



# TARİHSEL PERSPEKTİFTE 2004 BELEDİYE REFORMUNA DAİR BİR DEĞERLENDİRME

YRD. DOÇ. DR. HASAN YAYLI\*

**E**vrensel tanımı ile mahalli idareler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan insan topluluğuna, bir arada yaşamak nedeniyle onları en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yöre halkınca seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere, yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten faydalanan kamu tüzel kişisidir (TODAYE 1992: 177). Bu tanımdan hareketle mahalli idarelerin rolü birbirini tamamlayan iki farklı kategoride mütalaa edilmektedir. Birinci kategoriye mahalli idareler yoluyla kamusal hizmetlerin sunulmasında etkinliğin ve verimliliğin artırılması oluştururken, ikinci kategoriye demokratik sürecin tabandan tavana doğru yapılandırılmasında mahalli idarelerin rolü oluşturmaktadır. Mahalli idare yalnızca yöre halkının mahalli-müşterek ihtiyaçlarını gidermeye yönelik idari hizmetlerin yerine getirildiği yönetim birimleri olmakla kalmayıp, aynı zamanda ulusal ölçekte demokratikleşme sürecine katkıda bulunan (ya da bulunması gereken) siyasal birim olma niteliği de taşımaktadır. Özellikle karar organlarının doğrudan yöre/belde halkı tarafından oluşturulması bu yönetimlerin demokratik siyasal birim olma niteliğini güçlendirmektedir.

Mahalli idareler ile demokratikleşme süreci arasında bir ilişkinin varlığı inkâr edilemez. Mahalli idare her şeyden önce siyasal önderlerin yetişmesi için hem bir

\* Kırıkkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

**Halk, demokrasi eğitimini büyük ölçüde mahalli idareler içinde kazanır. Bir başka ifadeyle, mahalli idarelere halkın katılımı, aynı zamanda halkın siyasal eğitimini de sağlar.**

okul işlevi görür hem de bir sıçrama tahtası ya da basamak teşkil eder. Karar organları seçimle oluşan bu kuruluşlar halkın kendi kendini yönetmesine imkân verir. Halk, demokrasi eğitimini büyük ölçüde mahalli idareler içinde kazanır. Bir başka ifadeyle, mahalli idarelere halkın katılımı, aynı zamanda halkın siyasal eğitimini de sağlar.

Mahalli idareler ile demokrasi arasında var olan bu ilişki “yerel demokrasi” kavramı ile ifade-lendirilmektedir. Yerel demokrasiyi, halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri vasıtasıyla düzenli ve etkin katılımı olarak tanımlamak müm-kündür. Demokrasinin temel niteliklerinden olan temsil ve katılma olgularının en iyi mahalli idare-lerde gerçekleştirildiği belirtilmektedir (Görmez

1990: 484-485).

Bir yandan mahalli idarelerde temsilcilerin düzenli aralıklarla yapılan seçimler sonucu belirlenmesiyle demokrasinin güvence altına alındığı, öte yandan mahalli idarelerin halkın sürekli denetimi açısından en elverişli birimler olduğu varsayılmaktadır.

Mahalli idare bağlamında temsil konusuna ilişkin olarak değinilebilecek erdemlerden birisi, bu düzeyde temsil edilenlerle temsil edenler arasındaki “toplumsal yakınlıktır”. Yerel siyasal seçilmişler ile yerel seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kuramının öngördüğü hem “gerçek bir seçme süreci”nin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağlayacağı varsayılmaktadır (Richard 1983: 167). Mekânsal ve toplumsal yakınlık, vatandaş - yerel siyasal elit ile seçmen-mahalli idare ilişkisini kolaylaştırarak demokratik bir katılıma ortam hazırlamaktadır. Bu bağlamda demokratik mahalli idare kurumuna duyulan ihtiyaç 1980 sonrası Türkiye’inde yoğun biçimde tartışma gündemine gelmiştir. Çünkü geleneksel merkezîyetçi yapı arz eden Türk yönetim geleneği, 1980 sonrasında serbest piyasa ekonomisinin ve demokratikleşme ihtiyacının zorunlu hale getirdiği katılıma yeterince elverişli bir zemin değildir. Serbest piyasa ekonomisini 1980 sonrası dönemde bir siyasi tercih olarak kabul eden Türkiye’de mahalli idarelerin bu tercih doğrultusunda gerekli esneklikleri göstermesi konusunda yoğun tartışmalar ortaya çıkmıştır. Bu yöndeki tartışmalar zaman zaman hükümet politikalarına ve söylemlerine de yansımaya başlamış ve bu gelişmeler sonucunda 1990’lı yılların sonlarına doğru ilk defa mahalli idareler reformu kapsamında yasa tasarıları

hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur. Ancak yaşanan ekonomik ve siyasal krizlerden dolayı bu tasarıların yasalaşması mümkün olmamıştır.

