çizilmesi gereken bir husustur. Bu bakımdan, İstanbul gibi deprem riskinin ve kentsel dönüşüm ihtiyacının yüksek olduğu bir şehrin ilçe belediyelerinde, kentsel dönüşüm alanında politika kapasitesinin pekiştirilmesi için organizasyonel uzmanlaşmaya ağırlık verilmesi ihtiyacı belirgin durumdadır. Bu nedenle, "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" ekindeki cetvellerde, İstanbul ilçe belediyelerinde Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nü, zorunlu olarak kurulması gereken müdürlükler arasına dahil edecek şekilde düzenleme yönünden etki analizi yapılması gerekmektedir.

Hedeflere bağlılık ve performans yönetimi konusunda İstanbul özelinde yapılacak genel değerlendirmede, öncelikle, belediyelerin hemen hemen tamamında kentsel dönüşümde hedef belirleme ve bu hedeflerin gerçekleştirme seviyelerini takip etme uygulamasının, bir diğer deyişle hedeflere odaklı performans yönetim sisteminin geçerli olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Ancak, belediyelerin kentsel dönüşüm politika sürecinin sadece politika oluşturma evresi için hedef belirleyebildikleri, uygulama sürecine ilişkin hedef belirlemekten kaçındıkları gözlemlenebilmektedir. Uygulama evresi ile ilgili gerçekleştirmelerin farklı kurumların tasarrufu, hareket tarzı, vatandaşın rızası, hukuki süreç vb. unsurlara bağlı olmasından dolayı, belediyeler hedeflerine bu aşama ile ilgili öngörülerini dahil etmeyi makul bulmamaktadır. Hatta, hukuki sorumluluk doğurma ihtimaline binaen, riskli yapıların tespitine ilişkin hedef belirlemenin sakıncalarına da vurgu yapılmaktadır. Buradaki hukuki sorumluluk vurgusu, riskli yapıların yıkımı ile ilgili kanuni azami sürelerin bulunması ve sosyo-ekonomik bir takım gerekçelerle bu süreler içerisinde yıkımın gerçekleştirilememesi endişesi ile ilgilidir. Hedef belirlemede

yaşanan sorunların doğal sonucu olarak, kentsel dönüşüm politikalarının uygulanması ile ilgili performans ölçümü de kadük kalmaktadır.

Yukarıda yer alan veriler doğrultusunda, İstanbul'daki ilçe belediyelerinin, kentsel dönüşüm politika alanına mali kaynak ve insan kaynağı tahsis edebilme becerisi hakkında şu hususlarla genel bir değerlendirme dercedilebilir: Öncelikle, İstanbul'daki ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikaları için bütçe kullanabilme serbesti ve eğilimleri bulunmaktadır. Hemen her belediye, kentsel dönüşüm faaliyetleri için ödenek tahsis etmektedir. Ancak, hedef belirleme konusunda olduğu gibi, belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarına bütçe ayırmaları da politika belirleme aşamasıyla sınırlı kalmaktadır. Yani, belediyeler kentsel dönüşüm projeleri oluşturmak veya riskli yapı tespiti yapmak ve yıkmak gibi faaliyetlere ödenek ayırırken, kentsel dönüşüm projesinin uygulama aşaması için mali kaynak tahsis etmemektedir. Aksi yönde bir örnek söz konusu ise de veriler ışığında İstanbul'daki belediyeler bakımından böyle bir genelleme yapabilmek mümkün görünmemektedir.

Uygulama aşamasına mali kaynak tahsisi konusunda, kentsel dönüşüm uygulamalarının ancak merkezi idare ve büyükşehir belediyesi tarafından veya özel sektörün katılımı ile gerçekleştirilebileceği görüşü ağır basmaktadır. Kentsel dönüşüm politikalarına ödenek tahsis ederken, daha önce ayrılan ödeneğin bu konudaki stratejik amaç ve hedefe yaptığı katkı veya etki yönünden değerlendirme yapma ve çıktı değerlendirmesinin yanısıra bu şekilde yapılacak sonuç değerlendirmesine göre yeniden belirlenmesi yoluna gidilebileceği tavsiyesi burada dile getirilebilir. Ayrıca, ilçe belediyelerinin rezerv konut üreterek kentsel dönüşüm uygulamalarına katkı yapma şeklindeki isteklilik ve bakış açılarının da merkezi idare tarafından değerlendirmeye alınmasında fayda bulunduğu ifade edilebilir.

İnsan kaynağı kullanılabilirliği ve tahsisi ile ilgili beceri bakımından ise kayda değer bir sorun göze çarpmamaktadır. Şu kadar ki ilerleyen yıllarda personel tahsisinde kısıtlı veya sınırlı ehliyetli duruma düşülmemesi için, personel giderlerini azaltacak veya gelir gerçekleştirmelerini artıracak tedbirlere başvurulması da gerekmektedir.

Belediyelerde kurum içi koordinasyonun, sofistike süreçleri içeren hizmetler sunmakta olan bu kurumların daha etkili ve verimli çalışmasına katkıda bulunacağı bir gerçektir. Bu nedenle, iç koordinasyonu sağlamak ve pekiştirmek, politika kapasitesi bakımından belediyelerin önemsemesi gereken yetkinliklerden biridir. Yukarıda analiz edilen tüm



verilerden hareketle, belediyelerde iç koordinasyon ile ilgili makul seviyede bir farkındalığın bulunduğunu, bu konuda yürütülen ve kullanılan süreç ve uygulamaları içeren bir altyapının bulunduğunu ifade etmek mümkündür. Zira, gerek görüşme metinlerinde gerekse de döküman incelemesinde kentsel dönüşüm politikalarının akamete uğramasına yol açacak seviyede iç koordinasyon bozukluklarına işaret eden herhangi bir bulgu elde edilememiştir. Bununla birlikte, kentsel dönüşüm politika süreci içerisine bir şekilde dahil olan birimlerin çalışanlarına yönelik etkili iletişim ve koordinasyon eğitimlerinin yoğunlaştırılabileceği ve iş akış şemalarının tüm personelce bilinirliği ve ulaşılabilirliği ile ilgili kullanılan yöntem ve araçların çeşitlendirilebileceği de bu noktada dile getirilmesi gereken hususlardır.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, İstanbul ilçe belediyelerinin idari hesap verebilirliği sağlama yönünden yeterli potansiyele sahip olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu belediyelerin uhdesinde, performans denetimi gerçekleştiren iç denetim birimi ve başkanların hiyerarşik denetimini operasyonelleştiren teftiş kurullarını kurabilme imkan ve yetkinliğin bulunması, bu potansiyelin birer göstergesi olarak düşünülebilir.

Politika aktörlerinin de idari hesap verebilirlik mekanizmalarının yeterliliği konusunda olumsuz düşünceleri bulunduğu dair kanaat oluşmamaktadır. Belediyelerde bu potansiyelin ne derece etkin kullanıldığı hususu bir başka çalışmanın sorunsalı olarak ele alınabilecek şekilde geniş kapsamlıdır. Ancak, bu noktada konuyla ilgili bazı tavsiyelere dikkat çekmekte fayda bulunmaktadır.

Öncelikle, İstanbul'daki ilçe belediyelerinde iç denetçi sayılarının artırılması veya en azından her belediyede 1 iç denetçi istihdam edilmesi gerektiği dile getirilebilir. Nitekim, İstanbul'da hiç iç denetçi bulunmayan ilçe belediyelerinin toplam belediye sayısına oranının oldukça yüksek olduğu şeklinde değerlendirme yapmak mümkündür. Ki halihazırda bu oran %51'dir. İkinci bir husus da İstanbul ilçe belediyelerinde iç denetim birimlerinin kentsel dönüşümüne ilişkin hedeflere ulaşmayı zora sokabilecek risklerin analizine odaklanmış denetim sayısının yok denecek kadar az olmasıyla ilgilidir. Dolayısıyla, denetim programlarında bu hedeflerin daha fazla yer bulmasıyla bu sayının artırılmasından fayda elde edilebileceği kanaati sunulabilir.

Keza belediyelerdeki teftiş kurullarının da soruşturma, inceleme ve ön inceleme gibi, plana bağlı olmadan gerçekleştirilen işlemlerden ziyade, yıllık planlı denetim faaliyetlerine öncelik vermesi gerekmektedir. Belediye başkanlarının hiyerarşik denetim

yetkisine dayanarak denetim yapan ve bu nedenle doğrudan belediye başkanına bağlı olması kural olan teftiş kurullarının belediye başkan yardımcısına bağlı olduğu istisnai örneklerin ortadan kalkması da önem arz etmektedir. Aksi halde, bu belediyelerde teftiş kurullarının yürüteceği denetimlerin belediye başkan yardımcısının hiyerarşik hinterlandı ile sınırlı olduğu yönünde teamül oluşabilecektir. Ayrıca, bu uygulamanın kurum içi koordinasyon açısından sakıncalarından da söz edilebilir.

İç denetim ile teftiş kurulları arasında görev ayırımında kıstas olarak belirlenen “iç denetçilerin görev alanına girmeyen konular” vurgusunun da arz ettiği genişlik ve belirsizlikten arındırılması amacıyla, yeniden ele alınması ihtiyacı söz konusudur. Zira belediyenin neredeyse tüm iş ve işlemlerini bir stratejik hedef ile ilişkilendirmek mümkün olduğundan, teftiş kurulu ve iç denetim birimleri arasında görev çakışmaları çoğu zaman için ihtimal dahilindedir.

Üst yönetici olarak başkanın kontrol işlevini sadeleştirmek adına, bu iki denetim birimini tek bir müdürlükte birleştirecek modellerin tartışılması gerekmektedir. Benzer şekilde bir görev çakışmasının Sayıştay ve Mülkiye Teftiş Kurulu arasında da yaşanmasına neden olacak detaylar göze çarpmaktadır. Bu nedenle, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu mevzuatının 5393 sayılı Belediye Kanunu ile uyumlulaştırılması amacıyla yeniden düzenlenmesi ihtiyacı görünür durumdadır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, kentsel dönüşüm politikalarının çok taraflı doğası nedeniyle, bu politikaların hedefe ulaşması ile taraf kurumların birbirleri arasındaki koordinasyonunun sağlığı arasında sıkı bir ilişki olduğu ifade edilebilir. İlgili bölümde ele alınan veriler doğrultusunda, İstanbul’daki belediyelerin, dış koordinasyon ve iletişimde bilişim sistemleri ve teknolojik araçların avantajlarından yararlandığı tespiti genel anlamda geçerli görünmektedir.

Tüm belediyeler tarafından hazırlanması istenen ve ÇŞİDB’nda kentsel dönüşüm strateji havuzu oluşmasına olanak sağlayan kentsel dönüşüm strateji belgesi uygulaması da Bakanlık, ilgili büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi troykasının kentsel dönüşüm hedeflerinin ortaklaştırılması açısından olumlu bir uygulamadır. Ancak kentsel dönüşüm strateji belgesine yasal dayanak kazandırılması ihtiyacından da söz etmek mümkündür. Nitekim ÇŞİDB faaliyet raporlarının analizinden, henüz strateji belgesini hazırlamamış olan belediyelerin bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu sorunun aşılabilmesi için kentsel dönüşüm strateji belgesinin hukuki niteliğinin ve bağlayıcılığının birincil mevzuatta

açıklanması ve kanunun amir hükümleri ile desteklenmesi yönünde düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Dış koordinasyon ile ilintili olarak, kentsel dönüşüm süreci içerisinde yer alan kurumların, yukarıda açıklandığı üzere kaynakları ortaklaşa kullanma uygulamaları gözlemlenebilmektedir. Bununla birlikte, birkaç belediyenin ortak yapım ihalesine çıkmak suretiyle rezerv konut üretebilmesi mümkün değildir. Bunun için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda, en azından kentsel dönüşüm politikalarında kullanılacak rezerv konutlarla sınırlı olmak kaydıyla, 'ortak yapım ihalesi uygulamasına izin verecek şekilde tadilat yapılması' önerisi ile ilgili etki analizi yapılmasında fayda bulunmaktadır.

ÇŞİDB, İBB ve ilçe belediyeleri arasında çeşitli seviyelerde koordinasyon toplantı ve etkinlikleri düzenlenmektedir. Kentsel dönüşüm troykasının koordinasyonunu güçlendirmek açısından, bu toplantıların haftalık, aylık veya yıllık belirli aralıklarla yapılacak şekilde mutataştırılması gereğini söylemek de mümkündür. Yanı sıra, ÇŞİDB, İBB ve ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm faaliyet/performans göstergeleri arasında "kurumlar arası koordinasyon toplantı sayısı" şeklinde göstergeye yer verilmesi ve bu gösterge bazında yıllık hedef belirleme uygulamasının kurumlar arası koordinasyon toplantılarını sistematikleştirmek noktasında olumlu etkileri olabileceği söylenebilir. Son olarak, MBB'nin, kentsel dönüşüm koordinasyonunda yaşanan sorunları bertaraf etmek vizyonuyla, İBB ile ilçe belediyelerini bir araya getirecek faaliyetlerinin sayısını ve niteliğini artırması gerekliliğine vurgu yapmak da önem arz etmektedir.

Türkiye'de kentsel dönüşüm sistemini şekillendiren mevzuatta, politika aktörlerini sürecin herhangi bir aşamasında arafta bırakacak nitelikte belirsizlik olduğunu ifade etmek mümkün görünmemektedir. En azından, yetki karmaşasından kaynaklı uygulanamamış bir kentsel dönüşüm politikası örneğine rastlanamamaktadır. Ancak belediyelere kentsel dönüşüm politikaları için tevdi edilen yetkilerin yeterli olup olmadığı ayrıca değerlendirilmelidir.

Bir mahallenin bir bölümünde uygulanan kentsel dönüşüm politikalarının çıktığı ve sonuçlarını "yerel kamusal mal veya hizmet" sınıfına dahil etmek çok da zor değildir. Yani, bu nitelikteki uygulamaların getirileri çoğu zaman projenin kapsadığı alanla sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla, kendi idari sınırları içerisinde kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme ve uygulama yapma konusunda asıl yetkili idarelerin büyükşehir ilçe belediyeleri olabileceği, istisnai olarak büyükşehir belediyelerine başvurulabileceği fikri

akla yatkın görünmektedir. Bu konuda yüz ölçümü eşik değerlerine göre ilçe belediyesini veya büyükşehir belediyesini yetkilendiren bir düzenleme de düşünülebilir.

	Gösterge	Gösterge Karşılama Oranı/ Durumu
Bireysel Operasyonel Kapasite	Üst yönetici eğitim durumu	✓
	Karar organındaki bireylerin eğitim durumu	x
	Üst yöneticinin yönetsel deneyimi	✓
	Karar organındaki bireylerin yönetsel deneyimi	Kısmen
	Misyon ve vizyon belirleme	✓
	Hedef ve strateji belirleme	✓
	Bütçe yapma	✓
	Organizasyon şeması oluşturma	✓
	Görev dağılımı ve imza yetkileri yönergesi	✓
	Performans takibi	Kısmen
Organizasyonel Operasyonel Kapasite	Stratejik planda kentsel dönüşüme dair hedeflerin varlığı	✓
	Hedeflerin tüm iç paydaşlarca bilinirliği	x
	Strateji Geliştirme Müdürlüğü/Birimi varlığı	✓
	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü varlığı	✓
	Kentsel dönüşüm projelerine ayrılan bütçe tutarı/harcama yapabilme yetkisi	✓
	Kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasına ayrılan bütçe tutarı/yetkisi	x
	Kentsel dönüşüm için personel tahsis etmede kısıtla karşılaşmamak/personel gider oranı	✓
	Kentsel dönüşüm ile ilgili birimlerin koordinasyonu	✓
	Performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması/çıktı-sonuç değerlendirmesi	x
	Basit organizasyon yapısı(müdürlük sayısı/teknik birimlerin aynı başkan yardımcısının hiyerarşisinde olması)	✓
	Hedeflerde tutarlılık	✓
	Koordinasyon toplantısı (türleri ve sayılarında yeterlilik)	✓
	Kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili iş akış şemasının oluşturulması	✓
	İş akış şemasının tüm kuruma bildirilmesi	x

Veri koordinasyon merkezi	x*
Kentsel dönüşüm politikalarında rol alanlara yönelik etkili iletişim ve kriz yönetimi eğitimi sayısı	x
İç Denetim Birimi varlığı	x
İç denetçi kadrosu doluluk oranı	x
Teftiş Kurulu Müdürlüğü varlığı	✓
Teftiş Kurulunun doğrudan üst yöneticiye bağlı olması	✓
Müfettiş kadrosu doluluk oranı	x
Kentsel dönüşüm işlemlerinin iç denetçilerce denetlenme sayısı	x
Kentsel dönüşüm işlemlerinin teftiş kurulunca denetlenme sayısı	x
Kentsel dönüşüm işlemlerinin Mülkiye Teftiş Kurulunca denetlenme sayısı	x
Kentsel dönüşüm işlemlerinin Mahalli İdareler Kontrolörlerince denetlenme sayısı	x

**Tablo 38:** Operasyonel Kapasite Durum Değerlendirme Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda, § 3.3.6’da mantığı açıklanan matematiksel modele göre, bağımsız değişkenler hakkında ‘evet’, ‘hayır’ veya kısmen şeklinde işaretlemeler yapılmıştır. Bunun sonucunda operasyonel kapasitenin bireysel seviyede ‘makul’ durumda, organizasyon ve sistem seviyelerinde ‘yeterli değil’ durumunda olduğu çıkarımı yapılabilmektedir.

### 3.4.3. Siyasal Kapasiteye İlişkin Bulgu ve Değerlendirmeler

Kapasite kavramını ele alan literatürde müzakere kapasitesi şeklinde ayrı bir tanımlama yapılmıştır. Gökçe ve Gökçe tarafından çerçevelenen müzakere kapasitesi tanımlaması, müzakereci iktidar veya müzakereci politika kavramının muadili olarak gösterilmiştir (bknz. Gökçe & Gökçe, 2015). Bu tanımlamada, müzakereci politika anlayışının temel savlarından biri niteliğinde olan, insanları karar alma süreci kapsamında bir araya getirmenin iktidara ve bizzat kararın kendisine meşruiyet sağlayacağı görüşü (Arendt, 1970: 52’den aktaran Lukes, 2021: s. 37) dayanak alınmaktadır. Belediyelerin de meşruiyet konusunda sorun teşkil etmeyen politikalar oluşturmalarının gereksinimi altyapısal iktidarlarını şekillendirmeleridir. Bu da doğrudan siyasal kapasiteleri ile

\* Veri koordinasyon merkezi Eyüpsultan Belediyesi’nde bulunmaktadır. Ancak bu durum, tüm büyükşehir ilçe belediyeleri bakımından genellenebilir nitelik arz etmemektedir.

ilgilidir. Belediye politikalarını şekillendiren politika aktörlerinin paydaş farkındalıkları ve kişisel iletişim ve müzakere becerileri bu kapasite türünün bireysel seviyesi ile ilgili fikir vermektedir. Politika meşruiyeti ile ilgili kurumsal mekanizmalar, politikaların oluşturulması ve uygulanmasına paydaşları angaje eden müesseseler ve yerel üst düzey politika yapıcılarının ulaşılabilirliği ile ilgili kurumsal araç ve yöntemler ise siyasal kapasitenin organizasyon seviyesi ile ilintilendirilmektedir. Politikaların siyasal sorumluluğu veya siyasal hesap verebilirlik mekanizmaları, yerel yönetimlerle ilgili genel güven endeksi veya belediyelerle ilgili genel intiba ve politika girişimcisi modeline açık kapı oluşturan yerel yönetim anlayışı da siyasal kapasitenin sistem seviyesinde tezahürü ile ilgilidir.

#### **3.4.3.1. Paydaş Farkındalığı ve İletişim Becerileri: Bireysel Boyut**

Politika aktörlerinin iletişim, müzakere yapma ve uzlaşma sağlama becerileri politika kapasitesi endeksinde kurumların bireysel seviyede siyasal kapasitelerinin bir göstergesi olarak ele alınmıştır. Yanı sıra bu aktörlerin politika paydaşları ile ilgili farkındalıkları da bu konuda bir etken olarak gösterilmektedir. Bireysel iletişim becerisi ve paydaş bilinci, belediyenin insan kaynağının bir parçası olarak kentsel dönüşüm politikalarında rol alanların bu politika süreçlerinde etkileşim kurmak durumunda olduğu vatandaşlar veya insan topluluklarının hakları, ihtiyaçları ve yönetişime dair konuları hakkında makul seviyede bir bilinç düzeyine sahip olmasını ve onlarla etkili iletişim kurulabilmesini ifade etmektedir. Kentsel dönüşüm projesinden bir şekilde etkilenecek olan vatandaşların beklentilerini ve gereksinimleri anlayabilmek ve empati yapabilmek de bu kapasite boyutunun gereksinimlerindedir.

Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm politika süreçlerinde yer alan politika aktörleri ile gerçekleştirilen görüşme içeriklerinden, görüşme gerçekleştirilen katılımcıların tamamının paydaş bilincinin olduğu anlaşılabilmektedir. Esasen B6'nın "Kentsel dönüşümde en temel paydaşımız vatandaşlarımız. İkincisi, kamu kurumları." şeklindeki cümleleri bu bilinci özetler niteliktedir. Zira görüşme gerçekleştirilen katılımcılar, birincil paydaşlarının kentsel dönüşüm projesi kapsamında konutu veya oturduğu çevre ile ilgili işlem yapılacak olan vatandaşlar olduğunu ifade etmiştir. Aynı katılımcılar paydaş sıralamasında ikinci olarak çeşitli kamu kurumlarını göstermiştir. Yine özel sektör unsurlarının da katılımcıların sıralamasında yer aldığı

anlaşılabilir. Buna karşın, meslek odalarının kentsel dönüşüm politikalarının paydaşı olarak görülmesinde bir istisnailiğin söz konusu olduğu ifade edilebilir.

“Asıl paydaşımız vatandaşlar ve Bakanlık. Bunların dışında Büyükşehir Belediyesi de paydaşımız. Bazen haritacılık verileri gibi teknik tespitler için lisanslı kuruluşlarla çalışmamız gerekebiliyor. Bu tür kuruluşlar da paydaşımız. Emlakçılar, müteahhitler, mimarlar, plancılar, meslek odaları da kentsel dönüşümde paydaşlarımız.” (B1).

“En önemli paydaş vatandaş aslında. Belediyeler ve diğer kamu kurumları da çoğu zaman paydaş olarak işin içerisinde olabiliyor. Çünkü kentsel dönüşüm olan yerler kendi başına küçük parsellerden oluşmuyor. İllaki Vakıflarından Maliye Hazinesine kadar birçok kamu kurumunun sürece katkı yapması gerekebiliyor. Ama en önemli dış paydaş vatandaş” (B3).

“Vatandaşlar öncelikli paydaş. Hak sahipleri dediğimiz, bu tapu sahibi olabilir kiracı olabilir fark etmez. Yeri geliyor araziler özel mülkiyet olmayabiliyor. Kamunun, maliyenin olabiliyor, belediyenin olabiliyor Vakıflar olabiliyor. Çok çeşitli kamu kurumlar paydaş. Sahanın güvenliğini sağlamak söz konusu olduğunda zabıta, kolluk kuvvetleri, polis, jandarma dahi paydaşımız olabiliyor.” (B8).

“Kentsel dönüşüm gerçekleşecek yapılarının içerisinde yaşayan vatandaşlar ilk paydaşımız. Bu birincil paylaşımın dışında bir çok kamu kurumu diğer paydaşlarımız. Mesela Çevre ve Şehircilik Bakanlığı doğrudan bu sürecin bir paydaşı. Büyükşehir ve kurullar paydaş. Özel sermaye sahipleri, yani müteahhit diye adlandırdığımız kesim, şirketler vs. bunlar da birer paydaş” (B9).

Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların, anlatımlarında üniversite, sivil toplum kuruluşu ve meslek odaları gibi paydaşlardan resen söz etmediği dikkat çekmektedir. Sonda sorular marifetiyle bu paydaşlarla ilgili farkındalıkları anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu konuda, B8’in “Açık konuşayım, projedeki ranta göre sivil toplum kuruluşlarının nitelikleri, yaklaşımları değişiyor. Fikirtepede birçok sivil toplum kuruluşuyla karşılaştı Bakanlık. Çünkü rant büyük.” şeklindeki ifadeleri dikkat çekmektedir. Bu paydaşlarla ilgili, kitabı boyutun dışına çıkılamamasından dolayı, üniversitelerden sahada karşılaşılan sorunlara dönük çözüm almada zorlanıldığı, kentsel dönüşüm projelerinin sahada rant yönünün hakim olmasından ötürü, müteahhitler birliği gibi STK’ların uzlaşmaya katkı sağlamadığı, meslek odalarının siyasi mülahazalar nedeniyle kentsel dönüşüm politikalarına yapıcı yaklaşmadığı şeklinde kodlar ortaya çıkmıştır.

“Açıkçası üniversiteler icraata ve uygulamaya dönük hiçbir sorumluluk almak istemiyorlar. Teoride kalıyorlar. Tabiki genelleme yapmamak lazım ama en son bir bilirkişi raporu konusunda bunu doğrulayan bir örneği bizzat yaşadım. İmza atarsam bir sorun yaşar mıyım endişesi ağır basıyor. STK konusunda da tabiki fayda sağlayan STK’lar var. Ama kentsel dönüşümde insan nefsi çok önemli. Müteahhitler birliği gibi STK’lar var. Kentsel dönüşüm yapılacak bölgede kartvizit dağıtmaya başlıyorlar. Gerçekçi olmayan söylemlerle insanlarımızın kafaları karıştırılabiliyor. Dolayısıyla da zaten zor olan uzlaşma işi daha da sıkıntılı bir hal alabiliyor.” (B6).

“Meslek odalarının bir mimar için çalışmasını temenni ederim, kent için çalışmasını temenni ederim. Siyasi olaylarla ilgilenecek bir mecra değil meslek odaları. Ama malesef kentsel dönüşüm projelerine de siyasi saiklerle müdahil oluyorlar. Dolayısıyla da katkı sağlamaktan çok süreci tıkayacak şekilde dahil oluyorlar.” (B9).

Kentsel dönüşüm politikalarında şahsen rol alacak çalışanların bireysel iletişim becerileri oldukça önemlidir. Zira vatandaşın, muhatap olduğu politika aktörleri tarafından, alternatifler içerisinde en uygulanabilir politikanın sunulmakta olduğuna ikna edilmesi belirleyici nitelikte bir gereksinimdir. Çünkü çoğu zaman daha büyük yüzölçümlü bağımsız bölüm beklentisi içerisinde olabilen vatandaş, sahip olduğu konutun yüz ölçümünün küçülmesi gerektiğine veya projenin gereksinimlerine göre fark ücret ödemesi gerektiğine ikna etmek kentsel dönüşüm politikalarının belki de en zor aşamasıdır. Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan birinin şu ifadeleri bu yargıyı teyit eder niteliktedir:

“Aslında bir kentsel dönüşüm projesinin ne kadar sürede tamamlanacağı bizim zihnimizde belli. Ama vatandaşın yaklaşımı kestirilebilir değil, o yüzden sürecin aslında %50’si 60’ı vatandaştan ibaret. Bunun için de vatandaşa açık sözlülükle, açıklık ve şeffaflıkla yaklaşıyoruz. Mesela, “beni evimden kim çıkartacakmış” gibi böyle çok ciddi tepkiler gösterenlerle karşılaşıyorduk. Tabi öncelikle sakinleştiriyorsunuz, sonrasında oturuyorsun vatandaşa detaylı anlatıyorsun. Kimisi senin derdini anlıyor, ama sana hak vermiyor. Talep ettiği şeyin olamayacağını idrak etmiş oluyor, ama yine de seni haklı bulmuyor.” (B9).

Vatandaşla etkili bir iletişim kurabilmek amacıyla halkla ilişkiler uzmanlık alanından faydalanılmakta veya çalışanlar düzenli olarak vatandaşla etkili iletişim eğitimine tabi tutulmaktadır. Eyüpsultan Belediyesi’nin Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nde ve kentsel dönüşüm proje alanlarına özel oluşturulan bilgilendirme ofislerinde vatandaşla etkileşim halinde çalışanlar arasında halkla ilişkiler uzmanlığı bulunan personel sayısı ve belediye



tarafından personele yönelik düzenlenen ‘vatandaşla etkili iletişim’ eğitim programlarına katılan kentsel dönüşüm politika aktörü sayısı birer gösterge olarak incelenmiştir. Yanı sıra kentsel dönüşüm projelerinde görev alanların bireysel iletişim becerileri hakkında fikir edinebilmek amacıyla belediyenin şikayet sistemine bu konuda ulaşmış herhangi bir şikayet olup olmadığı da ayrıca araştırılmıştır.

Eyüpsultan Belediyesi’nin kentsel dönüşüm ofislerinde kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili teknik bilgiye sahip personellerin görev yaptığı ve tüm Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü çalışanlarının, iletişim becerilerini geliştirmeye ve bununla ilgili farkındalık oluşturmaya yönelik hizmet içi eğitimlere iştirak sağladığı ifade edilmiştir.

Yıl	Eğitim Adı	Saat	Katılımcı Sayısı
2019	-	-	-
2020	Vatandaşla Etkili İletişim ve Şikayet Yönetimi	14	38
2020	Beden Dili	3	36
2020	Kitle Psikolojisi	3	36
2020	Öfke Kontrolü	3	36
2020	Stres Yönetimi	3	36
2021	Stres Yönetimi	5	136
2021	Öfke Kontrolü	5	136
2021	ISO 10001 Kapsamında Vatandaşla Etkili İletişim	2	9
2022	Etkin Konuşma ve Diksiyon Eğitimi	6	5
2022	Öfke Kontrol Eğitimi	4	104
2022	Resmi Yazışma Kuralları	2	33

**Tablo 39:** Eyüpsultan Belediyesi Hizmet İçi İletişim Becerileri Eğitimleri Veri Tablosu  
**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Eyüpsultan Belediyesi şikayet sistemi üzerinden 2019-2023 yılları arasında vatandaşlar tarafından belediye çalışanları ile ilgili yapılan şikayetler ve içerikleri incelendiğinde, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü personelleri ile ilgili iletişim sorunundan yakınılan 1 şikayet kaydının bulunduğu incelenmiştir. İncelemeye tabi tutulan zaman aralığı ve toplam şikayet sayısı göz önüne alındığında, bu rakamın istisnai bir durumu ifade ettiğini söylemek mümkündür.

Odak grup görüşmesi gerçekleştirilen katılımcılar genel olarak kentsel dönüşüm sürecinde diyalog halinde oldukları personelin iletişim şekli, yaklaşımları veya üslupları ile ilgili herhangi bir sorun yaşamadığını ve kişisel iletişim becerilerinin yeterli olduğunu ifade etmiştir. Diğer yandan, resen bilgilendirme eğilimi gözlemlemedikleri gerekçesiyle, personelin kişisel iletişim becerilerinden memnuniyetsizliklerini ifade eden vatandaşlar da söz konusu olmuştur. Bu konuda V1, V3, V10, “Belediye çalışanları ile iletişim konusunda bir sıkıntı yaşamadık. Uzlaşma döneminde onlar bize açık bir şekilde olabilecekleri anlattı. Biz görüşlerimizi dile getirdik. Görüşlerimizi de dikkate aldıklarını düşünüyorum Birşey öğrenmek istediğimde de soruma yanıt alabiliyorum.” şeklinde yanıt vermiştir. V6, “Bir mahkeme kararından dolayı bizim proje ile ilgili işlemler durdurulmuş. Ama hiç kimse bize bununla ilgili bilgi vermedi. Ben bunu sağdan soldan duydum. Belediyeye gelip soranlardan duydum. Ama Belediyeden beni ikna eden arkadaşların bana bilgi vermesini beklerdim.” demiştir. V8 ise “Proje hakkında nasıl bir gelişme olduğundan haberimiz yok. Bir bilgi verilmiyor. Kendi imkanlarımızla belediyeye kentsel dönüşüm bürosuna irtibata gittiğimizde, onlardan aldığımız bilgilerle ya da çevreden duyduğumuz bilgilerle yetinebiliyoruz.” diyerek iletişim konusunda gözlemlediği sorunları dile getirmiştir.

Eyüpsultan Belediyesi Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nde kentsel dönüşüm birimlerinde çalışacaklarda aranan nitelikler açıklanmaktadır (md. 16/2). Vatandaş odaklılık burada sayılan niteliklerden biridir. Hangi pozisyonda çalıştığına bakılmaksızın, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nde görev yapan tüm personelden vatandaş odaklı bir iş yapış biçimi beklenmektedir. Kentsel dönüşüm politikalarında görev alacaklar için bir şart olarak belirlenen vatandaş odaklılık ilkesinin kapsadığı unsurlar arasında etkili iletişim becerisi de yer almaktadır. Zira bu ilke, politikaların tasarlanmasında ve icra edilmesinde, politikalardan etkilenecek olan vatandaşların ihtiyaçlarına, beklentilerine ve tatmin olmalarına odaklanmayı

gerektirmektedir. Vatandaşla etkili iletişim ise bu iş tutuş biçiminin en temel prensiplerinden biridir.

İstanbul'daki diğer ilçe belediyelerinde kentsel dönüşüm politika aktörleri için belirlenen nitelikler arasında bireysel iletişim becerisi olup olmadığının anlaşılması için Ataşehir, Avcılar, Gaziosmanpaşa ve Zeytinburnu Belediyeleri'nin Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmelikleri incelenmiştir. Gerçekleştirilen doküman incelemesinde, Gaziosmanpaşa Belediyesi'nin kentsel dönüşüm alanında görev yapacak teknik personelde aranan niteliği "Etkin sözlü yazılı ifade ve güçlü beşeri ilişkiler kurma, organizasyon sağlayabilme becerisine, mesleki bilgiye sahip olmak" şeklinde tanımladığı görülmüştür (Gaziosmanpaşa Belediyesi ..., t.y.). Diğer 3 belediyenin bahsi geçen yönetmeliğinde bir nitelik olarak iletişim becerisine doğrudan atıfa rastlanmamaktadır.

