

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE REFORM

Editörler
NEBİ MİŞ
CENAY BABAĞLU



SETA

**2000'Lİ YILLARDA
TÜRKİYE'DE
YEREL YÖNETİMLERDE
REFORM**

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE REFORM

EDITÖRLER
NEBİ MİŞ
CENAY BABAĞLU

SETA

Nebi Miş

Lisans (2003) ve yüksek lisans (2005) eğitimini Sakarya Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamlayan Nebi Miş, doktorasını (2012) "Türkiye'de Güvenlikleştirme Siyaseti 1923-2003" başlıklı teziyle tamamladı. Doktora sürecinde bir yıl süreyle Belçika Katholieke Universiteit Leuven'de araştırmacı olarak bulundu. Siyasal sistemler ve kurumlar, siyasi partiler ve seçimler, toplumsal yapı ve oy verme davranışları, demokratikleşme, Kürt meselesi, sivil-asker ilişkileri, Türkiye'de güvenlik siyaseti, İslamcılık ve Ortadoğu'da demokratikleşme konuları üzerinde çalışmaktadır. Ayrıca bu konularda İngilizce ve Türkçe makaleleri yurt içinde ve dışında farklı akademik dergilerde yayımlandı. Miş, *Demokrasi Nöbetleri: Toplumsal Algıda 15 Temmuz Darbe Girişimi, Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, AK Parti'nin 15 Yılı: Siyaset, Turkey's Presidential System: Model and Practices, AK Parti ve Türkiye'nin Dönüşümü* kitaplarının ortak yazar ve editörüdür. Halen Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde ve Sakarya Üniversitesi Ortadoğu Enstitüsünde dersler vermektedir. Aynı zamanda SETA Siyaset Araştırmaları direktörlüğü görevini yürütmektedir.

Cenay Babaoğlu

Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun olmuştur. Lisansüstü çalışmalarını aynı üniversitede kamu yönetimi alanında tamamlamış, bu dönemde Bremen, Berlin ve Üsküp'te iki sene süreyle akademik araştırmalarda bulunmuştur. Doktora sonrası araştırmasını 2022'de tam burslu olarak Catania Üniversitesi Siyaset ve Sosyal Bilimler Bölümü'nde tamamlamıştır. Sırasıyla Hacettepe Üniversitesi, TBMM ve Selçuk Üniversitesi'nde görevler yapmıştır, halihazırda Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde görev yapmaktadır. 2020-2023 arasında e-öğretim sistemleri üzerine sektörel danışmanlıklar yapmıştır. 2021 itibarıyla Orta Doğu Kamu Politikaları ve Yönetimi Birliği (AMEPPA) yönetim kurulu üyesidir.

Akademik hayatı boyunca DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst), Birleşmiş Milletler, Rutgers, Goethe Institute, Suffolk, Hacettepe, United Nations Üniversiteleri, Avrupa Birliği Başkanlığı, Kalkınma, İçişleri, Aile ve Sosyal Hizmetler bakanlıkları, TÜBA ve TÜBİTAK gibi farklı ulusal ve uluslararası kuruluşlardan araştırma ödülleri ve burslar kazanmış; bu kurumlara bağlı çeşitli projelerde yer almıştır. Yayımlanmış on dört kitabı, ulusal ve uluslararası makaleleri ve kitap bölümleri bulunmaktadır. 2016-2017 arasında *Yasama Dergisi*'nin editörlüğünü üstlenmiş, 2020'den itibaren de *Kamu Yönetimi ve Teknoloji Dergisi*'nin yardımcı editörü ve *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*'nin editörü olarak görev yapmaktadır.

SETA Kitapları 92

ISBN: 978-625-8322-52-1

© 2023 SET Vakfı İktisadi İşletmesi

1. Baskı: Mart 2023, İstanbul

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Düzeltili: Mustafa Said İşeri, Berrin Çalışkan, İ. Zeynep Bülbül

Kapak: Sema Türkbayazıt

Uygulama: Said Demirtaş

Baskı ve Cilt: TurkuvaZ Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA Kitapları

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	7
2000'Lİ YILLARDA YEREL YÖNETİMLERDE REFORM, UYGULAMA VE POLİTİKALARI BELİRLEYEN UNSURLAR NEBİ MİŞ	11
YEREL YÖNETİMLERDE REFORM: SON YIRMİ YILDA DÖNÜŞÜM VE GELECEĞİN TASARIMI TARKAN OKTAY	25
BELEDİYECİLİĞİN DÖNÜŞÜMÜ VE İSTANBUL'UN YENİDEN İHYASI: ERDOĞAN YÖNETİMİ (1994-1998) SALİH BATAL, FERHAT TOKYÜREK	65
AK PARTİ DÖNEMİNDE BELEDİYELERDE KÜLTÜR POLİTİKALARI ÖZER KÖSEOĞLU, NEBİ MİŞ	87
TÜRKİYE'DE YIRMİ YILDA GELİŞEN YEREL DİPLOMASİ UYGULAMALARI VE KARDEŞ ŞEHİRLER ÇİĞDEM AKMAN	103
TÜRKİYE'DE AKILLI ŞEHİRLEŞMEYE YÖNELİK POLİTİKALAR CENAY BABAĞLU	129
TÜRKİYE'DE MARKALAŞAN ŞEHİRLER VE ŞEHİR VİZYONLARI ELVETTİN AKMAN	145
YEREL YÖNETİMLER VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ: TÜRKİYE'DE SON YIRMİ YILLIK SÜRECİN DEĞERLENDİRİLMESİ KORKMAZ YILDIRIM, MURAT ÖNDER	167
YEREL YÖNETİMLERİN AFET RİSKLERİNİ AZALTMADAKİ ROLÜ F. NEVAL GENÇ	195
TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM REFORMLARI: YAŞAL, KURUMSAL VE UYGULAMA AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME MUSTAFA GÖRÜN, İSMAİL KAYAR	221