Türk belediyeçilik sisteminin tarihsel gelişimi incelendiğinde 2004 belediye reformu düzenlemelerine kadarki dönemde sekiz temel sorun alanına rastlanmaktadır. Bu sorunlar: belediyelerin kaynak sorunu, belediyelerin personel sorunu, belediyelerin idari vesayet sorunu, belediyelerin özerklik sorunu, idareler arası ilişkilerde görev bölüşümü sorunu, belediye hizmetlerine ve karar süreçlerine katılma sorunu, belediyelerde karar verme sorunu ve ölçek sorunudur.

2004 belediye reformuna gidilen yolda, sistemin işleyişini etkileyen bu sorun başlıklarının sadece belediye sitemini ilgilendirmediği açıktır. Bu nedenle yalnızca belediye sisteminde gerçekleştirilecek yeniden yapılanma düzenlemelerinin sistemin aksayan yönlerini tamamen telafi edici etkiler doğurmasını beklemek de yanlış olacaktır.

Bu nedenle belediye sisteminin iyileştirilmesi aslında tüm kamu yönetimi sisteminin iyileştirilmesi ile yakından ilgilidir.

Her ne kadar 2004 yılında başlatılan reform çalışmalarının en önemli ayağını oluşturan 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", (4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderildiği için) yasalaşamamış olsa da reform paketinin diğer unsurlarını oluşturan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu yasalaşma sürecini tamamlayarak uygulamaya konulmuştur.

Başlangıçta kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla başlatılan reform süreci 5227 sayılı kanun tasarısının yasalaşamaması nedeni ile önemli düzeyde sekteye uğramış görünse de reform paketinin mahalli idareleri ilgilendiren unsurlarının uygulamaya konulmuş olması, bu süreci mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir sürece dönüştürmüştür. Diğer taraftan 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun organik olarak ilişkili olduğu 5227 sayılı kanunun yasalaşma sürecini tamamlamamış olması nedeniyle İl Özel İdareleri açısından reform

1990'lı yılların sonlarına doğru ilk defa mahalli idareler reformu kapsamında yasa tasarıları hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur. Ancak yaşanan ekonomik ve siyasal krizlerden dolayı bu tasarıların yasalaşması mümkün olmamıştır.

2004 yılında başlayan ve zaman içerisinde 5747, 5779 ve 6360 sayılı kanunlarla devam eden reform süreci, kamu yönetiminde 1990'lı yıllardan itibaren etkisini hissettiren Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinden ve Avrupa Parlamentosu'nda 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan önemli ölçüde etkilenmiştir.

paketinin bütünü noktasında beklenen sonucu üretmede yetersiz kaldığı söylenebilir. Ancak 2004 yılında yasalaşan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu, Türk belediyeçilik sisteminde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

2004 yılında başlayan ve zaman içerisinde 5747, 5779 ve 6360 sayılı kanunlarla devam eden reform süreci, kamu yönetiminde 1990'lı yıllardan itibaren etkisini hissettiren Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinden ve Avrupa Parlamentosu'nda 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan önemli ölçüde etkilenmiştir. Ayrıca, belediye reformu geçmiş yıllarda yapılan çalışmalar ve hazırlanan raporlardan da esinlenerek hazırlanmıştır.

Bu çalışmada, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı büyükşehir yasa ile 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı belediye yasaları ile yeniden yapılandırılan Türk belediye sisteminin yeniden yapılandırma sürecinde, reform mirasımızın etkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır. 2011 yılında yürürlüğe giren ve Türk belediye sisteminde köklü değişiklikler içeren 6360 sayılı yasa ayrı bir makalede incelenecek olduğu için burada değerlendirmeye dâhil edilmemiştir.

### **Belediye Reformunun Tarihi Gelişimi**

Türkiye'de "modern" anlamda mahalli idare olgusunun ortaya çıkışı ve gelişimi yaklaşık bir buçuk asırlık bir dönemi kapsamaktadır. Bu dönem, kabaca hem değişimi hem de sürekliliği içinde barındıran sancılı bir evrimi ifade etmektedir.