### **3.4.3.2. Belediye Organizasyonunun Siyasal Kapasitesi**

Bir hükmi şahsiyet olarak belediye kurumunun paydaş farkındalığı ve paydaş angajmanı kabiliyeti, politika sürecinin meşruluğu ve kurumdaki anahtar politika yapıcılarının ulaşılabilirliği organizasyon seviyesinde siyasal kapasiteyi inşa eden faktörlerdir. § 2.4.3.1'de paydaş angajmanı, kurumun paydaş analizi ile ilişkilendirilmişti. Burada belediyelerin paydaşlarla iletişim araç ve yöntemleri de bu kapsamda analiz edilmiştir. Politika meşruiyetinin yerel kamu politikalarının, hemşehrilerin genelinin nazarında kabul gördüğüne ve eşitlikçi ve demokratik bir zeminde tasarlandıklarına dair algıyı ifade ettiği söylenebilir. Meşruiyeti etkileyen bileşenler olarak, politika sürecinde paydaş çeşitliliğinin söz konusu olması, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine önem verilmesi, politikaların eşitlik ilkesine dayandığı inancı ve anayasa, kanun vd. gibi tüm bağlayıcı normlara uygun olduğu düşüncesi ve hukukilik denetimine açık olması gösterilebilir. Esasen bu bileşenlerin çoğu 'topluma karşı hesap verebilirlik' ilkesinin birer yansıması olarak da gösterilmektedir. Hukukilik denetimi boyutunda ise yargı organlarına karşı hesap verebilirlik ilkesi akla gelmektedir (Biricikoğlu, 2011: s. 129, 132). Dolayısıyla, belediyelerde paydaş angajmanı ve katılımçılık ile ilgili süreçlerin işletilmesi ve paydaşların istek ve beklentilerine duyarlılık gösterilmesi ile ilgili uygulamalar da doğrudan politikaların meşruiyeti kapsamında düşünülebilir. Politika yapıcılarının ulaşılabilirliği kıstası bakımından ise vatandaşların ve diğer dış paydaşların belediye

üst düzey karar alıcılara ulaşabilme ile ilgili düşünceleri ve buna dair mekanizmalar araştırılmış ve incelenmiştir.

#### **3.4.3.2.1. Paydaş Angajmanı**

Eyüpsultan Belediyesi'nin paydaş angajmanı hakkında belediyenin 2020-2024 Stratejik Planı ile Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'ndeki paydaş analizi bölümleri fikir sunmaktadır. Belediyenin halihazırda yürürlükte olan Stratejik Plan'ında öncelikli dış paydaşlar ve iç paydaşlar açıklanmaktadır. Belediyenin, vatandaş, kamu kurumları, STK'lar, üniversiteler, meslek odaları ve firmalar gibi 24 farklı kalemde dış paydaş tanımı yaptığı görülebilmektedir. Belediyenin tüm çalışanları, meclis üyeleri ve encümen üyeleri ise iç paydaş olarak konumlandırılmaktadır. Stratejik hedeflerin belirlenmesine paydaş görüşlerinin yön verebilmesi amacıyla, belediyeye gelen talep ve şikayetlerin değerlendirilmesi, belediye hizmetlerinden yararlanan vatandaşlara uygulanan anket sonuçlarının değerlendirilmesi, araştırma şirketleri eliyle gerçekleştirilen vatandaş beklenti ve memnuniyet anketleri sonuçlarının yorumlanması yöntemlerinin kullanıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca, belediye internet sayfası üzerinden de bir anketin erişime açıldığı ve bu ankete 1350 kişinin katılım sağladığı belirtilmektedir. Kamu kurumları, STK'lar, üniversiteler, meslek odaları ve özel sektör temsilcilerinden ise mektup yöntemiyle katkılarının talep edildiği, buna cevaben 52 farklı dış paydaşın görüş ve öneri bildirdiği açıklanmaktadır (Eyüpsultan Belediyesi, 2019: 43-44). Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin ekinde yer alan dokümanlarında, Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm ile ilgili stratejilerinin belirlenmesi sürecine paydaşların angajmanı için de hane halkı ve çalışma alanları için ayrı ayrı olmak üzere anket çalışması yürütüldüğü incelenmektedir. Hane halkı anketinin 28 mahallede 1211 kişi ile gerçekleştirildiği, çalışma alanları anketinin ise 22 mahallede 83 iş yeri sahibi ile ticaret anketi ve 7 mahallede 16 iş yeri sahibi ile sanayi anketi gerçekleştirmek suretiyle yürütüldüğü bilgileri söz konusu belgede paylaşılmaktadır.

Görüşme gerçekleştirilen katılımcı anlatımlarında, paydaşların kentsel dönüşüm ile ilgili karar süreçlerine anketler vasıtasıyla dahil edildikleri şeklinde kodlar söz konusu olmuştur.

“Anket vesaire gibi yöntemlerle vatandaşa ‘burada dönüşüm istiyor musunuz’ diye soruyoruz. Ağırlık istiyoruz derse, orada çalışmaya başlayıp sizin modeliniz şu

olabilir, ortalama borçlanmanız şu olabilir şeklinde, bir rehber niteliğinde, birkaç alternatifi vatandaşa sunuyoruz. Aslında kentsel dönüşümde biz danışman vatandaş da karar alıcı niteliğinde. Siz özel sektörle anlaşma yoluyla bunu gerçekleştirebilirsiniz, biz size hukuki anlamda bunun önündeki engelleri kaldırırız da diyerek vatandaşa birçok alternatif sunuyoruz.” (B8).

“Eyüpsultan ilçesindeki her mahallede bir örneklem belirleyip bir anket çalışması, her bölgede bir değerlendirme çalışması yaptık. Hem yapısal bazlı bir çalışma söz konusu oldu, hem de vatandaşların kanaatlerine dair bir çalışma oldu. Bu çalışmalardan çıkan sonuçları değerlendirdik ve Eyüpsultan ilçesinde Kentsel Dönüşüm Stratejisi oluşturduk.” (B9).

Eyüpsultan Belediyesi'nin 2 farklı kentsel dönüşüm politikasının doğrudan tarafı olmuş 12 vatandaş ile gerçekleştirilen odak grup görüşmesinde, Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm politikalarında paydaşların görüşlerini dikkate alıp almadığı ile ilgili fikirlerini araştıran soruya yer verilmiştir. Bu soruya yönelik cevapların kodlanması neticesinde “evet” ve “hayır” şeklinde 2 kategori elde edilebilmiştir. V1, V2, V3, V10 ve V12, belediyenin tüm paydaşların görüşlerini dikkate aldığını ifade etmiştir. V6, V7 ve V8 ise “Görüşümün ve durumumun dikkate alındığını sanmıyorum. Mesela şuan aldığım kira yardımı ile ödediğim kira arasında neredeyse 3 kat fark var. Ama buna bir çözüm bulunamıyor.” şeklindeki ifadeleriyle paydaş görüşlerinin dikkate alındığını düşünmediklerini belirtmiştir.

“Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm uygulamalarında tüm paydaşların fikirlerini dikkate aldığını düşünüyorum. Hatta bir örnek vermek gerekirse oturmuş olduğumuz bir binada metrekare ölçümlerinde yanlışlık olduğu düşüncesiyle tekrar belediyeye müracaat ettik ve akabinde bir hafta içerisinde gelip kontrol ettiler.” (V5).

İstanbul'daki diğer büyükşehir ilçe belediyelerinin paydaş angajmanı uygulamaları da 2020-2024 stratejik planlarında görülebilmektedir. Paydaş angajmanı ile ilgili İstanbul ölçeğinde daha genellenebilir bir tablo ortaya koyabilmek amacıyla, örnekleme yöntemiyle seçilen İstanbul'daki bazı büyükşehir ilçe belediyelerinin stratejik planlarının paydaş analizi başlıklı bölümleri incelenmiştir. Stratejik planı incelenen belediyelerden; Şişli Belediyesi'nin kurum içerisindeki otuz beş harcama yetkilisini iç paydaş, bin iki yüz farklı STK vb. gibi kurum içerisinden seçilen dört yüz kurumu da dış paydaş olarak belirlediği, görüş ve öneri toplama amacıyla dört yüz adet dijital davetiye gönderimi ve telefon görüşmesi, altı odak grup görüşmesi, otuz beş yapılandırılmış mülakat, bir anket,

otuz dört de toplantı yapıldığı, bu çalışmalardan elde edilen verilerin değerlendirilmesi sonucunda hedef kartlarına yansıtılan otuz dokuz programın ortaya çıktığı ve mahalle bazlı birincil ve ikincil talep haritalarının hazırlandığı ifade edilmiştir (Şişli Belediyesi, 2019: s. 45-51). Bu örnek özelinde, salt harcama yetkililerinin iç paydaş olarak değerlendirilmesi, tüm belediye personelinin bu gruba dahil edilmemesi nedeniyle çok sınırlı bir iç paydaş portföyünden söz etmek mümkündür.

Pendik Belediyesi'nin belediye personelinin iç paydaş, vatandaşlarla birlikte yetmiş bir kurum ve kuruluşu ise dış paydaş olarak belirlediği, bu kurum ve kuruluşlar içerisinde üniversite, sivil toplum kuruluşu ve diğer kamu kurumlarının bulunduğu, paydaşların önceliklerine göre kategorize edildiği görülmektedir. Paydaşlardan görüş almakta beklenti ve memnuniyet anketinin yanısıra çağrı merkezi, beyaz masa ve sosyal medya gibi kanallardan gelen verilerin de dikkate alındığı, iç paydaş olan belediye personeline yönelik anket düzenlendiği belirtilmiştir (Pendik Belediyesi, 2019: s. 26-29). Ancak vatandaşlar haricindeki dış paydaşlardan görüş ve önerilerin hangi yöntemle toplandığı bilgisine yer verilmemiştir. Yani sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi akışının nasıl sağlandığı stratejik planda açıklanmamıştır. İç ve dış paydaşlardan gelen veriler sonucunda paydaş analiz tablolarının oluşturulduğu, bu tablolarda paydaşların tehdit olarak gördüğü ve beklenti anlamında ön plana çıkan hususların sıralandığı görülmektedir.

Beyoğlu Belediyesi'nin kurum personeli ve yöneticilerini iç paydaş olarak belirlediği, dört yüz doksan altı iç paydaşa yönelik anketin yanısıra birim müdürleri ve stratejik plan görevlilerinin katılımıyla odak grup çalışması yapıldığı, dış paydaş analizi kapsamında Beyoğlu halkından dört bin kişilik örnekleme bir anket, dış paydaş kurum ve kuruluşlar arasında yer alan seksen beş birim örnekleme de bir başka anket yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu suretle toplanan verilerden ön plana çıkan görüş ve önerilerin maddeler halinde sıralandığı görülmektedir (Beyoğlu Belediyesi, 2019: s. 25-27). Bu paydaş analizi örneğinde, belediyenin karar organlarından biri olan belediye meclisindeki üyelerin dış paydaş olarak nitelendirilmiş olması dikkat çekmektedir. Bu durum da paydaş konumları farkındalığına biraz daha odaklanması gerektiğini düşündürmektedir.

Ataşehir Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planı'nda kurum personellerinin iç paydaş olarak belirlendiği, iç paydaşlardan görüş ve öneri alma amacıyla dört yüz doksan altı personelin katılım sağladığı bir anket düzenlendiği, dış paydaş analizi kapsamında da on

yedi mahalle muhtarının katıldığı bir çalıştay düzenlendiği ve birincil dış paydaş olarak adlandırdıkları vatandaşlardan görüş ve öneri alabilmek amacıyla bir internet sitesi kurulduğu, bu sitede yer alan ankete üç bin dokuz yüz seksen kişinin katılım sağladığı ifade edilmektedir (2019: s. 88-103). Bu örnekte ise görüş ve öneri sunmak üzere çalıştaya katılan dış paydaş çeşitliliğinin önemli oranda sınırlı tutulduğuna dikkat çekmek gerekmektedir. Zira üniversitelerin veya birlikte çalışılması gereken kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan oluşumuna ne şekilde katkı sunduğu, görüş ve önerilerinin ne şekilde toplandığı anlaşılamamaktadır. Dolayısıyla da dış paydaş analizine ağırlıklı olarak vatandaşların katıldığı anket kaynaklı verilerin yön verdiği görülmektedir.

#### **3.4.3.2.2. Politikaların Meşruiyeti**

Şeffaflık ilkesi vatandaş nezdinde yerel politikaların meşruiyetini pekiştirecek temel prensiplerden biri olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’de müesses yerel yönetim sistemi ve müktesebatı içerisinde, belediyelerin şeffaflık şartını karşılamalarını sağlayacak bir takım uygulamalar belirlenmiştir. Mevzuatta atıf yapılan bu uygulamalar baz alınarak, Eyüpsultan Belediyesi’nin bu ilke açısından genel durumu incelenmiştir. Bu kapsamda, Belediye’nin resmi internet sitesi vasıtasıyla kamuoyu ile paylaştığı bilgiler değerlendirilmiştir. Öncelikle, belediyenin karar organı olan Meclis’in gündemi, toplantı tarihi ve yerinin ilan edildiği görülebilmektedir. Meclis toplantıları, internet erişimi sayesinde vatandaşın hemen her yerden takip edebilmesini sağlayacak şekilde, sosyal medya hesaplarında canlı yayınlanmaktadır. Meclis kararları, gerekçe ve kanuni dayanaklarıyla yayınlanmaktadır. Bunların yanı sıra, stratejik planlar, faaliyet raporları, performans programları, kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planları ve mali durum beklenti raporlarının da kamuoyu ile paylaşıldığı görülebilmektedir. Ayrıca, Belediye Meclisi’nin her yılın Mayıs ayı kararları içerisinde yıllık ‘Bütçe Kesin Hesabı’ erişilebilir durumdadır.

Şeffaflık ile ilgili yukarıda sayılan hususların İstanbul’daki ilçe belediyeleri açısından genellenebilir durum arz ettiğini ifade etmek mümkündür. Buna karşın, iç ve dış denetim sonuçlarına ilişkin raporların belediyelerin internet sitelerinde yayınlanması uygulamasına dair istisnai örneklere rastlanabilmektedir. Avcılar Belediyesi’nin Sayıştay Denetim Raporları’nı, Bağcılar Belediyesi’nin ise Belediye Meclisi Denetim Komisyonu Raporları ile birlikte Sayıştay Denetim Raporları’nı resmi internet sitesinde yayınladıkları



incelenebilmektedir. Fakat, İstanbul'da meclis ihtisas komisyonlarının toplantı gündemi ve toplantı zamanlarına ilişkin duyuru yapan veya bir başka deyişle paydaşlara ihtisas komisyonu toplantısına katılmaları için davetiye çıkaran istisnai belediye örneğine rastlanamamaktadır.

Eyüpsultan Belediyesi'nin oluşturduğu ve şeffaflık ilkesine dair bir araç olarak değerlendirilebilmesi mümkün olan bir 'açık veri portalı' bulunmaktadır. Halihazırda bu portal üzerinden 249 veri setinin kamuoyu ile paylaşıldığı görülebilmektedir (Eyüpsultan Belediyesi ..., t.y.a). Portalda kentsel dönüşüm konusu ile ilgili 3 veriseti bulunmaktadır. Bunlar kira yardımı yapılan kişi sayıları, yıkımı yapılan riskli bina sayıları ve yıllara göre yapı ruhsatı sayısına ilişkindir. İstanbul'daki bazı ilçe belediyelerinin açık veri portalı kullanımı ile ilgili görünümüne bakıldığında, 2'si kentsel dönüşüm etiketine dair olmak üzere 89 veri seti ile Tuzla Belediyesi, 71 veriseti ile Küçükçekmece Belediyesi, 1'i kentsel dönüşüm etiketine dair olmak üzere 97 veriseti ile Kadıköy Belediyesi verileri incelenebilmektedir.

Hizmet standartlarının belirlenip kamuoyu ile paylaşılması da şeffaflık ilkesinin bir göstergesidir. Eyüpsultan Belediyesi'nin internet sitesinde yayınlanmakta olan Hizmet Rehberi'nin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkündür. (Eyüpsultan Belediyesi ..., t.y.c). Bu rehber incelendiğinde, müdürlüklerin sunduğu hizmetler ve bu hizmetlerden yararlanma şartlarının açıklandığı görülebilmektedir. Rehberin Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ile ilgili bölümünde kentsel dönüşüm politika süreçlerine ilişkin çok fazla detay bulunamamaktadır. İstanbul'un diğer ilçe belediyelerine bakıldığında, hizmet envanteri ve hizmet standartları tablosu yayınlama konusunda da Avcılar ve Bağcılar Belediyeleri örnekleri göze çarpmaktadır.

Odak grup görüşmesinde Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm politikalarının karar alma ve uygulama süreçlerinde şeffaf hareket edip etmediği ile ilgili yöneltile soruya verilen cevapların kodlanmasında "evet", "hayır" ve "fikrim yok" şeklinde kategoriler ortaya çıkmıştır. V1, V2, V3, V9 ve V11 belediyenin şeffaf hareket ettiğini, V6, V7 ve V12 şeffaflık konusunda sorunlarla karşılaştıklarını beyan etmiştir. Bu konuda V6'nın "Belediye sürekli bir açıklama yapma gereği duymadı. Evlerin yıkılması sürecinde neler yapılacağını anlattılar. Ama sonrası yok. Yani yıkım sonrasında şeffaf devam edilmedi bence." şeklindeki ifadeleri örnek gösterilebilir. V4, V9 ve V10 ise

şeffaflık kavramı ile ilgili bilgileri olmadığından bahisle fikir beyan etmek istemediklerini belirtmiştir.

“Belediye kentsel dönüşüm uygulamasında şeffaf hareket etti. Bakanlıkla yaşanan problemler olsun, vatandaşla yaşanan problemler olsun, hepsini uygun şekilde bilgilendirmesini yaptı. Proje durduğunda niye durduğunu, nelerin iptal edilip, nelerin edilmediğini nasıl hareket edileceğini şeffaf bir şekilde bize açıkladı.” (V4).

Belediyenin kentsel dönüşüm politika aktörlerinden görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı, vatandaşa kentsel dönüşüm uygulamaları ile ilgili açıklama yapmada ilan, alanda yüz yüze vatandaşla görüşme, broşür dağıtma, bilişim sistemi kullanma gibi birden fazla yöntem kullandıklarını ifade etmiştir.

“Vatandaşa ilan yapıyoruz. Alanı Başkanla birlikte geziyoruz. Yapacağımız işlemleri önce ilan ediyoruz. Vatandaşa ‘bunu ister misiniz’ diye yüz yüze soruyoruz. Mesela garaj üstünde bu yöntem çok iyi oldu. Nişanca’da yüz yüze toplantı yaptık. Ayrıca, EKD diye bir yazılım yaptık. Eyüpsultan Kentsel Dönüşüm. Şöyle geliştirdik, önce vatandaşlara kapı kapı broşür dağıttık, bir tane Türk kahvesi koyduk yanına. Dediler ki el broşürü ile anlayamıyoruz, yeterli olmuyor. Biz de sadece tanımlı telefon numarasından girilebilen mobil uygulama geliştirdik. Bu sistemde vatandaşlar kentsel dönüşüm projeleri ile ilgili bilgileri okuyabiliyor, ankete katılabiliyor, soru sorabiliyor. Sorduğu sorulara yine aynı sistemden yanıt alabiliyor. Adeta anlık cevaplama sistemi kurduk. Bunu Garaj üstü dediğimiz bölgede ve Düğmeciler’deki Eyüpsultan bloklarının olduğu alanda kullandık. Ama bir türlü tanımlı telefon numarası sayısını artıramadık. Böyle bir sorun da yaşadık.” (B6).

Kentsel dönüşüm politikalarının eşitlik ilkesi temelinde ve kanunlara, bağlayıcı kurallara uyularak yürütüldüğü yönünde vatandaş kabulü ve kanaati de politikaların meşruiyetine katkı sağlayan diğer soyut unsurlardır. Kamu politikalarının eşitlik ilkesine dayanması, politikaların, vatandaşların kamu kurumları tarafından eşit muamele görmesi, yani cinsiyet, ırk vb. gibi kategoriler temelinde ayrımcılığa maruz kalmaksızın herkesin eşit hak ve fırsatlara sahip olması perspektifi ile oluşturulmasını ifade etmektedir. Esasen bu, Türk yönetim sisteminde hukuken de korunmakta olan bir ilkedir. Kentsel dönüşüm politikalarına eşitlik ilkesinin yansımaları, proje alanında hak sahibi olan tüm vatandaşların, haklarıyla orantılı bağımsız birim elde etmesi veya objektif ölçütlere göre borçlandırılması, herkesin eşit miktarda kira yardımı alması ve eşit şekilde bilgilendirilmesi gibi adilane uygulamalara gösterilen hassasiyet ile test edilebilir.

Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm uygulamalarında eşitlik ilkesi bakımından durumu, kentsel dönüşüm modellerinden kat karşılığı modeli ve değer esaslı modelin ana hatları doğrultusunda değerlendirilebilir. Zira 'Saçak Parseller' isimli alanda kat karşılığı modeli, İslambey Kentsel Dönüşüm Alanında ise değer esaslı model, dağıtım değeri listelerinin hazırlanmasına ve dağıtıma esas alınmıştır. Kat karşılığı model kamu/plan anlaşmasına dayalı olarak, mülkiyet sorununun söz konusu olmadığı alanlarda, özel sektör ile vatandaşların kendi aralarında yapacakları kat karşılığı inşaat sözleşmeleri vasıtasıyla kentsel dönüşümün gerçekleşmesini ifade etmektedir. Burada, yerel yönetimlerin rolü, modelin piyasa şartlarına yürütülebilmesine olanak sağlayacak plan düzenlemesini yapmakla sınırlıdır. Değer esaslı model ise yatırım maliyeti veya projenin güncel değeri ile katılım değeri arasındaki farkın, katılımcılar tarafından, katılım payı oranları nispetinde ödenmesi esasına dayalı bir kentsel dönüşüm finansman modelidir. Katılım değerinin hesaplamasında arsa bedeli ve arsa üzerinde yer alan binanın değeri dikkate alınmaktadır (Ülger, 2013). Dolayısıyla, hangi hak sahibinin hangi özelliklerde konut elde edeceği ve ne kadar borçlanacağını tespitinde kullanılan objektif matematiksel bir formül işletilmektedir. Modelin adilane dağıtım sağlamada optimum olup olmadığı ise başlı başına farklı bir konudur. Görüşme gerçekleştirilen 1 politika aktörü kentsel dönüşüm sürecinde dağıtım yöntemini şu şekilde açıklamıştır:

“Saçak parsellerde vatandaş müteahhitle kendisi anlaşılıyor. Oradaki dağıtımın nasıl olacağına biz karışmıyoruz. İslambey Mahallesinde değer esaslı dağıtım modeli kullanıldı. Gerçi orada da dağıtım Bakanlığın karar verdiği bir konuydu. Hak sahipliği tespitini biz yaptık. Hak sahiplerinin binalarının durumunu biz kontrol ettik.. Arsa değerleri ile binalarının enkaz bedeline göre, her hak sahibi için bir borçlanma tutarı belirlendi. Çünkü projenin değeri artmış oldu. Eski değer ile yeni değer arasındaki fark bu şekilde finanse edilmiş oldu. İslambey Kentsel Dönüşüm alanı kısmen mülkiyet sorunu olan bir bölge. Binası olan ama binanın üzerine bastığı alanın tapusuna sahip olmayan hak sahipleri var. Tabi onlar tapusu olan hak sahiplerine göre daha fazla borçlanmış oldu. Hesaplama şerefiye bedelleri dahi göz önünde bulunduruldu.” (B6).

“Esasen tam olarak değer esaslı model uygulandığını da söyleyemem. Çünkü uyguladığımız modelde değer esaslı modelin ilkelerine göre bazı farklılıklar var. İslambey'deki model biraz daha karma bir model. Çünkü tapusu olup olmamasına bakılmaksızın alanda 1 metrekare bile yapısı olan ona karşılık bir yer almış oldu. Bu noktada biraz değer esaslı modelin dışına çıkmış oldu.” (B8).

Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm uygulamalarına bizzat taraf olmuş toplamda 12 kişi ile gerçekleştirilen odak grup görüşmelerinde, vatandaşlara belediyenin kentsel dönüşüm işlemlerinde eşit davranıp davranmadığı ile ilgili görüşleri sorulmuştur. Bu sorulara verilen cevapların kodlanması neticesinde "eşit davranıldığı düşünüyorum" ve "eşitlik bakımından sorunlar var" şeklinde kategoriler oluşturulabilmiştir. V1, V2, V3, V4, V5, V11 kentsel dönüşüm işlemlerinde eşit davranıldığını düşündüklerini beyan etmiştir. Bu noktada V5'in "Eşitlik konusunda şüpheye düşürecek birşey görmedim açıkçası. Hakları belirlerken ağaçlara kadar saydılar. Tavan arasını bile ölçtüler." şeklindeki sözleri dikkat çekmektedir. V6, V7, V8 ve V12 eşitlik bakımından sorunlar bulunduğunu gözlemlediklerini ifade etmiştir. Bu grupta ise V8'in "Bana projede en fazla 115 metrekare olduğunu söylediler. Benim 50 metrekare daha hakkım vardı. 50 metrekare için bana 150-200 bin TL arası verileceği söylendi. Ama o sırada emlakçılar 50 metrekare daireyi 350.000 TL'ye satıyorlardı. Burada çok büyük bir mağduriyet var." şeklindeki ifadeleri . Katılımcı söylemlerinin alt metinleri analiz edildiğinde, eşitlik konusunda olumsuz yargıya sahip olan vatandaşları bu düşünceye sevk eden faktörün, maddi yönden mağduriyetlerinin söz konusu olduğunu değerlendirmeleri olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir. Tabi bu noktada, maddi açıdan mağdur olduğuna dair kanaat ile dağıtımda eşit davranılmadığı yargısını eşdeğer görmenin itirazı kabil yönleri bulunduğunu ifade etmek gerekmektedir.

"Bir mülkiyet sahibi olarak bana şeffaf davranıldığını ve hak alma açısından eşit davranıldığını düşünüyorum. Sonuçta plan değişikliğinden herkes aynı şekilde faydalanacak. O yüzden eşitlik ile ilgili bir sorun yok." (V3, V11).

"Benim dubleks evim vardı. Hem de yeniydi. 2010'da yapılmıştı. Ama yine de alan içinde kaldığı için kentsel dönüşüme girdi. 160 metrekare evin haricinde bir de bodrumda kömürlük gibi bir alanım vardı. O alanı hesaba katmadılar. Terasımın Haliç manzarası vardı. Şimdi projenin neresinden daire verileceğini bilmiyorum. Maddi anlamda kaybımın olduğunu düşünüyorum." (V6).

Belediyelerin kentsel dönüşüm ile ilgili iş ve işlemlerinde kanunlara uygun davrandığı düşüncesi de bu politikalardaki meşruiyet oranı bakımından değerlendirmeye alınabilecek bir göstergedir. Bu düşüncenin, belediyenin yerel politikalarının mevzuata uygunluğu hakkında paydaşlar nezdinde oluşan genel inanca işaret ettiği söylenebilir. Bu inancın oluşmasına etki edecek faktörleri, şeffaflık ve politikaya esas verilerin erişilebilirliği, dış denetimi de kapsayacak şekilde hesap verebilirlik mekanizmalarının

varlığı, eşitlik ilkesi ile ilgili hassasiyet ve politika süreçlerine hukuki danışmanların katkı yapması veya bir diğer deyişle, karar alırken gerektiğinde hukuki görüş müessesesine başvurmak şeklinde sıralamak mümkündür. Aslında, bu faktörlerin çoğu ile ilgili değerlendirmeler yukarıda yapılmış durumdadır. Tekerrüre düşmemek adına, bu faktörler içerisinden belediyelerin yargı organlarına karşı hesap verebilirlik ve hukuki görüş müessesesi ile ilgili bir takım verilere değinilmesi ile yetinmek gerektiği değerlendirilmektedir.

Belediyelerin kentsel dönüşüm kapsamında gerçekleştirdiği her türlü idari işlemi, hukuka uygunluk bakımından idari yargının denetimine tabidir. 5393 sayılı BK'nun 73. maddesi, kentsel dönüşüm ile ilgili anlaşmazlıkları mahkemelerde öncelikli görüşülecek konular içerisine dahil etmektedir. Zira söz konusu kanun metni, kentsel dönüşüm ile ilgili açılacak davaların mahkemelerde öncelikle görüşülüp karara bağlanacağını düzenlemiştir. Fakat, 6306 sayılı ARAAD Kanunu ise bu kanun kapsamında gerçekleştirilen idari işlemlere karşı açılan davaların görüşülmesi ile ilgili herhangi bir önceliklendirme vurgusuna yer vermemektedir. Bununla birlikte, 6306 sayılı ARAAD Kanunu, idari yargıda genel dava açması süresi olan altmış gün bakımından da istisna oluşturmaktadır. Kanunun 6. maddesinin 9. fıkrasında, bu kanuna göre tesis edilecek idari işlemler hakkında idari yargıda tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde dava açılabileceği hükmü yer almaktadır.

Eyüpsultan Belediyesi'nin yıllık faaliyet raporlarında 6306 sayılı ARAAD Kanunu kapsamında gerçekleştirilen işlemlere karşı idari yargıda derdest durumda olan dava sayıları gösterilmektedir. Dava verilerine geçmeden önce, burada şunu vurgulamak gerekir ki İstanbul'daki belediyeler içerisinde Eyüpsultan Belediyesi'nin bu uygulama bakımından istisnai durumu söz konusudur. Zira faaliyet raporunda bu içerikte bilgi paylaşımı yapan bir başka örneğe rastlanamamaktadır. Eyüpsultan Belediyesi'nin 2021 ve 2022 Faaliyet Raporları'nda, belediyenin 6306 sayılı ARAAD Kanunu kapsamındaki işlemleri ile ilgili 2021 yılında derdest durumda olan 14 (2022: 104), 2022 yılında derdest durumda olan 50 dava (2023: 114) bulunduğu açıklanmaktadır. Kurumdan bir yetkili ile yapılan görüşmede, bu konuda derdest olan dava sayılarının artmasında, "belediyenin 6306 sayılı ARAAD kapsamında riskli yapı tespiti, tahliyesi ve yıkımı gibi işlemlere ağırlık vermesinin, bu nitelikteki işlem sayılarının önemli ölçüde artmış olmasının" etkili olduğu ifade edilmiştir. Yine faaliyet raporlarında paylaşılan verilere göre, Eyüpsultan

Belediye'sinin genel idari işlemleri hakkında idari yargıda devam eden toplam dava sayısı 2019 yılında 761 (2020: 244), 2022 yılında ise 389'dur (2023: 113). Üç yıllık zaman zarfında dava sayılarındaki yaklaşık %50 oranına tekabül eden bu düşüşün, politika meşruiyetini olumlu yönde etkileyecek bir gösterge olarak düşünülmesi mümkündür.

Eyüpsultan Belediyesi'nde politika süreçlerine hukuki danışmanlık müessesesi ile ilgili Hukuk İşleri Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik içeriğinde zemin oluşturulmuştur. Bahsi geçen Yönetmelik'te, müdürlüklerin gerektiğinde hukuki görüş ve danışmanlık desteği alabilmesine imkan sağlayan ve bunun usul ve esaslarını belirleyen maddeler incelenebilmektedir. Buna göre, Hukuk İşleri Müdürlüğü, "hukuksal yönden kurumun fayda ya da zarar görebileceği konularda Belediyenin ilgili birimlerini uyararak, Belediye'ye hukuki danışmanlık yapmak" üzere görevlendirilmektedir. Yönetmelik'te "Müdürlüklerinin kendi konularındaki bilgi, deneyimleri ile çözümü mümkün olmayıp hukuksal bilgi ve görüş gerektiren önemli sorunlarla karşılaşması ve uygulamada tereddüde düşmeleri halinde" hukuki görüş talep edebilecekleri hususu kayıt altına alınmaktadır (Eyüpsultan Belediyesi ..., t.y.d). Eyüpsultan Belediyesi'nin faaliyet raporlarında 2019 yılında 41, 2020 yılında 23, 2021 yılında 17 ve 2022 yılında 21 adet olmak üzere, 2019-2023 yılları arasında toplam 102 yazılı hukuki görüş verildiği şeklinde veri paylaşılmaktadır. Hukuk İşleri Müdürlüğü'nden temin edilen verilere göre, bu hukuki görüşler içerisinde Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nün talep ettiği hukuki görüş sayısı 23'tür. Dolayısıyla, tüm hukuki görüş işlemleri içerisinde, kentsel dönüşüme dair idari işlemler için hukuki görüş müessesesinin işletilme oranı yaklaşık %23'tür. Görüşme gerçekleştirilen 1 politika aktörü gerektiğinde adli mercilerden veya Hukuk İşleri Müdürlüğü'nden hukuki görüş alma yoluna gittiklerini ifade etmiştir.

"Riskli yapı yıkımlarında eğer tapuda şerh, belirtme, beyan vs. varsa mahkemeden ve Hukuk İşleri Müdürlüğü'nden yıkım ile ilgili bir sakınca olup olmadığını soruyoruz. Hisse satışı işlemlerinde de hukuki görüş almamız gerekebiliyor. Önceden 2/3 çoğunluk gerekiyordu, şimdi salt çoğunluk oldu. Şayet salt çoğunluk varsa, geri kalan %50 hisseyi müdürlüğümüzde oluşturulan komisyon kararıyla satabiliyoruz. İşte bu satış işlemlerinde hukuki danışmanlık desteğine ihtiyacımız olabiliyor." (B6).

Odak grup görüşmesi gerçekleştirilen 12 kişiye, belediyenin işlemlerinde kanunlara ve hukuka uygun davranıp davranmadığı ile ilgili düşünceleri sorulmuştur. Bu amaçla tasarlanmış olan soruya verilen cevapların kodlanması ile "kanunlara ve hukuka uygun

davrandığını düşünüyorum”, “süreç içerisinde kanunlara ve hukuka uygun davranıldığına dair düşüncem değişti” ve “bu konuda fikrim yok” şeklinde adlandırılabilir kategoriler oluşmuştur. V1, V2, V3, V4, V5, V7 ve V9, belediyenin kanun ve hukuki süreçlere uygun davrandığına dair düşüncelerini sunmuştur. V6, V8, V10 ve V12 gelinen noktada kanun ve hukuka uygun davranıldığına dair kesin bir kanaatleri bulunmadığını ifade etmiştir. Bu vatandaşların aşağıda da aynen alıntılanan söylemlerinin analizinden; başlangıçta bu konuda olumlu düşüncelerinin bulunduğu, ancak uygulama esnasında idari yargı mercilerince verilen yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle bu düşüncelerinin değiştiği anlaşılabilmektedir.