TÜRKİYE'DE KENTLERDEKİ ÇEVRESEL SORUNLARA YENİ ÇÖZÜM ARAYIŞLARI LEVENT MEMİŞ	247
SU VE KANALİZASYON İDARELERİ REFORMU VE YEREL SU POLİTİKALARI ORHAN VELİ ALICI, ERTUĞRUL SELÇUK GÜLDÜLER	279
ÇEVRECİ BELEDİYECİLİK YAKLAŞIMI VE SIFIR ATIK UYGULAMALARI ARZU YILMAZ ASLANTÜRK	297
KENTSEL YOKSULLUKLA MÜCADELENİN SON YİRMİ YILI MENAF TURAN	319
BELEDİYELERDE YİRMİ YILDA DEĞİŞEN GENÇLİK HİZMETLERİ SEFA USTA	343
DÜNDEN BUGÜNE TÜRKİYE'DE ÇOCUK DOSTU YEREL UYGULAMALAR MISRA CİĞEROĞLU ÖZTEPE, ONUR KULAÇ	381
HALKA YAKIN VE HEMŞEHRİ ODAKLI BELEDİYECİLİK OĞUZHAN ERDOĞAN	403
TÜRKİYE'DE YEREL KATILIM VE KENT KONSEYLERİ MUSTAFA KOCAOĞLU	433
YEREL YÖNETİMLERDE GÖÇ POLİTİKALARI İBRAHİM EFE	451

ÖN SÖZ

Ekonomik, toplumsal ve idari alanda ortaya çıkan yeni gelişmeler yerel yönetimleri her geçen gün daha fazla ön plana çıkarmaktadır. Artan kentleşme, teknolojik gelişmeler, iklim değişikliği, yönetime katılım talepleri ve kentsel güvenlik gibi faktörler bu durumu tetiklemektedir. Son yirmi yılda bu etkenlerin ışığında yerel yönetimler Türkiye’de de dönüşmüştür. İdari anlayışın yanında mevzuat değişiklikleriyle yirmi yıl içerisinde yerel yönetim sisteminde büyük çaplı değişimler yaşanmıştır. Bu kitabın amacı ele alınan başlıklarda dönüşen yerel yönetim yapıları ve anlayışlarını ortaya koyabilmek ve gelecek adına bir vizyon çerçevesi çizebilmektir. Kitabın ilk kurgusundan son aşamasına kadar odak noktası Türkiye’de yerel yönetimlerin yaşadığı dönüşümü ele almak, öne çıkan reform hareketlerini ortaya koymak ve örnek uygulamalar üzerinden yeni nesil belediyeçilik yaklaşımlarını derlemektir. Bu kapsamda kitap bölümlerinin öncelikle ilgili başlığa dair genel bir kavramsal çerçeveyi ele alması, yerel yönetim reformlarının öncesi ve sonrası dönemleri karşılaştırmalı olarak incelemesi hedeflenmiştir. Ardından doğrudan uygulama deneyimleri üzerinden dönüşümün etki ve yansımaları incelenmiştir. Son olarak ilgili bölümlerde uluslararası ve ulusal örneklerle geleceğe dair çıkarımlar ve iyi uygulama deneyimlerinin aktarılması amaçlanmıştır.

Sıralanan hedeflerden hareketle yirmi dört kıymetli yazar tarafından toplam on dokuz bölüm kaleme alınmıştır. İlk bölümde kitabın editörlerinden Nebi Miş, yirmi yılın belediyeçilik kodlarını incelemek adına 1990’larda söz konusu alanda yaşanan öncü dönüşüme temas etmektedir. Tarkan Oktay’ın hazırladığı ikinci bölümde yerel yönetim reformları tarihsel olarak irdelendikten sonra son yirmi yıldaki dönüşümde etkili olan başat gelişmeler yasal ve idari bazda değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde ise Salih Batal ve Ferhat Tokyürek 1994’ten itibaren değişen belediyeçiliği İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden incelemiştir.

Dördüncü bölümde Özer Köseoğlu ve Nebi Miş kültür belediyeçiliği yaklaşımı üzerinden yerel düzeydeki kültür politikalarına odaklanmış ve son yirmi yılda

değişen yaklaşımlara değinmiştir. Çiğdem Akman'ın kaleme aldığı beşinci bölüm ise yerel düzeydeki diplomasi uygulamalarının bir örneği olarak kardeş şehir yaklaşımına odaklanmıştır. "Türkiye'de Akıllı Şehirleşmeye Yönelik Politikalar" başlıklı altıncı bölümde kitabın editörlerinden Cenay Babaoğlu akıllı şehir uygulamalarını ve Türkiye'nin bu alandaki deneyimini politika belgeleri üzerinden değerlendirmiştir. Yedinci bölümü kaleme alan Elvettin Akman ise marka şehir uygulamaları ve Türkiye'nin şehir vizyonlarını incelemiştir.

Sekizinci bölüm kapsamında iklim değişikliğinin yerel etkileri ve Türkiye'de yerel yönetimlerin bu krize verdikleri cevaplar Korkmaz Yıldırım ve Murat Önder tarafından ele alınmıştır. Dokuzuncu bölümde ise F. Neval Genç afet yönetimi açısından yaşanan dönüşümü ve Türkiye'de dirençli şehirler oluşturmada yerel yönetimlerin rolünü ele almıştır. Onuncu bölümde ise son yirmi yılda Türkiye'de kentsel dönüşüm alanında gerçekleşen reformlar Mustafa Görün ve İsmail Kayar tarafından analiz edilmiştir.