Batıdan büyük ölçüde farklı bir gelişmenin ürünü olan Osmanlı İmparatorluğunda ki kent yönetimi, 1850'li yıllara kadar önemli bir değişime uğramadan varlığını sürdürmüştür. Bu yapının temel taşlarını öncelikle kadı, daha sonra da vakıflar, loncalar ve mahalle teşkilatları oluşturuyordu.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel işlerin ana yetkilisi, aynı zamanda yargı yetkisine de sahip olan kadı, vakıfların ve loncaların denetleyicisi ve yerel kolluk

hizmetlerinin de amiri idi. Kadı sadece kentin değil, civardaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcı idi. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı, belirli bir süre için tayin edildiği bölgede yargının, kolluk işlerinin mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu (Ortaylı 1977: 95). Vakıflar, kentin hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi sağlık, eğitim, kültür ve sosyal yardım tesislerini yapıyorlardı. Meslek kuruluşları olan loncalar, çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine katılıyor, kent çarşısında oluşacak fiyatları tespit ediyor, aynı mahallede oturanlar mahallenin düzenini, temizliğini ve benzeri ortak yerel ihtiyaçlarını karşılıyorlardı (Tekeli 1982: 17).

Klasik dönem Osmanlı kent yönetim kurumlarının özellikle Mahmudiye reformları ile etkisizleştirilmesi, kırdan kente yaşanan göçlerle kentlerde yaşanan nüfus artışının beledi hizmetlerin sunumunda yaşanan sorunları derinleştirilmesi, 1838 yılında yapılan Balta Limanı Antlaşması ile benimsenen liberal politikaların kentlerde beledi hizmetlerin sunulmasından sorumlu olacak bir aygıtın kurulmasına yönelik ihtiyacı belirginleştirmesi, III. Selim döneminde başlatılan modernleşme çalışmalarının bir ürünü olarak Batı ülkelerinde eğitim gören yeni yönetici elitin Osmanlı kentinde yaşanan olumsuzlukların ortadan kaldırılması için Osmanlı'da da batı benzeri beledi kurumların oluşturulması gerektiğine yönelik istekleri ve Kırım Savaşı esnasında, müttefik kuvvetler için merkezi bir üs haline gelen İstanbul'da belediye hizmetlerinin yok denecek kadar az oluşunun, özellikle yabancı subaylarda, doğurduğu rahatsızlık İstanbul'da modern bir belediye teşkilatının kurulmasını gerektiren başlıca nedenler olarak ortaya çıkmıştır.

Batı örneği ile ilk belediye kurma girişimi 1855 yılında İstanbul Şehremanetinin kurulması ile başlamış, bunu takiben İstanbul kenti "belediye dairelerine" ayrılmış ve Batılı anlamda ilk belediye teşkilatı "Altıncı Daire-i Belediye" adı altında Beyoğlu-Galata bölgesinde, Paris örneği izlenerek oluşturulmuştur. Daha sonra İstanbul'un diğer yörelerinde ve taşrada belediye yönetimleri kurmak için hukukî düzenlemeler yapılmıştır. 1876 Anayasası ile de belediye teşkilatlarında seçimle göreve gelecek meclislerin söz sahibi olmaları ilkesi kabul edilmiştir. Ancak, bütün bu girişimler ve

Batı örneği ile ilk belediye kurma girişimi 1855 yılında İstanbul Şehremanetinin kurulması ile başlamış, bunu takiben İstanbul kenti "belediye dairelerine" ayrılmış ve Batılı anlamda ilk belediye teşkilatı "Altıncı Daire-i Belediye" adı altında Beyoğlu-Galata bölgesinde, Paris örneği izlenerek oluşturulmuştur.

**1961 Anayasası-  
nın mahalli  
idarelere getirdiği  
demokratik,  
özerk ve etkin  
mali ve idari  
çerçeveye rağmen,  
gerekli alt  
yasal ve kurumsal  
düzenlemeler  
yapılmadığı  
için, hızla artan  
kentsel sorunlar  
karşısında  
mahalli idareler  
gerekli yetki,  
kaynak ve  
kurumlardan  
yoksun bir konu-  
ma düşmüşlerdir.**

düzenleme çabaları beklenen sonucu getirmemiş; 1920'li yıllara kadar belediyeçilik alanında etkin bir yeni yapılanma ortaya konamadığı gibi, vakıf, lonca, mahalle gibi geleneksel kurumlar bozulmalarını sürdürmüş ve işlerliklerini önemli ölçüde kaybetmişlerdir.