“Mahkemenin yürütmeyi durdurma kararı vermesini gerektiren en küçük bir aykırılık bile varsa belediyenin bizim evlerimizi yıkmaması gerekirdi. Madem ki mahkemede sorun çıkma ihtimali vardı, bizi evlerimizden çıkarmamalıydılar. Bize projenin yürütülmesinin önünde hiçbir kanuni veya hukuki sorun olmadığı söylenmişti. Ama mahkeme yürütmeyi durdurma kararı vermiş. 1 senedir de bekliyoruz. Başlangıçta böyle düşünmüyordum. Ama demekki kanunlarla uyuşmayan bir şeyler var ki mahkeme böyle bir karar verdi.” (V6, V8).

“Ben belediyemizin şeffaf ve hukuka uygun davranacağına inanıyorum. Bizi mağdur edeceğine inanmıyorum. Projeyi de zaten gördük kentsel dönüşüm bürosunda, ben şahsen beğendim. Yani inşallah olur. O konuda idarecilerimizde herhangi bir sıkıntı görmüyorum ben. Umarım mahkeme kararı çok uzun sürmez. Mahkemenin olumsuz sonuçlanacağını düşünmüyorum ben” (V7).

İstanbul’daki diğer ilçe belediyelerinin hukuki görüş sürecini işletmelerine dair verilerden örnek vermek gerekirse, ilgili belediyelerin faaliyet raporu incelemelerinden, Hukuk İşleri Müdürlükleri tarafından 2022 yılında Avcılar Belediyesi’nde 104, Zeytinburnu Belediyesi’nde 6, Sancaktepe Belediyesi’nde 6, Kartal Belediyesi’nde 12 adet hukuki görüş verildiği görülebilmektedir. Bunlar içerisinde kentsel dönüşüm ile ilgili olanlara ilişkin orana faaliyet raporunda yer alan verilerden ulaşabilmek mümkün değildir.

Belediyelerin, kentsel dönüşüm politika süreçlerini, kentsel dönüşüm alanıyla ilgili uluslararası organizasyonlarla proje ortaklığı yaparak yürütmesinin de bu politikaların meşruiyetine katkı sağlayacağı söylenebilir. Zira kentsel dönüşüm politikalarının, doğası gereği, politika transferi müessesesine daha çok ihtiyaç duyduğu söylenebilir. Belediyelerin birer politika havuzu olarak değerlendirebileceği UCLG, ICLEI, IUC, WUC, ENHR ve Eurocities gibi, kentsel dönüşüm de dahil olmak üzere birçok politika

alanıyla ilgili, paydaşları bir araya getiren ve uluslararası düzeyde işbirliği ve bilgi paylaşımını teşvik eden uluslararası yerel yönetim birlikleri bulunmaktadır. Fatih Belediyesi ve Avrupa Birliği ile birlikte yürütülen “Balat ve Fener Semtleri Rehabilitasyon Projesi” bu nitelikteki kentsel dönüşüm işbirliği örneklerinden biridir. Tabii belediyelerin, kentsel dönüşüm gibi zaman zaman alışılmadık dışında modellerin kullanılmasını gerektiren politika alanında, uluslararası örneklerden politika transferi yapabilmeleri için, konuyla ilgili uluslararası organizasyonlarla bir şekilde ilişki içerisinde olmaları gerekmektedir.

Avcılar	Sürdürülebilir Yerel Yönetimler Birliği
Beşiktaş	Avrupa Kentler Birliği Avrupa Kapsayıcılık İçin İnovasyon Ağı Barış İçin Belediye Başkanları Sözleşmesi Gökkuşluğu Şehirler Ağı
Beykoz	Uluslararası Tarım Şehirleri Birliği
Beylikdüzü	Avrupa Kentler Birliği
Beyoğlu	Avrupa Kentler Birliği Eurocities
Büyükdere	Enerji Şehirleri Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı
Eyüpsultan ve İstanbul'daki 18 ilçe belediyesi (Adalar, Bağcılar, Sancaktepe, Maltepe vs.)	Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Teşkilatı (UCLG-MEWA)
Kadıköy	Avrupa Kentler Birliği Avrupa İnovasyon ve Teknoloji Enstitüsü Avrupa İnşaat Teknolojisi Platformu Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Sağlıklı Şehirler Ağır 7. Fazı Enerji Şehirleri Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi Avrupa Irkçılık Karşıtı Kentler Ağı Eurocities
Kartal	Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi



Pendik	Avrupa Kentler Birliği
Şişli	Irkçılık Karşıtı Avrupa Şehirler Koalisyonu Küresel Sürdürülebilir Turizm Konseyi Uluslararası Katılımcı Demokrasi Gözlemevi Küresel Ağı
Zeytinburnu	Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi

**Tablo 40:** İstanbul İlçe Belediyelerinin Uluslararası Kuruluş Üyeliklerine İlişkin Veriler  
**Kaynak:** YYGM ..., t.y.a

Tablo 40’da görüldüğü gibi, İstanbul’da toplamda 10 büyükşehir ilçe belediyesinin uluslararası kuruluş üyeliği bulunmaktadır. Bunlardan bazılarının birden çok uluslararası kuruluş üyeliği yaptığı anlaşılmaktadır. 6 farklı uluslararası kuruluş üyeliği ile Kadıköy Belediyesi bu konuda dikkat çekmektedir. Bunların haricinde İstanbul’daki 31 ilçe belediyesinin ‘Türk Dünyası Belediyeler Birliği’ne üyeliği bulunmaktadır. Eyüpsultan Belediyesi de bunların içerisinde yer almaktadır. Şu da varki, TDBB uluslararası mahalli idare birliği statüsünde görülmemektedir. Ancak 30 farklı ülkeden 1200’e yakın üye belediyenin yer aldığı ve “kentlerin fiziki, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişimi için bilinçlendirme, eğitim, araştırma çalışmalarını yapmak, ortak proje hazırlamak ve uygulamak” şeklinde bir faaliyet alanı belirlemiş olan bu kuruluşun da kentsel dönüşüm politikalarının meşruiyet seviyesini artıracak bir platform olarak ele alınması mümkündür (Türk Dünyası Belediyeler Birliği [TDBB], t.y.). Eyüpsultan Belediyesi 2022 yılında Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Teşkilatı’na üye olmuştur. Bu üyeliğe ilişkin 2022/09 sayılı meclis kararında, UCLG-MEWA’nın “yerel sorunları küresel gündemler ışığında ele alıp çözümler üretmek amacıyla tasarlanmış bir organizasyon” olduğuna vurgu yapıldığı ve “yerelde kültür bilincini arttırmak, kültürel mirasın korunması için faaliyetlerde bulunmak ve sürdürülebilir/alternatif turizmi teşvik etmek” amaçlarıyla üyeliğe onay verildiği görülmektedir (Eyüpsultan Belediyesi ..., t.y.ç). Bu organizasyona Eyüpsultan Belediyesi haricinde İstanbul’daki 18 farklı ilçe belediyesi de üye statüsündedir. Uluslararası kuruluş üyeliğinin yanısıra, 1993 ila 2022 yılları arasında İstanbul’daki ilçe belediyelerinin, çok çeşitli ülkelerden belediyelerle iki yüz seksen dokuz (289) farklı kardeş kent ilişkisi kurduğu görülmektedir. Eyüpsultan Belediyesi’nin yurt dışından kardeş belediye sayısı ise 9’dur. (YYGM ..., t.y.a).

Belediyelere uluslararası organizasyonlarla ilişkilerini yürütmede ihtisaslaşmış bir birim oluşturma serbestisi tanınmıştır. Şöyle ki, norm kadro mevzuatında belediye organizasyonu içerisinde ihtiyari olarak yer verilebilecek müdürlükler arasında Dış İlişkiler Müdürlüğü isimli bir birim zikredilmektedir. İstanbul'daki ilçe belediyelerinin organizasyon şemaları incelendiğinde, İstanbul'daki 39 ilçe belediyesinin 4'ünde Dış İlişkiler Müdürlüğü bulunduğu görülmektedir. Bunlar Beşiktaş, Büyükçekmece, Esenyurt ve Şişli belediyeleridir. Bu 4 belediye içerisinde yer alan Esenyurt Belediyesi'nin uluslararası organizasyona üyeliği bulunmamaktadır. Esenyurt Belediyesi'nin 2022 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, bu müdürlüğün göçmenlerle ilgili faaliyetlere yoğunlaşmış olduğu, kentsel dönüşüm vb. alanlarda uluslararası bir organizasyonla ortak proje yürütülmesine dair açıklama bulunmadığı görülebilmektedir (2023: s. 42-45).

#### **3.4.3.2.3. Karar Alıcılara Erişim: Ulaşılabilirlik**

Wu, Ramesh ve Howlett, anahtar politika yapıcılara erişim seviyesini ve siyasal üst yönetim ile bürokrasi arasında 'iyi çalışma ilişkisinin' varlığını organizasyonel siyasal kapasitenin merkezinde konumlandırmıştır (2018: 11). Burada, dış paydaşlar ve halkın politika aktörlerine ulaşılabilirliği ile birlikte organizasyon içerisinde yer alan bürokrat konumundaki politika aktörlerinin üst düzey politika aktörlerine ulaşılabilirliği de kapsama dahil edilmiştir.

Belediyelerde, vatandaşların üst düzey politika yapıcılara ulaşılabilirliğini sağlayan bir takım araçlar söz konusudur. Belediye meclisi ve ihtisas komisyonlarının toplantıları gibi resmi toplantılara katılım, anahtar konumdaki politika aktörlerinin sosyal medya ve elektronik posta hesapları ve politika aktörlerinin faaliyetlerine katılım sağladığı STK veya dernekler birer ulaşılabilirlik aracı olarak düşünülebilir.

Eyüpsultan Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planı'nda "Vatandaşın belediye başkanı ile iletişime geçebilmesi için uygun metotlar geliştirmek" şeklinde bir stratejik hedefe yer verilmiştir. Düzenlenen halk meclisi ve toplantı sayısı, vatandaş, kamu kurumu ve STK davetlerine Başkanın katılım oranı ve randevu taleplerinin karşılanma oranı bu hedef için saptanmış performans göstergeleridir (2019: 77). Bu göstergeler bazında planlanan hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin 2019-2022 yılları arasında yayınlanan faaliyet raporlarında gösterilen çiktısal veriler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

	2019	2020	2021	2022
Halk Meclisi sayısı	49	194	183	190
Başkanın STK vb. kurumların davetlerine katılım sayısı/oranı	1264 (sayı)	517 / %100	412 / %100	549 / %100
Randevu talebi karşılama sayısı/oranı	1024 (sayı)	777 / %100	758 / %100	892 / %100
Saha notu şeklinde Başkana ulaşan talep sayısı	634	312	284	137
Başkanın katıldığı canlı yayınlar üzerinden gelen vatandaş talebi sayısı	Veri yok	391	Veri yok	Veri yok
Başkanın sosyal medya hesapları üzerinden vatandaş başvuru sayısı	Veri yok	Veri yok	Veri yok	1125
Başkanın e-posta adresine vatandaş başvuru sayısı	Veri yok	Veri yok	Veri yok	374
Vatandaş memnuniyeti ve beklenti anketinde başkana ulaşılabilirlikten memnuniyet puanı (%)	%76	%78	Veri yok	Veri yok

**Tablo 41:** Eyüpsultan Belediye Başkanı'nın Ulaşılabilirliğine Dair Veri Tablosu

**Kaynak:** Eyüpsultan Belediyesi'nin 2019, 2020, 2021 ve 2022 Faaliyet Raporları

Odak grup görüşmesi gerçekleştirilen katılımcılara, belediyedeki üst düzey yöneticiler, meclis üyeleri ve idari personelin ulaşılabilirliği ile ilgili kanaatleri sorulmuştur. Katılımcıların çoğu bu soruya kentsel dönüşüm ofisinde çalışan idari personellerle görüşebildiklerini ve bunun yeterli olduğunu, üst düzey yöneticilere ulaşma ihtiyacı duymadıkları şeklinde cevap vermiştir. Katılımcı ifadelerinin içerik analizinden hareketle, ulaşılabilirlik ile ilgili kayda değer derecede olumsuz kanaat bulunduğu

değerlendirmesi yapılamamaktadır. Zira 1 katılımcı üst düzey yöneticilere ulaşılabilirlik konusunda olumsuz kanaati bulunduğunu beyan etmiştir. V9, V11 ve V12, “Belediyedeki yöneticilere rahatlıkla ulaşabiliyoruz. Zaten Başkan da mahalleye gelip bilgilendirme toplantıları yapmıştı.. O konuda herhangi bir sorun yaşamadık.” demiştir. V1, V2, V3, V4 ve V5, “Kentsel dönüşüm ofisi açıldı. Burada bir mühendis vardı. Bilgiyi burada çalışan idari personellerden aldım. Bunların haricinde bir yöneticiye ulaşmaya da çalışmadım ben açıkçası. Bilgilendirmeler zaten genelde sms olarak bize geldi.” şeklinde yanıt vermiştir. V10 ise “Belki idari personellere ulaşabilirim ama üst yöneticilere kolaylıkla ulaşabileceğimi sanmıyorum.” diyerek farklı bir kanaat ortaya koymuştur.

“Açıkçası şu kentsel dönüşüm süresince hiç denemediğim için yanıltıcı bilgi vermek istemem. Deneseydim belki o zaman söylerdim. Yani Başkana veya üst düzey yöneticiye ulaşmak isteseydim, ulaşamadım derdim. Ama haftada 1 burada vatandaşlık halk günü yapıldığını biliyorum. O halk gününe 1 defa katılıp Başkanla görüşmüştüm. Belediyedir. Tabii ilçe belediyesine daha çabuk ve daha samimi olarak gelirim, çünkü benim ilçemin Belediyesi. Ulaşmam daha basit olur benim için ve görüşürken daha samimi hissedirim.” (V6).

“Ben kendi şahsım adına belediye başkanıyla veya meclis üyeleriyle görüşme girişiminde bulunmadım hiç. Fakat Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’ne 2-3 defa gitmişliğim var. Görüşmek için her gittiğimde bir yetkili benimle görüştü. Kentsel Dönüşüm Müdürü ile de görüşmeme gerek kalmadı. Aldığım bilgiler beni tatmin etmedi, mağduriyetim giderilmedi. Ama sonuçta ulaşıp görüşebildim. Kimseye ulaşamıyoruz diyemem yani.” (V8).

Belediye meclisi toplantıları, vatandaşın, belediyenin karar organında yer alan tüm politika aktörlerine ulaşabileceği bir araç olma niteliği taşımaktadır. Meclis toplantı zamanları ve gündem maddeleri ilan edildiğinden, vatandaşın önceden izin almaksızın bu toplantılara katılma hakkı bulunmaktadır. Vatandaşların, toplantı öncesinde veya sonrasında meclis üyeleri ile görüşerek, bir anlamda lobicilik faaliyetleri gerçekleştirme imkanları bulunmaktadır. Eyüpsultan Belediyesi’nde, Belediye Meclisi toplantılarına aylık 6 ila 10 aralığında vatandaş katılmaktadır.

Vatandaşın politika aktörlerine ulaşım sağlayabileceği bir diğer araç da elektronik postadır. Bu yolla vatandaşlar, internet üzerinden, politika yapıcılara dijital mektup gönderebilmektedir. Eyüpsultan Belediyesi’nin resmi internet sitesi incelendiğinde, Başkan, Başkan Yardımcıları, Meclis Üyeleri ve birim müdürlerinin elektronik posta

adreslerinin paylaşıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, internet sitesinde ‘Başkan’a Mesaj’ adlı bir bölüm oluşturulduğu da incelenebilmektedir. Vatandaşların, bu uygulama vasıtasıyla dosya veya resim de iletebilecek şekilde taleplerini açıklayabilmelerinin söz konusu olduğu görülebilmektedir (Eyüpsultan Belediyesi ..., t.y.b).

Ulaşılabilirliğin bir boyutu da siyasi üst yönetim ile bürokrasi arasındaki iletişim ile ilgilidir. Esasen bu konu kurum içi koordinasyon ile büyük oranda örtüşmektedir. § 3.5.2.4’te bununla ilgili analiz ve değerlendirme yapılmıştı. Dolayısıyla, burada aynı konu tekrar ele alınmamıştır. Şunu da ifade etmek gerekir ki Eyüpsultan Belediyesi’nin kentsel dönüşüm politika süreçlerini yürüten politika aktörleriyle gerçekleştirilen görüşmelerde, üst yönetime ulaşılabilirlik konusunda sorun yaşandığına dair kayda değer bir ifade yer almamıştır.

### **3.4.3.3. Yerel Yönetim Sisteminin Sunduğu Siyasal Kapasite**

Sistem seviyesinde politika kapasitesi üzerinde, politika süreçlerine paydaşların katılımını sağlama kabiliyeti ve becerisi belirleyici gösterilmektedir. Bu seviyedeki kapasitenin, politika düzenlemelerine kamuoyu desteğini sürdürmek ve politika deviniminden kaynaklanan krizleri çözebilmekteki gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Bu kapasite türü bakımından, politikaların siyasal sorumluluğu, kuruma güven ve devlet dışı aktörlerin politika süreçlerine katılımı şeklindeki göstergelerin fikir vereceği ileri sürülmektedir (Wu vd., 2018: 13).

#### **3.4.3.3.1. Politikaların Siyasal Sorumluluğu ve Siyasal Hesap Verebilirlik**

Politikaların siyasal sorumluluğu, siyasi politika aktörlerinin uyguladığı politikaların sonuçlarına göre siyasi anlamda hesap verme yükümlülüğünü ifade eder. Yani, politikacıların, vatandaşların vekaleti ile onlar adına oluşturduğu politikalardan ötürü, aslolanlar tarafından ödüllendirilmeleri veya yaptırıma tabi tutulmaları anlamına gelmektedir (Fearon, 1999: s. 55). Türkiye’deki yerel yönetim sistemi içerisinde, politikaların siyasal sorumluluğu müessesesinin yerel seçimler vasıtasıyla işletildiği söylenebilir. Şu da var ki bu konuda seçmenlerin oy verme eğilimleri ayrıca araştırma konusu edilmelidir. Ancak, belediye politikaları ve projelerinin de seçmen tercihini etkileyen unsurlar içerisinde yer aldığına dair bulgular ortaya koyan çalışmalar mevcuttur (Boyraz, 2017).

Yukarıda bahsi geçen siyasal sorumluluk ile ilgili, belediye politikalarının siyasal hesap verebilirlik sürecine tabi tutulduğu mekanizmalar da bulunmaktadır. Bu mekanizmalara ilişkin detaylar § 2.4.3.2.'de açıklanmıştır. Her ne kadar 'doğrudanlık' şartını karşılamadığı için siyasal hesap verebilirlik başlığı altında değerlendirilmediği çalışmalar bulunsada (Biricikoğlu, 2011: s. 92) Sayıştay ve KDK'nın belediyelerde yaptığı denetimler burada siyasal hesap verebilirlik mekanizmaları içerisinde düşünülmüştür. Zira bu denetimler TBMM işleyişi içerisindeki soru, meclis araştırması vb. aracılığıyla yerel yönetimler hakkında bir konunun araştırılmasından farklılık arz etmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerle ilgili bir Sayıştay Raporu'nun mecliste gündeme getirilmesinin siyasal sonuçlarının olması da ihtimal dahilindedir.

Eyüpsultan Belediyesi'ne kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili vatandaş tarafından yüklenen siyasal sorumluluğun derecesini anlayabilmek amacıyla, odak grup görüşmesi gerçekleştirilen vatandaşlara, kentsel dönüşüm sorunlarıyla ilgili en fazla çözüm beklentisi içerisinde oldukları kurum ve bu kurumun kentsel dönüşüm projelerindeki başarı veya başarısızlığının oy tercihlerini değiştirip değiştirmeyeceği sorulmuştur. Bu sorulara verilen cevaplar kodlandığında "TOKİ", "ÇŞİDB", "İBB" ve "Eyüpsultan Belediyesi" ile "oy verme eğiliminde etkili" ve "oy verme eğiliminde tek başına etkili değil" gibi kategoriler dizayn edilmiştir. 4 vatandaş (V5, V9, V10, V11) kentsel dönüşüm konusunda en fazla çözüm beklentisi içerisinde oldukları kurumun Eyüpsultan Belediyesi olduğunu, 6 vatandaş (V1, V2, V3, V4, V7, V9) TOKİ ve ÇŞİDB olduğunu, 2'si ise (V6, V8) İBB olduğunu ifade etmiştir. Katılımcıların 7'si (V2, V6, V7, V8, V9, V10, V12) bu politikadaki başarı veya başarısızlığın oy verme eğilimlerini etkileyeceğini, 5'i (V1, V3, V4, V5, V11) ise tek başına bu konunun etkili olmayacağını belirtmiştir. V7, "Ben zaten aracıyım diyor belediye. Proje, Belediyenin kentsel dönüşüm ofisinde bize sunuldu. Ama işi asıl yapan TOKİ. O yüzden benim beklentim daha fazla TOKİ'den. Başarı tabiki oy tercihimin etkiler." demiştir. V6 ise "Benim evim aslında riskli değildi. Beni belediye çalışanları ikna etti. Benim Bakanlığa ulaşma ihtimalim yok. Bakanlık zaten belediyeye devretmiş. O yüzden benim beklentim Belediyeden sorunlara çözüm bulmasıdır. Mağduriyetim devam ederse oy tercihim değişir." diyerek ayrışık bir görüş ortaya koymuştur.

Siyasal hesap verebilirlik mekanizmaları yönünden ilk olarak Eyüpsultan Belediyesi'nde gerçekleştirilen Sayıştay denetimlerinden söz edilebilir. Eyüpsultan Belediyesi'nde 2019,

2022 ve 2023 yıllarında Sayıştay denetimi gerçekleştirilmiştir. Bunlardan 2019 ve 2022 yılları denetimine dair raporlar Sayıştay Başkanlığı'nın resmi internet sitesinde yayınlanmaktadır. 2023 yılı denetimine dair rapor henüz yayınlanmamıştır. 2019 ve 2022 Sayıştay Denetim Raporları'nın içerikleri incelendiğinde, Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm ile ilgili stratejik hedefler kapsamında gerçekleştirdiği işlemlere dair herhangi bir bulgudan söz edilmediği görülmektedir. Benzer şekilde, Şişli Belediyesi, Maltepe Belediyesi ve Kağıthane Belediyesi'nin 2022 Sayıştay Denetim Raporları'nda da doğrudan kentsel dönüşüm faaliyetleri ile ilgili bulgu yer almadığı görülmektedir. Bu konuda, Esenler Belediyesi'nin 2020 Sayıştay Denetim Raporu'nda "İmar planlarında mezarlık alanı olan taşınmaz üzerindeki yapının taziye evi olarak yaptırıldığı, ancak kentsel dönüşümün acil ihtiyaç olması sebebiyle, söz konusu binanın geçici olarak kentsel dönüşüm hizmetlerinde kullanıldığı ve projelerin tamamlanması akabinde yapının taziye evi olarak hizmet vereceği" şeklinde bir açıklama dikkat çekmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020: s. 50).

Sayıştay Başkanlığı'nın resmi internet sitesinde yayınlanan denetim raporları incelendiğinde, İstanbul'da 2019 yılında 19, 2020 yılında 16, 2021 yılında 16, 2022 yılında 17 ilçe belediyesinde Sayıştay tarafından dış denetim gerçekleştirildiği görülebilmektedir. Bu verilerden hareketle, İstanbul'daki ilçe belediyelerinin %50'sine yakınının, yıllık olarak, siyasal hesap verebilirlik sürecine konu edildiği anlaşılmaktadır. Eyüpsultan Belediyesi'nin bazı spesifik işlemlerinin 2019-2024 tarihleri arasında 4 defa KDK denetimine tabi tutulduğu görülebilmektedir. KDK tarafından, bunların 2'sinde tavsiye kararı, 2'sinde ise ret kararı verilmiştir. Bu süre içerisinde, Belediyenin kentsel dönüşüm faaliyetlerinin KDK nezdinde konu edilmediği anlaşılmaktadır. Zira KDK'nın Eyüpsultan Belediye'si ile ilgili 4 kararından hiçbirinin konusu kentsel dönüşüm ile bağlantılı değildir.

KDK kararlarının 2020 yılı için 19'u, 2021 yılı için 20'si, 2022 yılı için ise 16'sı İstanbul'daki büyükşehir ilçe belediyeleri hakkındadır. Yani kurumun belediyeler hakkında verdiği kararların yıllık ortalama %12'sinin İstanbul'un büyükşehir ilçe belediyelerine dair olduğu görülmektedir. İstanbul ilçe belediyeleri hakkındaki bu kararların türlerine göre dağılımına bakıldığında, 2020 yılındaki kararların 15'inin, 2021 yılındaki kararların 12'sinin, 2022 yılındaki kararların ise 9'unun tavsiye kararı niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu kararlar içerisinde kentsel dönüşüm politikalarıyla

ilişkilendirilebilecek nitelikte sadece 1 karara rastlanabilmektedir. Üsküdar Belediyesi'nin "Çamlıca Kentsel Dönüşüm Projesi" kapsamında yaptığı hak sahipliği tespitine ilişkin olduğu anlaşılan kararda, başvuruçunun, sonradan üçüncü bir şahıstan aldığı 30 mt<sup>2</sup>'lik taşınmazın hakedişine dahil edilmediğinden yakındığı, KDK'nın ise 2022/577 sayılı kararıyla, belediyenin söz konusu işlemlerinde hukuka ve hakkaniyete aykırılık bulunmamasından bahisle, ret kararı verdiği incelenmektedir.

Belediye	Konusu	Karar Türü	Tavsiye İçeriği
Kartal Belediyesi	Plan gereği ve fiilen yol kullanımına ayrılan taşınmazın kamulaştırılması istemi	Tavsiye	Taşınmazın kamulaştırılması
Zeytinburnu Belediyesi	Disiplin cezasının iptal talebi	Ret	-
Gaziosmanpaşa Belediyesi	Kaldırım çalışması esnasında konutuna verilen zararın tazmin edilmesi talebi	Tavsiye	Mağduriyetin giderilmesi için işlem yapılması
Sarıyer Belediyesi	Mobbing iddialarının incelenmesi talebi	Ret	-
Üsküdar Belediyesi	Üsküdar Çamlıca Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında, İstanbul İli Üsküdar İlçesi 1151 ada 98 parseldeki uygulama işlemlerine yapılan itirazlar hakkındadır.	Ret	-

**Tablo 42: KDK Örnek Karar ve Tavsiye İçerikleri Tablosu**

**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu [KDK], t.y.

İstanbul'daki büyükşehir ilçe belediyeleri ile ilgili tavsiye kararlarının 2021 yılında sonuçlandırılan dosya sayısına oranı ise %60'tır. 2020 yılında bu oran %80'e yaklaşmaktadır. Dolayısıyla, İstanbul ilçe belediyelerine karşı yapılan başvuruların haklı bulunma oranının oldukça yüksek olduğunu ifade etmek mümkündür. Buradan hareketle, her ne kadar tavsiye kararlarının bağlayıcılığı olmasa da Ombudsmanlık kurumu vasıtasıyla İstanbul ilçe belediyeleri üzerinde etkin bir hesap verebilirlik mekanizması işletildiği çıkarımı yapılabilmektedir. Zira kararların kamuoyu ile paylaşılması dahi, KDK kararlarının başlı başına siyasi sonuç doğurmaya elverişliliklerinin bir göstergesidir.



Her belediyede olduğu gibi Eyüpsultan Belediyesi'nde de Belediye Meclisi, faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu ve soru yöntemiyle denetim yetkisini kullanmaktadır. Her yılın Nisan ayında belediyenin bir önceki yılının faaliyetlerine ilişkin rapor meclise sunulmaktadır. Faaliyet raporlarına ilişkin meclis karar tutanakları incelendiğinde, raporda yer alan verilerle ilgili müzakere gerçekleştirildiği ve Belediye Başkanı tarafından tenkitlere cevap verildiği anlaşılabilmektedir. Bu usul ile 2019 Faaliyet Raporu'nun 19 kabul, 12 ret, 2020 Faaliyet Raporu'nun 15 kabul, 11 ret, 2021 Faaliyet Raporu'nun 24 kabul 12 ret, 2022 Faaliyet Raporu'nun ise 19 kabul, 7 ret oyu ile oyçokluğu ile kabul edildiği görülmektedir.

İstanbul'daki diğer ilçe belediyeleri ölçeğinde, faaliyet raporunun değerlendirilmesi ile ilgili yukarıdaki açıklanan usulün genel nitelik arz ettiği söylenebilir. Bir örnek vermek gerekirse, Küçükçekmece Belediyesi'nin 2022 Yılı Faaliyet Raporu, 2023 yılı Nisan ayında mecliste oylamaya sunulmuş ve rapor 26 kabul, 15 ret oyu ile oyçokluğu ile kabul edilmiştir. Zeytinburnu Belediyesi'nin 2022 Yılı Faaliyet Raporu ise 23 kabul, 13 ret oyu ile kabul edilmiş görülmektedir. Dolayısıyla, İstanbul'da belediye faaliyet raporlarının, genellikle, meclis üye tam sayılarının dörtte iki çoğunluğu veya bu oranın biraz fazlasına (%60) tekabül eden çoğunlukla onaylandıkları ifade edilebilir. Danıştay Başkanlığı'nın karar arama modülü vasıtasıyla erişilebilen Danıştay Kararları üzerinde yapılan dokümanlarda, İstanbul'daki herhangi bir belediyede, faaliyet raporunun belediye meclisi tarafından yetersiz görülmesi gerekçesiyle yetersizlik kararı sürecinin işletildiğine dair bulguya rastlanamamaktadır.

Nüfusu 10.000'den fazla olan tüm belediyelerde olduğu gibi, Eyüpsultan Belediyesi'nde de her yıl Ocak ayında Meclis Denetim Komisyonu oluşturulmaktadır. Komisyonun oluşumunu kayıt altına alan meclis karar tutanaklarında, komisyona 3 meclis üyesi seçildiği görülmektedir. Komisyon raporlarında, belediyenin kentsel dönüşüm politikalarıyla ilgili kayda değer değerlendirmeye rastlanamamaktadır. 2019-2024 yılları arasında, Denetim Komisyonu raporlarına istinaden konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili, meclis başkanlığınca suç duyurusunda bulunulmasına dair örnek söz konusu değildir.

İstanbul'daki büyükşehir ilçe belediyelerinin 2022 yılı Ocak ayı meclis kararları incelendiğinde, meclis kararlarına ulaşılabilen 31 belediyeden 9'unun meclis denetim komisyonlarını 5 üyeden, 5'inin 4 üyeden, 17'sinin ise 3 üyeden oluşturduğu

görülmektedir. Bu verilerden İstanbul'daki büyükşehir ilçe belediyelerinin yaklaşık % 50'sinde meclis denetim komisyonlarının 3 üye ile çalıştığı anlaşılmaktadır. Yine bu belediyelerin 2022 yılı Nisan ayı meclis kararları ve yayınlanan meclis birleşim tutanak özetleri incelendiğinde, herhangi bir meclis kararına konu edilmeyen denetim komisyonu raporlarının yayınlanması şeklinde bir uygulamaya rastlanmamıştır.

Denetim komisyonu raporlarının mecliste ne şekilde bir değerlendirmeye tabi tutulduğu ancak meclis görüşme tutanaklarından anlaşılabilir. Meclis görüşme tutanağı yayınlayan belediyelerden Şişli Belediyesi'nin resmi internet sitesinde yayınlanan Şişli Belediye Meclisi 2022 yılı Nisan ayı ikinci birleşim tutanak özetinde, denetim komisyonu raporu hakkındaki konuşma içeriklerinin tutanağa yazılmadığı ve konuşmacıların bu konudaki ifadelerinin 'açıklayıcı bilgiler' şeklindeki atıfla rapora işlendiği ve komisyona AK Parti kontenjanından seçilen üyenin denetim komisyonu raporuna muhalefet şerhi koyduğu incelenebilmiştir (Şişli Belediyesi ..., t.y.). Buna karşın, Avcılar Belediyesi örneğinde denetim komisyonu raporunun mecliste tamamen okutulduğu ve rapor içeriğinin görüşme tutanağına yazıldığı görülmektedir (Avcılar Belediyesi ..., t.y.). Denetim komisyonlarının çalışma yöntemlerine ilişkin açıklamaları da ihtiva eden denetim komisyonu raporları genellikle belediyelerin resmi internet sitelerinde yayınlanmadığından, bu komisyonlarda kentsel dönüşüm politikalarının ne derecede irdelendiğine ve komisyon çalışmalarında destek alınan kamu görevlisi veya uzman personellere dair verilere ulaşılamamıştır.

Eyüpsultan Belediyesi'nde 37 meclis üyesi bulunmaktadır. Bu meclis üyelerinin, sözlü veya yazılı soru sormak suretiyle, denetim işlevini yürüttüklerine veya bilgi aldıklarına dair örnekler söz konusudur. Belki de en yaygın kullanılan denetleme yönteminin soru önergesi vermek olduğu söylenebilir. Görüşme gerçekleştirilen katılımcılar soru önergesi usulünün meclis tarafından yeterince kullanıldığını, bunlardan bazıları ise soruların zaten daha önce açıklanmış ve hemen hemen tüm paydaşlarca bilinen verilere dair olduğunu, bir başka ifadeyle verdikleri cevapların 'malumun ilamı' niteliğinde olduğunu ifade etmiştir. B9 bu konu ile ilgili "Meclisten sürekli sorular geliyor, biz de konuyla ilgili kanaatlerimizi ve ilgili yönetmelik ve mevzuat çerçevesinde ifadelerimizle cevap veriyoruz. Bana göre, meclis üyeleri bu yöntemi oldukça etkili bir şekilde kullanıyor." şeklinde açıklama yapmıştır.

