



YEREL YÖNETİMLER REFORMU NEREYE DOĞRU?¹

PROF. DR. M. AKİF ÇUKURÇAYIR*
DOÇ. DR. MEHMET AKİF ÖZER**
MÜCAHİT NAVRUZ***

Özet

Genel olarak Türk yerel yönetimlerinde reformun gerekçesi; merkezi idare ile yerel yönetimleri üniter bir yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile yerel yönetimlerin teşkilat, mali ve personel yapısını yeniden düzenlemek ve yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli düzenlemeleri yapmak olarak belirtilir. Böylesine önemli hedeflerin gerçekleşmesi reformun başarısı olarak kabul edilmektedir. Yeterli başarıya ulaşılmadığında ise reforma reform gündeme gelir. Bu çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerde son dönem reform çalışmaları 6360 sayılı yasa kapsamında “reforma reform” bakış açısıyla analiz edilmiştir. Yasanın Türk yerel yönetimler sistemine getirdikleri ve bu yasaya yönelik eleştiriler ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler

Yeniden Yapılandırma, Reform, Yerel Yönetimler, Büyükşehir Yönetimi, Yerel Demokrasi

Abstract

In general, the reason the Turkish local government reform is indicated to enhancement of coordination and division of labor based on central government

*Selçuk Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

** Gazi Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

*** Selçuk Üniversitesi SBE. Yüksek Lisans Öğrencisi

and local governments in a unitary structure, in accordance with the principle of the integrity of administration, to re-organize the structure of between central government and local governments, duties, powers, responsibilities and organization of local governments resources, financial and to make the necessary arrangements about personnel sharing and have a regular source of income for local governments. The success of such an important reform is regarded as the realization of the objectives. Reform of the reform comes into play when it is not achieved enough success. In this study, the recent local government reform process in Turkey has been analyzed from the perspective of "reform of the reform" under Law No. 6360. Its contributions to Turkish law system of local government and critical for this law are investigated in detail. In the context of local government reform in Turkey, Law No. 6360.

Keywords: *Restructuring, Reform, Local Government, Metropolitan Management, Local Democracy*

Giriş

Tarihsel sürece baktığımızda reform en küçük örgüt yapısından devlet olarak adlandırılan en büyük örgüt yapısına kadar, her zaman ihtiyaç duyulan bir olgu olmuştur (Koçer 1970: 7). Örgütler faaliyetlerinde iç ve dış çevreden sürekli alışveriş içindedirler. Bu örgütler; insanlardan, teknolojiden, yapılardan ve süreçlerden oluşmakta ve görevlerini başarmak ve kendilerini geliştirmek için yapısal/süreçsel sistemlerle etkileşmektedirler (Golembiewski 1996: 143). Bu süreçlerde yaşanan tıkanıklıkları ise reform ve yeniden yapılanma ile gidermeye çalışmakta ve eskiye göre daha etkin ve verimli olmaya çalışmaktadırlar.

Günümüzde örgütlerin reform ihtiyacı; özellikle bürokrasilerin yetersizlikleri, yenilik yapma ve esneklik gösterme konusundaki kısıtlamalar sonucu ortaya çıkan yeni örgütsel yapı arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu süreçte örgütsel yapının çok boyutlu olduğunun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Çünkü reform yaparken; kültür, strateji, eğitim, enformasyon sistemleri ve teknoloji gibi sistemlerin ayrı ayrı ve birlikte düşünülmesi oldukça önemlidir. Eğer örgütsel sistemin parçaları uyum içinde ele alınmazsa, parçalar kaçınılmaz olarak birbirine çarpacaktır. Sürecin yeniden tasarımında hareketli yapının bütünü dengelemesi gerekmektedir (Harvard Business Review 1999: 78).

Bu durum kamu yönetimi için de geçerlidir. Bu alanda kamu hizmetlerinden yararlananların sayılarının artması ve bunun sonucunda hizmetlerin genişlemesi, çeşitlenmesi, teknolojide, ihtiyaçlarda, koşullarda ve kamu hizmeti tercihlerinde

değişikliklerin olması (TODAİE 1972: 9), sürekli olarak yeniden yapılandırmayı ve reform yapmayı gerektirmekte ve dolayısıyla kamu sektörü için bu alanın dinamik kalmasına yol açmaktadır.

Literatürde kamu yönetiminde reform süreci, belli amaçlarla girilen plânlı ve bilinçli değiştirme hareketlerinden oluşmaktadır. Bunlar genellikle bürokrasinin dışından gelen ve var olan dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme sürecinden oluşmaktadır (Tutum 1994: 4-5). Bu süreçte; temsili demokrasi fikrinin etkin olduğu yaklaşımla, idari reform sürecinin, unsurlarının ve araçlarının diğer alanlarda görülen reform süreçlerinden farklı olduğu (Christensen-Legreid 2002: 13) yaklaşımı ön plana çıkabilmektedir.