Cumhuriyete geçişle birlikte, ilk örneklerini Osmanlı'nın son döneminde gördüğümüz "Batılı-çağdaş" ama demokratik boyutu çok zayıf olan şehirçilik ve belediyeçilik girişimleri hız kazanmıştır. 1930 yılında çıkan ve yürürlükte kaldığı dönemde belediyelerimizin bir anlamda "anayasası" olan 1580 sayılı Belediye Kanunu bu çerçevede en önemli adımı teşkil etmektedir.

1930-1950 dönemi, sınırlı bir şehirleşme ve toplumsal değişimin gözlemlendiği, "hiyerarşik-bürokratik" bir mahalli idare anlayışının egemen olduğu bir dönem olarak belirmektedir. Tek partili dönemin dâhiliye vekili Şükrü Kaya'nın ifadesiyle "belediye sosyalizmi"nden esinlenerek oluşturulan 1580 sayılı yasa bu durumun açık göstergesi olarak, Cumhuriyet yönetiminin tercihini tartışmasız bir biçimde merkeziyetçilik doğrultusunda yaptığını ortaya koymaktadır (Aykaç 1994: 46). Bu dönemde

çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununun yanı sıra 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 2290 sayılı Yapı Yollar Kanunu ile 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu, Cumhuriyetin kente ve kent yönetimine bakışını ortaya koyan yapı taşlarıdır.

Türkiye, 1950'li yılların ortalarından itibaren kendini hissettirmeye başlayan 1960'lı yıllarda ise daha hızlı bir tempoya bürünen bir şehirleşme sürecine sahne olmuştur. Bu dönemde yapılan mevzuata yönelik düzenlemeler ile yapısal ve kurumsal düzenlemeler hızlı şehirleşmenin ortaya çıkardığı sorunların çözümünde başarılı olamayınca, kentler ve kent yönetimleri önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. 1961 Anayasasının mahalli idarelere getirdiği demokratik, özerk ve etkin mali ve idari çerçeveye rağmen, gerekli alt yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmadığı için, hızla artan kentsel sorunlar karşısında mahalli idareler gerekli yetki, kaynak ve kurumlardan yoksun bir konuma düşmüşlerdir.

1970'li yıllara kadar Türkiye mahalli idare anlayışı genel nitelikleriyle, "merkeziyetçi", "içe-dönük", "edilgen", "demokratik değerlerin/endişelerin sınırlı olduğu" bir tablo çizmektedir.

Türkiye’de mahalli idare ve demokrasi ilişkisinin kapsamlı ve çağdaş anlamda kurulma girişimi ve yeni arayışların yoğun bir biçimde ortaya konması, kendini daha çok 1970’li yılların başlangıcında göstermektedir. İlk kez ağırlıklı bir biçimde 1973 yılında gündeme gelen Yeni Belediyecilik Anlayışı’nın mahalli idare literatürüne kazandırdığı demokratik düşünce, gelenek ve pratikler, 1970’li yılların sonlarına doğru kısa bir süre için de olsa Yerel Yönetim Bakanlığı oluşturulması, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında mahalli idare boyutunun getirilmesi, “birlikleşme”nin desteklenmesi, belirli yerel fonların sağlanması, kırsal kalkınma için “Merkez Köyler” yaklaşımının kalkınma planlarına girmesi gibi gelişmeler, dönemin kayda değer gelişmeleridir.

Seçimle gelmiş tüm mahalli idare organlarının görevden uzaklaştırıldığı 12 Eylül rejimi, dayandığı devlet-merkezli, her türlü özerkliğe karşı, otoriter anlayışını mahalli idareler alanına da taşımıştır.

12 Eylül askeri rejimi belediye teşkilatlarına karşı otoriter anlayışına karşılık, idareler arası gelir bölüşümü düzenlemesi kapsamında çıkardığı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile belediyelere karşı son derece cömert davranmıştır.

“Ara rejimden” demokratik rejime geçilen 1983 sonrasında her alanda olduğu gibi mahalli idareler alanında da önemli yasal, yapısal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle belediye yetki ve kaynaklarında artışı ve daha verimli yönetimi hedefleyen bu düzenlemeler içinde, Büyük Şehir Yönetimlerinin kurulması, kentsel gelişme, imar ve planlama yetkilerinin görece desantralizasyonu, emlak vergisinin bütünüyle yerel bir vergiye dönüştürülmesi, yerel yatırımlarda önemli bir büyüme gözlenmesi, mahalli idarelerin dünyaya açılması, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı yasa ile İl Özel İdarelerinin yeniden düzenlenmesi bu dönemin önemli gelişmeleri olarak sayılabilir.