Levent Memiş tarafından kaleme alınan "Türkiye'de Kentlerdeki Çevresel Sorunlara Yeni Çözüm Arayışları" başlıklı on birinci bölümde bir başka kriz alanı ve bu krizle mücadelede Türkiye'de uygulanan yaklaşımlar incelenmiştir. On ikinci bölümde ise Orhan Veli Alıcı ve Ertuğrul Selçuk Güldüler Türkiye'de su ve kanalizasyon idarelerinin tarihsel dönüşümünü ve yerel su politikalarını konu edinmiştir. Arzu Yılmaz Aslantürk tarafından hazırlanan on üçüncü bölümde ise çevreci belediyecilik yaklaşımı ve sıfır atık uygulamaları ele alınmıştır.

Menaf Turan tarafından hazırlanan on dördüncü bölüm kentsel yoksullukla mücadele bağlamında Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya koyduğu çalışmalara odaklanmıştır. On beşinci bölümde Sefa Usta tarafından belediyeler açısından değişen gençlik hizmetleri konu edilirken Onur Kulaç ve Mısra Çiğercioğlu Öztepe'nin hazırladığı on altıncı bölümde ise geçmişten günümüzde Türkiye'deki çocuk dostu yerel uygulamalar derlenmiştir. On yedinci bölümde Oğuzhan Erdoğan halka yakın ve hemşehri odaklı belediyecilik yaklaşımını farklı örnekler üzerinden ele alarak değişen ve gelişen vatandaş odaklı belediyeciliği incelemiştir. On sekizinci bölümde bu yaklaşımın bir diğer uzantısı sayılabilecek yerel yönetimlerde katılımın boyutları ve kent konseyleri uygulamaları Mustafa Kocaoğlu tarafından değerlendirilmiştir. Kitabın son bölümünde ise İbrahim Efe son yılların önemli bir başlığına dönüşen göç politikalarını yerel düzeyde analiz etmiştir.

Medeniyetin bir tasavvuru olarak gelişen şehir hayatının günden güne değiştiği ve geliştiği günümüzde bu kitap kentsel alanların biçimlenmesinde başat aktör olan yerel yönetimlerin son yirmi yılda yaşadıkları dönüşümün temel referans

noktaları olan reform hareketlerini dönemsel olarak incelemiştir. Yasal ve idari reformlar kadar değişen kentsel ihtiyaçlar ve vatandaş talepleri de hizmet başlıklarını değiştirmektedir. Bu gerekçeyle *2000’li Yıllarda Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Reform* başlıklı bu kitap akademik bilginin yanı sıra uygulama deneyimlerini de kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Dolayısıyla bu kitabın başta akademisyenler ve yerel yöneticiler olmak üzere tüm yerel aktörler ve paydaşlara faydalı olması ümit edilmektedir.

Nebi Miş
Cenay Babaoğlu

2000'Lİ YILLARDA YEREL YÖNETİMLERDE REFORM, UYGULAMA VE POLİTİKALARI BELİRLEYEN UNSURLAR

NEBİ MİŞ*

2000'lerde yerel yönetimlerde reform, politika ve uygulamaların dinamiğini belirleyen birçok konu başlığından bahsedilebilir. Bu konuları en genel anlamda dört farklı temada sınıflandırmak mümkündür. İlki 1980'lerde başlayıp 1990'larda yoğunlaşan ve 2000'lere gelindiğinde sonuçları her alanda ortaya çıkan dünyadaki değişim sürecidir. İkincisi dünyadaki bu değişim ve dönüşümün Türkiye'yi de etkilemesi ve değişim ihtiyacının ertelenemez bir zorunluluk haline gelmesidir. Bir diğeri dünyadaki değişimi gören, Türkiye'deki değişim ihtiyacının farkında olan ve bunu karşılayıp yürütebilecek yeni bir iktidarın yönetime gelmesidir. Sonuncusu ise 2002'de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) hem liderlik hem de kadro olarak yerel yönetimlerden gelmesi, dünyanın en büyük metropollerinden biri olan İstanbul'da yerel yönetimin sorunları, çözüm süreçleri ve reform gerekliliğini deneyimlemiş olmalarıdır.

Milenyuma girildiği dönemde dünyanın her alanda değişimden geçtiğini söylemek moda haline gelmiş bir fenomendi. Siyasal, toplumsal, ekonomik, teknolojik ve kültürel alanlarda yaşanan değişim anlamlandırılmaya çalışılırken küreselleşmenin bu değişim üzerindeki etkisi de farklı yaklaşımlarla ortaya konulmaktaydı.¹ 1980'lerde ekonomide liberal yaklaşım öne çıkmış, devletin ekonomideki rolünü azaltmaya dönük görüşler ağırlık kazanmıştır. Kamu yönetimleri, bürokrasinin hantallığı ve verimsizliği üzerinden eleştirilirken özel sektörde işe yarayan ekip çalışması, kurumsal öğrenme, bireysel inisiyatif alma, etkinlik ve verimlilik gibi

* Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

¹ Antony Giddens, *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*, (Alfa, İstanbul: 2000).

yönetim unsurlarının devlete de taşınması gerekliliği giderek daha çok vurgulanmaktaydı.² Bu tartışmada özel sektörün rekabet gücü, yeniliklere açıklığı, teknolojik gelişmelere hızlı adaptasyonu, esnekliği ve sonuç odaklılığı gibi değişkenler verimliliği artıran dinamikler olarak sıralanırken kamu yönetiminin reforme edilmesinde bu özelliklerden yararlanılması düşüncesi de giderek kabul gördü.³ Dolayısıyla yeni kamu yönetimi ve düşüncesinin oluşmasında küresel gelişmeler etkili olurken bu değişim dinamiklerinin her alandaki belirleyiciliği devletin rolünün nasıl olması gerektiğine yönelik anlayış ve tutumları da etkilemiştir.

