



YEREL YÖNETİMLERDE REFORM VE 6360 SAYILI KANUN ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

DOÇ. DR. TUĞBA EROĞLU^{1*}

Giriş

Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinde yaşanan sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmeler, merkezi yönetimleri, halkın beklentilerini karşılamada, etkin ve verimli hizmet sunmalarında, görevlerini etkin bir biçimde gerçekleştirmelerinde yetersiz bırakmıştır. Artan kamu harcamaları, hantallaşan bürokrasi ve neo-liberal politikalar sonucunda devletin küçültülmesi gerekliliğini savunan yeni sağ anlayışı tüm dünyada etkisini göstermeye başlamıştır.

Yeni sağ anlayışına göre neo-liberal politikaların bir gereği olarak devlet, üretimin genel koşullarını sağlamalı ve anayasanın uygulanması işlevleriyle sınırlanmalıdır. Yeni Sağ anlayışı, devletin piyasadan elini çekmesini istemektedir. Bu anlayışta temel vurgu, piyasanın koşulsuz egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme

* Selçuk Üniversitesi İİBF Bölümü Öğretim Üyesi.

Yeni sağ anlayışına göre neo-liberal politikaların bir gereği olarak devlet, üretimin genel koşullarını sağlamalı ve anayasanın uygulanması işlevleriyle sınırlanmalıdır. Yeni Sağ anlayışı, devletin piyasadan elini çekmesini istemektedir.

ve deregülasyondur (Al 2002: 121). Bu bağlamda yaşanan değişimleri şu şekilde gruplandırmak mümkündür (Dinçer Yılmaz 2003: 21):

- Ekonomi teorisinde değişim
- Yönetim teorisinde değişim
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi

Bu gelişmeler, hizmette halka yakın olmanın önemini ortaya çıkarmış ve merkezi yönetimin bazı görevlerinin yerel yönetimlere devredilmesi gerekliliğine vurgu yapmıştır.

Yeni Sağ anlayışla birlikte yerel yönetim açısından ortaya çıkan gelişmeler şu şekilde özetlenebilir (Aksoy 1998: 12):

- Sunulması gereken yerel hizmetler ile gerçekleştirilmiş olanlar birbirinden ayrılmalıdır. Böylece, yerel

yönetimlere sadece hizmet gerekliliğinin belirlenmesi yetkisi bırakılırken, bunların yerine getirilmesinin doğrudan yerel yönetimler yerine, verimli kaynak kullanımı anlayışı ile özel sektör girişimciliğine bırakılması söz konusu olacaktır.

- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsuru ön planda olmalıdır.
- Vatandaş kavramından müşteri anlayışına geçişle birlikte hizmetten yararlananlardan karşılığı alınmalıdır.
- Yerel yönetim yapısal ve işlevsel olarak gözden geçirilerek yeniden yapılandırılmalıdır.

Bu gelişmelerle başlayan değişim hareketleri, Türkiye’de de piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalarla kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılmıştır. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de bu dönemdeki yeniden yapılanma kavramı kabul görmüş ve tartışılmaya başlanmıştır. 1990’lı yıllarda daha belirgin hale gelen bu tartışmalar ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacı, mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir zorunluluğun oluştuğunu ortaya çıkarmıştır (Dinçer Yılmaz 2003: 13-14).

Bu bağlamda, kamu yönetimi anlayışında piyasa araçları kullanılmakta ve sivil toplum kuruluşları ile bireylere geniş bir alan tanınmaktadır. Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşmakta, performansa ve kaliteye önem verilmektedir. Bilgi teknolojileri yönetimin bütün süreçlerine yayılmakta ve kullanılmaktadır. Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerekli kılmaktadır. Katılımın gelişmesi için gerekli mekanizmalar üzerinde durulmaktadır. Açık yönetim gereği herkesin bilgi edinme hakkı olduğu kabul edilmektedir. Yerelleşme ve yerel yönetimlere öne çıkarılmaktadır (Dinçer Yılmaz 2003: 30).

Yerel Yönetimlerde Reform

Dünyada yerel yönetim reformları 1970 ekonomik krizinin ardından Yeni Sağ anlayışı doğrultusunda belirlenen ve uluslararası kuruluşların öncülüğünde yaşama geçirilen yeniden yapılanma sürecinin önemli bir parçası olmuştur (Nacar 2005: 230).