Geçiş döneminin getirdiği belirsizlikler, belde/yöre halkının yönetime katılma süreçleri ile şehirlilik bilincinin yeteri biçimde geliştirilmemesi, yapılan düzenlemelerde belediyeler arası farklılaşma olgusunun yeterince dikkate alınmamış olması, mahalli idare yaklaşım ve uygulamalarında ağırlığın, hizmet üreticiliği, yatırımcılık yönünde belirmesi ve mahalli idarelerin siyasal boyutunun aynı oranda hissedilmemesi, katı merkezizetçi ve “vesayetçi” anlayışın sürmesi bu

12 Eylül askeri rejimi belediye teşkilatlarına karşı otoriter anlayışına karşılık, idareler arası gelir bölüşümü düzenlemesi kapsamında çıkardığı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile belediyelere karşı son derece cömert davranmıştır.



**Yapılan bu çalışmaların hepsinin ortak amacı kamu yönetiminde etkin ve verimli hizmet sunabilen, çağdaş örgüt yapıları üretebilmektir.**

dönemde görülen belli başlı olumsuzluklardır.

1990'lı yıllar ise mahalli idareler alanında, "yenilik" anlamında bir gelişmenin olmadığı bir dönemdir. Bu dönemde 1980'li yıllarda yapılan düzenlemelerin uygulamaları devam ederken diğer taraftan her alanda ve platformda mahalli idareler reformu, mahalli idarelerde yeniden yapılanma gibi isimlerle tartışmalar devam etmiştir. Bu bitmeyen senfoniye ilgili kamu kurumları ve sivil toplum örgütleri hazırladıkları yasa tasarıları ve raporlarla katkıda bulunmuşlardır. Bu tartışmaların ve çalışmaların ortak noktası Türkiye'deki mahalli idareler üzerindeki katı merkezîyetçi ve "vesayetçi"

anlayışın terk edilerek mahalli idarelerin siyasal boyutunun dikkate alınması ve "demokratik mahalli idare idealinin" gerçekleştirilmesine yönelik politikaların belirlenerek yasal ve yapısal düzenlemelerin yapılmasıdır.

1970'li yıllardan itibaren başlayan, genelde tüm kamu yönetimi sisteminin özelde de belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar ve tartışmalar, üretilen resmi ve sivil raporlar yeniden yapılanma konusunda toplumsal kesimlerde bir fikir birliği oluşmasını sağlamıştır. Artık Türk belediyeçilik sisteminin yeniden yapılandırılması bir zorunluluktur. Ancak üzerinde mutabık olunamayan nokta, yapılacak yeniden düzenlemenin içeriği konusundadır. Bu toplumsal ittifak durumu ile yeniden yapılanma çalışmaları ve tartışmalarının ürettiği birikim 2004 belediye reformunun ortaya çıkmasında katalizör görevi görmüştür

Görüldüğü üzere, Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının tarihini 18.yy'a kadar götürmek mümkündür. Cumhuriyet döneminde, idarenin aksayan yönlerini düzeltmeye yönelik mevzuata ilişkin düzenlemelerle başlayan yeniden yapılanma çalışmaları, zaman içerisinde önce bilimsel platformlarda üretilen çeşitli raporlar sunulması boyutunda ele alınmış, ardından siyasal sistemin ilgi alanı hâline gelmiştir. Yapılan bu çalışmaların hepsinin ortak amacı kamu yönetiminde etkin ve verimli hizmet sunabilen, çağdaş örgüt yapıları üretebilmektir. Yeniden yapılanmada temel ilke, düzenlemenin, varolan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirici, yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olmasıdır. Bunu sağlamanın yolu ise, sistemin aksayan yönlerinin doğru tespit edilmesi ve sistemin işleyişinde etkin olan tüm aktörlerin katılımı ile bu aksayan yönleri tedavi edecek önlemlerin belirlenmesi yönünde yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmasıdır.

İdare aygıtının toplumun ihtiyaçlarını karşılamaının birinci şartı, sistemin gelişen ve değişen şartlara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir.



Yönetimde yeniden yapılanma, yeniden düzenleme, reorganizasyon ve idari reform gibi kavramlarla ifade edilen yenilenme yaklaşımları, öz olarak bu amaca ulaşmak yolunda daha hızlı, daha etkili ve verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır.