Söz konusu reform sürecini ise iki temel ilke şekillendirmektedir. Bunlardan birincisi; reformun başarısı üzerine etkisi olan araçların seçimine dayalı, farklı etkileri olan, toplumsal ekonomiyi etkileyen ve hükümetlerce kullanılan araçlarla ilgilidir. Diğeri ise, son yıllarda kamu yönetiminin işletme yönetimi pratiğinin dönüşümüyle ve kamu politikaları üzerinde bu değişikliğin yaptığı etkilerle ilgilidir (Peters 2000: 35). Ülkemizde özellikle yerel yönetimlerde görülen reform çabaları, ikinci gruptaki ilkeler kapsamına girmektedir.

Bu açıdan bakıldığında tüm dünyada yönetimde reform çalışmaları 1980'lerin ortalarında başlayan uluslararası bir hareket olarak değerlendirilmektedir. Bu dönemde yönetim sürecine ve reformlara bütüncül ve geniş kapsamlı bir bakış açısı getirilmiştir. Reformun merkezinde; yönetim faaliyetlerinin genişlemesi ve birbirleriyle etkileşim içinde olan sosyo-ekonomik sorunların artması, bunun sonucunda kentsel - çevresel sorunların, enerji kıtlıklarının ve ekonomik kaynak sorunlarının olması yer almaktadır (Kearney vd. 2000: 537).

Kamu sektöründe reform sürecinin üzerinde durulması gereken en önemli özelliği, bölüşüm sürecinde yaşanan değişimden kaynaklanıyor olmasıdır. Sermaye artışları ve teknolojiye görülen büyük değişim ve gelişme, verimlilik artışlarını sağlamakta, bu durum ise getirilerin eşit olmayan bir biçimde bölüşülmesine yol açmakta (Şaylan 1994: 130), sonuçta toplumda dengesizlikler artmakta ve yeniden reformu gerektiren birçok sorun gündeme gelmektedir. Bu reform sürecinde ise temel amaç yönetimin verimliliğini artırmak olmaktadır. Özellikle bu alanda

Yönetimi reforma tabi tutma temel fonksiyonunda amaç, yaşanan krizden kurtulmak ve birikim sürecinin yeniden işlerliğini sağlamak olarak belirtilebilir.

lider ülke konumundaki ABD’de Roosevelt’in 1905’teki Keep Komisyonundan Reagan’ın 1982’deki Grace Komisyonuna kadar, hep başkanlar, reformlarla yönetimin verimliliğini ve etkinliğini artırmaya çalışmışlar, bu amaçla sürekli olarak yürütmenin gücünü çoğaltmışlardır (Ricucci 2001: 175). Ancak bu süreçte her zaman sorumluluk ilkesini korumayı da bilmişlerdir. Bu durum ABD’de uzun süredir yönetimde istikrarın sağlanmasının en önemli temel sebebi olarak gösterilmektedir.

Tüm bu hususlar dikkate alındığında ve hiçbir şekilde kamu sektörünün özellikle düzenleyici fonksiyonundan vazgeçilemeyeceği gerçeği karşısında, yönetimi reforma tabi tutma temel fonksiyonunda amaç, yaşanan krizden kurtulmak ve birikim sürecinin yeniden işlerliğini sağlamak olarak belirtilebilir. Ancak yaygınlaşan refah devleti uygulamaları krizlerin temel nedeni olarak görülüyorsa, bu reform sürecinin refah devletinin tasfiyesini gündeme getireceği de düşünülebilir (Şaylan 1995: 10). Bu gerçekler kapsamında düşünüldüğünde son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde ön plana çıkan yönetimde reform alanları; verimlilik artışı, ademi merkeziyetçilik, sorumluluk artışı, kaynak yönetiminin geliştirilmesi ve piyasa mekanizmasının hakim kılınması (Heeks 2001: 13-14) hususlarında yoğunlaşmaktadır.

Yerel Yönetimler Reformu ve Türkiye

21. yüzyılın ilk on yılı Türkiye’de özellikle yerel yönetimler için reform yılları olmuştur. Bu reform sürecinde her ne kadar AB’ye uyum çabaları etkili olsa da, Türk kamu yönetiminde yukarıda belirtilen reform saiklerinin de etkili olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerle ilgili reform sürecinde en önemli adım; 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile atılmıştır. Bu adımlarla; yerel yönetimler biraz daha güçlendirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyeçilik anlayışı hedeflenmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Bu kanunlarla daha katılımcı ve daha demokratik yerel yönetimler hedeflenmiştir (Koçak-Ekşi, 2010:303-304).