“Soru önergesi birkaç noktada gelmişti, geçtiğimiz yıllarda. Onlara da cevaplarını mevzuata göre verdik. Etkililiği konusunda şunu söyleyebilirim. Kentsel dönüşüm gizli kapaklı birşey değil ki. Zaten hepimizi ilgilendiriyor. Ne yapılıyorsa da vatandaşla birlikte yapılıyor. Bir şeyi gizlemek isteseniz bile gizleyemezsiniz. Sorulan soruların cevapları zaten illaki kamuoyu tarafından biliniyordur. Biz tekrar yazmış oluyoruz işte.” (B8).

İstanbul’daki 39 büyükşehir ilçe belediyesi içerisinde örneklemeye yöntemiyle seçilen Avcılar, Sarıyer, Kartal, Arnavutköy, Güngören ve Ümraniye belediyelerinin 2021 yılı faaliyet raporlarında meclis çalışmalarına ilişkin bilgilerin verildiği bölümler incelenmiştir. Avcılar Belediyesi 2021 Yılı Faaliyet Raporu’nda mecliste 14 önerge verildiği açıklanmış, ancak bu önergelerin niteliklerine dair bilgi verilmemiştir (Avcılar Belediyesi, 2022: s. 389). Keza Ümraniye Belediye’sinin 2021 Yılı Faaliyet Raporu’nda 2021 yılında meclis kararlarının konularına göre dağılımında 22 önerge olduğu açıklanmış, ancak bu önergelerin niteliği de belirtilmemiştir (Ümraniye Belediyesi, 2022: s. 189). Yani, bu önergelerin, meclisin bilgi alma ve denetim yetkisini kullanmak kapsamında kullanabileceği yöntemlerden biri olan yazılı veya sözlü soru önergesi niteliğinde olup olmadıkları ile ilgili çıkarım yapılamamaktadır. Sarıyer, Kartal, Arnavutköy ve Güngören belediyelerinin faaliyet raporlarında ise bu kapsamda bilgiye yer verilmediği gözlenmiştir. Beykoz, Tuzla, Bağcılar, Kadıköy ve Kartal Belediyelerinin 2022 yılına dair faaliyet raporlarında da soru önergesi sayılarına ilişkin açıklama bulunamamıştır.

İstanbul’daki büyükşehir ilçe belediyeleri meclislerinde bu yöntemlerin kaç defa kullanıldığı bilgisine ulaşılması için derinlemesine araştırma gerekmektedir. Yani faaliyet raporu gibi belediyeler tarafından yayınlanan ve internet sitesi araştırmasıyla ulaşılabilen dokümanlarda bu bilgilerin bulunması her zaman mümkün görünmemektedir. Nitekim, yerel yönetimlerde hesap verebilirlik ile ilgili Marmara bölgesi belediyeleri bazında yürütülen bir çalışmada, bu şekilde bir derinlemesine araştırma yapılmıştır. Buna göre, 2005-2009 yılları arasında İstanbul’daki 7 büyükşehir ilçe belediyesinde meclis üyeleri tarafından 531 yazılı, 254 sözlü soru önergesi verildiği, buna karşın genel görüşme veya gensoru önergesi örneğine rastlanmadığı bulgularına yer verilmiştir (Biricikoğlu, 2011: s. 221-226). Genel görüşme ve gensoru yöntemlerinin İstanbul ilçe belediyelerinde işletilmesi ile ilgili tablonun halihazırda değişmemiş olduğunu ifade etmek mümkündür.

### 3.4.3.3.2. Güven Konusu: Belediye İntibası

Vatandaşların bir kuruma güven seviyesi ile o kurumun intibası arasında kuvvetli bir ilişki vardır. Kurum intibası, bir kurum hakkındaki genel vatandaş kabulünün nasıl olduğuna dair izlenim ve yorumlara işaret eden soyut bir kavramdır. O halde denilebilir ki, bu kavram, bir kurum veya kamusal organizasyonun sorumluluk alanında yaşayan vatandaşlar ve diğer paydaşlar nezdinde bıraktığı toplam etkinin isimlendirilmiş halidir. Wu, Ramesh ve Howlett, yüksek seviyede kamu güvenine mazhar olan kurumların, politika uygulamada etkililik bakımından nispeten daha avantajlı olmalarının beklenebileceğini ifade etmektedir (2018: 13). Ancak bu tespitin devamında, kamu güveni göstergelerinin neler olabileceği açıklanma yoluna gidilmemiştir.

Bu çalışma kapsamında, sistem seviyesinde siyasal kapasitenin unsurlarından biri olarak gösterilen kamu güveni olgusu ile ilgili operasyonelleştirme, belediyenin geçmiş politikalarının halkta bıraktığı etki, kurumsal iletişimde etkililik, vatandaş memnuniyeti, çalışan memnuniyeti, liderlik tarzı ve yönetim pratiği ve son olarak finansal durum veya belediyenin mali sağlığı şeklindeki göstergeler ile gerçekleştirilmiştir. Zira bu göstergelerin vatandaş güvenine etki etme potansiyeli olabileceği göz önünde bulundurulmuştur. Bunlardan kurumsal iletişimde etkililik ile liderlik tarzı ve yönetim pratiğine dair değerlendirmeler § 3.5.2.1’de, § 3.5.3.1’de ve § 3.5.3.2’de yapılmıştır. Bu nedenle, bu başlık altında, Eyüpsultan Belediyesi tarafından daha önce uygulanan kentsel dönüşüm politikalarının vatandaşta bıraktığı izlenim, vatandaş memnuniyeti anketi yapılıp yapılmadığı ve yapılıyorsa sonuçları, çalışan memnuniyeti anketi yapılıp yapılmadığı ve yapılıyorsa sonuçları ve belediyenin mali sağlığı değerlendirilmiştir.

Odak grup görüşmesinde katılımcılara, Eyüpsultan Belediyesi’nin, kendileri nezdinde olumlu bir intibası olup olmadığı hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Sonda soru olarak da intibanın şekillenmesinde belediyenin devam eden veya tamamlanmış uygulamalarının mı ön plana çıktığı ve/veya kamu kurumu olmasının mı etkili olduğu sorulmuştur. Bu noktada yapılan kodlama neticesinde “olumlu intiba var”, “olumlu intiba yok” şeklinde kategoriler şekillenmiştir. Vatandaşların çoğunluğu (V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7) belediyenin bu konuda olumlu intibasının bulunduğunu, bir kısmı ise olumlu intibadan söz edemeyeceklerini belirtmiştir. Örneğin V2, V3, V4 ve V5, “Kentsel dönüşüm süresi içerisinde Eyüpsultan Belediyesi’nin yer alması, elini taşın altına koyması bizim için olumlu bir durum. Tabiki bu bize güven verdi. Projenin içerisinde Eyüpsultan

Belediyesi'nin olması bizim için ikna sebebiydi.” demiştir. V6 da benzer şekilde “Aslında projenin içerisinde Eyüpsultan Belediyesi'nin de olduğunu sonradan fark ettik. Başlangıçta Çevre Bakanlığı devredeydi. Belediyenin de işin içinde olduğunu duyunca tabii rahatladık. Sonuçta mağduriyetimiz olduğu zaman Bakanlığa gidemem. Ama belediyeye gidebilirim.” cümlelerini dile getirmiştir. V11 ise “Aslında belediyenin diğer kentsel dönüşüm projeleriyle ilgili çok bilgim yok. Ama tabii ki kamu kurumu olması güvenmem için yeterli olmuştur.” şeklinde ifadelere yer vermiştir. Son olarak, V12, “Bence belediye kentsel dönüşümü müteahhitlere bırakmadan, kendisi yapmalı. Boğaziçi Blokları, Öğretmen Blokları sorunlu yerler. Buraları ancak belediye öncülük ederse kentsel dönüşüm olabilir. Müteahhitlerle zor.” demek suretiyle belediyenin daha fazla rol alması gerektiğini ifade etmiştir.

“Açıkçası, başlangıçta biraz temkinli davrandığımı söyleyebilirim. Çünkü bölgemizde özellikle İstanbul'daki ilçe belediyelerinin bu konuda yapmış olduğu başarısız birçok çalışma örneği var. Yani aynısı bizim başımıza gelir mi gelmez mi bu konuda bayağı bir endişemiz vardı. Ama tabii ki süreç ilerledikçe, biraz daha ciddi bir proje ortaya çıktıkça, şekillendikçe güven duygusu oluşmaya başladı” (V1).

“Ben kendi şahsım mesela belediyeye güvenerek bu imzayı attım. Sonuçta bir Devlet kurumu. Belediyeden tanıdığım insanların da benimle görüşmesi ikna olmamda etkili oldu. Yoksa benim dairem yeni daireydi, DASK'ı vardı, depreme dayanıklıydı. Ama maalesef şuan mağduruz, bir mahkeme kararından dolayı uzun süredir bekliyoruz. Bu mağduriyetimizin giderilmesi için mücadelemizi vereceğiz” (V8).

Olumsuz intibaya vurgu yapan katılımcıların bu görüşlerinde, farklı bir ilçe belediyesi sınırlarında farklı belediyeler tarafından yürütülen bir kentsel dönüşüm projesinin yaklaşık 10 yıldır tamamlanamamış olmasının ve kendileri ile ilgili projenin de aynı akıbeti yaşayabileceği endişesinin ve bu proje hakkındaki yürütmeyi durdurma kararının bu endişeyi artırmasının payı olduğu hususları analiz edilebilmektedir. Dolayısıyla, kentsel dönüşüm politikaları özelinde bir ilçe belediyesi ile ilgili intibanın oluşmasında, farklı ilçe belediyeleri tarafından yürütülen uygulama sonuçlarının ve belediyenin uymakla yükümlü olduğu yargı kararlarının da etkili olduğu çıkarımı yapılabilmektedir. Kamu kurumları için vatandaş memnuniyetinin kuruma güveni artırmak açısından belirleyici etken olarak görüldüğü ifade edilmektedir (Morgeson, 2014: s. 41). Dolayısıyla, belediye hizmetlerinden memnuniyet seviyesi, aynı zamanda belediyeye

duyulan güven bakımından belirleyicidir. Eyüpsultan Belediyesi'nin hazırladığı 2020-2024 Stratejik Plan'da "vatandaşın belediye hizmetlerinden memnuniyet oranı" şeklinde bir temel performans göstergesine yer verildiği görülmektedir. Bu gösterge bakımından, 2024 yılında bu oranın %80 olarak gerçekleşmesi hedeflenmiştir (Eyüpsultan Belediyesi, 2019: s. 11). 2019 Faaliyet Raporu'nda Zabıta hizmetlerinden memnuniyet oranı, sosyal destek hizmetlerinden memnuniyet oranı, bilgi evleri veli memnuniyet oranı, şikayet ve taleplere geri dönüşten memnuniyet oranı vd. gibi konu temelli memnuniyet oranlarına yer verildiği görülmektedir. Spesifik hizmetlerden ortalama memnuniyet oranı %80 civarında görünmektedir. Sayılan hizmetlerde olduğu gibi, kentsel dönüşüm faaliyetlerine özel memnuniyet performans göstergesi bulunmamaktadır.

Yıllık faaliyet raporlarından, Eyüpsultan Belediyesi tarafından 2020 yılında 3, 2021 yılında 4, 2022 yılında ise 5 adet 'genel vatandaş memnuniyeti anketi' yapıldığı incelenilmektedir. Vatandaş genel memnuniyet oranının yıllara göre dağılımına bakıldığında, anketlerde memnuniyet ile ilgili 2020 yılı % 54,6, 2021 yılı % 57,5, 2022 yılı % 57,6 ve 2023 yılı % 66,3 oranının bulunduğu ifade edilmektedir. Bu tablodan, vatandaş memnuniyeti artış eğiliminin istikrarlı ve sürdürülebilir olduğu çıkarımı yapılabilmektedir. Vatandaş memnuniyeti ile ilgili bir diğer husus olarak da Eyüpsultan Belediyesi'nin 2020 yılında "TS ISO 10002 Müşteri Memnuniyeti Yönetim Sistemi Belgesi" almış olması dikkat çekmektedir. Zira bu belge ile kayıt altına alınan standart, şikayetlerin değerlendirilmesi sürecinde, bu standardın belirlediği ilkelere göre hareket edilmesinin müşteri memnuniyetini ve kurumun, şikayetleri vatandaşları memnun edecek şekilde çözme kabiliyetini artıracak hipotezine dayanmaktadır (Türk Standartları Enstitüsü [TSE], 2023a).

Belediye çalışanlarının memnuniyet oranının da kurumun vatandaş nezdindeki intibası üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Zira vatandaşın, iş tatmini yüksek çalışanların, kendilerine daha iyi ve etkili hizmet üretebileceğini düşünmesi mantığa yakın görünmektedir.\* Bu itibarla, Eyüpsultan Belediyesi'nde çalışan memnuniyeti anketleri değerlendirmeye dahil edilmiştir. Belediye tarafından yıllık düzenli olarak çalışan memnuniyet anketi/araştırması gerçekleştirildiği faaliyet raporlarında ifade edilmektedir. Hatta, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü için "uygulanan çalışan memnuniyeti

---

\* Literatürde kurumsal itibarının iş tatmini veya çalışan memnuniyetine etkisini araştıran çalışmalar bulunabilmektedir. Ancak, çalışan memnuniyetinin kurum itibarı ve vatandaş güvenine etkisini araştırmaya odaklanmış belirgin bir çalışmaya rastlanamamaktadır.

anketi” sayısı şeklinde bir performans göstergesi tanımlandığı görülebilmektedir. İncelenen yıllık anket sonuçlarına göre, Eyüpsultan Belediyesi çalışanlarının genel memnuniyet düzeyinin %65 seviyesinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu konu kapsamında ele alınabilecek bir diğer husus da “TS EN ISO 9001 Kalite Yönetim Sistemi” belgesine sahiptir. Zira bu sistemin getirilerine ilişkin maddeler içerisinde çalışanların tatmini ve kurum içi iletişim bakımından iyileşmeyi sağlamak şeklinde avantajlardan bahsedilmektedir (TSE, 2023b). Eyüpsultan Belediyesi, kurumda bu kalite yönetim sisteminin uygulandığını gösteren kalite belgesini 2020 yılında almıştır.

Belediyenin finansal sağlığı, mali tabloları, bilançosu ve kaynakların idaresi noktasındaki toplam kapasitesi ile ilgili bir kavramdır. Bu konuda sorun yaşamayan bir belediyenin, sürdürülebilir hizmet sunma yeteneği ve potansiyel mali risklere karşı koyabilme gücünün makul seviyede olması beklenir. Bu yönüyle, vatandaşların, belediyenin belirlediği politikaları uygulayabileceğine olan inanç ve güvenini sağlama ve ayakta tutma açısından önemli bir göstergedir. Dolayısıyla, finansal sağlık parametresinin, kurum intibasını şekillendirme potansiyelinin kayda değer seviyede olduğu söylenebilir.

“Mesela İslambey’de bu güveni oluşturduğumuzu düşünüyorum. Bakanlık 1950 TL kira yardımı ödüyor. Bu zamanda İstanbul’un göbeğinde şimdi aynı yasa Erzurum’da da aynı veriyorsa İstanbul’da aynı veriyorsa yanlışlık var demektir. Yani 1950 lira kirayla İstanbul’da ev bul mantığı doğru bir mantık değil. Erzurum’da bulabilir belki. Muş’ta bulabilir. Ama Muş’un kentsel dönüşümü ile İstanbulun İslambey Mahallesi’nin kentsel dönüşümü aynı olamaz. Bu düşünceyle, Bakanlığın verdiği kira yardımına ek olarak biz de 1950 tl kira yardımı yapmaya karar verdik. İki ayrı kira yardımı yapmış olduk. Mesela bu uygulama kararlı olduğumuzu gösterdi. Vatandaşın ‘demek belediye çok ciddi, belediyede kira yardımı yapmaya girdiyse bu iş olacak’ diye düşünmesine sebep oldu” (B1).

Gelir ve gider dengesinin sağlanabilmesi, borç yönetimi, vergi gelirlerinin istikrarı ve personel giderlerinin rasyonelleştirilmesi finansal sağlık değerlendirilmesinde dikkate alınabilecek faktörlerdir. Eyüpsultan Belediyesi’nin personel gider oranı bakımından durumu § 3.5.2.3’te değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, bu bölümde bunun haricindeki faktörler bakımından veri analizi yapılmıştır.

	2019	2020	2021	2022	2023
30. Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	26.320.733	55.763.807	53.277.200	17.856.331	14.543.360
31. Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	-	-	-	-	-
32. Faaliyet Borçları	106.237.101	173.864.101	160.315.038,	312.253.25 2	826.587.149
36. Ödenecek Diğer Yükümlülükler	99.727.926	113.365.750	46.463.637	36.677.867	27.534.346
381.04. Gider Tahakkukları (Faiz ve İskonto Giderleri)	14.875.990	16.339.934	15.473.430	9.165.984	7.758.607
40. Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	67.173.447	91.111.728	78.841.352	62.795.798	48.252.438
41. Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	-	-	-	-	-
42. Faaliyet Borçları	-	-	-	-	-



481.04. Gider Tahakkuk ları (Faiz ve İskonto Giderleri)	19.823.601,0 6	19.633.545,20	23.837.371,62	18.541.002	10.782.395
<b>Faiz Dahil Toplam Borç Stoğu</b>	314.335.220, 12	470.078.867,96	378.208.030,9 3	457.290.23 7	935.458.297
<b>Kesinleş miş Bütçe Gelirleri</b>	326.057.458	353.601.205	543.169.196	2.098.763.0 31	3.173.047.72 6
<b>Bütçe Giderleri</b>	353.993.682	463.300.094	628.702.200	1.788.164.4 52	3.948.124.27 8
<b>Takip Eden Yıl Borçlanıl abilecek Tutar</b>	75.934.680	-	7.606.244	282.506.20 8	3.743.314.12 8

**Tablo 43:** Eyüpsultan Belediyesi Toplam Borç Stoğu ve Gelir-Gider Dengesi Tablosu  
**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda Eyüpsultan Belediyesi'nin 2019-2023 yılları arasında faiz dahil toplam borç stoğu, bütçe gelir ve giderleri ile 5393 sayılı BK'nun 68. maddesine göre borçlanabilme serbestisi bakımından geçerli parasal tutarlar TL cinsinden gösterilmiştir. Tablodaki verilerden, Belediyenin gelir-gider dengesi ve borçlanabilme üst sınırı bakımından, 2021 yılı sonrasında olumlu göstergeler sunmaya başladığı görülmektedir. Bununla birlikte, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 30/11/2023 tarihinde yayınladığı Hazine Alacak Stoku cetvelinde Eyüpsultan Belediyesi'nin, hazineye borcu olan kurumlar arasında yer almadığı incelenilmektedir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ..., t.y.c). Belediyenin, 2024 yılı içerisinde, ÇŞİDB'ndan onay almaksızın, kendi karar

organının tasarrufu ile yaklaşık 370.000.000 TL tutarında borçlanabilme serbestisi bulunduğu hesaplanabilmektedir. Bu finansal veriler doğrultusunda, Eyüpsultan Belediyesi'nin halihazırdaki mali durumunun, kentsel dönüşüm süreçlerinin yürütülmesinde ortaya çıkacak ani ve zorunlu bir harcama ihtiyacına cevap verebilecek dirençte olduğu ve böyle bir durumda başvurabileceği mali araçlara sahip olduğu değerlendirilmesini yapmak mümkündür.

§ 2.4.2.3.'te, büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılırken nüfus ve yüzölçümü kıstaslarının belirleyici olduğu açıklanmıştı. Eyüpsultan ilçe nüfusu yaklaşık 420.000'dir. İlçenin yüzölçümü ise 230 km<sup>2</sup>'dir. İstanbul'da nüfusu 400.000'in üzerinde olan ilçeler içerisinde yüzölçümü en büyük ilçe Eyüpsultan'dır. Bu özellik, Eyüpsultan Belediyesi'nin genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarımı hususunda, nispeten avantajlı bir yönü bulunduğunu düşündürmektedir. Ancak, ÇŞİDB, Hazine ve Maliye Bakanlığı, YYGM ile İller Bankası'nın açık kaynaklarda paylaştığı dokümanlarda, genel bütçe vergi gelirlerinden ilçelere aktarılan tutarlar paylaşılmadığından, bu konuda net verilere dayalı karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılamamaktadır.

Gelir-gider dengesi ve borçlanılabilir tutarlar konusunda İstanbul'un diğer ilçe belediyeleri ile ilgili genel bir tablo ortaya koyabilmek amacıyla, farklı belediyelerin faaliyet raporları da bu yönden incelenmiştir. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki salt faaliyet raporu incelemesiyle, her belediyenin faiz dahil toplam borç stoğunu hesaplayabilmek mümkün değildir. Zira faiz dahil toplam borç stoğu hesaplamasında kullanılan kalemleri gösterir bilançolara faaliyet raporunda yer vermeyen belediye örnekleri mevcuttur. Örnek vermek gerekirse, Bakırköy, Başakşehir, Büyükçekmece, Kartal ve Tuzla Belediyeleri'nin faiz dahil toplam borç stokları faaliyet raporu verilerinden hesaplanamamaktadır. Bayrampaşa Belediyesi'nin 2022 yılı içerisinde yaklaşık 130.000.000 TL borçlanabilme sınırı olduğu ifade edilebilir.\* Maltepe Belediyesi'nin ise bilanço ve diğer mali tablolarına göre, borçlanabilme eşğine dair bu tutar, yaklaşık 350.000.000 TL olarak hesaplanabilmektedir.

---

\* Bayrampaşa Belediyesi'nin 2022 yılı Faaliyet Raporu'nda '481.04. Faiz ve iskonto giderleri' gösterilmediğinden (2023: s. 49) yaklaşık tutar belirtilmiştir.

### 3.4.3.3.3. Devlet Dışı Aktörlerin Politika Süreçlerine Katılımı

Wu vd. kamu politikalarının vatandaş tarafından sahiplenilmesini sağlamak için, ilgili politikanın kamuya açık bir şekilde görüşülmesi ve kamuoyu tartışması sürecinden geçmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu anlayışta devlet dışı aktörlerin katılım oranları, kurumların politika kapasitesini sistem seviyesinde muhafaza edebilecek bir faktör olarak değerlendirilmektedir (2018: s. 13-14). Paydaş angajmanı ve paydaş katılımı arasındaki fark ile Türk yerel yönetim sisteminde devlet dışı aktörlerin yerel politika süreçlerine katılımına dair mekanizmalar § 2.4.3.1’de açıklanmıştı. Bahsi geçen bölümde dayanakları açıklandığı üzere, kent konseyi, gönüllü katılım, referandum vb. mekanizma ve uygulamalar, belediyelerin, devlet dışı aktörlerin politika süreçlerine katılımını sağlayabileceği araçlardır.

Açık kaynak araştırmasından İstanbul ilçe belediyelerinin 33’ünde kent konseyinin varlığına dair çıkarım yapılabilmektedir. Bunlardan bazılarında kent konseyi teşkilatlanması ve projeleri ile ilgili bilgi alınabilen internet sayfası oluşturulduğu görülmektedir. Bazılarının ise sosyal medya hesapları ile yetindiği gözlemlenmektedir. Ancak bu internet sitesi ve sosyal medya hesaplarının güncelliği konusunda soru işaretleri de söz konusudur. Ayrıca Bayrampaşa örneğinde olduğu gibi, kent konseyine ait internet sitesi veya sosyal medya sayfası bulunmayıp, kent konseyi varlığına dair, internet haber sitelerinde yayınlanan kent konseyi genel kurulu toplantıları içerikli haberlerden çıkarım yapılabilen ilçeler de bulunmaktadır. Bunların dışında kalan altı ilçede kent konseylerine dair herhangi bir veriye ulaşılamamıştır.

Kendine özgü internet siteleri bulunan kent konseylerinden örnekleme yöntemiyle seçilen Kadıköy ve Sancaktepe Kent Konseylerinin internet sayfalarında bulunan veriler karşılaştırılmıştır. Kadıköy Kent Konseyi bünyesinde farklı meclis ve çalışma gruplarının oluşturulduğu görülmektedir. Bu kaynakta, Genel Kurul toplantılarına ilişkin veri paylaşımı yapılmadığı, Yürütme Kurulu toplantılarına ilişkin ise en son 2016 yılında gerçekleştirilen toplantı tutanaklarının paylaşıldığı görülmektedir (Kadıköy Kent Konseyi ..., t.y.). Sancaktepe Kent Konseyi’nde ise 5 farklı meclis, 14 de farklı çalışma komisyonu yer almaktadır. İnternet sitesinin projeler kısmında 2022 projeleri bölümünün boş olduğu, 2019 projeleri bölümünde ise 8 farklı projenin açıklandığı incelenmiştir (Sancaktepe Kent Konseyi ..., t.y.).

Gerek Kadıköy gerekse de Sancaktepe kent konseylerinin yukarıda bahsi geçen projelerinin belediye meclislerinde gündeme alınıp alınmadığı ile ilgili bilgiye ulaşılamamaktadır. Kadıköy Kent Konseyi hakkında yürütülen bir başka akademik çalışmada da belediye meclisine politika önerisi sunulması niteliğinde çalışma yapıldığına dair somut veriye ulaşılamadığı vurgulanmıştır (Kara & Şimşek, 2016:). Dolayısıyla, kent konseylerinin politika önerisi sunmak suretiyle politika süreçlerine katılımdaki işlevselliklerinin başka bir çalışmada araştırılması gerekliliği göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, İBB, Beykoz, Kadıköy, Avcılar, Başakşehir ve Silivri ilçelerindeki kent konseylerinin belediye meclislerine politika önerisi sunma performansını araştıran bir çalışmada, 2019-2022 yılları arasında, bu belediyelerde kent konseyinin politika önerisi hazırlayıp mecliste karar aldırması usulünün neredeyse hiç işletilmediğine yönelik bulgular ortaya konulduğu görülmektedir (Güllüce & Güldüler, 2023).

Vatandaşların ve STK gibi tüzel kişiliklerin belediyelerin politika süreçlerine katılımı ile ilgili Türk yerel yönetim mevzuatında belediye hizmetlerine gönüllü katılım müessesesi tanımlanmıştır. ‘İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği’, bilgi, beceri, yetenek ve ortak çalışmaya yönelik imkan ve zamanını ortaya koymak suretiyle belediye hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişileri ‘*gönüllü*’ olarak isimlendirmektedir. Ancak, bu yönetmeliğin, gönüllü katılım kapsamında katılım sağlanabilecek hizmetleri tadadi usulle saydığı ve yönetmelikteki hizmet listesinin genişletilmesine olanak tanıyan bir ibare içermediği görülebilmektedir (Md. 5). Gönüllü katılımcıların çalışma alanı sınırlarının çizildiği bu hizmetler içerisinde ise kentsel dönüşüm hizmetleri bulunmamaktadır. Bu detay da belediyenin kentsel dönüşüm politikalarının uygulanması sürecine vatandaşların ve STK’ların gönüllü katılımının önünde kanuni bir engel olabileceğini düşündürmektedir.

Eyüpsultan Belediyesi’nin kentsel dönüşüm ile ilgili uygulamalarında gönüllü katılım ve politika girişimcisi kavramları çerçevesinde paydaşların katılımına dair belirgin ve kayda değer bir örnek göze çarpmamaktadır. Odak grup görüşmesi gerçekleştirilen vatandaşların büyük çoğunluğu da kendilerini temsil eden herhangi bir STK vb. yapıdan söz etmemişlerdir. Benzer şekilde, açık kaynaklarda yapılan araştırma neticesinde, İstanbul sınırları içerisinde kentsel dönüşüm politikaları hakkında herhangi bir ilçe

belediyesi tarafından gerçekleştirilmiş referandumun varlığına dair bilgiye de rastlanamamaktadır.

Kentsel dönüşüm uygulamalarını farklı aktörlerle birlikte yürütmek konusunda Eyüpsultan Belediyesi'nin karar organı dokümanlarında somut bir örneğe rastlanabilmektedir. Belediye Meclisi'nin 2023/55 sayılı 'riskli yapı tespiti protokolü' konulu kararında "yapı maliklerinden arsa payına göre 2/3'ünün anlaşarak Belediye'ye başvurması durumunda; riskli yapı tespitinin Belediye Başkanlığımız tarafından toplam 1.000.000 TL'lik bütçeden yaptırılması için Üniversite ile "Ortak Hizmet Projesi" gerçekleştirilebilmesi adına Belediye Başkanı'na protokol yapma yetkisi verilmesi" şeklinde ifadeler yer verildiği ve Hukuk ve Plan Bütçe Ortak Komisyonu'nun raporu doğrultusunda bahsedilen konuda Belediye Başkanı'na üniversite ile protokol yapma yetkisinin oybirliği ile verildiği görülebilmektedir (Eyüpsultan Belediyesi ..., t.y.e).

#### **3.4.3.4. Değerlendirme**

Kentsel dönüşüm politika aktörlerinin paydaş ve vatandaşların politika sürecindeki konumları hakkında farkındalık sahibi olduklarını dile getirmek mümkün görünmektedir. Bununla birlikte, STK ve meslek odaları gibi paydaşlar hakkındaki yargılarının değişmesine yönelik çift yönlü çalışmalar da gerekli görünmektedir. Kentsel dönüşüm politika aktörlerinin katılacağı, yönetim başlığı altında iletişim ve uzlaşma becerileri, çatışma yönetimi vb. konularda yoğunlaştırılmış eğitim programları bu konuda önem arz etmektedir. Son olarak, kentsel dönüşüm politikalarında görev alacakların niteliklerinin tanımlandığı normlarda, '*iletişim ve uzlaşma becerileri envanterine tabi tutulmak*' şeklinde bir ön şart tanımlamanın da bireysel siyasal kapasiteyi olumlu yönde hareket ettirmeye fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, öncelikle, belediyelerin organizasyon seviyesinde siyasal kapasitesiyle ilgili, bu kurumlarda, makul seviyede siyasal kapasite oluşturan temel araç ve mekanizmaların bulunduğu şeklinde bir genel tespit yapmak mümkündür. Tabii, bu kapasiteyi geliştirmek adına bazı önerilerden söz etmek de gerekmektedir. Görülebileceği gibi, İstanbul ilçe belediyelerinde paydaş angajmanı süreci bir şekilde işletilmektedir. Bu konuda farkındalığın yerleşik olduğunu ifade etmek mümkündür. Belediyelerin iç ve dış paydaş kategorizasyonu yaptığı, genellikle de anket, odak grup çalışması, çalıştay gibi araçlarla görüş ve öneri topladığı anlaşılmaktadır. Bununla

birlikte, dış paydaş konumunda yer alan kurum ve kuruluşlardan görüş ve öneri toplama eğilimine ağırlık verilmesi ihtiyacından söz etmek mümkündür. Ayrıca, bu konuda geliştirilmesi gereken diğer bir hususun da iç ve dış paydaşlardan gelen görüş ve önerilerin birer hedef kartına evrilme aşamasının daha somut ve sistemli bir şekilde stratejik planda gösterilmesi olduğu söylenebilir.

Yine politika aktörü anlatımlarından yola çıkılarak, kentsel dönüşüm politikalarında, özellikle meslek odaları ile ilgili paydaş farkındalığının olumlu yönde değişebilmesi için, siyasi mülhazaların bu politikalarla ilgili yaklaşımın tamamen dışında tutulması ihtiyacından söz edilebilir. Kentsel dönüşüm politikalarını meşruiyet bakımından garanti altına alabilmek için, belediyelerin açık veri portallarını daha etkin kullanması, politika sürecini etkileyen tüm gelişmelerin bu portalda simultane olarak gösterilmesi gerekmektedir.

Kentsel dönüşüm ile ilgili hizmet standartları tablosunun da şeffaflığa ve dolayısıyla politika meşruiyetine katkı yapabilmesi için, bu doküman türünün belediyeler tarafından biraz daha önem görmesi gerekliliği vurgulanabilir. Tekraren meşruiyet konusu ile ilgili olarak, politikalarda eşitlik düşüncesini kuvvetlendirmek için değer esaslı finansman modeli esaslarının vatandaş tarafından bilinirliğinin artırılması gerekliliği göze çarpmaktadır.

Yargı organlarına karşı hesap verebilirlik noktasında, belediyelerin kentsel dönüşüm ile ilgili işlemlerinin idari yargı denetimine tabi olması politika meşruiyetine katkı sağlamaktadır. Ancak, idari yargıda vatandaşla ihtilaf halinde olunan dava sayılarının azaltılması ile ilgili performans göstergesi tanımlamak ve bu konuda yıllık gerçekleştirmeleri takip edilen hedefler belirlemek, belediyenin politikalarıyla alakalı hukuka uygunluk düşüncesinin kuvvetlenmesine yardımcı olacaktır.

Son olarak, tıpkı 5393 sayılı BK'nun 73. maddesinde olduğu gibi, 6306 sayılı ARAAD Kanunu'na göre tesis edilen kentsel dönüşüme dair idari işlemlere ilişkin davalar için de idare mahkemelerinde "öncelikli görüşülecek" şerhi düşülmesi gerekmektedir. Zira özellikle uzun süreli yürütmeyi durdurma kararlarının, vatandaş nezdinde belediye politikalarının meşruiyete dayandığı inancına olumsuz etki ettiği ile ilgili bulgular söz konusudur.

Kentsel dönüşüm politikaları için bilim adamlarından mütala alınması ve bunlara ilişkin verilerin açık veri platformunda paylaşılmasının da meşruiyet bakımından olası etkileri

üzerinde düşünülmesi gerekmektedir. Son olarak, kentsel dönüşüm politikaları için uluslararası kabul görmüş organizasyonlardan destek alınması örneklerinin artmasında da fayda bulunduğu ifade edilebilir.

Yukarıda analiz edilen verilerden, belediyelerin, kentsel dönüşüm politikaları açısından, sistem seviyesinde siyasal kapasiteleri için çeşitli araç ve mekanizmaları içeren bir yerel yönetim sisteminin kurulu olduğu kanaatine ulaşılabilmektedir. Nitekim, belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarında siyasal sorumluluk üstlenmelerini gerektiren bir yerel seçim sistemi ve yine belediyelerin siyasal hesap verebilirlik denetimine tabi tutulmalarını sağlayan çeşitli kurum ve yöntemler bulunmaktadır. Bununla birlikte, yukarıda açıklandığı üzere vatandaşın güvenini sağlayacak uygulamalar bakımından da değerlendirilebilecek hususlar söz konusudur. Diğer yandan, Belediyelerin sistemsal siyasal kapasitelerini iyileştirebilmede değerlendirilebilecek bir takım önerilere atıf yapmak da mümkündür.