Yerel yönetim olgusu, gelişmiş ülkelerde sanayi devriminin ortaya çıktığı ve modern anlamdaki yerel yönetim örgütlenmesinin hayata geçirildiği 18. ve 19. yüzyıllarda başlamış olup sosyo-ekonomik değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir. Ülkemizde yerel yönetimlerin geçmişi Osmanlı İmparatorluğu'na dayanmaktadır. 1854 yılında ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurularak başına bir Şehremini getirilmiş, 1857 yılında da Galata-Beyoğlu'nda "Altıncı Belediye-i Daire" kurulmuştur. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle il özel idareleri kurulmuştur. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanununda il özel idareleriyle ilgili temel hükümlere yer verilmiştir (Urhan 2008: 86-87; Yalçındağ 1991: 124). 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu ile köylere tüzel kişilik verilmiş ve köy organları geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu dönemde belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile anakentlerde iki kademeli belediyecilik yapısına geçilmiştir. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla il özel idareleriyle ilgili hükümler yeniden düzenlenmiştir. Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim MEHTAP (Merkezi Hükûmet Teşkilat Araştırma Projesi)'tir. Bu araştırmada, "Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir." sonucuna ulaşılmış; yerel yönetimlerin yapısal sorunları ile bu idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinin ayrı ayrı ele alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır (Urhan 2008: 87-88).

2003 yılından sonra yerel yönetimlerle ilgili reform sürecinde önemli adımlar atılmıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunları ile daha katılımcı ve daha demokratik yerel yönetimler hedeflenmiştir (Koçak Ekşi 2010: 303-304).

1950'lerden başlayarak kentlere iç göç akımı, tarımın köylü kesimi besleyememesinden dolayı çözülen nüfusun kentlerin ucuz işgücünü sağlması, kentli nüfusun hızla artmasına neden olmuştur.

Türkiye’de 2003-2010 döneminde yerel yönetimler ile ilgili reform çalışmalarının artmasında rol oynayan başlıca faktörler şu şekilde sıralanabilir (Apan 2011: 34-35):

- Yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olması, karar mekanizmasının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi, halkın seçtiklerini denetleme şansının daha fazla olması ve yine halkın karar ve uygulamalara katılımının merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerde daha olası olması nedeniyle yerel yönetimlerin demokrasiye kavramsal olarak daha yakın durduğu görüşü yaygındır.
- 1950’lerden başlayarak kentlere iç göç akımı, tarımın köylü kesimi besleyememesinden dolayı çözülen nüfusun kentlerin ucuz işgücünü sağlaması, kentli nüfusun hızla artmasına neden olmuştur. Belediyelerin bu artışa uygun kaynak, personel vb. olanaklarla donatılmaması yerel yönetimler reformunun önemli gerekçelerinden birisini oluşturmuştur.
- Yerel yönetimlerde seçilerek ya da atanma yoluyla görev yapan politik kişiliklerin devlet yönetiminde önemli görevler üstlenmesi de bu nedenler içinde yer almaktadır. Yerelden gelen politikacıların doğal olarak yerel yönetimlerin güçlenmesi yolunda reformist davrandıkları düşünülmektedir. Özellikle İstanbul Belediyesi ve İl Özel İdaresinde seçimle ya da atama ile görev alan çok sayıda milletvekili TBMM’de görev yapmış ve yapmaktadır. Merkez yerel çekişmesinde bu kişiler yereli tercih ederek yerel yönetimler reformunun gündeme getirilmesinde ve formüle edilmesinde önemli rol oynamışlardır.
- AB’ye üyelik süreci “yerellik”, “iyiyönetişim” ve “bölgesel politika” yaklaşımlarını yaygınlaştırmıştır. Bu yaklaşımlar kapsamında yerel yönetimler alanında reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir.
- Küreselleşme ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını ifade etmektedir. Kamu-özel ortaklığı, yerel yönetimlerin dış borç almasının kolaylaştırılması, ihale, borçlanma ve altyapı yatırımları açısından cazip bir pazar olması gibi yollar kullanılarak bu yayılmanın önündeki engeller daha kolay aşılmaktadır.
- Ülkenin sosyo-psikolojik yapısında meydana gelen değişiklikler de reformların nedenleri içerisinde yer almaktadır. Türk demokratik yaşamına yapılan askeri müdahalelerin de etkisiyle halkın siyasal tercihlerinde görülen değişimler yerel yönetimler seçimlerinde kendini göstermiştir. Siyasal partilerin yerel yönetimlere bakışının yerelleşmemiş olması yanında, seçmenin kendisinin bile kendini yönetirken merkezden atanan adaylara güven duyması merkez-yerel ilişkisinin belirleyici unsurlarından olmuştur.