Türkiye’de bu reformlardan beklenenler; merkezi idare ile yerel yönetimleri üniter bir yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile yerel yönetimlerin teşkilat,

mali ve personel yapısını yeniden düzenlemek ve yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli düzenlemeleri yapmak (Sakal 2000: 136) olarak öngörülmüştür. Bu öngörülerin gerçekleşip gerçekleşmediğini reformların uygulanma süreci ortaya koyacaktır.

Türkiye’de en güncel şekliyle 2000’li yılların başından itibaren gündeme gelen reform önerileri, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırmak, idari vesayeti azaltıcı önlemler almak ve mali bakımdan bu yönetimleri güçlendirmek gibi temel amaçlarla dikkat çekmişti. Ancak bu bakış açısıyla reformların gerçekten yönetim sistemini rahatlatıp rahatlatmayacağı, kalkınma hızını artırıp artırmayacağı, hizmette etkinliği ve verimliliği sağlayıp sağlamayacağı (Ünüson 1994: 3) bilinemiyordu. Bunun için reformların uygulama sonuçlarına bakmak gerekiyor.

Reform öncesi ve reform sonrası uygulamaya baktığımızda Türk yerel yönetimlerinin hâlâ, halkın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretmediklerini görüyoruz. Bundan dolayı Türkiye’de yerel yönetim-ler konusunun, sadece yönetsel etkinlik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması gerekiyor. Çünkü yerel yönetim kurumlarının demokrasinin kökleşmesi ve aksaksız işlemesi bakımından önemli olan demokratik değerler ve uygulamalarla yakın ilişkisi var (Kalko 2010: 114).

Dolayısıyla yerel yönetimler reformunu; başlayan ve biten bir süreç olarak değil, sürekli devam eden, oluşturduğu dinamik ortamda eksikliklerini gören ve bunları gidermek için yasal, yönetsel, sürekli çözüm üreten ve bunu da uygulamaya aktaran bir süreç olarak görmek zorundayız.

“Reforma Reform” Sürecinde Yapılması Gerekenler

Son yıllarda Türkiye’de çıkarılan kanunlarla yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerde temel amaç çeşitlenerek artan yerel ihtiyaçların etkin, zamanında

Reform öncesi ve reform sonrası uygulamaya baktığımızda Türk yerel yönetimlerinin hâlâ, halkın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretmediklerini görüyoruz. Bundan dolayı Türkiye’de yerel yönetimler konusunun, sadece yönetsel etkinlik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması gerekiyor.

Uygulamada yerel yönetimlerin mali açıdan özerklikleri olmaksızın, kendilerine görev ve yetki devri yapılması bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü karar alma serbestisi olan bu idareler, almış oldukları kararları uygulayabilme gücünden yoksun olmaktadır.

ve yerinde giderilmesi esasına dayandırılrsa da, sonuçta merkezi otorite ile yerel otorite arasında giderek çoğalan bir yetki ve görev karmaşasının önüne geçilememiştir. Bu süreçte yerel yönetimlere görevler yüklenirken bu kuruluşların hizmetleri yürütme kapasiteleri dikkate alınmamakta ve bu konuda merkezi yönetim herhangi bir bütçe, ödenek, teknik eleman ve malzeme desteğinde de (Toprak-Şataf 2009: 21) bulunmamaktadır.

Reform sürecinde bu hususun göz ardı edilmesi, yerel yönetimlere yeterli mali kaynakların ayrılmamasıyla, gelişen Türkiye’de maalesef çoğu hizmet sunumunda yerel yönetimlerin yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde yeni reform kanunlarının verdiği çok geniş yetki ve imkânlarla rağmen, kültürel, iktisadi ve idari nedenlerle yerel yönetimlere doğrudan veya halk katılımı ile vatandaş denetiminin pratikte oldukça yetersiz seviyelerde kaldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin en önemli meşruiyet kaynakları durumunda olan

yerel iradenin harekete geçirilmesi için, yerel demokratik katılım araçlarının daha işlevsel olarak devreye sokulması gerekmektedir. Yerel katılımın artması, sosyal belediyeciliğin toplum tarafından daha fazla denetlenmesine imkân verecek yapının oluşturulmasını da getirecektir (Toprak-Şataf 2009: 22).

Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanununun getirdiği bir yenilik olarak kent konseyi doğrudan bir katılım mekanizması olarak düşünülmüş ve kent konseyinin kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi öngörülmüşse de, bu alanda uygulamada önemli sorunlar yaşanmaktadır. Kent konseyinin oluşumu, belediyeye yardımlarının neler olduğu ve nasıl sağlanacağı, kent konseyi kararlarının belediye meclisinin hangi ilk toplantısında gündeme alınacağı (Memişoğlu 2006: 118) konseylerin hukuki durumu, bu alanda ülke çapında bir örnek uygulamalar, kent konseyi oluşturmayan belediyelere uygulanacak yaptırım gibi kent konseylerinin etkin bir halk meclisi gibi çalışabilmesi için gereken ortamı sağlayacak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Uygulamada yerel yönetimlerin mali açıdan özerklikleri olmaksızın, kendilerine görev ve yetki devri yapılması bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü karar alma serbestisi olan bu idareler, almış oldukları kararları uygulayabilme gücünden yoksun olmaktadır (Ulusoy-Aldemir 2009: 281). Bu anlamda yerel yönetimler reformunu destekleyecek ve yerel özerkliği güçlendirecek Belediye Gelirleri Kanunu'nun bir an önce çıkarılması gerekmektedir.

Bunun yanında yerel yönetimleri, kadrolarıyla, atanmış ve seçilmiş personelinin nitelikleriyle, yönetim ve toplum anlayışlarıyla, sorumluluk ve bilinç düzeyleriyle, kaynaklarını ve yetkilerini toplum yararına kullanabilecek bir düzeye getirmek de şarttır. Bunun için sistemin tüm aktörleri sürekli ve sistemli olarak eğitilmelidir (Ökmen 2003: 137). Bu kapsamda yerel yönetimler eğitim akademileri kurulabilir.

Türkiye'de son dönem reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; merkeziyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin beklenen etkinliği sağlayabilmesi açısından önemlidir (Emini 2009: 41).

Yerel yönetimler reformunda ihmal edilmiş diğer bir alan da mahalle yönetimidir. 5393 sayılı Kanun mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi gibi işlemleri basitleştirmiş ve bu işlemler için belediye meclisi kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayını yeterli görmüştür. Belediyelerin imkânları ölçüsünde mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını karşılaması ve sorunlarını çözmesi öngörülmüştür. Ancak, belediyelerin bu görevi nasıl yerine getireceğine dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu alanda ayrıntılı ve yeni bir düzenleme yapılmalıdır.

Son yerel yönetimler reformu yönetim sistemine ihtisas komisyonlarını getirmiştir. 5393 sayılı Kanun, belediye meclisi üyelerinden üç ila beş kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen ihtisas komisyonlarının kurulmasını öngörmüştür. Halkın

Ancak burada dikkat çeken husus, komisyon toplantılarının değil, komisyon raporlarının halka açık olmasıdır. Yönetişim ilkesi gereği komisyon toplantılarının da halka açık olması için düzenleme yapılmalıdır.

denetimine işlerlik kazandırmak amacıyla komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedeli ödenmesi karşılığında verilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak burada dikkat çeken husus, komisyon toplantılarının değil, komisyon raporlarının halka açık olmasıdır. Yönetişim ilkesi gereği komisyon toplantılarının da halka açık olması için düzenleme yapılmalıdır.

Diğer bir olumsuzluk da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü denetim komisyonları ile ilgili yaşanmaktadır. Kanunda denetim komisyonun, belediye birimlerinden ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmesi ve bu isteklerin gecikmeksizin yerine getirilmesi karara bağlanmıştır. Ancak Kanunda geçen "gecikmeksizin" ifadesiyle ne kadar bir sürenin kastedildiği belirtilmemiştir. Bu sürenin sınırları çizilmelidir.

Bunun yanında uygulamada belediye meclis üyelerinin denetim komisyonunda etkin hizmet sunamadıkları, birçok belediye meclisi üyesinin denetim komisyonunda çalışabilecek niteliklere sahip olmadığı, bu yüzden dışarıdan hizmet alımı yoluna gittikleri görülmektedir. Bu durum belediye hesaplarının dış denetçilerle denetlendirilmesine yol açmakta ve böylelikle çıkar grupları için bir suistimal alanı oluşmaktadır.

5393 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biri de kentsel dönüşüm ve gelişim alanı uygulamasıdır. Kanun bu alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile belirlenebilmesinin yolunu açmıştır. Ancak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin hazırlanmasında katılıma ilişkin bir düzenlemeye yer vermemiştir. Bu durumu önemli bir eksiklik olarak nitelendirmek mümkündür (Memişoğlu 2006: 109-117).