21. yüzyılın yeni kamu yönetimi vizyonunda, bir önceki yüzyılın sonlarına doğru yaşanan değişimin hızı katlanarak artmış; Soğuk Savaş'ın sonlanmasıyla da devlet yönetiminde ideolojik belirleyiciliğin tahakkümü azalırken demokrasi ve piyasa ekonomisi üzerinden yürüyen tartışmalar kamu yönetiminin kodlarını değişime zorlamıştır. Eski düzenin aşındığı yenisinin henüz ortaya çıkmadığı söz konusu dönemde yeni düzenin ne olması gerektiğine yönelik arayışlar her alanda olduğu gibi devletlerin kamu yönetim zihniyet ve yapılarını da etkilemiştir. Yeni yüzyılın kamu yönetiminin değişim yönelimi eski uygulamalardan kaynaklanan sorunları aşabilecek ve yerine konulacak uygulamaların da çözüm olabileceği bir yaklaşımla belirli temalar etrafında ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir, etkili, verimli, öngörülebilir ve esnek olmasına yönelik vurgular ağırlık kazanırken uygulamanın nasıl olması gerektiğine dair paradigmlar da şekillenmeye başlamıştır.⁴ Uygulamada ise piyasa koşullarının göz önünde bulundurulduğu, sivil toplumun yönetim süreçlerine katkısının artırıldığı, yerel ve yerinden yönetim araçlarının öne çıkarıldığı, bilgi teknolojilerinden azami derece faydalanıldığı, organizasyon yapılarının yetki devrine imkan verecek şekilde yatay bir düzlemde sadeleştirildiği, toplumsal talep, beklenti ve eleştirilerin dikkate alındığı ve en nihayetinde bilgi edinmeye dayalı hesap verilebilirliğin geliştirildiği bir kamu yönetim modeli için düzenlemelere gidilmiştir.⁵

² Owen Hughes, *Public Management and Public Administration: An Introduction*, (Palgrave Mcmillan, New York: 2003).

³ Mehmet Zahid Sobacı, *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, (Dora Yayınevi: Bursa: 2014).

⁴ Christopher Pollitt, "Clarifying Convergence, Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", *Public Management Review*, Cilt: 4, Sayı: 1, (2002), s. 471-492.

⁵ Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Dora Yayınları, Bursa: 2015); Jan Erik Lane, *New Public Management*, (Routledge, Londra: 2000).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörde başarılı olmuş uygulamalardan yararlanma süreci öncelikle gelişmiş ülkelerde hızla yaygınlaşmış, ardından diğer ülkeler bu örnekleri adapte etmeye başlamışlardır.⁶ İnsan kaynakları yönetimi, stratejik yönetim ve planlama, performans yönetimi, ekip çalışması ve toplam kalite yönetimi gibi özel sektör yönetim teknikleri bu bağlamda hızla kamu yönetimine transfer edilmiştir.⁷ Kamuda demokratik bir yönetişime dayanan katılım, küçük ölçekli yapılarla geliştirilen etkileşim, müzakereye dayanan sonuç odaklılık ve birlikte üretme gibi ilkelere başvurulmuştur. Ayrıca kamu görevlilerini performans ve sonuçlar bakımından sorumlu tutacak ilkeler hayata geçirilmiştir.

Türkiye özelinde ise 1980'lerde özellikle piyasa ekonomisinin gelişmesi ve ülkenin dışa dönük açılımı gibi değişimler başka alanlardaki dönüşüm ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır. Değişim ve serbestleşme gibi tartışmalar devletin yeniden yapılandırılmasını da gündeme getirmiş ancak 1990'lardaki yönetim krizleri, siyasi alanın parçalanması ve koalisyon hükümetlerinin değişim ve dönüşümün nasıl yapılması gerektiğine dair ortak politikalar üzerinde uzlaşamamaları bu konularda gerekli adımların atılmasını engellenmiştir. Bu anlamda 1990'lar Türkiye için her alanda "kayıp yıllar" olmuştur. Tutarsız koalisyonların ortaya çıkardığı siyasi istikrarsızlıklar kamu yönetimini de olumsuz etkilemiştir. Dönemin hükümetleri gerekli olan reformu hayata geçirmek bir yana devletin yönetim kademelerinin koalisyon ortakları arasında pay edilmesi, açık olan pozisyonlar için yeni kurum ve bakanlıkların ihdas edilmesi gibi uygulamalarla devleti tamamen hantallaştırmış ve verimsizleştirmiştir. Özellikle siyaset ve bürokrasi arasındaki güç paylaşımı savaşlarından bürokrasinin galip çıkması politika belirleme süreçlerini kendi lehine tıkamasını da beraberinde getirmiştir.⁸ Siyasetin vesayetçi anlayış ve yapılar tarafından desteklenen bürokrasi eliyle sömürgeleştirilmesi ise siyasi iradenin kamu yönetimindeki değişim çabalarını engellemiştir.

2000'lerin başında Türkiye'nin kamu yönetiminin sorunlarına ilişkin yapılan siyasi tespitlerde ve akademik literatürde öne çıkan konular birbirini tekrar eder mahiyettedir.⁹ Ön plana çıkan sorunların başında kamu idaresinin aşırı büyüme-

⁶ Ali Farazmand, *Administrative Reform in Developing Nations*, (Praeger Publishers, Westport: 2002).