Nitekim, Cumhuriyetin ilk yıllarında idarenin aksayan yönlerini düzeltmeye yönelik mevzuat değişiklikleri ile başlayan yeniden yapılanma çalışmaları, 1949 yılında Neumark Raporu ile bilimsel boyut kazanmış, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla ise devlet politikası haline gelmiştir. 1970'li yıllarda ise özellikle belediyeçilik sistemi merkezli tartışmalar ve çalışmalar artarak devam etmiştir. Zira kabul edildiği dönem itibari ile fevkalade açılımlar taşıyan 1580 sayılı kanunun oluşturduğu belediyeçilik sistemi, ihtiyacı karşılamak noktasında tıkanıklıklar yaşamaya başlamıştır. Bu tıkanıklıklara bir de Türk belediyeçilik geleneğinin doğuşunda yatan paradoks eklenince sistemin rehabilite edilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Öyle ki belediye sisteminin kurulması, merkezi iktidarın bazı yetkilerinin yerleştirilmesi olarak ortaya çıksa da Türkiye'de gerek Tanzimat sonrası ortaya çıkan belediyeçilik ve gerekse 1580 sayılı kanunda kendisini bulan Cumhuriyet belediyeçiliği merkezi iktidarın gücünü korumak ve yerel aktörlerin sisteme karşı muhalefetini kontrol altına almak amacı ile oluşturulmuştur. Merkezi

yönetimin dışında yeni bir idare aygıtı oluşturulurken, yönetimde merkezîyetçilik ilkesi hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Bu durum belediyelerin, Tanzimat yöneticilerinin yerel eşrafın gücünü kırmasında, Cumhuriyet idarecilerinin de eski İttihat ve Terakkicilerin yerel düzeyde güçlenerek rejim muhalifi odaklar oluşturabilme çabalarını ortadan kaldırmada başarılı olmalarını sağlamıştır. Ancak belediyeler, merkezi yönetimin gücünü pekiştirmenin bir aracı olarak yapılandırılırken kendi asli fonksiyonunu hayata geçirmek konusunda kısır kalmıştır. Merkezi yönetimin ağır vesayetinin açık bir şekilde hissedildiği Türk belediyeçiliği işte bu noktada demokratikleşmeye katkı sağlama kabiliyeti kazandırılması gereken bir kurum

Belediye sisteminin kurulması, merkezi iktidarın bazı yetkilerinin yerleştirilmesi olarak ortaya çıksa da Türkiye'de gerek Tanzimat sonrası ortaya çıkan belediyeçilik ve gerekse 1580 sayılı kanunda kendisini bulan Cumhuriyet belediyeçiliği merkezi iktidarın gücünü korumak ve yerel aktörlerin sisteme karşı muhalefetini kontrol altına almak amacı ile oluşturulmuştur.

olarak kendini göstermektedir. Bu zorunluluk Türk belediyeçilik sisteminin yeniden yapılandırılması tartışmalarının temel taleplerinden biri olarak ortaya çıkmıştır.

Topyekûn kamu yönetimi sisteminin de tartışıldığı bu dönemde tartışmalar daha çok, hukuksal rasyonellikten işletmeci rasyonelliğe geçiş (Tan 1988: 73), devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi (Tutum 1994), kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması (KAYA 1991), kamu yönetiminin iyileştirilmesi (DPT 1994), kamu yönetiminde kamu işletmeciliğinin benimsenmesi (Aksoy 1995: 159), kamu yararı ve kamu hizmeti anlayışının değişmesi (Tan 1988), kamu yönetiminin temel uğraşı alanı ne olmalıdır (Güler 1994: 3), Türk kamu yönetimi yazınının örgüt-yönetim bağlamında irdelenmesi (Özen 1995: 71) gibi kavram, konu ve sorular etrafında cereyan etmiştir.

Tarihsel bakış bize gösteriyor ki, 1949 yılında Neumark tarafından hazırlanan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" un Türkiye'de idari reform açısından milat olarak kabul edilebileceği ve Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının geçmişinin bu tarihe dayandırıldığı kabul edilmekle birlikte (Leblebici 2005: 7) daha sonraları kamu yönetimi sistemine ilişkin daha geniş ve derinlemesine yeni çalışmalar da üretilmiştir. Aradan geçen zaman içerisinde birçok araştırma ve çalışmaya konu olan, idarede yeniden yapılanma çalışmaları konusunda 2004 yılında başlayan reform süreci önemli bir kırılma noktası olarak görülmektedir.