Benzer katılımcı anlayışın yerel yönetimlerin sosyal nitelikli hizmetlerini sivil toplumla birlikte planlama ve uygulamaları sürecinde de uygulamaya aktarılması faydalı olacaktır. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle ortak hareket etmeleri, hem toplumsal bir sinerji oluşturarak hizmetlerin verimliliğini artıracak hem de bu hizmetlerden gerçek ihtiyaç sahiplerinin yararlanmasını sağlayacaktır (Toprak-Şataf 2009: 22).

Yerel yönetimlerimizde çözüm bekleyen önemli bir sorun da özellikle insan kaynaklarındaki performans düşüklüğüdür. Ekonomik durgunluk ve artan rekabetle beraber örgütler daha yeterli ve verimli olabilmek için çeşitli yollar aramaya başlamışlardır (Emini 2009: 43). Son yıllarda yaşanan kamu işletmeciliği doğrultusundaki gelişmelerle birlikte kamusal hizmetlerde performansa ve kaliteye ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal düzeyde yerleşmeye başladığını

ve vatandaşları da kapsayacak şekilde derinlik kazandığını görüyoruz. Bu sürecin devam etmesi için başta yerel yönetimler personelinin başlamak üzere, yönetim sürecindeki tüm aktörler; etkinlik, verimlilik, performans artışı, kaynakların rasyonel kullanımı gibi konularda eğitilmelidir.

6360 Sayılı Yasa ve Getirdikleri

Türkiye’de yukarıda incelediğimiz yerel yönetimlerde reform kapsamında TBMM’de, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı kabul edilmiştir. Bu kanuna göre, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu 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 hâline getirilmiştir. 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 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 (CBB 2013: 1).

Bu kanunla; 102’si 30 büyükşehir belediyesinde, 559’u 51 il belediyesinde olmak üzere toplam 1582 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Toplam 30 büyükşehir belediyesinde 27 yeni ilçe belediyesi kurulmuş, 143 ilçe belediyesi ayrıca dönüştürülen 333 ilçe belediyesi ile toplam 501 büyükşehir ilçe belediyesi oluşturulmuştur. Bu kanunla sayıları 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 30’a ve 143 olan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 501’e çıkarılmıştır. 65 olan il belediyesi sayısı 51’e, 749 olan ilçe belediyesi sayısı 418’e 1977 olan belde belediyesi sayısı 394’e düşürülmüştür. Son durumda Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 919 ilçe belediyesi ve 34.283 köy bulunmaktadır.

Bu yasanın getirdiklerini sistematik bir şekilde şöyle özetleyebiliriz:

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. Büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin (orman köyleri dâhil) tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehirde dönüştürülen illerde 24+2 (Zonguldak) yeni ilçe kurulmuştur. Nüfusu 2.000’in altında olan 559 belde belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir.

Bu kanun sonrasında artık; 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. Bu belediyeler; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını sağlayacaktır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100 binin üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açacaklardır. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilecektir (Parlak 2013: 1).

Tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüşen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2.000'in üzerindeki belde belediyelerine, belediye meclisi kararı ile mahalle olarak katılmalarına imkân sağlanmıştır. Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için asgari 50.000 olan nüfus kriteri, 20.000'e çekilmiştir. Mahalle kurulması için nüfus kriteri 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. Encümenin seçilmiş ve atanmış üyelerinin sayısı ikişer azaltılarak encümen üye sayısı 11'den 7'ye düşürülmüştür. Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak; hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, 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. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilecekler (MİGM 2013: 1).

Bu Kanun sonrasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılacaktır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır (Ayrıntı İçin TEPAV 2003/a: 1). Mevcut durumda Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin % 1,15'i İl Özel İdare payı olarak ayrılmaktadır. Bu kanunla artık İl Özel İdarelerinin GBVG tahsilâtından aldıkları pay % 0,5'e düşürülmektedir.

(52 İl Özel İdaresi için). Artık Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin % 4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe payı olarak ayrılacaktır. İller Bankası bu payın % 10'unu yüzölçümüne, % 90'ını nüfusa göre hesaplayarak ilçe payını belirleyecektir (Ayrıntı İçin TEPAV 2003/b: 1). Kanun'da genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılacak payların sadece nüfusa göre değil yüzölçümüne göre de verilecek olması önemli bir gelişmedir.

6360 Sayılı Yasaya Yönelik Eleştiriler

Öncelikle bu yasa demokratik meşruiyet eksikliği taşımaktadır. Bilimsel bir hesap yapılmadan, ne yerel toplulukların ne de ilgili tarafların yeteri kadar görüşlerine başvurulmadan çıkarılmıştır (Çukurçayır 2012: 20).