⁷ David Osborne ve Ted Gaebler, *Reinventing Government-How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, (PT Pustaka Binaman Pressindo, Cakarta: 1992).

⁸ Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, (Alfa Yayınları, İstanbul: 2017).

⁹ Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, (Başbakanlık, Ankara: 2003); *Kamu Reformu Araştırması*, (TÜSİAD Yayınları, İstanbul: 2002).

si ve merkezileşmesi gelmektedir. Bir bütün olarak kamu yönetiminin sorunları kaynakların verimli kullanılmasını engellemiş, bütçe açığını büyütmüş, kamu personelinin iş yapma performansını verimsizleştirmiş ve en nihayetinde denetim mekanizmalarının işlevsizliğinden dolayı yozlaşma ve yolsuzlukları artırmıştır. Kamu yönetiminin kronikleşen sorunları aynı zamanda siyasi iradenin aldığı kararların uygulanamamasına ve alacağı kararlarda önüne vizyon koyamamasına, stratejik kararların neler olması gerektiğinin tespit edilememesine, halkın devlet ve kurumlara güveninin zedelenmesine neden olmuştur.

1980'lerden 2000'lere kadar iktidara talip olan ya da iktidara gelen siyasi partiler kamu yönetimindeki bu sorunların farkındadır. Seçim beyannameleri ve vaatlerinde kamu yönetiminde reform yapacaklarını açıklamışlardır. Ancak statükodan beslenen vesayetçi yapıların direnci, bürokrasinin siyasal iradenin alacağı kararları sabote etmesi, siyasi partilerin tek başına iktidara gelememeleri ve hükümetlerin ömrünün kısa sürmesi diğer alanlarda olduğu gibi kamu yönetiminde de reform yapılmasını engellemiştir. Siyasi partilerin kamu yönetiminin reformuna yönelik vaatleri, merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin günün şartları ve ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırılması üzerine odaklanmıştır.

Kamu yönetimi bir bütün olarak ele alındığında merkezi idaredeki sorunların benzerleri yerel yönetimleri de etkilemiştir. Yerel yönetimler, kamu yönetiminin en önde gelen birimleridir. Yeni kamu yönetimi anlayışı aynı zamanda yerel yönetimlerin de yeniden yapılandırılmasını ve reformunu gerekli kılar.¹⁰ Bu bağlamda 2000'lerin başında Türk kamu yönetimi reformunun önemli başlıklarından biri "yerel yönetimler reformu" olmuştur. Kamu hizmetlerinin sunumunda 2000'lere geldiğinde yerel yönetimlerin payı ve statüsü artmış; yıllar içerisinde ülke nüfusunun giderek şehirleştiği bir durumda, yerel yönetimler üzerindeki vesayet ve yetersiz kaynaklar sorunları daha da büyütülmüştür. Türkiye'de 1965'te kentlerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı yüzde 34,4'tür. Bu oran 1970'te yüzde 38,5'e; 1980'de yüzde 43,9'a; 1990'de yüzde 59'a; 2000'de yüzde 64,9'a; 2007'de yüzde 70,5'e ve 2014'te ise yüzde 91,8'e ulaşmıştır. Türkiye'de il ve ilçe merkezlerinde yaşayanların oranı 2022'de yüzde 93,4; belde ve köylerde yaşayanların oranı ise yüzde 6,6'dır. Bu verilerin daha ilginç olanı ise 2022 itibarıyla Türkiye nüfusunun yarısının on bir metropolde yaşamasıdır.¹¹

¹⁰ Cenay Babaoğlu, Oğuzhan Erdoğan ve Levent Memiş, *Yerel Yönetimlerde Yenilikçi Yaklaşımlar*, (Orion Kitapevi, Ankara: 2021).

¹¹ "Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2022", TÜİK, 6 Şubat 2023, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuc-lari-2022-49685>, (Erişim tarihi: 10 Şubat 2023).

Böyle bir durumdan hareket edildiğinde 2000'lerde kamu yönetimi reformunun en önemli sütunlarından birinin yerel yönetimler üzerine olması ertelenemez bir gerçeklikti. Bu gerçekliğin farkında olan Recep Tayyip Erdoğan yönetimindeki AK Parti'nin iktidara gelmesi bir anlamda değişim ve dönüşüm için bir fırsatı ortaya çıkardı. Merkezi idare ve yerel yönetim arasındaki uyumsuzluk ve çatışmalar, mevcut mevzuatın kısıtlılığı, kaynakların yerel yönetimler için yetersizliği, değişen şartlara uyumlu zihniyet dönüşümünü noktasında merkezi yönetim gönülsüzlüğü ve bürokrasisinin çıkardığı engeller gibi birçok faktör Erdoğan'ın İstanbul Büyükşehir Belediye başkanlığı döneminde karşılaştığı zorluklardı. Sorunlara kendi çözümünü pratik uygulamalarla üreten ve başarılı olan Erdoğan'ın yapacağını iyi bildiği konuların başında yerel yönetimlere ilişkin atılacak adımlar gelmekteydi. Dolayısıyla değişim ve dönüşümü başarılı bir model olarak İstanbul'da uyguladığı sisteme bakarak gerçekleştirilebilirdi.