### **Yeniden Yapılanma Çalışmalarının 2004 Reform Girişimine Etkisi**

2004 belediye reform girişimi Türk idare tarihi içindeki ilk belediye reform girişimi değildir. Daha önceki yıllarda da belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik girişimler yapılmıştır. Özellikle planlı dönem sonrasında yapılan fakat çeşitli nedenlerle yasal düzenlemelerle yürürlüğe koyulmayan/koyulamayan birçok çalışma da mevcuttur. Bu çalışmalardan bir kısmı doğrudan resmi kurumlar eliyle hazırlanan raporlardan (1963 Tarihli MEHTAP Raporu, 1991 Tarihli KAYA Raporu, 1965 Tarihli Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu, 1972 Tarihli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu gibi), bir kısmı da sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanan raporlardan (1989 yılında TÜSES, 1996 yılında TOBB, 1992, 1995 ve 1997 yıllarında TÜSİAD gibi) oluşmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı da özellikle 1990'lı yılların sonlarında ve 2000'li yılların başlarında, siyasal iktidarlar tarafından hazırlanan ancak siyasi ya da ekonomik krizler nedeni ile yasalasma imkânı bulamamış olan yasa tasarıları/tasarılarından oluşmaktadır.

2004 yılında başlatılıp hâlen devam etmekte olan belediye reform girişimi birçok noktada kendisinden önce yapılan çalışmaların izlerini taşımaktadır.

Oluşturulan yeni sistemin öngördüğü birçok düzenleme daha önceki çalışmalarda da benzer içeriklerle yer almıştır. Belediye kurulma ölçüleri, idareler arası görev ilişkisinin düzenlenmesi, kaldırılan vesayet uygulamaları, devam ettirilen vesayet uygulamaları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde belediye sisteminin daha özerk yapılar hâline getirilmesi, imkânları kısıtlı belediyelere ek imkânlar sağlanması, belediyelerin katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir yapılar olarak tanzim edilmesi, belediye hizmetlerinde piyasa mekanizmasının daha yaygın kullanılması gibi yeni düzenlemeler daha önceki rapor ya da tasarımlarda da dile getirilen düzenleme önerileridir.

**2004 yılında başlatılıp hâlen devam etmekte olan belediye reform girişimi birçok noktada kendisinden önce yapılan çalışmaların izlerini taşımaktadır.**

Bu bölümde planlı dönem sonrasında yapılan ve doğrudan belediyelerin yeniden düzenlenmesine yönelik öneriler içeren altı adet çalışmanın 2004 belediye reform girişimi üzerindeki etkisi karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Bu yapılırken, raporlarda/tasarımlarda yer alan öneriler yedi başlık altında sistematik olarak incelenmiştir. Önceki çalışmalarla yeni düzenlemeler arasında karşılaştırma yapma imkânı sağlaması için hazırlanan tabloların ilk altı sütununda eski çalışmalarda önerilen çözümler yer almaktadır. Tabloların son sütununda ise 2004 reform girişimi çerçevesinde oluşturulan yeni sistemin düzenlemeleri yer almıştır. Eski çalışmalarda yer alan önerilerin yeni sistemde tamamen karşılık bulmuş olması durumunda ilgili öneriler kalın, kısmen karşılık bulan öneriler ise italik olarak belirtilmiştir.



Tablo 2. Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmaların Görev Bölüşümü Sorununa İlişkin Temel Önerileri

	Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu	İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	KAYA Raporu	TÜSİAD Raporu	1998 Yasa Tasarısı	2001 Yasa Tasarısı	2004 Yasalarındaki Düzenlemeler
İdareler Arası Görev İlişkisinin Düzenlenmesine İlişkin Öneriler	-Görev bölüşümü yeniden yapılmalıdır. -Belediyeler arasında rasyonel esaslara dayalı olarak gruplandırma yapılmalıdır	-Belediyelerin görevleri artırılmalı, il ve bölge düzeyini kapsayan görevler mahalli idarelere bırakılmalıdır	-Belediyelerin görevleri belirlenirken genellik ilkesi esasına göre düzenleme yapılmalıdır.	-Belediyelerin görevleri belirlenirken genellik ilkesi esasına göre düzenleme yapılmalıdır.	<b>- Belediyelerin görevleri liste usulü ile sayılmış ancak yeni görev alanları eklenmiştir</b> <b>-Büyükşehirlerdeki UKOME ve AYKOME birimleri güçlendirilmelidir</b>	-Belediyelerin görevleri liste usulü ile sayılmış ancak yeni görev alanları eklenmiştir. <b>Büyükşehirlerdeki UKOME ve AYKOME birimleri güçlendirilmiştir.</b> -İlçe belediyelerinin uygulama imar planlarının 3 ay içinde Büyükşehir belediye meclisinde görüşülüp karar bağlanması durumunda kabul edilmiş sayılmıştır.	-Belediyelerin görevleri liste usulü ile sayılmış ancak yeni görev alanları eklenmiştir. <b>Büyükşehirlerdeki UKOME ve AYKOME birimleri güçlendirilmelidir</b> -İlçe belediyelerinin uygulama imar planlarının 3 ay içinde Büyükşehir belediye meclisinde görüşülüp karar bağlanması durumunda kabul edilmiş sayılmıştır.