Dünyadaki tüm büyükşehir belediye modelleri temel kriter olarak, bütünlük arz eden kentleşmiş alanların nüfusunu esas almaktadır. Ancak bu yasa ile büyükşehir yapılan il merkezlerinin pek çoğu "büyük yerleşim merkezi" tanımıyla bağdaşmıyor. Tekirdağ, Muğla, Mardin gibi büyükşehir yapılan bazı illerin merkez nüfusu, Batman, Sivas, Elazığ gibi illerden daha az. Merkez nüfusu 100.000'in altında olan Mardin ve Muğla büyükşehre dönüştürülürken, merkez nüfusu 300.000'in üzerinde olan Elazığ, Sivas ve Batman'ın büyükşehir yapılmaması ciddi bir çelişkidir (Avcı 2013: 1).

Kanunla il sisteminin önemli bir dayanağı olan ve bütçesini karşılayan il özel idarelerinin kaldırılması, eğer doğacak boşluklar iyi telafi edilemezse, Türkiye idaresinin bel kemiği olan il yönetiminin zaafa uğraması ve atıl kalması mümkündür. Kanun bu yönüyle taşrada "devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü" uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde güdük kalmasına yol açacak bir potansiyele sahip gözükmetedir (Parlak 2013: 1).

Anayasanın 126. maddesine göre Türkiye illere ayrılmıştır. 127. maddesine göre de bu il halkının yerel/ortak ihtiyaçları karar organları kendileri tarafından seçilen bir kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmalıdır. 27 ilde il özel idarelerinin kaldırılması bu maddeye aykırı olur. Ayrıca bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara danışılmadan değişiklik yapılamaz" ilkesine de aykırıdır (Gözler 2013: 1-2).

Öncelikle bu yasa demokratik meşruiyet eksikliği taşımaktadır. Bilimsel bir hesap yapılmadan, ne yerel toplulukların ne de ilgili tarafların yeteri kadar görüşlerine başvurulmadan çıkarılmıştır

Yeni Kanunun uygulanmaya başlamasıyla Köylere Hizmet Götürme Birlikleri gibi, geleneksel ve yerel hizmet üretme mekanizmaları atıl hâle gelecek bunun neticesi olarak, hizmet sunum kapasitesi azalacak ve hizmet maliyeti de artacaktır.

Kanun Avrupa Kentsel Şartı'nın 13. maddesine da aykırıdır. Bu maddeye göre; Avrupa'nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır (Çukurçayır 2013: 1). 6360 sayılı Kanun bu hâliyle merkezîyetçiliği artırıp yetkiyi tek elde toplaması nedeniyle söz konusu kentsel yönetim modelini geliştirmekten çok uzak görünmektedir.

Kanunla çok sayıda orman köyünün (9652 köy) tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalleye dönüştürülmesi ve bağlı olduğu ilçe belediyesine bağlanması, Anayasa'nın "Orman köylüsünün korunması" başlıklı 170. maddesi ile örtüşmemektedir (Avcı 2013: 1).

Bu uygulama AB'nin "Subsidiarity" (hizmette halka yakınlık) ilkesine de aykırıdır. Halkın

kilometrelerce yol kat ederek, büyükşehirden hizmet talep etmesi kendine en yakın birimden hizmet alması kriterine uymamaktadır (Parlak 2013: 1).

Bu kanunla büyükşehir sınırlarının artması sonucunda sunulan hizmet maliyetleri bütün hizmet alanı için geçerli olacak ve kırsal alanda yaşayan vatandaşa sunulan hizmetten bir bedel istenmesi kaçınılmaz hale gelecektir.

Kanunun birçok köyün tüzel kişiliği kaldırması Anayasa'mızın 127. maddesinde "Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... hükmüne aykırıdır. Ayrıca kanunla birçok köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ve Osmanlı'dan günümüze bir mülki amir gibi görev ifa eden köy muhtarının mahalle muhtarı yapılması, köydeki hizmet akışına zarar verecektir. Köyler mahalle, muhtarı da mahalle muhtarı olunca, Köy Kanunu'nun köy muhtarına ve köy halkına yüklediği görevler, mahalle muhtarından ve mahalle halkından istenemeyecektir (Kahraman 2013: 1). İlginçtir mahalle muhtarının nikâh kıyma yetkisinin olmaması nedeniyle, köylü, belediyeye kadar gidip nikâh kıydırmakta zorlanacak ve resmî nikâhsızların sayısı artacaktır (Taş 2012: 50).