AK PARTİ'NİN İKTİDARA GELDİĞİ DÖNEMDE REFORM GÜNDEMİ

Türkiye'de 2002 seçimlerine gidildiği dönemde toplum, siyaset kurumunun gerekli olan değişimi gerçekleştirememesi ve tekrar eden krizlerden yorulmuştur. Dünyadaki değişim ve dönüşüm Türkiye özelinde sadece tartışmalarda kalmış ve bir türlü gerekli olan yapısal reformlar hayata geçirilememiştir. Dünya değişirken Türkiye enerjisini iç kırılğanlıklara ve çekişmelere harcamıştır. Devlet kurumlarında ve yönetiminde yapısal sorunlar sürekli ertelendiği ya da vaat edilip gerçekleştirilemediği için toplum siyasete yönelik alternatif arayışına girmiştir. Mevcut siyasal partilere yönelik güvensizlik had safhadaydı. Siyasal meşruiyet krizi giderek derinleşmiş, devletin yönetilebilirlik sorununu aşabilecek siyasi yapı ve liderlerin ortaya çıkma beklentisi bariz şekilde hissedilmiştir. Değişime yönelik toplumsal talepler sadece siyasi partilerle ilgili değil aynı zamanda iktidara gelecek partinin devleti yeniden yapılandırması ve kronikleşmiş sorunları da çözmesi beklentisini içermiştir.¹²

3 Kasım 2002 seçimlerinde kuruluşunun üzerinden 14 ay gibi kısa bir süre geçmesine rağmen AK Parti girdiği ilk seçimlerde yüzde 34,2 oy oranı ile tek başına iktidara geldi. Seçmen parlamentoya sadece iki parti gönderdi. Geçmişin devlet ve yönetim krizlerinin sorumlusu olarak gördüğü partileri de tasfiye etti. Toplumun yeni

¹² Nebi Miş, "AK Partili Yıllar (2002-2014)", *Türkiye Cumhuriyeti Siyasi Tarihi*, ed. Muhittin Ataman, (Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir: 2015).

iktidardan beklentisi demokratik reformların yapılması, özgürlüklerin önündeki engellerin kaldırılması, siyasi istikrarla yönetilebilirlik krizinin aşılması, devlet kurumlarının verimli bir şekilde işleyişine yönelik restorasyon sürecinin başlatılması, halkın her alanda birikmiş sorunlarının çözülmesi, ekonomik krizlerin sonlanması, vesayetle mücadele edilmesi, bürokrasinin işletilmesi, yozlaşma ve yolsuzlukla mücadelenin etkili bir şekilde yapılması gibi başlıklarda yoğunlaşmıştı. Kısaca devlet ve kurumların yapılacak reformlarla restorasyonu acil olarak gerçekleştirilmeliydi. Kamu ve yerel yönetimlerde reform da bu başlıklar içerisinde öncelikli sıraya sahipti.

AK Parti'nin 2002'de iktidara gelmesinin ardından başarılı olabilmesi için ülkenin mevcut sorunlarını çözmesi, toplumsal beklenti ve taleplere cevap üretmesi gerekmektedir. Bu bağlamda 1990'lardaki hükümetlerin yanlışlarına düşmemesi ve toplumsal destek ve meşruiyetini koruması önemliydi. Bunu sağlamanın yolu toplumun önüne bir değişim ve dönüşüm programı koymaktan geçiyordu. Geçmiş hükümetlerin ortaya koydukları hedef, vaat ve programları gerçekleştirememelerinin en önemli sebeplerinden biri bürokrasinin değişime direnmesi, siyasi iradenin aldığı kararları uygulamada gönülsüz davranması ya da yapacakları zamana yayarak etkisizleştiriyordu.¹³

AK Parti 2002 seçim beyannameğinde “yönetimin yeniden yapılandırılması”-na geniş yer ayırdı.¹⁴ Bu başlıkta halkın temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanan mevcut devlet yapısının merkezîyetçi ve katı hiyerarşik yapıda, toplumsal denetim ve katılıma kapalı, kırtasiyecî, şekilci, verimsiz, hantal ve yolsuzluğa açık ve siyaseti yozlaştıran yönüne dikkat çekti. AK Parti iktidara gelmesi durumunda hangi reformları yapacağını ayrıntılı olarak bir yol haritasına bağlı şekilde vaatlerinde sıraladı. Merkezi idare ve yerel yönetimlerin reformuna niçin ihtiyaç duyulduğunu, dünyadaki değişime atıf yaparak ve Türkiye'nin içinde bulunduğu sorunları tek tek sıralayarak gerekçelendirdi.

AK Parti reform vaadinde devletin değişen rolünü tanımlamış ve yapacağı reformların çerçevesini “devletin, doğrudan müdahale ve üretim yapmasından çok, politika oluşturma, kaynak üretme, standart koyma ve denetim yapma” kriterleriyle açıklamıştır. Bu kriterleri sayarken 21. Yüzyılın demokratik devletinin özellikleri olan “yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, katılımcılık, öngörülebilirlik ve şeffaflık” unsurlarına da atıf yapmıştır. Beynamede kamu yönetimi sisteminin çağdaş yönetim anlayışına uygun bir şekilde dönüştürülmesi kararlılığı vurgulan-

¹³ Nebi Miş ve Ali Aslan, *AK Parti'nin 15 Yılı*, (SETA Yayınları, İstanbul: 2018).