Öncelikle, denetim komisyonları ile ilgili bir hususa işaret etmek gerekmektedir. 5393 sayılı BK'na göre belediye meclisi bünyesinde oluşturulan ihtisas komisyonları raporları alenidir (md. 24). Ancak kanunun denetim komisyonuna ilişkin düzenlemeleri içeren 25. maddesinde bu şekilde bir aleniyet tanımlamasına yer verilmemiştir. Bu nedenle de belediyeler meclis denetim komisyonu raporlarını kamuya açıklamak yükümlülüğünde değildir. Buna karşın, 5018 sayılı KMYKK hükümlerine göre yürütülen iç ve dış denetim sonuçlarının çeşitli yollarla kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması zorunluluktur. Hal böyle iken, 5393 sayılı BK'nda meclis denetim komisyonu raporları ile ilgili aleniyet vurgusu yapılmaması veya bu nitelikte bir boşluk bırakılması diğer uygulamalarla uyumlu görünmemektedir. Buradan hareketle, belediye meclisleri adına faaliyet yürüten denetim komisyonlarının siyasal hesap verebilirlikteki etkinliğini artırabilmek adına, bu komisyonların raporlarına da alenilik mahiyeti kazandıracak yönde kanuni düzenlemenin faydalı olabileceği ifade edilebilir. Zira bu raporların yayınlanması hem politika meşruiyeti hem de kuruma güven göstergeleri bakımından fayda sağlayabilecektir.

Belediye meclisinin faaliyet raporunu değerlendirmesi uygulaması ile ilgili 5393 sayılı BK'ndaki bir detaya da işaret etmek gerekmektedir. Kanunda bu denetim yolu ile ilgili "... faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan

vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir.” denilmektedir. Buradaki ‘meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse’ ifadesinin kişiden kişiye farklı yorumlanabildiği, bizzat bu çalışma kapsamında müşahede edilmiştir. Zira yorumu sorulan vatandaşlar içerisinde, faaliyet raporunun dörtte üç çoğunluk tarafından yetersiz görülmesi gerektiği yorumu ağır basmakla birlikte, dörtte üç çoğunluk tarafından yeterli görülmesi gerektiği yorumunu yapanlar da söz konusu olmuştur. Dolayısıyla, bu müesseseyi, mezkur madde metninde “meclis üye tam sayısının dörtte çoğunluğuyla yetersiz görülürse” şeklinde tadilat yapmak suretiyle yoruma kapalı hale getirmek gerektiği değerlendirilmektedir.

Vatandaşın belediyelerin herhangi bir politika alanında yapacağı uygulamalara güven duyabilmesi için önceki uygulamalardaki başarıları ve vatandaşın memnuniyet oranları ile çalışan memnuniyet oranları önemli birer referanstır. Bu nedenle, kentsel dönüşüm hizmetlerinden memnuniyet oranının da bir performans göstergesine dönüştürülmesi ihtiyacından söz edilebilir. Tabi hem bu hizmetle ilgili memnuniyet oranlarının hem de genel belediye hizmetlerinden memnuniyet oranlarının faaliyet raporlarında ve açık veri portallarında hemşehirlere duyurulması gerekmektedir. Aynı şekilde, çalışan memnuniyeti oranlarının vatandaşça bilinmesinin de belediyeye güven ve belediye intibasını olumlu etkileme potansiyeli barındıran bir uygulama olacağı değerlendirilmektedir. Belediyenin mali sağlığı ile ilgili her vatandaşın bir çıkarım yapabilmesi için, faaliyet raporlarında paylaşılan mali tablolar ve bilançoların yeterli bilgileri içermesi de bir ihtiyaç olarak görünmektedir.

Kentsel dönüşüm politika süreçlerine devlet dışı aktörlerin katılımı ile ilgili değerlendirmede öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki kent konseyi modelinin politika önerisi geliştirmeye ve bunların belediye meclisinde müzakere edilmesini sağlama becerisini geliştirme ihtiyacı oldukça belirgin durumdadır. Bu konuda ilgili mevzuatta, belediyenin vatandaşlar ve STK’ların gönüllü katılım sağlayabileceği hizmetleri içerisinde kentsel dönüşüm hizmetlerine de yer verilmesi gerekmektedir. Zira mevzuatın mevcut hali, kentsel dönüşüm politikalarının uygulanmasına devlet dışı aktörlerin katılımına müsaade edip etmediği konusu tartışmalı durumdadır.

	Gösterge	Gösterge Karşılama Oranı/ Durumu
--	----------	----------------------------------



Bireysel Siyasal Kapasite	Politika aktörlerinin paydaş belirleme, angajman ve katılım süreçleri hakkındaki görüş ve değerlendirmeleri	✓	% 62 Makul
	Kentsel dönüşüm ile ilgili hizmet standartları tablosu	x	
	Kentsel dönüşüm alanında rol alanlara yönelik vatandaşla etkili iletişim ve müzakere eğitimi sayısı	Kısmen	
	Kentsel dönüşüm politikalarında rol alanların vatandaşla iletişiminden kaynaklı şikayet sayısı	✓	
Organizasyonel Siyasal Kapasite	Kentsel dönüşüm stratejisi belirleme sürecinde yapılan kamuoyu anketi sayısı	✓	%67 Makul
	Kentsel dönüşüm irtibat bürosu sayısı	✓	
	Kentsel dönüşüm konusunda vatandaşlarla yapılan bilgilendirme toplantıları	✓	
	Kentsel dönüşüm konusunda think tank, STK, meslek odaları vb. ile yapılan görüşmeler	✓	
	Üniversitelerden alınan görüşler	x	
	Kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili bilgi edinme mekanizmalarının varlığı	✓	
	Meclis gündemi, toplantı tarihi ve yerinin ilanı	✓	
	İhtisas komisyonlarının gündemi, toplantı tarihi ve yerinin ilanı	x	
	Meclis kararlarının gerekçe ve dayanaklarıyla ilanı	✓	
	Stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programının yayımı	✓	
	Kentsel dönüşüm strateji belgesinin yayımı	x	
	Mali durum beklenti raporunun yayımı	✓	
	Bütçe kesin hesabının yayımı	✓	
	Denetim raporlarının yayımı	x	
	Açık veri portalı (veri seti sayısının yeterliliği)	Kısmen	
	Hizmet envanteri ve hizmet standartlarının kamuoyu ile paylaşılması	x	
	Eşitlik ilkesine uyum (kentsel dönüşüm finansmanında objektif modellerin kullanılması)	✓	
	Kentsel dönüşüm işlemlerinin yargı denetimine açıklığı	✓	
	Kentsel dönüşüm işlemlerinde hukuki görüş alma eğilimi	✓	
	Kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili muhataplar tarafından açılan dava sayısı	✓	
	Kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili şikayet sayısı (CİMER vb. portallarda)	✓	
	Uluslararası organizasyonlara üyelik	x	
	Kentsel dönüşüm alanında uluslararası organizasyonlarla proje ortaklığı sayısı	x	
	Kentsel dönüşüm işlemleri için hibe alınan proje sayısı (uluslararası organizasyonlardan)	x	
	Üst düzey politika aktörlerine ulaşım imkan ve araçları (halk meclisi sayısı, randevu talebi karşılama oranı vd.)	✓	
	Başkana ulaşılabilirlikten memnuniyet oranı	✓	

Sistemsel Siyasal Kapasite	Büyükşehir ilçe belediyelerine kentsel dönüşüm ile ilgili siyasi sorumluluk yüklenmesi	✓	%57 Makul
	Kentsel dönüşüm işlemlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesi	x	
	Kentsel dönüşüm işlemlerinin KDK tarafından denetlenmesi	✓	
	Belediye meclisinin denetim yolları (faaliyet raporunu değerlendirme, soru vb.)	✓	
	Önceki uygulamaların durumu	✓	
	5 yıllık ortalama bütçe açığı	x	
	Toplam borç stoğunda istikrarlı iyileşme	Kısmen	
	Borçlanma kısıtının olmaması (finansal sağlık)	✓	
	Kalite belgeleri (ISO 9001, 10002)	✓	
	Vatandaş memnuniyet skorları	✓	
	Çalışan memnuniyeti skorları	✓	
	Vatandaş memnuniyeti ve çalışan memnuniyeti skorlarının açık veri portalında yayımı	x	
	Kent konseyinden gelen kentsel dönüşüm politika önerisi sayısı	x	
	Kentsel dönüşüm hizmetlerine gönüllü katılım	x	
	Kentsel dönüşüm konusunda politika girişimcisi örneği	x	

**Tablo 44:** Siyasal Kapasite Durum Değerlendirmesi Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda, § 3.3.6’da mantığı açıklanan matematiksel modele göre, her biri birer bağımlı değişken olan üç farklı seviye için belirlenmiş bağımsız değişkenler hakkında ‘evet’, ‘hayır’ veya kısmen şeklinde işaretlemeler yapılmıştır. Bunun sonucunda siyasal kapasitenin gerek bireysel, genel organizasyonel, gerekse de sistem seviyelerinde ‘makul’ durumda olduğu çıkarımı yapılabilmektedir.

## SONUÇ

Amartya Sen'e göre kapasite, bir bireyin değer verilen işlevleri yerine getirebilmedeki becerileri ile ilişkilidir. Tüzel kişi statüsündeki kamu kurumlarının, toplumun değer verdiği veya yoğun beklenti içerisinde olduğu işlevleri yerine getirebilme becerileri de bu kişiliklerin kapasitesi bakımından önem arz etmektedir. Gerçek kişiler için kapasite veya yapabilirlik kavramları ile ifade edilen kapasite türü, birer suni kişilik olan kamu kurumları açısından politika kapasitesi şeklinde uyarlanabilmektedir. Politika kapasitesi, kamu kurumlarının stratejik yön belirlemeye odaklı karar alması ve bunların uygulanması için her türlü kaynağı tahsis edebilme yetisi olarak düşünülmektedir. Bu kavramı, idari kapasite olgusunun yeni kamu yönetimi paradigmasına göre güncellenmiş hali olarak düşünmek mümkündür. İdari kapasite, “yönetimin mali, beşeri, fiziki ve bilgi kaynaklarını düzene sokma, geliştirme, yönlendirme ve kontrol etme kabiliyeti” (Hou vd., 2003: 15) olarak tanımlanmaktadır. Politika kapasitesi ise tüm bu kabiliyetlerin yanı sıra, vatandaşla iletişim, müzakere, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi yönetim ilkelerini de artık birer yönetsel gereksinim olarak kapsama dahil etmiştir. Yani denilebilir ki idari kapasitenin yönetim anlayışına ‘mutatis mutandis’ hali politika kapasitesidir.

Kamu politikası sadece merkezi idarenin veya Devlet tüzel kişiliğinin yürüteceği bir süreç değildir. Birer yerel yönetim unsuru olarak belediyelerin de kamu politikası süreci aktörlüğü statüsü bulunmaktadır. Zira belediyelerin halk tarafından seçilen kendilerine özgü karar organları ve bütçeleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, belediyeler, bazı politika konularında fiil ehliyeti bakımından sınırlı ehliyetli durumundadır. Yani belediyelerin ehliyetleri veya politika rüştlerinin bulunduğu genel bir kuraldır. Buna karşın, bu kuralın istisnaları da söz konusudur. İnsan hayatı ve hatta milli güvenlik ile doğrudan ilişkili olduğu öne sürülebilecek olan ve bu özelliği ile ‘değer verilen işlev’ statüsü son derece kuvvetli olan kentsel dönüşüm politikaları, belediyelerin sınırlı ehliyetli olduğu konulardan biridir.

Bir nitel araştırma statüsünde olan bu tezin genel amacı, “büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesi durumunun” ne olduğuna dair genel araştırma sorusu doğrultusunda, bu belediyelerin politika kapasitesi bileşenleri ve bu bileşenlerin ne şekilde tasnif edilebileceği, sürdürülebilir politika oluşturma ve uygulamada karşılaştıkları kısıtların neler olduğu, bu belediyelerin imkanları ile siyasal sorumlulukları arasında adil denge

olup olmadığı ve kentsel dönüşüm politikaları için imtiyazlı bir statüye ihtiyaçları olup olmadığına odaklanan alt araştırma sorularına cevap verebilmektir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin politika kapasitesi bileşenleri için de Wu, Ramesh ve Howlett'in politika kapasitesi taksonomisi kullanılabilir görünmektedir. Bu taksonomide politika kapasitesi, analitik, operasyonel ve siyasal kapasite şeklinde bölümlere ayrılmış ve bu bölümlerdeki verilerin bir bütün olarak üç farklı seviyede ele alınması ile toplam politika kapasitesine ulaşılabileceği önerilmektedir.

Analitik kapasite bölümünün bireysel seviyesi kurumlarda çalışan gerçek kişilerin analitik becerileri, organizasyon seviyesi kurumlarda iş zekası veya kurumların beyni olarak kullanılan bilişim sistemleri ve veri toplama araçları, sistemsel seviyesi ise bu sistem ve araçların politika danışmanlığı ve değerlendirmesi işlevleri ile ilişkilendirilmiştir.

Operasyonel kapasitenin bireysel seviyesi kurumlardaki karar organlarının ve üst düzey politika aktörlerinin bireysel yöneticilik becerileri, organizasyon seviyesi hedef belirleme, bütçe ve insan kaynağı tahsis etme, performans sistemi, idari hesap verebilirlik ve kurum içi koordinasyon becerileri, sistem seviyesi ise kurumlar arası koordinasyon ve yetki ve sorumlulukların farkında olma bileşenleri ile ilişkilendirilmiştir.

Siyasal kapasitenin bireysel seviyesinde politika aktörlerinin paydaş bilinci ve paydaşlarla bireysel iletişim becerileri, organizasyon seviyesinde paydaş angajmanı ve katılımını sağlayacak ve politikaların siyasal meşruiyetini artıracak süreç ve platformlar, sistem seviyesi ise siyasal hesap verebilirlik veya politikaların siyasal sorumluluğunu üstlenme ve politika girişimcilerine uygun ortamı sağlama becerileri belirleyici faktör olarak gösterilmektedir. Bu yönlerinden hareketle, siyasal kapasitenin, kurumların altyapısal iktidarının bir göstergesi olduğunu ifade etmek mümkündür.

Yukarıda açıklanan tasnife göre genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, bu çalışmada kullanılan veri toplama araçları marifetiyle elde edilen bulgulardan, büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikalarını oluşturma ve uygulamada analitik ve siyasal kapasitelerinin makul seviyede olduğu, buna karşın operasyonel kapasitelerinin, özellikle sistem seviyesinde yeterli olmadığı, bu nedenle de organizasyon seviyesinde operasyonel kapasitelerinin ölçülemez durumda olduğu kanaatine ulaşılabilmektedir. Gerek makul seviyede görülen analitik ve siyasal kapasitelerin geliştirilmesi gerekse de

operasyonel kapasitenin makul seviyeye çıkarılabilmesi için aşağıdaki öneriler geliştirilebilir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, İstanbul ilçe belediyeleri, kentsel dönüşüm politikaları için yeterli analitik kapasiteye sahip görünmektedir. Nitekim belediyelerde kentsel dönüşüm ile ilgili alanda eğitim almış teknik personeller istihdam edilmektedir. Bununla birlikte, belediyelerde kanıta dayalı politika oluşturma ekolüne uygun olarak kullanılmakta olan veri toplama araçları ve analiz sistemleri kullanılmaktadır. Kentsel dönüşüm projelendirmelerinde ve alan önceliklendirmelerinde bu sistemlerden yararlanıldığına dair bulgular, bu çalışma kapsamında görülebilmektedir. Diğer yandan, analitik kapasitenin geliştirilebilmesi adına aşağıdaki önerilerin dile getirilmesi de mümkündür.

Öncelikle, belediyeler için insan kaynağı sistemini şekillendirmede bağlayıcı metin olan norm kadro yönetmeliğinin ekindeki cetvellerde ‘kentsel dönüşüm uzmanı’ ünvanına yer verilmesinde fayda bulunmaktadır. Belediyelerin kentsel dönüşüm müdürlüğü görev ve çalışma yönetmeliklerinde bu ünvanın gereksinimleri olarak ‘kentsel dönüşüm sertifikasına sahip olmak’ ve/veya ‘kentsel dönüşüm alanında lisansüstü eğitim yapmış olmak’ şeklinde kriterlere yer verilmesi de analitik kapasiteye katkı sunacaktır. Ayrıca, insan kaynakları yönetimi uygulamaları kapsamında, kentsel dönüşüm politika alternatifleri hazırlayıp karar organlarına sunması beklenen kentsel dönüşüm politika aktörlerine özel beceri envanteri düzenlenerek, bu alanda istihdam edileceklere uygulanmasında fayda bulunmaktadır. Sistem seviyesinde analitik kapasite bakımından da iş zekası kapsamı içerisinde, kentsel dönüşüm politika alternatifleri sunacak ve sonuç değerlendirmesi yapacak şekilde büyük veri analitiği uygulamalarının geliştirilmesi önerilebilir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikaları bakımından operasyonel kapasitesi makul seviyenin altında görünmektedir. Burada, bireysel seviyeden ziyade, organizasyon ve sistem seviyelerinde kısıtlar göze çarpmaktadır. Buna karşın, bireysel seviyede operasyonel kapasite hakkında da bir takım önerilerden bahsetmek gerekmektedir. Şunu ifade etmek gerekir ki, yönetim becerileri bağlamında, belediyelerde planlama, örgütlenme, koordinasyon ve kontrol işlevleri ile ilgili kurum ve uygulamaların varlığına ilişkin çıkarım yapılabilmektedir. Bununla birlikte, belediye meclis üyeleri içerisindeki üniversite mezunu oranının artırılması ve/veya belediye meclis üyelerinin

stratejik plan, performans sistemi, bütçe okuma ve temel yönetim becerileri konularında hizmet içi eğitimlere yönlendirilmesinin operasyonel kapasiteye katkı sunacağı düşünülmektedir.

Organizasyonel operasyonel kapasite boyutunda, belediyelerin kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili sadece proje oluşturma yani politika oluşturma evresine hedef koyabildikleri, buna karşın politika uygulama ile ilgili herhangi bir hedef belirlemedikleri göze çarpmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da sadece politika oluşturma evresi için bütçe tahsis etmektedirler. Bunun sebebi olarak, politika uygulama evresindeki başat aktörlerin büyükşehir ilçe belediyelerinden ziyade ÇŞİDB ve İBB'nin olması, bunların yanı sıra uygulama sürecine etki eden farklı kurumların bulunması ve öngörülmesi mümkün olmayan hukuki süreçler gösterilmektedir. Belediyelerin performans esaslı bütçeleme sistemine göre kentsel dönüşüm performans göstergeleri üzerinden sonuç değerlendirmesi yapma ve bu sonuçlara göre ödenek tahsisine aynen devam etme, ödeneği artırma veya ödenek tahsisini azaltma veya durdurma uygulamasının örneğine de rastlanamamaktadır. Yani, kentsel dönüşüm politikaları özelinde, uygulama ile ilgili hedef belirlenemediğinden, politika değerlendirmesi de yapılamamaktadır. Esasen, belediyelerin, kentsel dönüşüm politikaları için, organizasyon seviyesinde operasyonel kapasiteleri konusunda 'makul' veya 'yeterli olmadığı' şeklinde değerlendirme yapmak çok da doğru görünmemektedir. Zira bu konudaki göstergeler sistem seviyesinde operasyonel kapasiteye göre şekillenmektedir.

Organizasyon seviyesinde operasyonel kapasitenin bir bileşeni olarak, belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarına insan kaynağı tahsisinde halihazırdaki görünümünü iyi durumdadır. Ancak takip eden yıllarda yeniden değerlendirme oranının düşük çıkma ihtimaline binaen, dışarıdan insan kaynağı tahsisinde kısıtlı veya yasaklı duruma düşmemek açısından, personel giderleri ile ilgili şimdiden değerlendirme yapılmasında fayda bulunmaktadır.

Organizasyon seviyesinde operasyonel kapasitenin diğer göstergeleri kurum içi koordinasyon ve idari hesap verebilirlik mekanizmalarıdır. Kurum içi koordinasyon konusunda söylenebilecek ilk husus, İstanbul'daki ilçe belediyelerinin çoğunda norm kadro esaslarına göre kurabilecekleri maksimum müdürlük ve birim sayısının yaklaşık %50'sinin kurulu olmasıdır. Bazı istisnalar haricinde, belediyelerin organizasyon şemalarında kentsel dönüşüm politikaları ile ilişkili müdürlüklerin aynı hiyerarşik

bölünmede yer alması da kurum içi koordinasyon bakımından olumlu uygulamalardır. Yine, belediyelerin genelinde farklı seviyelerde koordinasyon toplantıları düzenlenmektedir. İç koordinasyonun bileşenlerinden biri olarak, Eyüpsultan Belediyesi'nde tüm müdürlüklerin iş akış şemaları oluşturulmuş iken, diğer belediyelerde bu uygulamanın ne durumda olduğu ayrıca araştırmaya muhtaç durumdadır. Bu konuda kentsel dönüşüm politika süreçleri içerisinde yer alan farklı müdürlük personellerine yönelik takım çalışması ve koordinasyon eğitimlerinin sayılarını artırmada fayda bulunduğu ve iş akış şemalarının tüm personellere tebliği konusunda çalışma yapılması gerektiği tavsiyeleri sunulabilir.

Organizasyon seviyesinde operasyonel kapasiteyi inşa eden bir diğer husus da idari hesap verebilirlik ilkesidir. İstanbul'daki ilçe belediyelerinin hemen hemen tamamında iç denetçi atama, teftiş kurulu müdürlüğü kurma ve müfettiş istihdam etme imkanı vardır. Hatta teftiş kurulu müdürlüğü kurmaları zorunludur. Bu hususlar idari hesap verebilirlik boyutu bakımından önemlidir. Ancak, bu belediyelerin yarısından fazlasında iç denetçi ataması yapılmamış durumdadır. İç denetçi bulunan belediyelerde, iç denetçilerin kentsel dönüşüm hedeflerinin gerçekleşme oranlarının düşük kalmasına sebebiyet verebilecek riskleri tespit etmeye yönelik denetim sayılarının artırılması ihtiyacı ilk bakışta göze çapmaktadır. Bununla birlikte, teftiş kurullarının da soruşturma, inceleme gibi işlemlerden ziyade, planlı müdürlük denetimlerine ağırlık vermesi gerekmektedir. Belediyelerde ve hatta tüm kamu yönetimi sisteminde idari hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliğini sağlamak için, iç denetçilerin ve teftiş kurullarının görev ayrımlarının netleştirilmesi veya bu iki mekanizmanın tek çatı altında toplanması tekliflerinin değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Belediyelerin, kentsel dönüşüm alanında bağımsız sürdürülebilir politika uygulamada karşılaştıkları asıl kısıtlar, sistem seviyesinde operasyonel kapasite ile ilgilidir. Sistem seviyesinde operasyonel kapasite için, bir kurumun, kurumlar arası koordinasyon becerisi ve rol ve sorumluluklarının açıklığı belirleyicidir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikaları bakımından rol ve sorumluluklarının açıklığı ile ilgili kayda değer bir sorun görünmemektedir. Fakat, rol ve sorumlulukların yeterliliği tartışmaya açıktır.

Kentsel dönüşüm konusunda ÇŞİDB, İBB ve büyükşehir ilçe belediyelerinin birlikte kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlama uygulaması, kurumlar arası koordinasyon becerisi bağlamında, bu kurumların ortak hedef belirlemesi olarak düşünülebilir. Ancak,

aşağıdan yukarıya bir yöntem ile hazırlanan bu belgenin hukuki statüsünün belirlenmesi ve belgeye kanuni dayanak kazandırılması ihtiyacı göze çarpmaktadır. Kentsel dönüşüm politikaları içerisinde yer alan kurumların birbirlerinin kaynaklarını ortak kullanması ile ilgili de bazı örnekler göze çarpmaktadır. Fakat, birkaç belediyenin ortak ihale gerçekleştirmek suretiyle kentsel dönüşüm uygulaması gerçekleştirebilmesi ile ilgili belirsizlik söz konusudur. Bu konuda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu arasındaki çelişkilerin giderilmesi gerekmektedir. Kurumlar arası koordinasyonu sağlamada belediyeler ve diğer kamu kurumlarındaki politika aktörleri arasında görüşmeler gerçekleştirilmektedir. Lakin, bu görüşmelerin kişisel becerilere dayalı olarak yürütüldüğü ile ilgili bulgular söz konusudur. Bu görüşmelerin daha sistematik hale getirilmesi gerektiği katılımcı görüşlerinde ifade edilmektedir. Bu konuda, ÇŞİDB, İBB ve büyükşehir ilçe belediyelerinin faaliyet raporlarında “paydaş kurumlarla koordinasyon toplantısı sayısı” şeklinde bir performans göstergesine yer verilmesi katkı sağlayabilir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ile ilgili rol ve sorumlulukları mevzuatta açıklanmıştır. Bu konuda belirsizlik ve rol karmaşası yaşanmasından dolayı politika sürecinin tıkanmasına dair bulgu sunulmamıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre İBB meclisinin yetki vermesi halinde kentsel dönüşüm politikaları uygulayabilmektedir. 6306 sayılı Kanun’a göre de ÇŞİDB’nin yetki vermesi halinde riskli alan tespiti, riskli alanda kalan yapıların tahliyesi ve yıkımı gibi işlemleri gerçekleştirebilmektedir. Bu yetki görünümünden hareketle, büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikaları bakımından sınırlı ehliyetli olduğunu ifade etmek mümkündür.

Kentsel dönüşüm yetkileri konusunda, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlı ehliyetli statülerinin yeniden değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. Özellikle de bir mahallede uygulanan kentsel dönüşüm projesinden elde edilecek faydanın tüm şehire etkili olup olmadığı yeniden düşünülmelidir. Kanaatimizce, büyükşehir ilçe belediyelerinin kendi iradeleriyle belirlediği bir kentsel dönüşüm alanında uygulanacak kentsel dönüşüm projesinin etkileri tüm İstanbul ölçeğinde hissedilmeyecektir. Bu nedenle, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev paylaşımında baz alınan bu kıstas doğrultusunda, büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm yetkileri gözden geçirilmelidir. Belki, bu konuda hektar bazında eşikler belirlenmesi ve belli bir



eşiğe/hektara kadar olan alanlarda büyükşehir ilçe belediyelerine kentsel dönüşüm ve gelişim alanı belirleme yetkisi verilmesi seçeneği değerlendirilebilir. Fransa'daki 'deney' uygulamasına benzer şekilde, gerçekleştirilecek pilot uygulamalardan elde edilen sonuçlara göre genelleştirme cihetine gidilebilir. Bu konuda karşı karşıya olduğu deprem riski ve barındırdığı nüfus göz önünde bulundurulduğunda, İstanbul ölçeğindeki belediyelerin daha fazla ön plana çıkması gerektiği bir gerçektir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin siyasal kapasitesinin makul seviyede olduğu söylenebilir. Tabi bu kapasite konusunda da bireysel, organizasyonel ve sistem seviyeleriyle ilgili öneriler sunmak mümkündür.

Bireysel siyasal kapasite bağlamında öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki politika aktörleri ile gerçekleştirilen görüşmelerin analizinden, politika aktörlerinin paydaş konumları ile ilgili farkındalıklarının bulunduğu kanaati oluşabilmektedir. Ancak, devlet dışı aktörlerle ilgili bakış açısını değiştirecek uygulamaların gerekliliği göze çapmaktadır. Bununla birlikte, kentsel dönüşüm politikalarında vatandaşla sürekli iletişim halinde olan politika aktörlerine yönelik "kurumsal iletişim" ve "vatandaşla iletişim" eğitimlerine ağırlık verilmesi gerekebilir. Zira vatandaşın, özellikle finansman modeli konusunda ikna olmakta zorlanması, belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarında karşılaştığı önemli kısıtlardan biri olarak ifade edilmektedir. Bu bakımdan, 'değer esaslı model' gibi kentsel dönüşüm finansman modellerinin vatandaşa açık ve anlaşılır bir şekilde izah edilmesi hususu önem arz etmektedir.

Organizasyon seviyesinde siyasal kapasitenin bir göstergesi olarak, kentsel dönüşüm ile ilgili beklentileri ölçmek amacıyla, belediyelerin paydaş angajmanı uygulamaları yaptığı görülebilmektedir. Yanı sıra, politikaların meşruiyetini sağlamaya yönelik mekanizma, araç ve uygulamalardan da söz etmek mümkündür. Belki, bu meşruiyet inancını güçlendirebilmek adına, belediyelerin, özellikle kentsel dönüşüm konusunda vizyon geliştirme potansiyeli olan uluslararası birliklere üye olmaları ve bu tür organizasyonlarla ortak kentsel dönüşüm projeleri geliştirmeleri konusuna ağırlık vermelerinde fayda olduğu dile getirilebilir.

Sistem seviyesinde siyasal kapasitenin geliştirilmesi adına da birkaç öneri geliştirmek mümkündür. Bu bakımdan vatandaşın ve diğer paydaşların 'kuruma güven' göstergesi önemli bir yer tutmaktadır. Bu yargıyı olumlu yönde güçlü tutmak amacıyla, belediyelerin, vatandaş memnuniyet oranları, çalışan memnuniyet oranları, sahip olduğu

kalite belgeleri ve mali sağlığı gibi güven telkin etmede etkili olabilecek verileri açık veri platformunda paylaşmasında fayda bulunmaktadır. Kentsel dönüşüm politikalarına devlet dışı aktörlerin katılımı konusunda, kent konseylerinin, kentsel dönüşüm alanına ilişkin politika önerisi hazırlama ve belediye meclisinde görüşülmesini sağlaması yönünde beceri geliştirmesi gerekliliği bariz durumdadır. Belediye hizmetlerine gönüllü katılım müessesesinin de kentsel dönüşüm hizmetlerini de kapsayacak şekilde ele alınması gerekmektedir.

	Bireysel Seviye	Organizasyonel Seviye	Sistem Seviyesi
Analitik Kapasite	Makul	Makul	Makul
Operasyonel Kapasite	Makul	Yeterli Değil	Yeterli Değil
Siyasal Kapasite	Makul	Makul	Makul

**Tablo 45:** Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Kentsel Dönüşüm Alanında Politika Kapasitesi Görünümü Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu araştırmada cevap aranmakta olan büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumlulukları ile politika kapasitesi bileşenleri arasında adil denge olup olmadığı konusunda, bu şekilde bir dengeden söz edilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Zira büyükşehir ilçe belediyelerine bu konuda yüklenen siyasal sorumluluk ile bu belediyelerin, yetki, bütçe vb. gibi bileşenlerden oluşan operasyonel kapasitesi arasında bir uyumsuzluk gözlemlenebilmektedir. Öyle ki bir büyükşehir ilçe belediyesinin uygulama aşamasına müdahale edemediği kentsel dönüşüm projelerinde, uygulamada herhangi bir sebeple yaşanan aksaklıktan dolayı, vatandaş tarafından sorumlu tutulabildiğine dair bulgular söz konusu olmuştur. Uygulama yetkisi farklı bir kurumda olsa da çoğu zaman vatandaşla iletişim, tahliye ve yıkım gibi işlemlerin büyükşehir ilçe belediyelerine bırakılmasının, siyasal sorumluluk anlamında vatandaşta bu şekilde bir düşünce oluşmasına sebep olduğu gözlemlenmiştir. Dolayısıyla, sistem ve organizasyon seviyesinde operasyonel kapasitenin yeterli olmayışının, büyükşehir ilçe belediyelerinin siyasal kapasitesini de olumsuz etkilediği söylenebilir.

Benzer şekilde, kentsel dönüşüm ile ilgili idari işlemlerin yargı organlarına karşı hesap verebilirlik denetimi ile ilgili de bir noktaya dikkat çekilebilir. 5393 sayılı BK'na göre

kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilmiş bölgede tesis edilen idari işlemler hakkında idari yargıda açılan davalar öncelikli görülmek zorundadır. Bu, bizzat 5393 sayılı BK'nun bir amir hükmüdür. Ancak, 6306 sayılı ARAAD Kanunu'na göre 'riskli alan' ilan edilen yerlerde yapılan kentsel dönüşüme dair işlemler için idari yargıda açılan davalar bakımından böyle bir önceliklendirme söz konusu değildir. Kanaatimizce, bu durum ciddi bir tezatlıktır.

Yargı organlarına karşı hesap verebilirlik, politika meşruiyeti düşüncesine yaptığı katkı ile belediyelerin organizasyon seviyesinde siyasal kapasitesini olumlu etkileyen bir husustur. Ancak, bu hesap verebilirlik sürecinin uzaması ile sistem seviyesinde siyasal kapasitenin zedelenmesi arasında anlamlı ilişki bulunduğu da söz konusudur. İslambey Kentsel Dönüşüm Alanı ile ilgili verilen yürütmeyi durdurma kararı bunun bir örneğini teşkil etmektedir. Nitekim, odak grup görüşmesi gerçekleştirilen katılımcılardan bazıları, etkisi yaklaşık bir senedir sürmekte olan yürütmeyi durdurma kararından dolayı belediyeye duydukları güvenin azaldığından söz etmiştir.

Dolayısıyla, 6306 sayılı ARAAD Kanunu'na göre tesis edilen işlemlere dair davaların da mahkemeler nezdinde öncelikli hale getirilmesi önerilebilir. Bununla birlikte, kentsel dönüşüme dair işlemlerde yürütmeyi durdurma kararı verilirken, 'hukuka açıkça aykırılık' şartına daha çok yoğunlaşılmasına işaret eden kanuni düzenleme de gerekmektedir. Zira alelade bir yıkım kararı hakkında olduğu gibi 'otomatik yürütmeyi durdurma' müessesesi bu işlemlerde söz konusu olamamalıdır.