Yeni Kanunun uygulanmaya başlamasıyla Köylere Hizmet Götürme Birlikleri gibi, geleneksel ve yerel hizmet üretme mekanizmaları atıl hâle gelecek

bunun neticesi olarak, hizmet sunum kapasitesi azalacak ve hizmet maliyeti de artacaktır. Büyükşehir belediyelerinde ise genişleyen alanlara hizmet götürebilmek için yeni birimlere ihtiyaç duyulacak, bu da maliyetleri artıracaktır (Gözler 2013: 1).

30 büyükşehir belediyesinde oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi, yerel özerkliğe aykırı olarak merkezi idarenin yerel üzerindeki kontrolünün artmasına yol açacaktır. Bu Merkez, sınırları çizilmeyen olağanüstü yetkilerle donatılmaktadır.

Madencilik faaliyetleri için iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarını düzenlemek, elektronik haberleşme altyapısını yapmak ve işletmek, mabetlerin yapımı, bakımı, onarımı, sağlıkla ilgili her

türlü tesisin açılması ve işletilmesi, afet riski taşıyan, can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan yapılarla ilgili tasarrufla bulunmak gibi uzun süre tartışılması gereken yetkilerle donatılan büyükşehir belediyelerinin bu sorumluluğu nasıl taşıyacağı, Kanun'un uygulanması sürecinde ortaya çıkacaktır (Ankara Barosu 2013: 1). Ancak şu anki mevcut büyükşehir belediyelerinin dahi birçoğu bu konuda ne kurumsal ne de ekonomik açıdan yeterlidir.

Sonuç

Son çıkarılan 6360 sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2004 yılında başlayan Türk yerel yönetimlerinde reform sürecinin “reforma reform” anlayışıyla yeni bir sürece girdiği söylenebilir. Yerel yönetimler alanında son on yılda uygulamaya giren yeni yasaların ortaya koyduğu temel düzenlemelerde, insanımızın hayatını kolaylaştıran, daha etkin ve kaliteli hizmet sunumunu esas alan, kaynakların ekonomik ve verimli kullanılmasıyla hizmet arzını artıran ve çağdaş hizmet uygulamalarını hedefleyen bir yaklaşım benimsenmiş ve uygulamalar bu kapsamda hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak hedeflenenle hayata geçirilen her zaman örtüşmediği gibi, bazen reforma reform sürecinde öngörülenler, beklenmedik şekilde hayal kırıklığı ile sonuçlanabilmektedir. Bu durumdan en fazla zararı ise, hizmetlerin sunulduğu vatandaşlar görmektedir.

Yakın zamandaki son reform uygulamasıyla da ülkemizde büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarıldı. Bu düzenlemenin olumlu – olumsuz sonuçlarını önümüzdeki dönemde göreceğiz.

Ülkemizde 2004 yılından beri yerel yönetimler alanında yapılmak istenen reformlar olumlu sonuçlara yol açtıkları gibi, söz konusu alanlarda birçok yeni soruna da yol açtı. Çalışmada bunları değerlendirdik. Çözüm önerisi olarak da reform sürecine bütüncül bakıp, uygulamadaki aksaklıkların hızlı bir şekilde tespit edip hemen yasal çözümün bulunması ve ilgili düzenlemelerin yapılması gerektiğini belirttik.

Yakın zamandaki son reform uygulamasıyla da ülkemizde büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarıldı. Bu düzenlemenin olumlu – olumsuz sonuçlarını önümüzdeki dönemde göreceğiz. Elbette kentler çok büyüdüğünde bu kentlerde yaşayanların ortak ihtiyaçları da çeşitlenmekte ve daha büyük ölçekli yatırımları gerektirmektedir. Bu durum ise büyük ölçekli belediyeleri gerektirmektedir. Ancak yasal düzenlemeler yapılırken büyükşehir belediyesi uygulamasının olumsuz yönleri de mutlaka dikkate alınmalıdır.

Büyükşehir belediyeleri kentin makro planlama ve makro ölçekte yatırımları gerçekleştirilmesi amacının dışında yetkilerle donatıldığında, bu durumun hizmetlerde merkezleşmeye yol açacağı hususuna dikkat edilmelidir. Büyükşehir belediye sayısı artarken Avrupa Birliği kurucu ilkelerinden “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiarity)” ilkesi ile ters düşüleceği, sorumlulukların bu şekilde halka en yakın birim yerine büyükşehir belediyelerine verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gereklerinin göz önünde bulundurulması gerektiği unutulmamalıdır.

Kaynaklar

ANKARA Barosu; “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un Düşündürdükleri”, <http://www.dha.com.tr/ankara-barosu> (25.01.2013).