¹⁴ “AK Parti 2002 Seçim Beyannameği”, AK Parti, <https://www.akparti.org.tr/media/318780/3-kasim-2002-genel-secimler-secim-beyannamegi-sayfalar.pdf>, (Erişim tarihi: 16 Şubat 2023), s. 23.

dıktan sonra dönüşüm başlıkları sayılmıştır. Bu bağlamda “merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapıların aşılması”, “toplumsal denetim ve katılımın artırılması”, “kırıtasıyecilik, şekilcilik ve verimsizliğin azaltılması”, “örgütsel büyüme ve hantallığın giderilmesi” ve “kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi” başlıklarının altına bu dönüşümün nasıl ve hangi kriterlere göre yapılacağı izah edilmiştir.¹⁵

Merkezi idare reformu ile eş zamanlı olarak yerel yönetim reformunun da yapılması gerektiği “kamu hizmetlerine katılım ve iş birliği yerel yönetimlerden başlar. Katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkeleri doğrultusunda, yeni kamu yönetimi anlayışlarını mahalli idareler alanına taşımak zorunlu hale gelmiştir” tespitiyle ifade edilmiştir. Yapılacak düzenlemenin “merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine göre” yapılacağı vurgulanmıştır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik atılacak adımlarda “idarenin bütünlüğü ilkesine” uygun olarak “merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesini kuracak, aralarında koordinasyonu tam olarak sağlayacak” adımların atılmasını, hem belediyelere yönelik reformlar hem de il özel idaresinin yeniden yapılandırılması üzerinden sıralanmıştır.¹⁶

Türkiye'nin modernleşme tarihinde devletin yönetiminde söz sahibi aktörün liderlik becerisine göre reformların yoğunlaştığı dönemler vardır. Osmanlı modernleşmesi devletin yeniden yapılandırılmasını önceleyen reformlarla ilerler ve şekillenir. III. Selim ile hızlanan reformlar, II. Mahmut ile bir üst seviyeye çıkar. Bu iki padişah Tanzimat dönemi reformlarının hazırlayıcısı olarak anılır. Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde devlet kurumlarını yeniden yapılandıran reformlar, modern Türkiye Cumhuriyeti'ne giden yolu inşa eder. Türkiye'nin reform tarihinin köklü bir geçmişi vardır. Bu bağlamda Osmanlı ve Cumhuriyet reformları birinin devamı ve tamamlayıcısıdır.

Türkiye siyasi hayatında reform çabaları hiç eksik olmasa da dönem dönem kesintiye uğramış hatta hedeflenen sonuçlar çoğu zaman eksik kalmıştır. Reformların başarılı olabilmesi için güçlü bir liderlikle desteklenen siyasi irade şarttır. Reformların korunabilmesi ve kurumsallaşarak devam edebilmesi için aynı zamanda uzun dönemli bir mücadele de gereklidir. Ortaya çıkan kazanımları korumak için de yeni reformlara başvurmak ve reform sürecini dinamik tutmak şarttır. Çünkü müesses nizamın devamında çıkarı olan yapılar değişime karşı direnç gösterirler. Yapılan değişiklikleri etkisizleştirmek ve değişim süreçlerini akamete uğratmak

¹⁵ “AK Parti 2002 Seçim Beyannamesi”, s. 23-30.

¹⁶ “AK Parti 2002 Seçim Beyannamesi”, s. 30-32.

için uygulama pratiklerini yavaşlatırlar. Değişim dönemlerinin yürütücüsü olan siyasi liderlerin toplumsal destek ve meşruiyeti yüksek olması gerekir. Aynı zamanda toplumsal destek devam ederken siyasi istikrarın da sürekliliği önemlidir. Örneğin yakın döneme bakıldığında 1980'lerde Anavatan Partisi (ANAP) iktidarı döneminde Turgut Özal'ın değişimci ve reformcu çabaları 1990'larda devam ettirilememiştir. Çünkü statükodan beslenen vesayetçi yapılara karşı güçlü siyasi liderlikle desteklenen istikrarlı yönetimler iş başına gelememiştir. Dolayısıyla değişimi yönetmek liderlik becerisiyle doğrudan ilişkilidir.¹⁷

AK Parti'nin uzun dönem iktidarda kalmasını mümkün kılan birçok konu başlığını alt alta sıralamak mümkündür. Seçildiği dönemin konjonktürünü iyi okuyarak siyaset üretmesi, iktidar pratiklerini geniş taban eğilimlerine göre şekillendirmesi, farklı grup çıkarlarını uzlaştırabilmesi, sosyal politikalarda gösterdiği başarı, hizmet, icraat ve kalkınma başlıklarındaki yüksek performansı, siyasi mücadeleyle desteklenen kriz çözme becerisi, hak ve özgürlükler konusunda attığı demokratik adımlar ve başarılı dış politika pratikleri bir çırpıda sayılabilir. Ancak tüm bunların ötesinde reform siyasetinden vazgeçmemesi zikredilen unsurların tamamından daha önemlidir. Dünyadaki ve Türkiye'deki değişimlere ve günün gerektirdiği yeni ihtiyaçlara göre AK Parti iktidara geldiği günden itibaren her alanda reform siyasetini önclemiştir.¹⁸ İlk iktidar döneminde karşısına çıkan direnç siyasetlerini etkisizleştirmek için Avrupa Birliği uyum sürecini bir kaldıraç olarak görmüştür.¹⁹ Aynı zamanda sorun çözme politikasının bir parçası olarak da değişimleri sürekli gündemde tutmayı bir siyaset tarzı olarak benimsemiştir. Bu değişim ve dönüşümün gerçekleştirilebilmesinin en önemli şartı siyasi iradedir. Erdoğan'ın karizmatik siyasi liderliği bu konuda kolaylaştırıcı bir işlev görmüştür.

2000'Lİ YILLARDA YEREL YÖNETİM REFORMLARINI İNŞA EDEN GELENEK

Bu kitabın konusu olan 2000'lerde yerel yönetimlerde reformdan bahsedildiğinde aslında AK Parti'li ya da Erdoğanlı yıllardan söz etmiş oluyoruz. Yerel yönetimler-

¹⁷ Nebi Miş, "Değişimi Yönetmek", *Kriter*, Yıl: 5, Sayı: 52, (2020).