Yukarıda yapılan tüm açıklamalar ışığında, İstanbul'daki büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politika alanında, sadece politika oluşturma kapasitelerinden bahsedilebileceği söylenebilir. Zira politika uygulama kapasitelerinin farklı otoriteler tarafından çizilen çerçeve ile sınırlı olduğu bir gerçektir. Bu çalışma kapsamında politika aktörleriyle gerçekleştirilen görüşmelerde, bu aktörler nezdinde, büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikalarında sadece 'aracı' rollerinin bulunduğu kanaatinin güçlülüğü dikkat çekmiştir. Kentsel dönüşüm gibi bir kentin özüne dair çok önemli bir konuda, o kentin yerel politika aktörlerini 'aracı' konumunda gören sistemin gözden geçirilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu bakımdan, kentsel dönüşüm sisteminde, büyükşehir ilçe belediyelerine, en azından belli bir hektara kadar olan alanlar için, 'oyun kurucu' rolü tanımlayacak şekilde düzenleme yapılması gerekmektedir. Nitekim 30.000 nüfuslu Taşova Belediyesi kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etmede tam ehliyetli

iken, nüfusu 1 milyona yakın İstanbul ilçe belediyelerinin bu konuda sınırlı ehliyetli olmaları kanaatimizce mantıklı görünmemektedir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin, kentsel dönüşüm politikası tasarlama ve uygulama konusundaki 'sınırlı ehliyetli' statülerinin, örneğin 5 veya 10 hektardan büyük alanlar için geçerli olması teklifi etrafında etki analizi yapılmalıdır. Bu şekilde bir rol değişikliğinden sonra da büyükşehir ilçe belediyelerinde, kentsel dönüşüm politika ve projelerinin hedef gerçekleştirmelerine yönelik siyasal sorumluluk mekanizması etkili bir şekilde işletilmelidir. Zira kentsel dönüşüm doğrudan insan hayatı ile ilgili bir politika alanıdır. Bu nedenle, İstanbul'daki ilçe belediyelerine kentsel dönüşüm ile ilgili özel statü tanımlanması gerektiği düşünülmektedir. Kamuoyunda Kentsel Dönüşüm Yasası olarak bilinen ve 2023 tarihinde çıkarılan 7471 sayılı Kanunla 6306 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerin bu anlayışı ihtiva etmediği, adı geçen kanunla, bakanlığın bazı yetkilerinin Kentsel Dönüşüm Başkanlığı'na devredildiği görülebilmektedir.

Bu çalışmanın teorik derleme bölümünde devlet kapasitesi ile politika kapasitesi arasındaki ilişki açıklanmıştır. Bu ilişki düzleminde, büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm politikalarında organizasyon seviyesinde operasyonel kapasitelerini makul seviyeye çıkarabilmeleri için, bu belediyelerin politika kapasitesi, devlet kapasitesinin ön açmasına ihtiyaç duymaktadır. Kentsel dönüşüm projelerinin uygulama evresine kaynak tahsis edebilmeleri ve projelerin uygulama evresine dair performans göstergeleri ve hedefler belirleyebilmeleri, büyükşehir ilçe belediyelerinin organizasyon seviyesinde operasyonel kapasitesini en azından ölçülebilir hale getirebilecek kabiliyetler olarak düşünülmektedir. Yukarıda açıklandığı şekilde, sistem seviyesinde operasyonel kapasitede yapılacak bir iyileştirme ile eş zamanlı olarak, büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayırmaya ilişkin esaslar da bu doğrultuda yeniden ele alınabilir. Şöyle ki nüfus ve yüzölçümü kriterlerinin yanısıra ilçelerdeki riskli yapı sayısı ve ilçelerin kentsel dönüşüm politikaları bakımından öncelik endeksi de genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayırmada birer kriter olarak kullanılabilir. Benzer şekilde, büyükşehir sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden de büyükşehir ilçe belediyelerine pay ayırmaya odaklı formüller üzerinde düşünülebilir. Tabii riskli yapı sayısı ve kentsel dönüşüm öncelik endeksi kriterlerine göre aktarılan vergi gelirlerinin, kentsel dönüşüm hizmetleri haricinde kullanılabilmesi mümkün olmamalıdır. Yine organizasyon seviyesinde operasyonel kapasite oluşturma düzenlemeleri kapsamında,

büyükşehir belediyelerinin borçlanma limitinin hesaplamasında yeniden değerlendirilmesinin bir buçuk kat uygulanması usulünde olduğu gibi, büyükşehir ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm projelerinin finansmanı için yapacağı borçlanmalarda da bir istisnai hüküm düşünülebilir.

<b>Kapasite Türü</b>	<b>Öneri</b>
Bireysel Analitik Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kentsel dönüşüm uzmanlığı sertifikasına sahip personel sayısının artırılması, mevcut personelin bu sertifikayı alma yönünde teşvik edilmesi</li> <li>2. Kentsel dönüşüm politikaları ve finansman modelleri hakkında hizmet içi eğitimlere ağırlık verilmesi</li> </ol>
Organizasyonel Analitik Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kentsel dönüşüm politikalarında rol almak üzere istihdam edilecekler için özelleştirilmiş beceri envanteri uygulamasının başlatılması</li> <li>2. İnsan kaynakları yönetim sisteminin etkin kullanılması ile ilgili stratejik hedef kartında nitelikli personel seçimi araçlarının kullanımına dair göstergelere yer verilmesi</li> <li>3. İnsan kaynağı yetkinlik analizlerinin düzenli aralıklarla yapılmasına dair göstergeler tanımlanması</li> <li>4. Norm kadro cetvelinde 'kentsel dönüşüm uzmanı' ünvanına yer verilmesi</li> </ol>
Sistemsel Analitik Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Veri madenciliği yazılımlarının kentsel dönüşüm politikalarına adaptasyonunun sağlanması</li> <li>2. Kentsel dönüşüm politikaları için büyük veri analitiği süreçlerinin geliştirilmesi</li> <li>3. Politika danışmanı niteliğindeki sistemlerin ürettiği model önerileri ile ilgili performans göstergeleri tanımlanması</li> </ol>
Bireysel Operasyonel Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belediye meclis üyelerinin stratejik plan, stratejik yönetim, bütçe okuma gibi yönetim işlevlerine odaklı eğitimlere katılması</li> <li>2. Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nün, norm kadro yönetmeliğinde kurulması zorunlu müdürlükler arasına dahil edilmesi</li> </ol>
Organizasyonel Operasyonel Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kentsel dönüşüm ile ilgili stratejik hedeflerin, bu politikaların uygulama aşamasını da içermesi gerektiği</li> <li>2. Performans programlarında çıktı değerlendirmesinin yanı sıra sonuç değerlendirmesine de yer verilmesi gerektiği</li> <li>3. Kentsel dönüşüm politikalarında performans esaslı bütçe sisteminin bihakkın uygulanması gerektiği</li> <li>4. Genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayırma kriterlerine, ilçedeki riskli yapı sayısına göre kentsel dönüşüm endeksi eklenmesi</li> <li>5. Büyükşehir sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden, sadece kentsel dönüşüm politikalarında kullanılmak üzere, büyükşehir ilçe belediyelerine de pay ayırmaya odaklı formül geliştirilmesi</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Kentsel dönüşüm finansmanı için yapılacak borçlanmalarda, borçlanma limiti hesaplamasında yeniden değerlendirilme oranının 1,5 katının baz alınması</li> <li>7. Kentsel dönüşüm politika süreçlerinin bir şekilde tarafı olan tüm personelin etkili iletişim ve koordinasyon eğitimlerine düzenli aralıklarla devam edilmesi</li> <li>8. Kentsel dönüşüm iş süreçleri ile ilgili iş akış şemalarının ilgili tüm birimlerce bilinirliğinin sağlanması</li> <li>9. İç denetçi kadrolarındaki doluluk oranlarının iyileştirilmesi</li> <li>10. İç denetim faaliyetlerinde kentsel dönüşüm hedeflerinin gerçekleştirilme oranları ile ilgili risk analizlerine odaklanılması</li> <li>11. Teftiş Kurulları'nca kentsel dönüşüm işlemlerini de kapsayacak şekilde planlı denetimlere ağırlık verilmesi</li> <li>12. Teftiş Kurulu ve İç Denetim görev ayrımının netleştirilmesi</li> <li>13. İDKK-iç denetim birimleri örneğinde olduğu gibi, DDK tarafından ülke genelindeki teftiş kurulu faaliyetlerine dair yıllık raporlar yayınlanması</li> <li>14. Sayıştay ve Mülkiye Teftiş Kurulu görev ayrımının netleştirilmesi</li> </ol>
Sistemsel Operasyonel Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kentsel dönüşüm strateji belgesine yasal dayanak kazandırılması</li> <li>2. Kamu İhale Kanunu'nda farklı belediyelerin ortaklaşa reverz konut üretebilmelerine olanak tanıyacak şekilde tadilat yapılması</li> <li>3. Kentsel dönüşüm süreçleri ile ilgili, ÇŞİDB, İBB ve ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun sistematikleştirilmesi, bu kurumların faaliyet/performans göstergeleri içerisinde "kurumlar arası koordinasyon toplantı sayısı" şeklinde bir göstergeye yer verilmesi</li> <li>4. MBB'nin İBB ve ilçe belediyeleri arasında kentsel dönüşüm alanında koordinasyonu pekiştirecek faaliyetlerinin sayısını artırması</li> <li>5. Büyükşehir ilçe belediyelerine belli bir hektara kadar alanlarda resmî kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme ve proje uygulama yetkisi tanınması, bu konuda Fransa'daki deney uygulamasına benzer şekilde pilot uygulamalar denenmesi</li> </ol>
Bireysel Siyasal Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kentsel dönüşüm konusunda, STK ve meslek odalarının paydaş konumları hakkındaki yargının değişmesi için çift yönlü çalışmalar gerçekleştirilmesi</li> <li>2. Kentsel dönüşüm politikalarında istihdam edilecekler için "iletişim ve uzlaşma becerileri" envanteri uygulanması</li> <li>3. Kentsel dönüşüm politikalarında rol alanların vatandaşlarla etkili iletişim ve müzakere eğitimlerine düzenli aralıklarla devam edilmesi</li> </ol>
Organizasyonel Siyasal Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kentsel dönüşüm stratejileri oluşturma aşamasında dış paydaş niteliğindeki politika ağlarından görüş ve öneri toplama eğiliminin güçlendirilmesi</li> <li>2. Kentsel dönüşüm konusunda iç ve dış paydaşlardan gelen görüş ve önerilerin birer hedef kartı oluşturma sürecinin daha sistemli ve somut hale getirilmesi</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Açık veri portallarının etkin kullanılması, sürekli güncellenmesi, kentsel dönüşüm ile ilgili veri seti sayısının artırılması</li> <li>4. Kentsel dönüşüm ile ilgili hizmet standartları tablosunun çeşitli platformlarda yayınlanması</li> <li>5. İhtisas komisyonları toplantı gündemi, zamanı ve yerinin uygun platformlarda ilan edilmesi</li> <li>6. Kentsel dönüşüm strateji belgesinin yayınlanması</li> <li>7. Kentsel dönüşüm ile ilgili idari işlemler hakkında idari yargıda görülen dava sayısının azaltılmasına dair performans göstergesi tanımlanması</li> <li>8. 6306 sayılı ARAAD Kanunu'na göre tesis edilen işlemler ile ilgili idari davaların mahkemelerde önceliklendirilmesine dair kanuni düzenleme yapılması, bu konuda maksimum sürelerin tanımlanması</li> <li>9. Kentsel dönüşüm politika süreçlerinde bilimsel görüş alma uygulamasının yaygınlaştırılması</li> <li>10. Kentsel dönüşüm politikalarında uluslararası mahalli idare birlikleri ile işbirlikleri geliştirilmesi</li> </ol>
Sistemsal Siyasal Kapasite	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diğer ihtisas komisyonu raporlarında olduğu gibi, belediye meclisi denetim komisyonu raporları için de aleniyet şerhi getirilmesi</li> <li>2. Denetim komisyonu raporlarının uygun platformlarda yayınlanması</li> <li>3. Faaliyet raporunun belediye meclisinde yeterli görülmesi ile ilgili çoğunluk şartı noktasındaki belirsizliği giderecek şekilde kanuni düzenleme yapılması</li> <li>4. Vatandaş memnuniyet oranlarının açık veri platformunda yayınlanması</li> <li>5. Çalışan memnuniyeti oranlarının açık veri platformunda yayınlanması</li> <li>6. Belediye bütçelerinde bütçe açığı oranlarının düzenli olarak düşürülmesi</li> <li>7. Kent konseyi modelinin kentsel dönüşüm alanında politika önerisi sunma yönünde etkinliğinin artırılması</li> <li>8. Gönüllü katılım sağlanabilecek belediye hizmetleri listesine kentsel dönüşüm politikalarını da dahil edecek şekilde mevzuat düzenlemesi yapılması</li> </ol>

**Tablo 46:** Politika Kapasitesi İyileştirme Önerileri Tablosu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu tez çalışması, İstanbul gibi nüfus ve yapı yoğunluğu fazla olan ve aynı zamanda deprem riski de yüksek olan bir metropolde, belirli bir merkezden şehrin tamamındaki kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yürütülmesinin zorlukları olacağı varsayımı ile yürütülmüştür. Bu yönleriyle kısıtlı bir çalışmadır. Aynı zamanda yöntem bazında da kısıtları bulunmaktadır. Bu nedenle, bu çalışmada ortaya konulan bulguların farklı iller açısından geçerliliği ile ilgili ayrı çalışmalar yürütülebilir. Aynı şekilde, İstanbul'daki farklı ilçe belediyelerinde araştırmanın tekrarlanması da genellenebilir sonuçlara

ulaşılmasına katkıda bulunabilir. Zira konuya farklı zaviyeden bakan politika aktörleri ve farklı tecrübeleri olan paydaşlar söz konusu olabilir.

İleride gerçekleştirilmesi muhtemel araştırmalarda, yöntem olarak ‘açıklayıcı sıralı desen’ kullanılması düşünülebilir. Zira doğrudan kentsel dönüşüm proje alanı içerisinde ikamet eden vatandaşlara ulaşılabilirse, nicel araştırma ile daha fazla vatandaştan görüş almak mümkün olabilir. Bununla birlikte, bu çalışmada kısıtlı olarak uygulanmış matematiksel modelleme, farklı fenomenlerin politika kapasitesi bağımlı değişkenine etkisini araştırmak amacıyla, çeşitli hipotezlerin test edilmesi suretiyle geliştirilebilir. Yine bu çalışma kapsamında geliştirilen matematiksel modellemede, bağımsız değişkenlerin her birine eşit ağırlık tanınması uygulamasının yanlışlanabilir niteliğine de burada vurgu yapmak gerekmektedir. Dolayısıyla, benzer konuyu ele alması muhtemel çalışmalarda, bu yanlışlama doğrultusunda geliştirilecek güncel modellemeler sayesinde bayrağın daha ileriye taşınması mümkün olabilecektir.



## KAYNAKÇA

### Kitaplar

- Adriaensen, J. (2016). *National administration in EU trade policy maintaining the capacity to control*. Palgrave Macmillan.
- Armstrong, M. (2017). *Armstrong on reinventing performance management: building a culture of continuous improvement*. Kogan Page.
- Akın, R. (2012). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hukuk tarihimizdeki önemi. F. Özdemir (Ed.), *I. Türk hukuk tarihi bildirileri içinde* (s.599-606). XII Levha.
- Aktaş, Y. (2017). *Toplumbilimin abc'si*. Hiperyayın.
- Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler: İstanbul örneği*. Beta.
- Arıboğan, D. Ü. (2007). *Uluslararası İlişkiler Düşüncesi: Tarihsel Gelişim*. Bahçeşehir Üniversitesi Yayınları.
- Bach, T. (2018). Administrative autonomy of public organizations. A. Farazmand (Ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance içinde* (s. 171-179). Springer.
- Barma, N. H., Huybens, E., & Viñuela, L. (2014). Institutions taking root building state capacity in challenging contexts. The World Bank.
- Bhushan, N., & Rai, K. (2004). Strategic decision making: Applying the analytic hierarchy process. Springer.
- Birkland, T. A. (2016). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Bolívar M. P. R. (2016). Policymakers' perceptions on the citizen participation and knowledge sharing in public sector delivery. Sobacı M. Z. (Ed.), *Social media and local governments: theory and practice içinde* (s. 37-56). Springer.
- Bowman A. & Kearney R. (2010). *State and local government*. (8. bs). Wadsworth Cengage Learning.
- Bromell, D. (2017). *The art and craft of policy advising a practical guide*. Springer.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4. bs). Oxford University Press.
- Cairney, P. (2012). *Understanding public policy*. Palgrave Macmillan.
- Creswell, J. W. (2020). *Eğitim araştırmaları: Nicel ve nitel araştırmanın planlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi*. (Çev. A. Avcu, D. Eryiğit, D. Dinçer, E.

- Bakiler, G. Alçekiç Yaman, H. Ekşi, H. Çelik, İ. Karsantik, M. Tuncel, M. Başman, N. Yaman, S. Kardaş, S. Doğan, S. Çakır, Ş. Tatık, Y. Karsantik). (3. bs.). EDAM. (Orijinal yayın tarihi 2012).
- Çevik, H. H. (2013). Gelişmiş ülkelerde ve Türkiye’de kamu politikası başarısızlığı. Yıldız M. & Sobacı M. Z. (Ed.), *Kamu politikası: kuram ve uygulama* içinde (s. 266-284). Adres Yayınları.
- Çiner, C. U. (2020). *Türkiye’de kamu politikaları: güncel konular ve eğilimler*. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Dahl, R. A. (2010). *Demokrasi üzerine*. (Çev. B. Kadıoğlu). (2. bs.). Phoenix Yayınevi. (Orijinal yayın tarihi 1998).
- Dahlin, D. C. (2012). *We the people: a brief introduction to the constitution and its interpretation*. Palgrave Macmillan.
- Davies H. & Nutley S. & Smith P. C. (2000). Introducing evidence-based policy and practice in public services. Davies H. & Nutley S. & Smith P. C. (Ed.), *What works: evidence-based policy and practice in public services* içinde (s. 1-11). The Policy Press.
- De Vries M. S. & Nemeç J. & Špaček D. (2019). Dilemmas in performance-based budgeting. De Vries M. S. & Nemeç J. & Špaček D. (Ed.), *Performance-based budgeting in the public sector* içinde (s. 3-25). Palgrave Macmillan.
- Dooren V. W. & Bouckaert G. & Halligan J. (2015). *Performance management in the public sector*. (2. bs.). Routledge.
- Dursun, D. (2014). *Siyaset bilimi*. (7. bs.). Beta Yayınları.
- Duran, P. (2018). Public policy analysis in france: from public action to policital power. Halpern C. & Hassenteufel P. & Zittoun P. (Ed.), *Policy analysis in france* içinde (s. 313-332). The Policy Press.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*. (14. bs.). Pearson Education.
- Er, İ. H. (2016). *Siyasal islam düşüncesinin doğuşu ve devlet*. Mevsimler Kitap.
- Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve yönetimde modernleşme*. (Genişletilmiş 4. bs.). İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve siyaset: bürokratik devletten etkin yönetime*. (5. bs.). Alfa.
- Eryılmaz, B. (2000). *Kamu yönetimi*. Erkam.
- Fayol, H. (2013). *Genel ve endüstriyel yönetim*. (Çev. M. A. Çolakoğlu). (4. bs.). Adres Yayınları. (Orijinal yayın tarihi 1916).

- Fearon J. (1999). Electoral accountability and the control of politicians. Przeworski A., Stokes S. C., & Manin B. (Ed.), *Democracy, Accountability and Representation* içinde (s.55-97) Cambridge University Press.
- Finley, M. I. (2003). *Antik ve modern demokrasi*. (Çev. D. Türker). Ayraç Yayınevi. (Orijinal yayın yılı 1973).
- Fitzmaurice, J. (1990). *Austrian politics and society today*. Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (2011). *The courage of the truth (the government of self and others ii) lectures at the college de france 1983-1984*. (Çev. G. Burchell). (1. bs.). Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, F. (2015). *Devlet inşası: Yirmi Birinci yüzyılda yönetim ve dünya düzeni*. (Çev. T. Çolak). Profil Yayıncılık. (Orijinal yayın yılı 2004).
- Garner, B. A. (2009). *Black Law's Dictionary*. (9. bs.). West.
- Geddes, B. (1996). *Politician's dilemma: building state capacity in latin america*. University of California Press.
- Ginsberg, B., Lowi, T. J., Weir, M., & Tolbert, C. J. (2017). *We the people: an introduction to american politics*. (11. bs.), W.W. Norton & Company Inc.
- Given, L. M. (2008). *The sage encyclopedia of qualitative research methods*. Sage Publications.
- Grünig, R., & Kühn, R. (2005). *Successful Decision-making A Systematic Approach to Complex Problems*. (Çev. A. Clark, & C. O'Dea) Springer.
- Gözler, K. (2012). *Devletin genel teorisi: bir genel kamu hukuku ders kitabı*. (4. bs.). Ekin Basın Yayım Dağıtım.
- Gözler, K. (2016). *İdare hukuku dersleri*. (18. bs.). Ekin Basın Yayım Dağıtım.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli idareler hukuku*. (1. bs.). Ekin Yayınları.
- Grant, B., & Drew J. (2017). *Local government in Australia: history, theory and public policy*. Springer Nature.
- Green-Pedersen, C., & Walgrave, S. (2014). *Political Agenda Setting: An Approach to Studying Political Systems*. Green-Pedersen, C., & Walgrave, S. (Ed.), *Agenda Setting, Policies, and Political Systems A Comparative Approach* içinde (s. 1-16). The University of Chicago Press.
- Grimshaw, D. J. (1999). *Bringing geographical informatin systems into business*. (2. bs.). John Wiley & Sons.
- Gürbüz, S, & Şahin, F. (2018). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: Felsefe-Yöntem-Analiz*. (5. bs.). Seçkin Yayıncılık.

- Halachmi, A., & Holzer M. (2001). Merit pay, performance targeting, and productivity. Gerald J. M., Hildreth W. B., & Rabin J. (Ed.), *Performance-based budgeting an aspa classic* içinde (s. 451-464). Westview Press.
- Henderson, M. (2012). *The geek manifesto: why science matters*. Bantam Press.
- Heywood, A. (2015). *Siyaset*. (Çev. B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, A. Yayla, U. C. Karaca, H. Y. Başdemir). (16. bs.). Liberte Yayınları. (Orijinal yayın yılı 1997).
- Hill, M. (2005). *The public policy process*. (4. bs.). Pearson Education Limited.
- Howlett, M., & Ramesh M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. (2. bs.). Oxford University Press.
- Howlett, M., & Sarah, G. (2013). The policy-making process. Araral Jr. E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (Ed.), *Routledge handbook of public policy* içinde (17-28). Routledge.
- John, P. (1991). The restructuring of local government in England and Wales. Batley, R., & Stoker G. (Ed.), *Local government in Europe trends and developments* içinde (s. 58-72). Macmillan Education.
- Kalyvas, J. R., & Overly M. R. (2015). *Big data a business and legal guide*. CRC Press.
- Kaptı, A., & Alaç, A. E. (2013). Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması. Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (Ed.), *Kamu politikası: Kuram ve uygulama* içinde (228-242). Adres Yayınları.
- Kaya, E. (2003). *Yerel yönetimler reformu ve belediyelerde yeniden yapılanma*. İlke Yayınları.
- Keleş, R. (1980). *Kentbilim terimleri sözlüğü*. Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Keleş, R. (2020). *Yerinden yönetim: Fransa, İspanya ve İtalya 'da*. (1. bs.). İmge Kitabevi.
- Kingdon, J. W. (2013). *Agendas, alternatives and public policies*. (2. bs.), Pearson Higher Education.
- Köseoğlu, Ö. (2013a). Kamu politikası sürecinde karar verme modelleri. Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (Ed.), *Kamu politikası: Kuram ve uygulama* içinde (244-264). Adres Yayınları
- Köseoğlu, Ö., & Sobacı M. Z. (2018). Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimler ve cumhurbaşkanlığı sistemi'ne ilişkin bir değerlendirme. Demirkaya, Y. (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi: kamu yönetiminde değişim* içinde (413-441). Hiperlink Yayınları.
- Krabbe, H., Sabine, G.H., & Shepard, W.J. (1922). *The modern idea of the state*. Martinus Nijhoff.

- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2018). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. (6. bs.). Sage Publications.
- Krueger, R. A., & Casey M. A. (2015). *Focus groups: a practical guide for applied research*. (5. bs.). Sage Publications.
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Laudon, K. C., & Laudon J. P. (2013). *Essentials of management information systems*. (10. bs.). Pearson.
- Lukes, S. (2021). *Power: A radical view*. (3. bs.). Red Globe Press.
- Mabileau, A. (1989). Local government in Britain and local politics and administration in France. Mabileau, A., Moysen, G., Parry, G., & Quantin, P. (Ed.), *local politics and participation in Britain and France* içinde (17-34). Cambridge University Press.
- Miles, M. B., & Huberman M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. (2. bs.). Sage Publications.
- Mises, L. V. (1944). *Bureaucracy*. Yale University Press.
- Morgeson, F. V. (2014). *Citizen satisfaction: improving government performance, efficiency, and citizen trust*. Palgrave Macmillan.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Nevins, A., & Commager H. S. (2011). *ABD tarihi*. (Çev. H. İnalçık). (4. bs.). Doğubatı Yayınları. (Orijinal yayın yılı 1951).
- Norton, A. (1991). Western european local government in comparative perspective. Richard, B., & Stoker G. (Ed.), *Local government in europe trends and developments* içinde (s. 21-40). Macmillan Education.
- Nutley, S., & Webb J. (2000). Evidence and the policy process. Davies, H. T.O., Nutley, S., & Smith P. C. (Ed.), *What works: evidence-based policy and practice in public services* içinde (s. 13-41). The Policy Press.
- Oktay, Tarkan (2008). Belediye kurumunun tarihsel gelişimi. Bozlağan, R., & Demirkaya Y. (Ed.), *Türkiye'de yerel yönetimler* içinde (s. 119-156). Nobel Yayın Dağıtım.
- Olowu, D., & Sako S. (2003). *Better governance and public policy: capacity building for democratic renewal in Africa*. Kumarian Press.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. (2. bs.). Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2020). *Tanzimat devrinde Osmanlı mahalli idareleri (1840-1880)*. (4. bs.). Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- O'Toole, Jr., L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance, and performance*. Cambridge University Press.
- Özel, M. (2015). Kamu politikası ve yerel yönetimler. Özel, M. (Ed.), *Yerel yönetimlerde yerel kamu politikası yaklaşımları* içinde (s. 15-50). Çizgi Kitabevi.
- Painter, M., & Pierre J. (2005). Unpacking policy capacity: issues and themes. Painter, M., & Pierre J. (Ed.), *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives* içinde (s. 1-18). Palgrave Macmillan.
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.
- Peters, B. G. (2018). Policy capacity in public administration. Xun, W., Howlett, M., & Ramesh M. (Ed.), *Policy capacity and governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice* içinde (s. 29-48). Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Radin, B. A. (2013). *Beyond machiavelli: policy analysis reaches midlife*. (2. bs.). Georgetown University Press.
- Renn, O., Webler, T., & Wiedemann P. (1995). A need for discourse on citizen participation: objectives and structure of the book. Renn, O. Webler, T., & Wiedemann P. (Ed.), *Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse* içinde (s. 1-16). Springer.
- Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (2006). *Decision making with the analytic network process: Economic, political, social and technological applications with benefits, opportunities, costs and risks*. Springer.
- Saygılıoğlu, N., & Arı S. (2002). *Etkin devlet kurumsal bir tasarı ve politika önerisi*. Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Schmitt, C. (2006). *Siyasal kavramı*. (Çev. E. Göztepe). Metis Yayınları. (Orijinal yayın tarihi 1932).
- Schmitt, C. (2016). *Siyasi İlahiyat*. (Çev. E. Zeybekoğlu). (5. bs.). Dost Kitabevi. (Orijinal yayın tarihi 1996).
- Schultz, D. (2004). *Encyclopedia of public administration & public policy*. Facts On File Inc.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford University Press.
- Simerson, B. K. (2011). *Strategic planning: a practical guide to strategy formulation and execution*. Praeger.

- Simon, H. A., Smitburg, D. W., & Thompson V. A. (1985). *Kamu yönetimi*. (Çev. C. Mıhçıoğlu). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları. (Orijinal yayın yılı 1950).
- Smith, K. (2013). *Beyond evidence-based policy in public health: the interplay of ideas*. Palgrave Macmillan.
- Smith, P. (2009). *The senate of the fifth french republic*. Palgrave Macmillan.
- Sobacı, M. Z. (2016). Social media and local government: an overview. Sobacı, M. Z. (Ed.), *Social media and local governments: theory and practice* içinde (s. 3-22). Springer.
- Stearns, P. N. (2013). *The industrial revolution in world history*. (4. bs.). Westview Press.
- Steiner, G. A. (1979). *Strategic planning: what every manager must know a step-by-step guide*. The Free Press.
- Stoker, G. (1988). *The politics of local government*. Macmillan Education.
- Şavran, T. G. (2012). Araştırma probleminin oluşturulması ve uygun yöntem ve tekniklerin seçilmesi. Koçak Turhanoglu, F. A., Suğur, N., Şavran, T. G., & Beklan Çetin, O. (Ed.), *Sosyolojide Araştırma Yöntem Ve Teknikleri* içinde (s. 106-143). Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Şen, M. L., & Eken, M. (2007). Belediyelerde insan kaynakları yönetimi. Eryılmaz, B., Eken, M., Şen, M.L. (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde (s. 542-561). Nobel Yayın Dağıtım.
- Şengül, R. (2015). *Yerel yönetimler*, (5. bs.). Umuttepe Yayınları.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Tecim, V. (2008). *Coğrafi bilgi sistemleri: harita tabanlı bilgi yönetimi*. Renk Form Matbaacılık.
- Toker, S. (2021). *İstanbul ilçe belediyelerinde etkinlik analizi*. İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Walker, M., & Unterhalter E. (2007). The capability approach: its potential for work in education. Walker, M., & Unterhalter E. (Ed.), *Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education* içinde (s. 1-18). Palgrave Macmillan.
- Willems, S., & Baumer K. (2003). *Institutional capacity and climate actions*. OECD.
- Wilson, R. (2006). Policy analysis as policy advice. Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (Ed.), *The oxford handbook of public policy* içinde (s. 152-168). Oxford University Press.

- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh M. (2018). Policy capacity: conceptual framework and essential components. Wu, X., Howlett, M., & Ramesh M. (Ed.), *Policy capacity and governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice* içinde (s. 1-25) Palgrave Macmillan.
- Yayla, Y. (2010). *İdare Hukuku*. (2. bs.). Beta Yayınları.
- Yerasimos, S. (2006). Tanzimat'ın kent reformları üzerine. İnalçık, H., & Seyitdanlıoğlu M. (Ed.), *Tanzimat değişim sürecinde osmanlı imparatorluğu* içinde (s. 347-362). Phoenix Yayınevi.
- Yıldırım, Ş, & Şimşek, H. (2011). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. (8. bs.). Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, Ş, & Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. (6. bs.). Seçkin Yayıncılık.
- Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (2013). Kamu politikası ve kamu politikası analizi: Genel bir çerçeve. Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (Ed.), *Kamu politikası: Kuram ve uygulama* içinde (s. 14-42). Adres Yayınları.