- Reform düzenlemeleri özellikle il özel idarelerinin yapısında değişiklikler meydana getirmiştir. Bunların en önemlileri İl Genel Meclisi başkanının seçimle işbaşına gelmesi, toplantılarının her aya yayılması ve ihtisas komisyonlarının oluşturulmasıdır. Bu şekilde il özel idareleri esaslı bir değişikliğe tabi tutulmuştur.

Son yıllarda ülkemizde çıkarılan kanunlarla yerel yönetimlerde temel amaç, çeşitlenerek artan yerel ihtiyaçların etkin, zamanında ve yerinde giderilmesi esasına dayandırılmaktadır (Özer 2011: 23). Yeni kanunların verdiği geniş yetki ve imkânlarla rağmen, kültürel, ekonomik ve idari nedenlerle yerel yönetimlere doğrudan veya halk katılımı ile yurttaş denetiminin istenilen düzeyde olmadığı görülmektedir. Yerel iradenin harekete geçirilmesi için, yerel demokratik katılım araçlarının daha işlevsel kılınması gerekmektedir (Toprak Şataf 2009: 22).

Bu bağlamda yerel yönetim reformları yeni düzenlemelerinden çok ortaya çıkardığı ya da ortaya çıkması muhtemel sonuçlar bakımından tartışılmaktadır. Özellikle bu düzenlemeler içinde yer alan 6360 sayılı Kanun esas ve şekil bakımından oldukça tartışılan bir kanun olmuştur.

6360 Sayılı Kanunun Getirdikleri ve Yöneltilen Eleştiriler

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van sınırları il mülki sınırları olmak üzere, Büyükşehir belediyesi olmuştur. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları haline getirilmiştir. Bu illere 14 Mart 2013 tarih ve 6447 sayılı On Üç İlde büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Ordu ili de bu illere eklenmiştir. Bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona ermiş, köyler mahalle olmuş, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları

Yeni kanunların verdiği geniş yetki ve imkânlarla rağmen, kültürel, ekonomik ve idari nedenlerle yerel yönetimlere doğrudan veya halk katılımı ile yurttaş denetiminin istenilen düzeyde olmadığı görülmektedir.

ilçenin belediyesine katılmıştır. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği ile İstanbul ve Kocaeli'ndeki orman köyleri de dâhil köylerin tüzel kişiliği sona ermiştir (Özer 2013: 113). Yeni kanun ile birlikte (Özer 2013: 114-116; Taşdan Gül 2013: 109):

- Mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırı il sınırına genişletilmiştir.
- Nüfusu 750.000'in üzerinde olan illerin il belediyeleri, sınırları il mülki sınırları olmak üzere büyükşehir

belediyesine dönüştürülmüştür. 30 ilde tüzel kişiliği sona eren yerel yönetimler, 2014 yılında yapılacak ilk yerel yönetim seçimleriyle tüzel kişiliklerini kaybedeceklerdir.

- Büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin (orman köyleri dâhil) tüzel kişilikleri

kaldırılmıştır. Köyleri mahalleye dönüştürülen köylülerin, geçmişten beri kullandığı "mera, yaylak ve kışlak" gibi yerlerdeki hakları korunacaktır.

- Nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir.
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabilecek; yurtiçi ve yurtdışı

müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verebilecektir.

- Tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüşen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2000'in üzerindeki

belde belediyelerine, belediye meclisi kararı ile mahalle olarak katılmalarına imkan sağlamıştır.

- Büyükşehirlerde yeni bir ilçe kurulabilmesi için asgari 50.000 olan nüfus kriteri, 20.000'e çekilmiştir.
- Mahalle kurulabilmesi için nüfus kriteri en az 500 olarak belirlenmiştir.
- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin

yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya ve gerekli koordinasyonu sağlamaya yetkili kılınmıştır.

- Valiler tarafından il genel meclisi toplantı gündemine önerilen hususların meclisin ilk toplantısında ele

alınması sağlanmıştır.