AVCI, Gültekin; “13 Büyükşehir Anayasaya Aykırı”, <http://gundem.bugun.com.tr/13-buyuksehir-anayasa-ya-aykiri> (20.02.2013).

CBB (Çukurova Belediyeler Birliği); “6360 Sayılı Yasa Neler Getiriyor”, http://www.cbb.gov.tr/dosyalar/file/BSB_Kanunun_Getirdigi_.pdf (20.02.2013).

CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREİD (2002), “A Transformative Perspective on Administrative Reforms”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England: Ashgate. 13-39,

ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2012), “Büyükşehir Belediyeleri”, İdarecinin Sesi Der., Mayıs

ÇUKURÇAYIR, M. Akif; “Büyükşehir yasa tasarısı idare sistemini tamamen değiştiriyor”, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor (01.02.2013).

EMİNİ, Filiz Tufan; “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, Yönetim ve Ekonomi, C.16, S.2, 2009.

- GOLEMBİEWSKÍ, Robert (1996), "The Future of Public Administration: End of a Stay in the Sun or a New day A-dawning?", *Public Administration Review*, 56, 2,
- GÖZLER, Kemal (1999), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm. (10.02.2013).
- HARVARD BUSINESS REVIEW; Değişim, (çev. Meral Tüzel), MESS, İstanbul.
- HEEKS, Richard (2001), "Reinventing Government in the Information Age", Richard Heeks Ed.), *Reinventing Government in the Information Age*, England:Routledge.
- KAHRAMAN, Mehmet; "Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'na Farklı Bir Değerlendirme", <http://www.zaman.com.tr/newsId=2015387> (20.02.2013).
- KALKO, Ümit (2010), *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansıması*, Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü,
- KEARNEY, Richard C. - Barry M. FELDMAN - Carmine SCAVO; "Reinventing Government: City Manager Attitudes And Actions", *Public Administration Review*, 60, 6: 2000, 535-549.
- KELES, Rusen; "Yerel Yönetimler Özerklik Sartı Karsısında Avrupa ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, s.3-19.
- KOÇAK, Süleyman Yaman - Ali EKŞİ; "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* S.21, Mayıs 2010, s.295-307.
- KOÇER, Melih; *İşletme Yönetimi ve Organizasyon Fonksiyonu*, Ankara, 1970.
- MEMİŞOĞLU, Dilek (2006), *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ, Isparta.
- MİGM; "6360 Sayılı Kanunla İlgili Sıkça Sorulan Sorular ve Cevaplar", <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/6360SayiliKanun> SSS.pdf (30.01.2013).
- ÖKMEN, Mustafa (2003), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine", *Yönetim ve Ekonomi*, Y.1, C.10, S.1.
- PARLAK, Bekir; "Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi" <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/> (20.02.2013).
- PETERS, B. Guy; "Policy instruments and Public Management: Bridging the gaps", *Journal of PA Research&Theory*, 10, 1:2000, 35-48.
- RICCUCCI, Norma M.; "The Old Public Management Versus the New Public Management, *Public Administration Review*, 61, 2: 2001, 172-176.
- SAKAL, Mustafa; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme", *Süleyman Demirel Ün. İİBF Der.*, C.5, S.1, 2000, s.119-140.
- ŞAYLAN, Gencay; "Değişim ve Yolsuzluk", *Amme İdaresi Dergisi*, XXVIII, 3, 1995.
- ŞAYLAN, Gencay (1994), *Değişim Küreselleşme ve Devlet*, Ankara: İmge.
- TAŞ, Cesurhan (2012), "Yerel Yönetimler Reformu Federal Devlete Gidiş Mi?", *TURAN-SAM (TURAN-CSR) Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Der.*, C.4, S.16, Sonbahar
- TEPAV; "6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar", http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf (20.01.2013/a).
- TEPAV; "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi" <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/3243> (20.01.2013/b).

TODAİE; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, TODAİE Yay., Ankara, 1972.

TOPRAK Düriye - Ceyda ŞATAF; "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", Sosyal Ve Beşeri Bilimler Der., Cilt 1, Sayı 1, 2009.

TUTUM, Cahit; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yay., Ankara, 1994.

ULUSOY, Ahmet - T. ALDEMİR; "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12, Sayı 21, Haziran 2009, s.259-287.

ÜNÜSAN, Teoman; "Yerel Yönetimler Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.2, Mart 1994, s.3-8.

1 Bu çalışma 3-5 Haziran 2013 tarihinde Sırbistan-Novi Pazarda yapılan 5. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresinde sunulan bildirinin genişletilmiş halidir. "Recent Local Administration Reform in Turkey", 5th International Social Sciences Conference in Balkans, International University In Novi Pazar, Serbia, 5 th June, 2013.