### **Sürelî Yayınlar**

- Acemoğlu, D., Garcia-Jimeno, C., & Robinson, J. A. (2015). State capacity and economic development: a network approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409. <https://doi.org/10.1257/aer.20140044>
- Akıllıoğlu, T. (1988). Kamu yararı kavramı üzerine düşünceler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), 11-22. <https://dergipark.org.tr/pub/iuihid/issue/1251/14689>
- Arap, İ. (2020). Türkiye'nin karayolu politikasının örgütsel boyutu: Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kurumsal kapasitesi üzerine bir çözümleme. *Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 237-270. <https://doi.org/10.33399/biibfad.782181>
- Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir belediye modeli ve reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2, 1-32. <https://dergipark.org.tr/pub/marusad/issue/392/2754>
- Arslan, E. (2018). İngiltere'de yerleşme politikaları ve yerel yönetimler. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 7(4), 2868-2884. <https://doi.org/10.15869/itobiad.442187>
- Arun, Ö., Binark, M., Özsoy Taylan, D., Kandemir, B., & Şahinkaya, G. (2022). Yaşlıların toplumsal sınıfı, dijital sermayeleri ve covid-19 salgınında bağlantıda kalma pratikleri. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 42(2), 387-410. <https://doi.org/10.26650/SJ.2022.42.2.0016>



Babaoğlu, C. (2017). Kamu politikası analizine yönelik kavramsal ve kuramsal bir çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 511-532.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/comuybd/issue/36994/452172>

Baki, A., & Gökçek, T. (2012). Karma yöntem araştırmalarına genel bir bakış. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(42), 1-21. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/esosder/issue/6156/82721>

Balta, T. B. (1965). Federal devlet sistemi üzerine bazı düşünceler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, (Çev. Ö. Özankaya). 20(01), 139-148. [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000000541](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000000541)

Baltacı, A. (2019). Nitel araştırma süreci: nitel bir araştırma nasıl yapılır?. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 368-388. <https://doi.org/10.31592/aeusbed.598299>

Battal, A. (2011). Mülkiyet, hürriyet, şahsiyet ve bunların mutlak'a nisbeti. *Muhafazakar Düşünce / Mülkiyet*, 7(27), 111-120. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/muhafazakar/issue/54724/747899>

Başkale, H. (2016). Nitel araştırmalarda geçerlik, güvenilirlik ve örneklem büyüklüğünün belirlenmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Fakültesi Elektronik Dergisi*, 9(1), 23-28. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/deuhfed/issue/46796/586804>

Başpınar, N., İkier, T., & Kaya N. (2021). Yerel Yönetimlere Uyarlanmış Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması ve Küçükçekmece Belediyesi Örneği. *Journal of Life Economics*, 8(3), 389-400. <https://doi:10.15637/jlecon.8.03.10>

Besley, T., Persson, T. (2010). State capacity, conflict, and development. *Econometrica*, 78(1), 1-34. <https://doi.org/10.3982/ECTA8073>

Boyras, E. (2017). Seçmen kimdir, ne ister? Yerel seçimlerde seçmen pazarının bölümlendirilmesi üzerine bir araştırma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 31(1), 0-0. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/45085/563117>

Bozkurt, N. (2007). İbrahim hakkı (paşa)'nın 1877 tarihli dersa'adet belediye kanunu'na dair layihası. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (18), 1-18. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/4760/65390>

Bulut, Y., Dönmez, D. (2019). 6360 sayılı düzenlemeyle oluşan büyükşehir modelinde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri: Hatay ili örneği. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1), 29-40. <https://doi.org/10.33712/mana.551905>

Caiden, G. E. (1973). Development, administrative capacity and administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327-344. <https://doi.org/10.1177/002085237303900401>

- Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*, 10(2), 1-45. <https://www.jstor.org/stable/25800045>
- Crain, W. M., & O’Roark, J. B. (2004). The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance, *Economics of Governance*, 5(2), 167-186. <https://doi.org/10.1007/s10101-003-0062-6>
- Cobban, Alfred (1943). Local government during the french revolution. *The English Historical Review*, 58(229), 13-31. <https://www.jstor.org/stable/553806>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Çağlayan, R. (2016). Hukukumuzda kamu tüzel kişiliği kavramı ve kıstasları. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (7), 373-398. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mdergi/issue/24952/263391>
- Çetinkaya, Özhan (1992). 1580 sayılı Belediye Yasası hakkında. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 48(564), 411-414. [https://www.tbb.gov.tr/online/dergiler/1992/1992\\_ekim/files/basic-html/page1.html](https://www.tbb.gov.tr/online/dergiler/1992/1992_ekim/files/basic-html/page1.html)
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ksusbd/issue/10272/126028>
- Demir, F. (2011). Kamu politikası ve politika analizi çalışmalarının teorik çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 107-120. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/4772/65681>
- Demirkaya, Y. (2015). Strategic planning in the turkish public sector. *Transylvanian Review of Administrative Science*, Special Issue, 15-29. <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/462>
- Durkal, M. E., & Akbey, F. (2016). Bütçe hukukunda bir tartışma: sayıştay’ın performans denetimleri yerindelik denetimi sayılır mı?. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 74(1), 7-52. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/28570/304810>
- Eckersley, P., & Tobin P. (2019). The impact of austerity on policy capacity in local government. *Policy and Politics*, 47(3), 455-472. <https://doi.org/10.1332/030557319X15613701303511>
- Eisenhardt, K. M., Zbaracki M. J. (1992). Strategic decision making. *Strategic Management Journal*, 13(Special Issue: Fundamental Themes in Strategy Process Research), 17-37. <https://www.jstor.org/stable/2486364>
- Eliçin, Y. (2017). Fransa’da yerelleşme reformları: Türkiye üzerinden bir değerlendirme. *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 37-54. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sbed/issue/30354/327700>

Erbey, Y. D. (2004). Kentsel Koruma ve Yenileşmede Dönüşüm Projeleri Eyüp Rehabilitasyon Projeleri. *Planlama*, 4, 79-89.

[https://www.spo.org.tr/resimler/ekler/9ca14e7ea6328a4\\_ek.pdf#page=79](https://www.spo.org.tr/resimler/ekler/9ca14e7ea6328a4_ek.pdf#page=79)

Reuter, E. (1943). Belediye maliyesinin umumi meseleleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1(01), 108-136. [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000000004](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000000004)

Erol, İ. (1992). Ekonomi açısından devlet ve piyasa. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(3), 145-155. [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000001589](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001589)

Ertan, B. (2002). Yerel yönetim kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 22-30. [https://cyy.hacibayram.edu.tr/documents/article/3/11/1/2\\_ertan.pdf](https://cyy.hacibayram.edu.tr/documents/article/3/11/1/2_ertan.pdf)

Eryiğit, B. H. (2015). Belediyelerin vesayet denetimine farklı bir bakış. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 226-235. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iibfdkastamonu/issue/29398/317928>

Eryiğit, B. H., & Özaslan, R. K. (2017). Türk belediyeçilik sisteminde uygulanan hükümet sistemi ve bir model önerisi. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 116-123. <https://doi.org/10.25069/spmj.350607>

Geloso, V. J. & Salter A. W. (2020). State capacity and economic development: causal mechanism or correlative filter. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 170, 372-385. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.12.015>

Gençkaya, Ö. F., & Kaya, K. (2018). İstanbul ilçe belediyelerinin dış ilişkileri. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 303-316. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mana/issue/42538/498075>

Geray, C. (1977). Belediyelerimizin yapısal sorunları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 32(01), 33-53. [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000001314](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001314)

Gleeson, D. H., Legge, D.G., & O'Neill, D. (2009). Evaluating health policy capacity: learning from international and australian experience. *Australia and New Zealand Health Policy*, 6(3), 1-15. <https://doi.org/10.1186/1743-8462-6-3>

Gökçe, G., & Gökçe, O. (2015). Devlet kapasitesi: kavramın kuramsal çerçevesi, bileşenleri ve Türkiye'nin görünümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), 1-34. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gaziuiibfd/issue/28307/300797>

Gönenç, L. (2001). Meşruiyet kavramı ve anayasaların meşruiyeti problemi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 50(1), 131-152. [https://doi.org/10.1501/Hukfak\\_0000000606](https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000000606)

Gözler, K. (2019). Türk belediye sistemi üzerinde Fransız etkisi: 3 Nisan 1930 tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı iktibas etmiştir?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(1-2), 1-24. <https://search.trdizin.gov.tr/tr/yayin/detay/379512/>

- Grafton, J., Lillis, A. M., Widener, S. K. (2010). The role of performance measurement and evaluation in building organizational capabilities and performance. *Accounting, Organizations and Society*, 35(7), 689-706. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2010.07.004>
- Gökçe, G. (2006). Devleti yeniden keşfetmek: devlet gücünün göstergesi olarak idari kapasite. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(3), 203-230. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gaziuibfd/issue/28334/301137>
- Gülan, A. (1988). Kamu hizmeti kavramı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), 147-159. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuihid/issue/1251/14697>
- Güllüce, F., & Güldüler, E. S. (2023). Kent konseylerinin yerel kamu politikalarının oluşumuna etkisi: İstanbul ölçüğünde nitel bir değerlendirme. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(1). 43-69. <https://doi.org/10.56400/tarsusiibfdergisi.1258775>
- Han, S., & Kim, T. J. (1989). Can expert system help with planning. *Journal of American Planning Association*, 55(3), 296-308. <https://doi.org/10.1080/01944368908975417>
- Han, Y., & Hong, S. (2016). The impact of accountability on organizational performance in the u.s. federal government: the moderating role of autonomy. *Review of Public Personnel Administration*, 39(1) 3-23. <https://doi.org/10.1177/0734371X16682816>
- Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*. 83(4), 1495-1510. <https://doi.org/10.1086/715066>
- Henri, J. (2006). Management control systems and strategy: a resource-based perspective. *Accounting, Organizations and Society*, 31(6), 529-558. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2005.07.001>
- Johnsen, Å. (2017). Impacts of strategic planning and management in municipal government: an analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. *Public Management Review*, 20(3), 397-420. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285115>
- Kaman, N. (2020). Mahalli idarelerin yetkilerinin ve sınırlarının kaynağı olarak mahalli müşterek ihtiyaç. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1), 73-87. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/imuhfd/issue/55893/765284>
- Kara, H., & Şimşek, S. (2016). Kent konseylerinin işlevselliği ve sürdürülebilirliği: kadıköy kent konseyi örneği. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(15), 245-269. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/odusobiad/issue/27575/290206>

- Keleş, R., & Duru, B. (2008). Ankara'nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış. *Mülkiye Dergisi*, 32(261), 27-44. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mulkiye/issue/261/759>
- Kent, B. (2011). Türk ve Alman hukukunda genel düzenleyici işlemler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 485-503. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/9185/115040>
- Kılıç, A. (2016). Siyasi sorumluluk kurumunun hükümet sistemleri açısından değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (8), 269-299. <https://doi.org/10.18771/mdergi.288139>
- Kızılböğâ Özasan, R., & Alıcı, O. V. (2015). Türkiye'de yerel yönetim bakanlığı deneyimi ve günümüzdeki gerekliliğinin sorgulanması. *Turkish Studies*, 10(1), 351-366. [https://turkishstudies.net/turkishstudies?mod=makale\\_tr\\_ozet&makale\\_id=18061](https://turkishstudies.net/turkishstudies?mod=makale_tr_ozet&makale_id=18061)
- Köksal, Ö. F., & Köseoğlu, Ö. (2015). Kanıta dayalı kamu politikası yapımı: Sosyal bilim araştırması ve kamu politikaları ilişkisini yeniden dizayn etmek için bir fırsat mı?. *Yasama Dergisi*, (29), 32-57. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yasamadergisi/issue/54516/743097>
- Köseoğlu, Ö. (2013b). Meslek, sanat ve disiplin olarak kamu politikası: türkiye'ye izdüşümleri. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*. (1). 4-36. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/bilgisosyal/issue/29136/311645>
- Köseoğlu, Ö., & Şen, M. L. (2014). Kamu sektöründe performans yönetimi: politikalar, uygulamalar ve sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 9(2), 113-136. <https://doi.org/10.17550/aid.40671>
- Kurnow, E. (1955). Birleşik Amerika'da ve Türkiye'de mukayeseli mahalli idareler maliyesi ile ilgili meseleler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 10(04), 37-54. [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000000202](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000000202)
- Küçükaycan, D. (2020). Yönetimsel hesap verebilirlik aracı olarak Türkiye'de program bütçe sistemi. *ETÜ Sentez İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (2), 23-36. <https://doi:10.47358/sentez.2020.8>
- Low, C., & Cowton, C. (2004). Beyond stakeholder engagement: the challenges of stakeholder participation in corporate governance. *International Journal of Business Governance and Ethics*, 1(1), 45-55. <https://doi.org/10.1504/IJBGE.2004.004896>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*. 25(2), 185-213. <https://www.jstor.org/stable/23999270>
- Mecek, M., & Kocakula Yıldırım, Ö. (2020). Yönetim-idare kavramlarının yapısal-ışlevsel analizi ve kavramsal açıdan tanımlanması. *Journal of Social and*

- Humanities Sciences Research*, 7(54), 1411-1425. <https://doi.org/10.26450/jshsr.1898>
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770. <https://doi.org/10.2307/2111674>
- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of governance. *Public Organization Review*, 2(1), 5-22. <https://doi.org/10.1023/A:1016019302732>
- Nilsson, M., & Dalkmann H. (2001). Decision making and strategic environmental assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 3(3), 305-327. <https://doi.org/10.1142/S1464333201000728>
- Miş, N. (2020). Koronavirüs mücadelesinde Türkiye, ABD, AB ve İngiltere'nin devlet kapasitesi. *Kriter Dergi*, 5(47), 45-47. <https://kriterdergi.com/siyaset/abd-ve-ingiltere-sinifta-kalirken-turkiyenin-guclu-devlet-kapasitesi-koronavirus-mucadelesinde-belirleyici-oldu>
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <https://www.jstor.org/stable/2564874>
- Oktaç, T. (2020). 1920-2020 döneminde Türkiye'de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 171-223. <https://dergipark.org.tr/pub/mad/issue/52812/789469>
- Oktaç, T. (2001). Tanzimat dönemi İstanbul'da bir belediye örgütlenmesi örneği "Altıncı Daire-i Belediye". *Öneri Dergisi*, 4(15), 157-166. <https://doi.org/10.14783/maruoneri.735505>
- Ömürgönülşen, U., & Öktem, M. K. (2004). Kamu görevlileri ile kamu görevlileri sendikalarının kamu sektöründeki norm kadro çalışmalarına karşı tutumları. *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(1), 249-263. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/huniibf/issue/7880/103556>
- Özel, M. (2016). Halka hesap verebilirliğin sağlanması bakımından Türkiye'de Ombudsmanlık kurumunun değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 388-407. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/diclesosbed/issue/61635/920530>
- Özgen, H., & Yalçın, A. (1992). İşletmelerde yönetim bilişim sistemi ve yönetim kararlarında kullanılması. *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(1-2), 249-264. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/anadoluibfd/issue/48366/612873>
- Özkök Çubukçu, D. (2008). Avrupa Birliği çerçevesinde yerel yönetimler ve gelir yapıları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(1), 81-120. [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000002054](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002054)

- Özlu, R. M. (2020). Fransa’da yerel yönetimlerce kullanılan anayasal bir araç: Deney. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 194-217. <https://doi.org/10.14782/marmarasbd.712945>
- Polat, S., & Dostoğlu, N. (2007). Kentsel dönüşüm kavramı üzerine: Bursa’da kükürtlü ve mudanya örnekleri. *Uludağ Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Dergisi*, 12(1), 61-76. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/202786>
- Pustu, Y. (2006). Küreselleşme sürecinde kent: “Antik site’den dünya kentine”. *Sayıştay Dergisi*, (60), 129-151. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61517/918914>
- Roberts, N. C., & King, P. J. (1991). Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process. *Journal of Public Administration Research*, 1(2), 147-175. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jp.art.a037081>
- Roberts, N. C. (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-669. <https://www.jstor.org/stable/3110324>
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117. <https://doi.org/10.1080/146498805200034266>
- Sadioğlu, U., Çıfci, Y. Ezin, E., & Dinç, B. (2020). Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde Türk kamu yönetiminin kurumsal kapasitesi. *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 29(2), 291-312. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/siyasal/issue/57641/818657>
- Savoia, A., & Sen, K. (2015). Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, 29(3), 441-458. <https://doi.org/10.1111/joes.12065>
- Schoburgh, E. D. (2010). Is subsidiarity the panacea for local government problems in the Caribbean. *Social and Economic Studies*, 59(4), 27-66. <https://www.jstor.org/stable/41803727>
- Schwenk, C. R. (1995). Strategic decision making. *Journal of Management*, 21(3), 471-493. <https://doi.org/10.1177/014920639502100304>
- Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin doğuşu sürecinde osmanlı mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (3), 113-133. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kosbed/issue/25717/271376>
- Şengül, R. (2012a). Fransa’da ulusal ve yerel seçimlik görev birlikteliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), 173-185. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sduibfd/issue/20821/222850>
- Şengül, R. (2012b). Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 31-44. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mkusbed/issue/19549/208400>

- Şengül, R. (2007). Henry Fayol'un yönetim düşüncesi üzerine notlar. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 14(2), 257-273. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yonveek/issue/13687/165652>
- Tosun, C. M., & Berk, M. (2018). Foucault'nun felsefesinde bir "sözel ilişki etiği": Parrhesia. *Kaygı. Bursa Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi*, (30), 145-157. <https://doi.org/10.20981/kaygi.411094>
- Tozlu, A. (2016). Karar verme yaklaşımları üzerinde Herbert Simon hegemonyası. *Sayıştay Dergisi*, (102), 27-45. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61558/919190>
- Tutak, T., & Güder, Y. (2014). Matematiksel Modellemenin Tanımı, Kapsamı ve Önemi. *Turkish Journal of Educational Studies*, 1(1), 173-190. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/turkjes/issue/34150/377625>
- Uçar, A., & Negiz, N. (2016). Yerelde kamu politikalarının oluşumunda yönetim ve katılımcılık: Isparta incelemesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, CIEP Özel Sayısı, 787-818. <https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Agcd%3A9%3A10098089/detailv2?sid=ebsco%3Aplink%3Ascholar&id=ebsco%3Agcd%3A121077473&crl=c>
- Uçar, A. Y. (2016). Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet döneminde merkezîyet sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 95-117. <https://openaccess.altinbas.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12939/1533>
- Uğur, A., & Köseoğlu, D. (2018). Belediyelerde insan kaynakları yönetimine geçiş ve karşılaşılan sorunlar üzerine bir değerlendirme. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 147-178. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/bilgisosyal/issue/37657/418792>
- Uyar, H. (2004). Türkiye'de ve Dünyada yerel yönetimler: kısa bir tarihçe. *Aydınlanma 1923*, 8(51), 31-38. <https://aydinlanma1923.com/index.php/AYD23/article/viewFile/270/270>
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and public policy: seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance. *The Policy Studies Journal*, 36(3), 421-443. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00275.x>
- Wang, X. (2002). Assessing administrative accountability: results from a national survey. *American Review of Public Administration*, 32(3), 350-370. <https://doi.org/10.1177/0275074002032003005>
- Wolff, A., Gooch, D., Montaner, J. J. C., Rashid, U., & Kortuem, G. (2016). Creating an understanding of data literacy for a data-driven society. *The Journal of Community Informatics*, 12(3), 9-26. <https://doi.org/10.15353/joci.v12i3.3275>
- Yakar, S. & Gündüz, İ. O. (2014). Türkiye'de belediyelerin vergilendirme yetkisi: "Var" mı "Yok" mu işte bütün mesele bu. *Sayıştay Dergisi*, (92), 117-141. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61547/919148>



- Yıldız, M. (2011). İspanya yönetim sistemi'ndeki tekçilik ve federalizm tartışmalarının değerlendirilmesi. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29(2), 175-191. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/huniibf/issue/7865/103714>
- Yüceyılmaz, H., & Özgür, H. (2019). Türkiye'de yerel yönetimlerde norm kadro literatürünün analizi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(4), 106-128. <https://doi.org/10.18026/cbayarsos.522538>
- Zabunoğlu, Y. K. (1961). İngiltere'de idare hukuku anlayışı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18(1), 373-411. [https://doi.org/10.1501/Hukfak\\_0000001505](https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001505)
- Zengin, G. (2017). Yerel yönetimlerde kamu denetçiliği: İngiltere yerel yönetim Ombudsmanlığı. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 35-56. <https://doi.org/10.25069/spmj.344342>

### **Diğer Yayınlar**

- Adalet Bakanlığı – Duyurular – Ülke Anayasaları (t.y.). *Avusturya Anayasası*. [www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/04AVUSTURYA%201-98.pdf](http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/04AVUSTURYA%201-98.pdf)
- Ataşehir Belediyesi. (2019). *Stratejik plan 2020-2024*. Erişim adresi <https://www.atasehir.bel.tr/Uploads/StrategicalPlans/Files/d1f0c407c3de462dbac2d15cc2477338.pdf>
- Avcılar Belediyesi. (2022). *Avcılar Belediyesi faaliyet raporu, 2021*. Erişim adresi <https://www.avcilar.bel.tr/icerikDosyalar/62567791b9ee41649833873.pdf>
- Avcılar Belediyesi - Meclis Belgeleri – Toplantı Tutanakları (t.y.). *2021 yılı toplantı tutanakları*. <https://www.avcilar.bel.tr/icerikDosyalar/6130b443bb2041630581827.pdf>
- Avcılar Belediyesi - Müdürlükler- Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü (t.y.a). *Kentsel dönüşüm müdürlüğü görev ve çalışma yönetmeliği*. <https://www.avcilar.bel.tr/icerikDosyalar/KENTSEL%20DONUSUM%20MUDURLUGU.pdf>
- Bağcılar Belediyesi. (2019). *2020-2024 Stratejik plan*. Erişim adresi [https://www.bagcilar.bel.tr/BBImages/Slider/Image/bb\\_stratejik\\_plani\\_2020\\_2024-17132.pdf](https://www.bagcilar.bel.tr/BBImages/Slider/Image/bb_stratejik_plani_2020_2024-17132.pdf)
- Bakırköy Belediyesi – Kurumsal – Müdürlükler – Teftiş Kurulu Müdürlüğü (t.y.). *Bakırköy Belediyesi teftiş kurulu yönetmeliği*. [https://www.bakirkoy.bel.tr/files\\_upload/mudurluk/1665046120.pdf](https://www.bakirkoy.bel.tr/files_upload/mudurluk/1665046120.pdf)
- Bayrampaşa Belediyesi. (2021). *Bayrampaşa Belediyesi performans programı, 2022*. Erişim adresi [https://bayrampasa.bel.tr/isDosyalar/2022/02/21/is\\_1382.pdf](https://bayrampasa.bel.tr/isDosyalar/2022/02/21/is_1382.pdf)

- BBC News Türkçe (2016, Mart 31). *The rise and fall of the GLC*. <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-35716693>
- BBC News Türkçe (2020, Mart 14). *İngiltere'nin koronavirüs politikası gazetelerin başyazılarında: 'Bu bir kumar'*. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-51889513>
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (2007). *Resmi Gazete* (26442, 22 Şubat 2007).
- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği (2005). *Resmi Gazete* (25961, 9 Ekim 2005).
- Beşiktaş Belediyesi. (2022). *2023 yılı performans programı*. Erişim adresi <https://admins.besiktas.bel.tr/storage/images/BB-2023--PerformansProgrami-4fAPaT03LR.pdf>
- Beyoğlu Belediyesi. (2019). *Stratejik plan 2020-2024*. Erişim adresi [https://beyoglu.bel.tr/wp-content/uploads/2020/06/stratejik\\_plan\\_2020-2024.pdf](https://beyoglu.bel.tr/wp-content/uploads/2020/06/stratejik_plan_2020-2024.pdf)
- Beykoz Belediyesi. (2019). *Beykoz Belediyesi 2020-2024 stratejik plan*. Erişim adresi [https://www.beykoz.bel.tr/medya/Documents/DokumentsList/beykoz\\_4\\_5fyhmip4lvc6o.pdf](https://www.beykoz.bel.tr/medya/Documents/DokumentsList/beykoz_4_5fyhmip4lvc6o.pdf)
- Biricikoğlu, H. (2011). *Yerel yönetimlerde hesap verebilirlik (Marmara Bölgesi örneği)* (Kayıt No. 279190) [Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi]. YÖK Tez Merkezi.
- Büyükçekmece Belediyesi (2022). *Faaliyet raporu, 2021*. Erişim adresi <https://webapi.bcekmece.bel.tr//Media/faaliyet-raporu/2021%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>
- Büyükçekmece Belediyesi. (2021). *2022 performans programı*. Erişim adresi <https://webapi.bcekmece.bel.tr//Media/pdf/Performans-Programi/2022%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>
- Cilavdaroğlu, A. A. (2019). *Türkiye'de parlamenter sistem içinde kanıta dayalı politika yapımı* (Kayıt No. 537759) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. YÖK Tez Merkezi.
- ConstitutionFacts.com - Oak Hill Publishing (t.y.). *The Federalist Papers*. <https://www.constitutionfacts.com/us-articles-of-confederation/the-federalist-papers/>
- Çekmeköy Belediyesi. (2022). *T.C. Çekmeköy Belediyesi 2023 yılı performans programı*. Erişim adresi [https://www.cekmece.bel.tr/upload/files/performans-programlari/performans-programlari\\_4720.pdf](https://www.cekmece.bel.tr/upload/files/performans-programlari/performans-programlari_4720.pdf)
- Çevik, H. H. (2000). *A public policy failure analysis: the case of mass housing policy in Turkey 1984-1994*. [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Nottingham University.

- Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmi Gazete* (30479, 15 Temmuz 2018).
- Ercan, E. (2016). *Anayasal tartışmalar ışığında yerel yönetimlerde mali özerklik* (Kayıt No. 459765) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. YÖK Tez Merkezi.
- Esenyurt Belediyesi. (2023). *2022 yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi [https://www.esenyurt.bel.tr/Resimler/RaporlarResim/2022\\_YILI\\_FAALİYET\\_RA\\_PORU.pdf](https://www.esenyurt.bel.tr/Resimler/RaporlarResim/2022_YILI_FAALİYET_RA_PORU.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi. (2019a). *Eyüpsultan Belediyesi stratejik planı, 2020-2024*. Erişim adresi <https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2020-2024-stratejik-plan.pdf>
- Eyüpsultan Belediyesi. (2019b). *2020 Performans programı*. Erişim adresi <https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/PerformansProgram%C4%B12020.pdf>
- Eyüpsultan Belediyesi. (2020a). *2021 Performans programı*. Erişim adresi [https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2021\\_performans.pdf](https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2021_performans.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi. (2020b). *T.C. Eyüpsultan Belediye Başkanlığı 2019 faaliyet raporu*. Erişim adresi [https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2019\\_faaliyet.pdf](https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2019_faaliyet.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi. (2021a). *T.C. Eyüpsultan Belediye Başkanlığı 2020 faaliyet raporu*. Erişim adresi [https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/faaliyet\\_2020.pdf](https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/faaliyet_2020.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi. (2021b). *2022 Performans programı*. Erişim adresi [https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2022\\_performans.pdf](https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2022_performans.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi. (2022a). *T.C. Eyüpsultan Belediye Başkanlığı 2021 faaliyet raporu*. Erişim adresi [https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/faaliyet\\_2021.pdf](https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/faaliyet_2021.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi. (2022b). *2023 Performans Programı*. Erişim adresi [https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2023\\_performs.pdf](https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/2023_performs.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi. (2023). *T.C. Eyüpsultan Belediye Başkanlığı 2022 faaliyet raporu*. Erişim adresi [https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/faaliyet\\_2022.pdf](https://eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/faaliyet_2022.pdf)
- Eyüpsultan Belediyesi – Açık Veri Portalı (t.y.a). *Veri Setleri*.  
<https://acikveri.eyupsultan.bel.tr/home/dataset>
- Eyüpsultan Belediyesi – Başkan (t.y.b). *Başkana mesaj*.  
<https://www.eyupsultan.bel.tr/tr/main/pages/baskana-mesaj/22>
- Eyüpsultan Belediyesi – Hizmetler (t.y.c). *Hizmet Rehberi*.

<https://www.eyupsultan.bel.tr/tr/main/pages/hizmet-rehberi/1691>

Eyüpsultan Belediyesi – Kurumsal – Meclis Kararları (t.y.ç). *2022 Ocak Ayı Meclis Kararları*. <https://www.eyupsultan.bel.tr/tr/main/pages/2022-09/2201>

Eyüpsultan Belediyesi – Kurumsal – Meclis Kararları (t.y.d). *2022 Eylül Ayı Meclis Kararları*. <https://www.eyupsultan.bel.tr/tr/main/pages/2022-147/2325>

Eyüpsultan Belediyesi – Kurumsal – Meclis Kararları (t.y.e). *2023 Nisan Ayı Meclis Kararları*. <https://www.eyupsultan.bel.tr/tr/main/pages/2023-55/2395>

Eyüpsultan Belediyesi – Kurumsal – Meclis Kararları (t.y.f). *2023 Eylül Ayı Meclis Kararları*. <https://www.eyupsultan.bel.tr/tr/main/pages/2023-125/2462>

Eyüpsultan Belediyesi – Müdürlükler – Hukuk İşleri Müdürlüğü (t.y.g). *Hukuk İşleri Müdürlüğü Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik*.

<https://www.eyupsultan.bel.tr/fotograf/mudurlukler/13-hukuk-isleri-mudurlugu20191223-083820-file-tr-.PDF>

Eyüpsultan Belediyesi – Müdürlükler – Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü (t.y.ğ). *Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. <https://www.eyupsultan.bel.tr/fotograf/mudurlukler/34-kentsel-donusum-mudurlugu20220302-154138-file-tr-.PDF>

Fatih Belediyesi – Kurumsal – Teftiş Kurulu Müdürlüğü (t.y.). *T.C. Fatih Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği*. <https://www.fatih.bel.tr/tr/main/read/dosyalar/?file=f26f8543eb6f4eb3a1d8926557f52528.pdf>

Gaziosmanpaşa Belediyesi – Kurumsal – Müdürlükler – Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü (t.y.). *Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmelik Taslağı*. <https://www.gaziosmanpasa.bel.tr/comments-files/Files/10-kdy.pdf>

İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği. (2005). *Resmi Gazete*, (25961, 9 Ekim 2005).

Institute for Transportation & Development Policy. (2016, Nisan 01). *The Secret Ingredient: Institutional Capacity*. <https://www.itdp.org/2016/04/01/the-secret-ingredient-institutional-capacity/>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (t.y.). *Meclis Kararları ve Karar Özetleri*.

<https://ibb.istanbul/ibb/buyuksehir-belediye-meclisi/meclis-kararlari-ve-karar-ozetleri/>

İstanbul Planlama Ajansı. (2022). *İstanbul'un Ana Gündemi: Deprem: Mevcut Düzenlemeler, Sorun Alanları ve Yaklaşımlar*. <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2022/08/KENT-GUNDEMI-DEPREM-IPA-1708.pdf>

- İstanbul Üniversitesi Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi - Eğitimlerimiz (t.y.). *Kentsel Dönüşüm Uzmanlık Sertifika Programı*. <https://managementplus-tr.com/42-donem-kentsel-donusum-uzmanlik-sertifika-programi/>
- Kadıköy Belediyesi. (2019). *Kadıköy Belediyesi 2020-2024 Stratejik planı*. Erişim adresi <https://www.kadikoy.bel.tr/StratejikPlan/2020-2024/#sayfa/1>
- Kadıköy Kent Konseyi (t.y.). *Kadıköy Kent Konseyi yürütme kurulu toplantıları*. <https://www.kadikoykonsey.org/AltSayfa.aspx?ID=34>
- Kahraman, K. (1995). Encümen. İçinde *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi* (C. 11, s. 175-176). Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık). (2022). *2021 yıllık raporu*. Erişim Adresi [https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021\\_yili\\_yillik\\_rapor/mobile/index.html](https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html)
- Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) - Arama (t.y.). *Kararlar Bilgi Bankası*. <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2009). *Resmî Gazete* (27314, 29 Haziran 2009).
- Karğın Çakar, Ö. (2019). *Yerel yönetimlerde stratejik planlama sürecinin kurum performansına etkisi* (Kayıt No. 553708) [Yüksek Lisans Tezi, Altınbaş Üniversitesi]. YÖK Tez Merkezi.
- Kartal Belediyesi. (2022). *Kartal Belediyesi 2023 yılı performans programı*. Erişim adresi [https://www.kartal.bel.tr/Dokumanlar/performans\\_programi/2023\\_Yili\\_%20Performans\\_Programi.pdf](https://www.kartal.bel.tr/Dokumanlar/performans_programi/2023_Yili_%20Performans_Programi.pdf)
- Kentsel Dönüşüm Başkanlığı (t.y.). 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapıların tespiti için yetki verilen kurum ve kuruluşlar. <https://altyapi.csb.gov.tr/riskli-yapi-tespiti-ile-ilgili-kuruluslar>
- Local Government Association (t.y.a). *An introduction to the Localism Act*. <https://www.local.gov.uk/introduction-localism-act>
- Local Government Association–Topics-Devolution (t.y.b). <https://www.local.gov.uk/topics/devolution/what-devolution>
- Lodhi, I. A. (2018). Policy capacity: Introducing a comprehensive index. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5b2f6cd6d2c6b.pdf>

- Marmara Belediyeler Birliği. (2019). *Marmara Belediyeler Birliği 2020-2024 stratejik planı*. Erişim adresi <https://www.marmara.gov.tr/uploads/mbb-2020-2024-stratejik-plani.pdf>
- Marmara Belediyeler Birliği. (2023). *2022 faaliyet raporu*. Erişim adresi <https://marmara.gov.tr/uploads/2022-yili-faaliyet-raporu-1.pdf>
- Marmara Belediyeler Birliği (t.y.). *şehir Planlama Platformu*.  
<https://www.marmara.gov.tr/tr/sehir-planlama-platformu>
- Merriam-Webster-Dictionary-Capacity (t.y.a).  
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/capacity>
- Merriam-Webster-Dictionary-Eureka (t.y.b.).  
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/eureka>
- Merriam-Webster-Dictionary-Policy (t.y.c).  
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/policy>
- Merriam-Webster-Dictionary-PublicPolicy (t.y.d).  
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/public%20policy>
- NTV (2019, Nisan 17). *Esenler'deki referandumu mangalcılar kazandı*.  
[https://www.ntv.com.tr/turkiye/esenlerdeki-referandumu-mangalcilar-kazandi,F\\_BfLe2zNUqInZKE89C9QA](https://www.ntv.com.tr/turkiye/esenlerdeki-referandumu-mangalcilar-kazandi,F_BfLe2zNUqInZKE89C9QA)
- Pendik Belediyesi. (2019). *Stratejik plan 2020-2024*. Erişim adresi [https://www.pendik.bel.tr/data/dokumanlar/6481a87d5baa4\\_2020-2024-stratejik-plani.pdf](https://www.pendik.bel.tr/data/dokumanlar/6481a87d5baa4_2020-2024-stratejik-plani.pdf)
- Pendik Belediyesi. (2021). *Pendik Belediyesi 2022 performans programı*. Erişim adresi [https://www.pendik.bel.tr/data/dokumanlar/6481adc025391\\_2022-performans-programi.pdf](https://www.pendik.bel.tr/data/dokumanlar/6481adc025391_2022-performans-programi.pdf)
- Russel, J. D., & Bostrom, A. (2016). Federalism, dillon rule and home rule. *White Paper: The American City County Exchange*  
<https://alec.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf>
- Sancaktepe Kent Konseyi – Projelerimiz (t.y.). *2016, 2017, 2019, & 2022 Projeleri*.  
<https://kentkonseyi.sancaktepe.bel.tr/tr/2016-projeleri>
- Sınavla Yapılacak Personel Alımları Öncesi Cumhurbaşkanlığından İzin Alınması ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (2018). *T.C. Resmi Gazete (30533, 12 Eylül 2018)*.

- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *Belediyeler için stratejik plan hazırlama rehberi*. Erişim Adresi [http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler\\_Icin\\_Stratejik\\_Planlama\\_Rehberi.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf)
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). *Program bütçe rehberi: program sınıflandırması ve performans bilgisi*. Erişim Adresi [www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber\\_Ocak2020.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf)
- Şişli Belediyesi. (2019). *T.C. Şişli Belediyesi 2020-2024 stratejik planı*. Erişim adresi <https://webapi.sisli.bel.tr/File/62f2d45e-4644-4e21-8931-a84f70ff2128.pdf>
- Şişli Belediyesi. (2021). *2022 performans programı*. Erişim adresi <https://webapi.sisli.bel.tr/File/cf11b765-215e-4249-9bb4-23210b6430ba.pdf>
- Şişli Belediyesi – Meclis Kararları (t.y.). *2022 Yılı Nisan Ayı Birinci Birleşim Tutanak Özeti*. <https://webapi.sisli.bel.tr/file/86dbcc99-ea8d-4f5e-83ad-9313cfc7900e.pdf>
- Tasarruf Tedbirleri ile İlgili 2021/14 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (2021). *T.C. Resmi Gazete (31527, 30 Haziran 2021)*.
- T.C. Anayasa Mahkemesi – Kararlar Bilgi Bankası (2002). *Anayasa Mahkemesi Kararı*. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2002/59?KararAramaRaporu=1&KararNo=2002%2F59>
- T.C. Anayasa Mahkemesi – Kararlar Bilgi Bankası (2004). *Anayasa Mahkemesi Kararı*. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2004/123?EsasNo=2004%2F61&KararNo=2004%2F123>
- T.C. Anayasa Mahkemesi – Kararlar Bilgi Bankası (2007). *Anayasa Mahkemesi Kararı*. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/5?KararNo=2007%2F5>
- T.C. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (t.y.). *Rehberlik ve teftiş esasları ile raporlama standartları yönergesi*. [https://webdosya.csb.gov.tr/db/teftis/menu/rehberlik-ve-teftis-esaslari-ile-raporlama-standartlari-yonergesi\\_20190725032046.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/teftis/menu/rehberlik-ve-teftis-esaslari-ile-raporlama-standartlari-yonergesi_20190725032046.pdf)
- T.C. Danıştay – Karar Arama (t.y.). <https://karararama.danistay.gov.tr/>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı – İç Denetim Koordinasyon Kurulu. (2020). *2019 yılı kamu iç denetim genel raporu*. Erişim adresi <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/2019KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı – İç Denetim Koordinasyon Kurulu. (2021). *2020 yılı kamu iç denetim genel raporu*. Erişim adresi

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/11/2020-Yili-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu.pdf>

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı – İç Denetim Koordinasyon Kurulu. (2022). *2021 yılı kamu iç denetim genel raporu. Erişim adresi*

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/08/2021-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu-Son-Hali.pdf>

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı – İç Denetim Koordinasyon Kurulu. (2023). *2022 yılı kamu iç denetim genel raporu. Erişim adresi*

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2023/08/2022-Yili-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu.pdf>

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı – İç Denetim Koordinasyon Kurulu (t.y.a). *Faaliyet Raporları. <https://www.hmb.gov.tr/idkk-faaliyet-raporlari>*

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı – İç Denetim Koordinasyon Kurulu (t.y.b). *Kamu İdareleri İç Denetçi Kadroları. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-idareleri-ic-denetci-kadrolari>*

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı – Kamu Finansmanı İstatistikleri (t.y.c). *İstatistikler. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>*

T.C. İçişleri Bakanlığı – e-Belediye (t.y.a). *Hakkımızda.*

<https://www.belediye.gov.tr/hakkimizda>

T.C. İçişleri Bakanlığı – e-Belediye (t.y.b). *Modüller.*

<https://www.belediye.gov.tr/moduller->

T.C. İçişleri Bakanlığı – e-Belediye (t.y.c). *e-Belediye Bilgi Sisteminin Avantajları. <https://www.belediye.gov.tr/e-belediye-bilgi-sisteminin-avantajlari>*

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği. (1984). *Resmi Gazete (18369, 11 Nisan 1984).*

T.C. İçişleri Bakanlığı – Mülki İdare Birimleri (t.y.ç). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>*

T.C. İçişleri Bakanlığı – Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı – Mevzuat (t.y.d). *Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü. <https://www.icisleri.gov.tr/mulkiyeteftis/tuzukler>*

T.C. İçişleri Bakanlığı – Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı – Mevzuat (t.y.e). *Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği.*

<https://www.icisleri.gov.tr/mulkiyeteftis/yonetmelikler>



- T.C. İçişleri Bakanlığı – Strateji Geliştirme Başkanlığı (t.y.f). *İdare Faaliyet Raporları*.  
<https://www.icisleri.gov.tr/strateji/faaliyet-raporlari>
- T.C. İstanbul Valiliği (t.y.). *Kentsel dönüşüm alt komisyonu kuruldu ve ilk toplantısını yaptı*.  
<http://istanbul.gov.tr/kentsel-donusum-alt-komisyonu-kuruldu-ve-ilk-toplantisini-yapti>
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı – Talim Terbiye Kurulu (2021). *Ortaöğretim kurumları haftalık ders çizelgeleri*.  
[https://ttkb.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2022\\_01/19094445\\_Ortaoyretim-hdc-2022-2023.pdf](https://ttkb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2022_01/19094445_Ortaoyretim-hdc-2022-2023.pdf)
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020). *İstanbul Esenler Belediyesi*. Erişim adresi  
<https://www.sayistay.gov.tr/reports/2MgpPwvgjy-istanbul-esenler-belediyesi>
- Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. (1921). *T.C. Resmi Gazete (1, 7 Şubat 1921)*.
- The National League of Cities – Resource (t.y.). *Delegation of Power*.  
<https://www.nlc.org/resource/cities-101-delegation-of-power>
- Türkiye Barolar Birliği (2015). *Kanun Yapma Tekniği*. Türkiye Barolar Birliği Yayınları,  
[tbbayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/545.pdf](http://tbbayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/545.pdf)
- Türkiye Belediyeler Birliği – Genel İstatistikler. (t.y.). <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genelistatistikler/>
- Türkiye Belediyeler Birliği. (2020). *Faaliyet raporu, 2019*. Erişim adresi  
<https://tbb.gov.tr/online/faaliyetraporu/2019/index.html>
- Türkiye Belediyeler Birliği. (2021). *Faaliyet raporu, 2020*. Erişim adresi  
<https://tbb.gov.tr/online/faaliyetraporu/2020/index.html>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2004). *Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum Ve Plan Ve Bütçe Komisyonları raporları (1/768)*.  
<https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2005). *Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe*.  
<https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi - Kanun Teklifi Bilgileri - (2010). *03/07/2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediyeler Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi*.  
<https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877be-3596-037b-e050-007f01005610>
- Türkiye Dil Kurumu (t.y.a). <https://sozluk.gov.tr/>

- Türkiye Dil Kurumu (t.y.b). <https://sozluk.gov.tr/>
- Türkiye Dil Kurumu (t.y.c). <https://sozluk.gov.tr/>
- Türkiye Dil Kurumu (t.y.ç). <https://sozluk.gov.tr/>
- Türkiye Dil Kurumu (t.y.d). <https://sozluk.gov.tr/>
- Türk Dünyası Belediyeler Birliği – Faaliyet Alanları (t.y.).  
[https://www.tdbb.org.tr/?page\\_id=42&lang=tr](https://www.tdbb.org.tr/?page_id=42&lang=tr)
- Türk Hukuk Kurumu (1991). *Türk Hukuk Lügatı*. (3. bs.). Başbakanlık Basımevi.
- Türkiye Belediyeler Birliği. (2020). *Faaliyet raporu, 2019*. Erişim adresi <https://tbb.gov.tr/online/faaliyetraporu/2019/index.html>
- Türkiye İstatistik Kurumu-Bülten. (t.y.). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=The-Results-of-Address-BasedPopulationRegistration-System-202037210>
- Türk Standartları Enstitüsü - Hizmetlerimiz (2023a, Aralık 8). *TS ISO 10002 Müşteri Memnuniyeti Yönetim Sistemi*. <https://www.tse.org.tr/ts-en-iso-13485-tibbi-cihazlar-kalite-yonetim-sistemi/>
- Türk Standartları Enstitüsü - Hizmetlerimiz (2023b, Kasım 27). *TS EN ISO 9001 Kalite Yönetim Sistemi*. <https://www.tse.org.tr/ts-en-iso-9001-kalite-yonetim-sistemi/>
- Uçar Kocaoğlu, B. (2013). *Belediyelerde yönetsel kapasite değerlendirmesi: İç Anadolu bölgesi ve Arizona eyaleti belediyeleri örneklerinin karşılaştırılması* (Kayıt No. 339032) [Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi]. Yök Tez Merkezi.
- USLegal – Legal Definitions (t.y.). *Dillon's rule*. [www.definitions.uslegal.com/d/dillons-rule/](http://www.definitions.uslegal.com/d/dillons-rule/)
- Ülger, N. E. (2013). *Kentsel dönüşüm uygulama süreci* [Sözel Bildiri]. Bursa 4. Kent Sempozyumu, Bursa.
- Ümraniye Belediyesi. (2021). *Yıllık performans programı, 2022*. Erişim adresi <https://umraniye.bel.tr/userfiles/files/Performans/2022Performans.pdf>
- Ümraniye Belediyesi. (2022). *2021 Faaliyet raporu*. Erişim adresi <https://umraniye.bel.tr/userfiles/files/Faaliyet/2021Faaliyet.pdf>
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü – Belediye Görüşleri (2021). *Otoparkların Büyükşehir İlçe Belediyelerince Ruhsatlandırılması hakkında*. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/otoparklarin-ruhsatlandirilmesi-hk.-d-d-m-20210406110000.pdf>
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (2023a). *2022 yılı mahalli idareler genel faaliyet raporu*. Erişim adresi

[https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2022\\_faal-yet-raporu\\_21062023-20230621163737.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2022_faal-yet-raporu_21062023-20230621163737.pdf)

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (2023b). *Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi oldukları mahalli idare birlikleri personel alımı rehberi*. Erişim Adresi [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//22112023\\_personel-istihdam-rehberi-20231122135743.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//22112023_personel-istihdam-rehberi-20231122135743.pdf)

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü - Dokümanlar (t.y.a). *Belediyelerin uluslararası kuruluş üyeliklerine ilişkin istatistiki veriler* <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/dokumanlar>

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (t.y.b). *Faaliyet raporu*.

<https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>

Yüceyılmaz, H. (2016). *Yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro uygulaması: Aydın ili örneği* (Kayıt No. 480800) [Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi]. YÖK Tez Merkezi.

Yüksek Seçim Kurulu (t.y.a). *2019 İlçe Belediye Başkan Adayları Listesi*. <https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2019MahalliIdareler/2019ilceBelediyeBsk-AdayListesi.pdf>

Yüksek Seçim Kurulu (t.y.b). *31 Mart 2019 Mahalli İdareler Genel Seçimleri İlçe Belediye Meclisi Üyeliği Seçimi Kesin Aday Listesi*.

<https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2019MahalliIdareler/2019ilceBelediyeMeclis-AdayListesi.pdf>

Zeytinburnu Belediyesi. (2019). *2020-2024 Zeytinburnu Belediyesi stratejik planı*. Erişim adresi

[https://zeytinburnu.istanbul/wp-content/uploads/2021/09/Zeytinburnu\\_2020\\_2024\\_StratejikPlani.pdf](https://zeytinburnu.istanbul/wp-content/uploads/2021/09/Zeytinburnu_2020_2024_StratejikPlani.pdf)

Zeytinburnu Belediyesi. (2022a). *2021 faaliyet raporu*. Erişim adresi <https://zeytinburnu.istanbul/wp-content/uploads/2022/04/2021-faaliyet-rapor-son.pdf>

Zeytinburnu Belediyesi. (2022b). *2023 performans programı*. Erişim adresi <https://zeytinburnu.istanbul/wp-content/uploads/2022/10/Zeytinburnu-Belediyesi-2023-Performans-Programi-29.09.2022.pdf>

Zeytinburnu Belediyesi – Müdürlükler – Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü (t.y.). *Kentsel dönüşüm müdürlüğü görev ve çalışma yönetmeliği*.

[https://zeytinburnu.istanbul/wp-content/uploads/2021/09/dokuman\\_kentseldonusum.pdf](https://zeytinburnu.istanbul/wp-content/uploads/2021/09/dokuman_kentseldonusum.pdf)

- 1580 sayılı Belediye Kanunu. (1930). *T.C. Resmi Gazete (1471, 14 Nisan 1930)*.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981). *T.C. Resmi Gazete (1471, 14 Nisan 1930)*.
- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). *Resmi Gazete (17354, 29 Mayıs 1981)*.
- 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. (1984). *Resmi Gazete (18285, 18 Ocak 1984)*.
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu. (2002). *Resmi Gazete (24648, 4 Ocak 2002)*.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003) *Resmi Gazete (25326, 24 Aralık 2003)*.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. (2004). *Resmi Gazete (25531, 23 Temmuz 2004)*.
- 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun. (2005).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005). *Resmi Gazete (25874, 3 Temmuz 2005)*. *Resmi Gazete (25866, 5 Temmuz 2005)*.
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. *Resmi Gazete (26937, 15 Temmuz 2008)*.
- 5998 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. (2010). *Resmi Gazete (27621, 24 Haziran 2010)*.
- 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun. (2012). *Resmi Gazete (28309, 31 Mayıs 2012)*.
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012). *Resmi Gazete (28338, 29 Haziran 2012)*.

# EK

## Ek 1: Etik Kurul Onay Yazısı

Evrak Tarih ve Sayısı: 07.07.2022-149492



T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ  
Etik Kurulu



Sayı : E-61923333-050.99-149492  
Konu : 48/09 Fahrettin GÜLLÜCE

07.07.2022

Sayın Fahrettin GÜLLÜCE

İlgi : 16.06.2022 tarihli ve E--000-0 sayılı yazımız.

Üniversitemiz Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulunun 06.07.2022 tarihli ve 48 sayılı toplantısında alınan "09" nolu karar ile Fahrettin GÜLLÜCE'nin başvurusu **uygun** görülmüş ve karar örneği ekte sunulmuştur.

Bilgilerinizi rica ederim.

Prof. Dr. Bayram TOPAL  
Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu  
Başkanı

Ek: Karar Yazısı (1 Sayfa)

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Doğrulama Kodu: BSL5UDJT50 Pin Kodu: 81752

Adres: Esentepe Kampüsü 54187 Sordivan SAKARYA / KEP Adresi:  
sakaryauniversitesi@hs01.kep.tr  
Telefon No:0264 295 50 00 Faks No:0264 295 50 31  
e-Posta: ozelkalem@sakarya.edu.tr Elektronik Ağ: www.sakarya.edu.tr

Belge Takip Adresi: <https://turkiye.gov.tr/ebd?eK=5783&eD=BSL5UDJT50&eS=149492>

Bilgi için: Hanife Babacan  
Unvanı: Birim Evrak Sorumlusu



## Ek 2: Etik Kurul Karar Tutanağı

### KARAR

9. Fahrettin GÜLLÜCE'nin " İstanbul İlçe Belediyelerinin Yerel Kamu Politikası Oluşturma ve Uygulama Kapasitesi: Eyüpsultan Belediyesi Örneği " başlıklı çalışması görüşmeye açıldı.

Yapılan görüşmeler sonunda Fahrettin GÜLLÜCE'nin " İstanbul İlçe Belediyelerinin Yerel Kamu Politikası Oluşturma ve Uygulama Kapasitesi: Eyüpsultan Belediyesi Örneği " başlıklı çalışmasının Etik açıdan **uygun** olduğuna oy birliği ile karar verildi.

### Ek 3: Görüşme Protokolü

<b>Görüşme Protokolü</b>	
Araştırma Adı: İstanbul İlçe Belediyelerinin Yerel Kamu Politikası Oluşturma ve Uygulama Kapasitesi: Eyüpsultan Belediyesi Örneği	
Görüşme Saati	:
Tarih	:
Yer	:
Görüşmeci	:
Görüşülen	:
Görüşülen Kişinin Pozisyonu	:
Değerli katılımcı, Bu çalışmanın amacı ilçe belediyelerinin kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesini ölçmektir. Araştırmada sizden tahminen iki saat ayırmanız istenmektedir. Araştırmaya sizin dışınızda tahminen on dokuz (19) kişi katılacaktır. Görüşme verilerinin çözümlenmesinde kullanılmak üzere ses ve görüntü kaydı yapılacaktır. Görüşme sonucunda elde edilen veriler akademik amaçlarla kullanılacaktır.	
Sorular	
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Kentsel dönüşüm sorunu nasıl gündeme geldi? Kentsel dönüşüm uygulamaları nasıl yapıldı, hangi yol ve yöntemler izlendi? Kentsel dönüşümde başarıyı nasıl ölçersiniz?</li><li>2) Kentsel dönüşüm sürecinde paydaşlarınız kimlerdir? Paydaşları nasıl tanımladınız? Hangi politika aşamalarına (talep iletme, projelendirme, memnuniyeti ölçme vs.) paydaşlar ne şekilde dahil edilmektedir?</li><li>3) Kentsel dönüşüm politikalarında vatandaşla iletişim ve müzakere yöntemleriniz nelerdir? Bu konuda vatandaşla uzlaşma gerekli midir? Uzlaşma sağlamada karşılaştığınız zorlukları açıklayabilir misiniz?</li><li>4) Kentsel dönüşüm projesini oluşturmada gerekli bilgileri nasıl topluyorsunuz? Hangi yazılım ve programlardan nasıl yararlandınız? Bu konu ile ilgili veri tabanınız var mı? Kent ve coğrafi bilgi sistemlerini kullanıyor musunuz?</li><li>5) Kentsel dönüşüm politikalarını oluşturmada ne tür veriler kullanıyorsunuz ve bu verilerden nasıl yararlanıyorsunuz?</li><li>6) Kentsel dönüşüm uygulamaları hakkında önceden belirlenmiş hedefler var mı? Hedef gerçekleştirme oranlarını nasıl takip ediyorsunuz?</li><li>7) Kurum bütçesinin kentsel dönüşüm için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz? Bu konu için mali kaynak tahsis etmede sorun yaşıyor musunuz?</li><li>8) Kentsel dönüşüm konusunda görevli personellerin sayıca yeterli olduğunu düşünüyor musunuz? Bu konuda karşılaştığınız en önemli sorunlar nelerdir?</li><li>9) Kentsel dönüşüm uygulamalarında kurum içi koordinasyon ile ilgili değerlendirmeleriniz nelerdir? Bu konuda karşılaştığınız sorunları açıklayabilir misiniz?</li><li>10) Kentsel dönüşüm ile ilgili uygulanmakta olan performans yönetim sistemi var mı? Varsa işleyişi hakkında bilgi verebilir misiniz?</li><li>11) Kentsel dönüşüm konusunda kurumun hesap verebilirlik ilkesi yönünden durumunu açıklayabilir misiniz? Buna katkı sağlayan mekanizmalardan bahsedebilir misiniz?</li><li>12) Kentsel dönüşüm ile ilgili konularda merkezi idare ve diğer kurumlardaki üst düzey politika yapıcılara kolaylıkla ulaşabiliyor musunuz?</li><li>13) Kentsel dönüşüm ile ilgili veriler paydaşların kullanımına da sunuluyor mu? Paydaşlar ve vatandaşlar da bu verileri görebiliyor mu? Bunun için kullanılmakta olan bir sistem var mı?</li><li>14) Kentsel dönüşüm projeleri iktidar ve muhalefet partilerinden destek buluyor mu? Hangi siyasal aktörler projeyi destekliyor?</li></ol>	

- 15) Kentsel dönüşüm konusunda merkezi idare kuruluşları ile (dikey) ve taşradaki diğer kamu kuruluşlarıyla (yatay) koordinasyonu nasıl sağlıyorsunuz? Bu şekilde bir koordinasyon zorunlu mu?
- 16) Kentsel dönüşümde belediyenin kurum dışındaki paydaşları ile geliştirdiği işbirliği yolları nelerdir? Uyumlu çalışılabiliyor mu?
- 17) Kentsel dönüşümde belediyeye verilen yetki, görev ve sorumluluklar açık ve yeterli mi?
- 18) Kentsel dönüşüm projesini ilk olarak kim veya kimler başlattı? Bu konuda yenilikçi fikir önerisinde bulunan vatandaş vb. (politika girişimcisi) örneğe rastladınız mı? (Belediye içinden veya dışından olabilir).

Katılım ve desteğiniz için teşekkür ederim.



#### Ek 4: Odak Grup Görüşmesi Protokolü

Odak Grup Görüşmesi Protokolü	
Araştırma Adı: İstanbul İlçe Belediyelerinin Yerel Kamu Politikası Oluşturma ve Uygulama Kapasitesi: Eyüpsultan Belediyesi Örneği	
Görüşme Saati	:
Tarih	:
Yer	:
Görüşmeci	:
Görüşülen	:
Görüşülen Kişinin Pozisyonu	:
Değerli katılımcı, Bu çalışmanın amacı ilçe belediyelerinin kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesini ölçmektir. Araştırmada sizden tahminen iki saat ayırmanız istenmektedir. Araştırmaya sizin dışınızda tahminen on dokuz (19) kişi katılacaktır. Görüşme verilerinin çözümlenmesinde kullanılmak üzere ses ve görüntü kaydı yapılacaktır. Görüşme sonucunda elde edilen veriler akademik amaçlarla kullanılacaktır.	
Sorular	
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Sizde kentsel dönüşüm, yaşadığınız yerin en önemli ihtiyaçlarından biri midir?</li><li>2) Kentsel dönüşüm konusunda en fazla çözüm beklediğiniz kurum hangisidir? Bu konudaki başarı veya başarısızlık yerel seçimlerdeki oy tercihinizi değiştirir mi?</li><li>3) Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm konusunda yeterli yetki, güç, mali kaynak ve imkanlara sahip olduğunu düşünüyor musunuz?</li><li>4) Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm konusunda diğer kurumlarla koordinasyon ve işbirliği becerisi hakkındaki değerlendirmeleriniz ve gözlemleriniz nelerdir?</li><li>5) Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşümdeki rol ve sorumluluklarının yeterince açık ve belirli olduğunu düşünüyor musunuz?</li><li>6) Eyüpsultan Belediyesi'nin kentsel dönüşüm uygulamalarında ilgili tüm paydaşların görüşlerini dikkate aldığını düşünüyor musunuz?</li><li>7) Kentsel dönüşüm uygulamaları hakkında Eyüpsultan Belediyesi'nin iletişim kurma ve bilgilendirme faaliyetlerini yeterli buluyor musunuz? Bu konudaki gözlem ve deneyimlerinizden bahsedebilir misiniz?</li><li>8) Kentsel dönüşüm konusunda Eyüpsultan Belediyesi'nin bilgilendirme toplantısına katıldınız mı? Bilgilendirme toplantısı yapıldığından haberdar oldunuz mu? Nasıl?</li><li>9) Eyüpsultan Belediyesi'ndeki yöneticilere, meclis ve komisyon üyelerine, idari personele kolaylıkla ulaşabiliyor musunuz?</li><li>10) Kentsel dönüşüm hakkındaki karar alma ve uygulama süreçlerinde Eyüpsultan Belediyesi'nin şeffaflık ve eşitlik ilkelerine uygun hareket ettiğini düşünüyor musunuz? Belediyenin, kentsel dönüşüm işlemlerinde kanunlara uygun davrandığını düşünüyor musunuz?</li><li>11) Kentsel dönüşüm uygulamalarında Eyüpsultan Belediyesi'ni yeterince ikna edici buluyor musunuz? Kentsel dönüşüm süreci içerisinde Eyüpsultan Belediyesi'nin yer alması sizin için ikna edici bir sebep midir? Neden?</li><li>12) Kentsel dönüşüm konusunda size göre Eyüpsultan Belediyesi'nin olumlu bir intibası var mı? Olumlu intiba oluşturan unsurları açıklayabilir misiniz? (Bu konuda devam eden veya tamamlanmış uygulamaları mı ön plana çıkarıyor? Veya sadece kamu kurumu olması yeterli mi?)</li><li>13) Hak sahibi vatandaşlar kendi aralarında birlik oluyor mu? Bir platform veya girişim var mı? Bu platform veya birliğin belediye ile bakış açıları uyumlu mu?</li></ol>	

14) Kentsel dönüşüm ile ilgili verilere ulaşabiliyor musunuz? Nasıl? Bu konuda Eyüpsultan Belediyesi'nin kullanımınıza sunduğu herhangi bir teknik uygulama var mı? (mobil uygulama vs.)

Katılım ve desteğiniz için teşekkür ederim.

## Ek 5: Bilgi Föyü

### BİLGİ FÖYÜ

Sayın yetkili,

Aşağıda talep edilen bilgiler, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen bir doktora tez çalışmasında kullanılmak için istenmektedir. Araştırmada elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilecek ve hiçbir şekilde akademik olmayan bir alanda kullanılmayacaktır. İlginiz için teşekkür ederim.

**Fahrettin GÜLLÜCE**

1	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü personel sayısı	
	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde lisans mezunu personel sayısı	
2	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli mimar sayısı	
3	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli inşaat mühendisi sayısı	
4	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde görevli şehir plancısı sayısı	
5	Kentsel dönüşüm uzmanlığı sertifikasına sahip personel sayısı	
6	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde kentsel dönüşüm alanında yüksek lisans veya doktora yapmış personel sayısı	
7	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nde lisansüstü eğitim seviyesindeki personel sayısı	
8	Daha önce bir kentsel dönüşüm uygulamasında görev almış personel sayısı	

		2019	2020	2021	2022	2023
9	Kentsel dönüşüm hakkında bilgi edinme başvuru sayısı					
10	Kentsel dönüşüm hakkında şikayet başvuru sayısı					
11	Eyüpsultan'daki toplam konut sayısı					
12	Eyüpsultan'daki toplam riskli yapı sayısı					
13	Kentsel dönüşüm uygulama planı/proje sayısı					
14	Kentsel dönüşüm uygulama sayısı					
15	6306 sayılı Kanuna göre belirlenmiş riskli alan sayısı					
16	5393 sayılı Kanuna göre belirlenmiş kentsel dönüşüm ve gelişim alanı sayısı					
17	5366 sayılı Kanuna göre belirlenmiş yenileme alanı sayısı					
19	Kentsel dönüşüm irtibat bürosu sayısı					
19	Kentsel dönüşüm ile ilgili yapılan kamuoyu anketi sayısı					

20	Kentsel dönüşüm konusunda vatandaşlarla yapılan bilgilendirme toplantı sayısı					
21	Kentsel dönüşüm konusunda Think Tank, STK vb. kuruluşlarla yapılan görüşme sayısı					
22	Kentsel dönüşüm konusunda meslek odaları ile yapılan görüşme sayısı					
23	Kentsel dönüşüm konusunda üniversitelerden alınan görüş sayısı					
24	Kentsel dönüşüme ayrılmış bütçe tutarı					
25	Belediye Meclisine verilen yazılı soru önergesi sayısı					
26	Kentsel dönüşüm ile ilgili yazılı soru önergesi sayısı					
27	Belediye Meclisine verilen sözlü soru önergesi sayısı					
28	Kentsel dönüşüm ile ilgili sözlü soru önergesi sayısı					
29	Belediye Meclisine verilen genel görüşme önergesi sayısı					
30	Kentsel dönüşüm ile ilgili genel görüşme önergesi sayısı					
31	İç Denetçi sayısı					
32	Müfettiş sayısı					
33	Kentsel dönüşüm işlemlerinin Mülkiye müfettişlerince denetimi (kaç kez)					
34	Kentsel dönüşüm işlemlerinin Sayıştay denetçilerince denetimi (kaç kez)					
35	Kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili adli/idari yargıda açılan dava sayısı					
36	Kentsel dönüşüm işlemlerinin İç Denetçilerce denetimi (kaç kez)					
37	Kentsel dönüşüm işlemlerinin Müfettişlerce denetimi (kaç kez)					
38	Kullanılmakta olan kent bilgi sistemi sayısı					
39	Kullanılmakta olan yönetim bilişim sistemi sayısı					
40	Kullanılmakta olan coğrafi bilgi sistemi sayısı					
41	İlkokul mezunu meclis üyesi sayısı					
42	Lise mezunu meclis üyesi sayısı					
43	Üniversite mezunu meclis üyesi sayısı					
44	Meclis üyelerinin katıldığı hizmet içi eğitim sayısı					
45	Kent Konseyi'nin kentsel dönüşüme ilişkin politika önerisi sayısı					
46	Müdürlük sayısı					
47	Koordinasyon toplantısı sayısı					
48	Yönetimin gözden geçirme toplantısı sayısı					
49	KEP ile gelen evrak sayısı					
50	KEP ile giden evrak sayısı					
51	MBB Şehir Planlama Platformu çalışmalarına katılım sayısı					

52	Kentsel dönüşüm konusunda farklı kurum yetkilileriyle yapılan koordinasyon toplantısı sayısı					
53	Kentsel dönüşüm sürecinde görev alanlar hakkında iletişim sorunu içerikli şikayet sayısı					
54	6306 sayılı ARAAD Kanunu kapsamındaki işlemler ile ilgili idari yargıda derdest dava sayıları					
55	5393 sayılı Kanun'un 73. maddesi kapsamındaki işlemler ile ilgili idari yargıda derdest dava sayıları					
56	5366 sayılı Kanun kapsamındaki işlemler ile ilgili idari yargıda derdest dava sayıları					
57	Kentsel dönüşüm uygulamaları hakkında alınan hukuki görüş sayısı					
58	Kentsel dönüşüm politikaları için üniversitelerden veya bilim adamlarından alınan görüş sayısı					
59	Faiz dahil toplam borç stoğu					
60	Kesinleşmiş bütçe gelirleri					
61	Borçlanılabilecek toplam tutar					
62	Vatandaş memnuniyeti anketi sayısı					
63	Çalışan memnuniyeti anketi sayısı					
64	Vatandaş memnuniyeti oranı					
65	Çalışan memnuniyeti oranı					
66	Personel gider oranı					
67	Kentsel dönüşüm işlemleri ile ilgili KDK tavsiye kararı sayısı					

		Evet	Hayır
68	Kişilik envanteri uygulaması var mı?		
69	Beceri envanteri uygulaması var mı?		
70	Kentsel Dönüşüm projelerinde görev alanlara özel beceri envanteri uygulaması var mı?		
71	Kentsel Dönüşüm projelerinde görev alanların iletişim becerisini test eden envanter uygulaması var mı?		
72	Kentsel Dönüşüm Uzmanı ünvanı var mı?		
73	Kentsel dönüşüm için veri toplama ve analiz etme programı var mı?		
74	Kentsel dönüşüm strateji belgesi var mı?		
75	Kentsel dönüşüm verileri herkes tarafından erişilebilir mi?		
76	Kentsel dönüşüm ile ilgili hedef kartı var mı?		
77	Kentsel dönüşüm performans göstergeleri belirli mi?		
78	Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü var mı?		
79	Paydaş analizi yapıldı mı?		
80	Üye olunan ulusal mahalli idare birliği var mı?		
81	Üye olunan uluslararası mahalli idare birliği var mı?		
82	Uluslararası organizasyonlarla kentsel dönüşüm proje ortaklığı var mı?		

83	Kentsel dönüşüm projeleri için başvuru hibe programı var mı?		
84	Halkla ilişkiler uygulamaları var mı?		
85	Belediye meclis toplantıları canlı yayınlanıyor mu?		
86	Bireysel performans değerlendirme sistemi var mı?		
87	Faaliyet raporları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
88	Denetim Komisyonu raporları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
89	İç ve dış denetim raporları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
90	Hizmet standartları belirlenmiş mi?		
91	Hizmet standartları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
92	İş süreçleri belirlenmiş mi?		
93	İş akış şemaları belirlenmiş mi?		
94	Veri koordinasyon merkezi var mı?		
95	Açık veri portalı var mı? Varsa kentsel dönüşüm ile ilgili yayınlanan veriseti sayısı?		
96	KEP entegrasyonlu Elektronik Belge Yönetim Sistemi var mı?		
97	Kentsel dönüşüm sürecinde görev alan çalışanlar 'vatandaşla etkili iletişim' eğitimine tabi tutulmuş mu?		
98	ISO Sistem Belgesi var mı? Varsa Hangileri?		
99	Açık veri portalı var mı? Varsa kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili yayınlanan veriseti sayısı?		
100	İş zekası uygulaması var mı?		
101	Belediye Meclisi İmar Komisyonu veya varsa kentsel dönüşüm ile ilgili ihtisas komisyonu toplantı gündemi ve zamanı ilan ediliyor mu?		
102	Belediye hizmetlerine gönüllü katılım uygulaması var mı?		
103	Kentsel dönüşüm politikaları ile ilgili gerçekleştirilmiş yerel referandum örneği var mı?		

104	İlçe nüfusu		
105	İlçenin yüzölçümü		
106	Hazine garantisiz dış borç var mı? Varsa tutarı?		
107	Hazine garantili dış borç var mı? Varsa tutarı?		

108. Belediye meclisi toplantılarına izleyici olarak ortalama (aylık) kaç vatandaş katılmaktadır?

( ) 1-5      ( ) 6-10      ( ) 11-20      ( ) 20'den fazla

**İLGİNİZ VE DESTEĞİNİZ İÇİN TEŞEKKÜR EDERİM.**

## ÖZ GEÇMİŞ

<b>Ad Soyad: Fahrettin GÜLLÜCE</b>	
<b>Eğitim Bilgileri</b>	
<b>Lisans</b>	
<b>Üniversite</b>	Girne Amerikan Üniversitesi (KKTC)
<b>Fakülte</b>	İşletme ve Ekonomi Fakültesi
<b>Bölümü</b>	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
<b>Yüksek Lisans</b>	
<b>Üniversite</b>	Kocaeli Üniversitesi
<b>Enstitü Adı</b>	Sosyal Bilimler Enstitüsü
<b>Anabilim Dalı</b>	Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı
<b>Programı</b>	Avrupa Birliği Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler
<b>Makale ve Bildiriler</b>	
<p>1. Güllüce, F. (2021). Kamu Hizmetinden Yararlananların Etik Tutumları Üzerine Bir Alan Araştırması: Fatih İlçesinde Yaşayanlar Örneği. <i>Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi</i>, 2(1), 84-102. <a href="https://dergipark.org.tr/tr/pub/tarsusiibfdergisi/issue/62927/905616">https://dergipark.org.tr/tr/pub/tarsusiibfdergisi/issue/62927/905616</a></p> <p>2. Güllüce, F. ve Güldüler, E. S. (2023). Kent Konseylerinin Yerel Kamu Politikalarının Oluşumuna Etkisi: İstanbul Ölçeğinde Nitel Bir Değerlendirme. <i>Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi</i>, 4(1), 43-69. <a href="https://doi.org/10.56400/tarsusiibfdergisi.1258775">https://doi.org/10.56400/tarsusiibfdergisi.1258775</a></p>	