¹⁸ Nebi Miş, "Türk Siyasetinde AK Parti Gerçekliği", *Kriter*, Yıl: 5, Sayı: 56, (2021); Nebi Miş, "AK Parti'nin Dönü Bugünü ve Geleceği", *Kriter*, Yıl: 7, Sayı: 70, (2022).

¹⁹ Kemal İnat, "Türkiye'nin Dönüşümünde Avrupa Birliği'nin Etkisi", *Dönüşüm Sürecinde Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar*, ed. Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al, (Alfa, İstanbul: 2007), s. 97-120; Ergun Özbudun ve William Hale, *Türkiye'de İslamcılık, Demokrasi ve Liberalizm: AKP Olayı*, (Doğan Kitap, İstanbul: 2010).

değişim, dönüşüm, uygulama pratikleri ve politikaları ile ilgili süreçler analiz edildiğinde AK Parti belediyciliğini merkeze almak gerekmektedir. AK Parti belediyciliğinin kökleri Milli Görüş belediyciliğine dayanmaktadır. Milli Görüş belediyciliğinde yerel yönetimlerde başarılı olan siyasi aktör ya da yöneticilerin birçoğu AK Parti'nin kuruluşunda yer almış, iktidar dönemlerinde de siyaset ve bürokraside görev üstlenmişlerdir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi yönetimi sürecinde elde edilen tecrübe merkezi yönetime kolaylıkla aktarılmıştır. Dolayısıyla Recep Tayyip Erdoğan'ın başkanlığı döneminde İstanbul özelinde, sorun çözme pratikleri, belediycilik anlayışı, merkezi idare ile yaşanan sorunların bizzat uygulamada deneyimlenmesi, sonuç alınan hizmet siyaseti gibi başlıklarda ortaya çıkan tecrübe AK Parti'nin iktidarlara döneminde Türkiye'de yerel yönetimlerin dönüşümünde yol gösterici olacaktır.

Refah Parti'sinin (RP) 1995 genel seçimlerinde yüzde 21,4 oy oranına ulaşarak seçimlerden birinci çıkması, 1989 yerel seçimlerinde kısmen ve 1994'te ise büyük oranda gösterdiği başarının sonucudur. 1994 seçimlerinde RP; İstanbul, Ankara, Konya, Kayseri, Diyarbakır ve Erzurum gibi büyükşehirler başta olmak üzere yirmi sekiz ilde seçimleri kazanmıştır. İstanbul'da Recep Tayyip Erdoğan'ın seçimleri kazanması ise Türkiye siyasi hayatı açısından bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Erdoğan'ın belediye başkanlığı seçimlerinde geliştirdiği iletişim stratejisi ve sonrasında yürüttüğü “yönetim anlayışı, proje belediyciliği ve sosyal belediycilik” hem AK Parti'nin 3 Kasım 2002'de seçimleri tek başına kazanmasını hem de uzun dönem iktidarda kalmasını mümkün kılacak bir siyasi sermaye oluşturmuştur.²⁰

AK Parti ve Erdoğan tarz-ı siyasetinin kurucu dinamikleri, yerel yönetim tecrübesine ya da daha somut bir ifadeyle “Erdoğan belediyciliği” ne dayanmaktadır. AK Parti'nin kuruluşunun üzerinden on dört ay geçtikten sonra tek başına iktidara gelmesinde Erdoğan'ın İstanbul belediye yönetiminde gösterdiği başarı ve siyaset tarzının etkisi başat faktörlerden biridir. Bu dinamiklerin birçoğu aynı zamanda AK Parti'nin uzun dönemli iktidarını sürdürmesini mümkün kılmıştır. Bunlardan ilki, sistem ve devlet karşısında toplumun dezavantajlı gruplarını önceleyerek onların beklenti ve taleplerini siyasi alana taşıması ve sorunlarına çözüm üretecek adımları atmasıdır. Bu yaklaşımın temelinde Erdoğan'ın İstanbul Belediye Başkanlığına aday olduğunda öncelikle orta-alt gelir seviyesindeki yeni kentlilere ulaşması yatmaktadır. Diğer sistem partilerinin ihmal ettiği düşük gelirli sınıfları doğrudan muhatap alması ve onlarla yüz yüze iletişim stratejisi geliştirmesi ve kurduğu kampanya

²⁰ Nebi Miş, “İstanbul'un Seçimleri”, *Kriter*, Yıl: 3, Sayı: 32, (2019).

Kitap, Türkiye’de son yirmi yılda yerel yönetimler alanında gerçekleşen kurumsal reformları ele almak ve belediyecilik açısından öne çıkan yaklaşımları derlemek amacıyla hazırlanmıştır. Bu doğrultuda son dönemde meydana gelen dönüşüm süreçleri hem tarihsel hem de uygulama boyutlarıyla değerlendirilerek farklı yerel politika başlıkları altında değişen hizmet anlayışı çerçevesinde irdelenmiştir.

Kitabın odak noktasını 2000’lerin sonrasında yeni reform dönemi olarak kabul edilen son yirmi yıllık süreçte gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarını bütüncül bir bakış açısıyla ve alt başlıklar halinde ele almak oluşturmaktadır. On dokuz bölüm olarak kurulan eserde yasal altyapıdaki değişimler, örnek uygulamalar, çözüm önerileri ve yenilikçi yaklaşımlar farklı başlıklar altında yetkin isimlerce analiz edilmiştir. Hem teori hem de uygulama odaklı eserin bir referans kitabı olması, karar alım süreçlerine ve politika uygulamalarına katkı sunması hedeflenmiştir.