- Kanunla özel idare genel sekreterinin encümenin doğal üyesi olması sağlanmıştır.
- Merkezi yönetimin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak; hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak,

kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Valinin başkanlık edeceği bu merkezlerin; kalkınma faaliyetlerini, kamu harcamalarını, kamu ve özel yatırımlarını yönlendirme, ili tanıtma, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etme ve yönetme, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının eşgüdümlü çalışmalarını sağlama ve denetleme görevi vardır

- Büyükşehir belediye başkanı tüm ili temsil eden seçilmiş organ olmaktadır. Bunun yanında, illerde yeni bir yönetsel birim olarak, tüzel kişiliği olan ve özel bütçeye sahip yatırım destek ve koordinasyon merkezleri kurulmaktadır.

Kanunda mevcut büyükşehir belediyesi modelinden hareket edilmiştir. 5216 sayılı kanundaki kent bütünlüğüne yönelik hizmetler büyükşehir belediyesine, diğer yerel nitelikli hizmetlerin ise ilçe belediyelerine bırakılması gibi hizmet bölüşümüne ilişkin düzenleme büyük oranda devam ettirilmiştir. Ayrıca hizmetin faydası ve ölçek ekonomisi bakımından bir değerlendirme yapıldığında birçok hizmetin ilçe belediyeleri yerine büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmesinin daha uygun olduğu ifade edilebilir. Bütünleşik kentsel alanlarda su, kanalizasyon, toplu taşıma gibi hizmetlerin faydası ilçeler temelinde parçalı bir görünüm arz etmeyecektir. Hizmet sunumunda bütün kentsel alanların ihtiyaçları, toplu halde ve birbirini destekleyecek şekilde göz önünde bulundurulmalıdır. Yeni kanunun getirdiği yenilikler bu çerçevede olumlu olarak değerlendirilebilir (Erbay 2013: 85).

Ancak kanun getirdiği yeniliklerden ziyade tartışmaları ile gündemde yer almıştır. Yukarıda da değinildiği gibi Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde (toplam 30 ilde) il özel idareleri kaldırılmıştır. Diğer yandan aynı kanun söz konusu illerdeki bütün köylerin ve beldelerin tüzel kişiliğini kaldırmış ve bunları bağlı buldukları ilçenin mahallesi haline dönüştürmüştür. Bu 30 ilde, il sınırları içinde kalan bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürmüştür. Kanuna göre yeni büyükşehir belediyeleri, merkez ilçede mevcut büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görev ve yetkilerini kullanmaya devam edecek, ancak ilin tüm sınırları içinde diğer belediye konusunda da esas yetkili olacaktır. İlde yer alan diğer ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ise, bugünkü büyükşehir büyükşehir sınırlarında yer alt kademe ilçe belediyelerinin sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklarla aynı olacaktır. Kanun ile beldeler ve

Türkiye’de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bir kanun, Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrasına aykırı olur. Türkiye’de il özel idaresi kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekmektedir.

köyler mahalleye dönüşmekte ve 150 yıldır var olan il özel yönetimleri kaldırılmaktadır (Gözler 2013; Taşdan Gül 2013: 108-109).

Anayasamıza göre Türkiye’de “il”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç çeşit mahalli idare bulunmaktadır. Bu üç çeşit mahalli idare ilgili mevzuatta “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olarak isimlendirilmektedir. Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrasında da “belediye” ve “köy” ismen geçmektedir. “İl özel idaresi” terimi anayasada geçmese de 127. maddenin ilk fıkrasında geçen “il” terimi ile kastedilen şey, bir mahalli idare olarak ildir. Türkiye’de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bir kanun, Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrasına aykırı olur. Türkiye’de il özel idaresi kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekmektedir. Bu illerde il özel idaresinin

kaldırılmasının Anayasa aykırı olmadığı, zira il özel idaresi denen idarelerin başka illerde bulunduğu, eğer Türkiye’de il özel idaresi denen kurum bütünüyle kaldırılırsa bunun Anayasaya aykırı olabileceği söylene de nerede bir il var ise, o il halkının “mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak” üzere idari ve mali özerkliğe sahip, karar organları o il halkı tarafından seçilerek oluşturulan bir il özel idaresinin kurulması anayasal bir zorunluluktur (Gözler 2013).

Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrasına göre köy tüzel kişiliğinin de anayasal temeli vardır. Bu fıkra “köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere” “karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişi” olması öngörülmektedir. Yeni kanun ile bu illerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bunlar mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Şehir merkezine yakın olup, aşırı şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitmiş ve fiilen bu şehrin mahallesi haline gelmiş bir köyün tüzel kişiliğini kanun koyucu kaldırıp, bunu o şehrin mahallesi haline dönüştürebilirse bu anayasaya aykırı olmaz. Bu zaten 5216 sayılı Kanunun geçici 2. maddesiyle yapılmıştı. Oysa yeni kanunda böyle bir düzenleme olmaksızın 30 ildeki

il sınırları içindeki bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırılmaktadır (Gözler 2013).

6360 sayılı kanun ile orman köyleri dâhil, köyler kaldırılmakta ve o köylerde yaşayan köylülerin hak ve imtiyazları devam ediyor denilmektedir. Ancak, kullanılan hak ve imtiyazlar o tüzel kişiliğe bağlı olarak vardır. O tüzel kişilik kalkmışsa, eğer elinizde de yalnızca kentlerin yönetim birimi olan belediyeler kalmışsa, orman köylülüğü tüzel kişiliği yoksa bu hak ve imtiyazlar hiç kimse tarafından kullanılamayacaktır. Diğer yandan köy tüzel kişiliğini kaldırmak demek; jandarma örgütlenmesine son vermek demektir. Yasal olarak belediye sınırları içinde güvenlik işlemleri polis örgütlenmesiyle gerçekleştirilirken, kırsal alanlarda güvenlik hizmetleri jandarma

örgütlenmesiyle gerçekleştirilmektedir. Bu kanun, büyükşehirleri bütün şehir yaptığından doğrudan doğruya güvenlik yönetimi üzerinde de böyle bir etki yaratmaktadır. Ancak ne kanunun gerekçesinde ne madde gerekçelerinde ne de kanunun değişiklik yapan hükümler bölümünde böyle bir düzenleme yer almamaktadır (Güler 2012: 7, 64).

Yeni kanun beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ilçe belediyesinin bir mahalli olmasını öngörmektedir. Oysa nerede bir belde var ise, orada bir belediyenin, yani belediye idaresinin olması anayasanın gereğidir. Anayasamız belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun, Anayasaya aykırıdır (Gözler 2013).

Kanun ile ilgili genel bir değerlendirme yapıldığında, kanun Türkiye'nin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na pek çok açıdan aykırıdır. Söz konusu şartın 5. maddesinde var olan "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan bir değişiklik yapılamaz" hükmü bulunmaktadır. Bu hükme aykırı olarak pek çok il özel idaresi, belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Görmez 2012).

6360 sayılı kanun ile orman köyleri dâhil, köyler kaldırılmakta ve o köylerde yaşayan köylülerin hak ve imtiyazları devam ediyor denilmektedir. Ancak, kullanılan hak ve imtiyazlar o tüzel kişiliğe bağlı olarak vardır.

Kanun ile ilgili genel bir değerlendirme yapıldığında, kanun Türkiye'nin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na pek çok açıdan aykırıdır.

Kanun ayrıca, hizmette halka yakınlık ilkesine de aykırı özellikler taşımaktadır. Şöyle ki büyükşehir yönetiminde gözetilen iki önemli amaç yerel hizmetlerin etkinliğinin artırılması ve yerel demokrasinin, katılımın artırılmasıdır. Oysa yeni düzenlemenin bu iki amaca uymadığı görülmektedir. Özellikle Konya, Antalya gibi bazı ilçelerinin merkeze uzaklığı 200 km'yi bulan ve bu ilçelere bağlı köylerin mahalle hâline getirilip büyükşehire bağlandığı yerlerde hizmetin etkinliğinin nasıl sağlanacağı gerçekten tartışılması gereken konulardan birisidir (Görmez 2012).

Yeni kanunla tartışılan bir başka husus, çoğu zaman aynı özellikleri gösteren bazı illerde il özel idaresi ve köyler varlıklarını sürdürürken büyükşehir olan illerde kaldırılmasıdır. Aynı şey belde belediyeleri için de geçerlidir. Diğer yandan valinin başkanlığında kurulan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi" merkezi idarenin temsilcisi olan valiyi güçlendirmektedir. Bu da tartışılan bir başka konudur. Düzenleme, bu haliyle yerelliğe aykırı bir nitelik taşımaktadır (Görmez 2012).

Genel olarak değerlendirildiğinde demokrasinin beşiği olarak nitelendirilen yerel yönetimler gerek katılım gerekse yerel halkın gereksinimlerinin etkin ve verimli bir şekilde karşılanabilmesi için en önemli aktörlerdir. Bu denli önemli işlevlere sahip olan yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmalarında da hassas bir şekilde davranmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Son on yılda gerçekleştirilen reform çalışmalarında yerel yönetimler ile ilgili olanlar ayrı bir yer tutmaktadır. Yurttaş odaklı bir yönetim anlayışının yaygınlaşmasında ve yerel demokrasinin güçlendirilmesinde yerel yönetim reformlarının önemi giderek artmaktadır. Özellikle son yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun da bu bağlamda en fazla tartışılan çalışmalardan bir tanesi olmuştur.

Yerel yönetimlerde reform yapılması bir gereklilik olmakla birlikte bu reformların neden ve nasıl yapıldığının gerekçelerini açıklanması da bir o kadar önemlidir. Oysa bu kanun metnine bakıldığı zaman yeni yönetim anlayışının ilkeleri gerekçelerde yer almasına rağmen ilgili maddelerde bu ilkelerin hayata geçirilmesi konusunda sıkıntılar olduğu görülmektedir. Ancak kanun her şeyden önce

anayasaya aykırılığı çerçevesinde çok tartışılmıştır. Anayasada tanımlanan yerel yönetimlerin herhangi bir anayasa değişikliği olmadan kanun ile ortadan kaldırılmış olması ciddi tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Diğer yandan etkin hizmet, hızlı hizmet, yerel halka yakınlık diye gerekçeler dile getirilirken Konya ve Antalya örneğinde olduğu gibi yüzölçümü fazla olan illerde Büyükşehir belediyesinin kaliteli, etkin ve hızlı hizmeti nasıl sağlayacağı merak edilmektedir. Her ne kadar parçalı hizmet yerine bütün hizmetin olumlu yanları üzerinde durulsa da bu kadar geniş bir coğrafi alana sahip illerde bu hizmetlerdeki bütünlüğün de nasıl sağlanacağı ayrıca merak edilmektedir.

Bir başka husus belediye başkanlarını Büyükşehirlerde tek söz sahibi yapar bir konuma getiren bu kanun ile her ne kadar yerellikten bahsediliyor olsa da sanki yerelde bir merkezileşmeye doğru gidişin de habercisi olabilir mi gibi birtakım endişeler de yaşanmaktadır.

Sonuç olarak, tüm bu itirazlar 6360 sayılı Kanun üzerinde 2014 yerel seçimlerinden sonraki uygulamalar ile birlikte daha çok tartışmaların yaşanacağını habercisidir. Ama aslolan bir yasal düzenlemede anayasa, o kanundan etkilenecek paydaşlar ve genel olarak toplumsal faydanın göz önüne alınması gerektiğidir.

Anayasada tanımlanan yerel yönetimlerin herhangi bir anayasa değişikliği olmadan kanun ile ortadan kaldırılmış olması ciddi tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Kaynaklar

AKSOY, A. Şinasi (1998), Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S. 1.

APAN, Ahmet (2011), Türk Mahalli İdareler Reformu: Yeni Düzenlemelerin Analizinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar, İdarecinin Sesi, Sayı: 146.

ARIKBOĞA, Erbay (2013), Geçmişten Geleceğe büyükşehir Belediye Modeli, Yerel Politikalar Dergisi, Sayı: 3.

DİNÇER, Ömer, YILMAZ Cevdet (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, TC. Başbakanlık, Ankara.

AYMAN Güler, Birgül (2012), bütünşehir Belediyesi TBMM Komisyon Konuşmaları, Ankara.

GÖRMEZ, Kemal Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html

GÖZLER, Kemal 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm

- KOÇAK, Süleyman Yaman, Ali Ekşi (2010), "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 21
- NACAR, Birsen (2005), Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme, Akdeniz İİBF Dergisi, (9).
- ÖZER, M. Akif (2011), Yerel Yönetimler Reformumuzun Reformu, İdarecinin Sesi, Sayı: 146.
- ÖZER, M. Akif (2013), Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri, Yerel Politikalar Dergisi, Sayı: 3.
- TAŞDAN, Nevzat, GÜL Hüseyin (2013), Kamu Yönetiminde Liderlik ve Kaymakamlık, Detay Yayıncılık, Ankara.
- TOPRAK, Düriye, ŞATAF Ceyda (2009), Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 1, Sayı: 1.
- URHAN, Vahide Feyza (2008), Türkiye'de Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, 2008.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1991), Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma, Amme İdaresi Dergisi, C: 24.