Tablo 3:Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmaların Belediye Organları/Karar Süreçleri Sorununa İlişkin Temel Önerileri

	Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu	İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	KAYA Raporu	TÜSİAD Raporu	1998 Yasa Tasarısı	2001 Yasa Tasarısı	2004 Yasalarındaki Düzenlemeler
Belediye Organlarına İlişkin Öneriler	-Profesyonel yönetici istihdamı sağlanmalıdır	-Profesyonel yöneticinin istihdamı sağlanmalıdır	-Belediye Encümeninin adı Belediye Yönetim Kurulu olarak değiştirilmelidir. -Belediye meclisine bilgi edinme ve denetleme mekanizmaları verilmeli -Belediye meclisinin seçimi mahalle olarak	-Belediye meclislerinin seçim çevresi mahalle olarak belirlenmeli -Belediye encümenlerinde seçilmiş üyelerle atanmış üyelerin sayısı eşit olmalıdır.	-Belediye meclisleri bünyesinde ihtisas komisyonları oluşturulmalıdır. Belediye meclis üyelerine bilgi edinme yolları ihdas edilmelidir.	-Belediye meclisleri bünyesinde ihtisas komisyonları ve denetim komisyonu oluşturulmalıdır. - Belediye meclis üyelerine bilgi edinme yolları ihdas edilmeli ve genel görüşme yapma imkanı tanınmalıdır.	- Belediye meclisleri bünyesinde ihtisas komisyonları ve denetim komisyonu oluşturulmuştur. -Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirmeye, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.

Tablo 4. Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmaların İdari Vesayet Sorununa İlişkin Temel Önerileri

İdari Vesayet Konusundaki Öneriler	Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu	İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	KAYA Raporu	TÜSİAD Raporu	1998 Yasa Tasarısı	2001 Yasa Tasarısı	2004 Yasalarındaki Düzenlemeler
	-İdari vesayet yetkisinin kapsamı daraltılmalı ve usulü basitleştirilmelidir.	-Mahalli idareler sayıştayı kurulmalıdır. -İdari vesayet uygulamaları hafifletilerek illerde vesayet yetkisi ovali ve kaymakamlara bırakılmalıdır.	-Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi en aza indirilmelidir.	-İdari vesayet yetkisinin kapsamı "hukuka uygunluk" denetimi ile sınırlandırılmalı ve yerindelik denetimin-den kaçınılmalıdır.	- Belediye meclisinin tüm kararlarının mülki amire gönderilmesi benimsenmiştir. -Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışma imkânı tanınmalıdır.	-Belediyeler, cumhurbaşkanlığı, başbakanlık ve bakanlıklarla olan aşımları dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile yazışma imkânı tanınmalıdır.	-Belediye meclisinin tüm kararlarının mülki amire gönderilmesi benimsenmiştir. -Belediyeler, cumhurbaşkanlığı başbakanlık ve bakanlıklarla olan yazışmaları dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile yazışma imkânı tanınmıştır.



Tablo 5. Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmaların İdareler Arası Gelir Bölüşümü Sorununa İlişkin Temel Önerileri

İdareler Arası Gelir Bölüşümüne İlişkin Düzenlemeler	Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu	İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	KAYA Raporu	TÜSİAD Raporu	1998 Yasa Tasarısı	2004 Yasalarındaki Düzenlemeler
	-Emlak vergisi tamamen belediyelere bırakılmalıdır. -İmkanları kısıtlı olan belediyeler lehinde düzenlemeler yapılmalıdır.	-Belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. -Bazı merkezi idare vergilerine belediyelerin ek oran koyma hakkı tanınmalıdır. -Bazı belediye vergileri için alt ve üst sınırlar Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmek koşulu ile belediye meclislerine oran belirlenme yetkisi tanınmalıdır. -Belediye harçlarının oran ve miktarlarını belirleme yetkisi tamamen belediye meclislerine bırakılmalıdır.	-Belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. -Bazı merkezi idare vergilerine belediyelerin ek oran koyma hakkı tanınmalıdır. -Bazı belediye vergileri için alt ve üst sınırlar Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmek koşulu ile belediye meclislerine oran belirlenme yetkisi tanınmalıdır. -Belediye harçlarının oran ve miktarlarını belirleme yetkisi tamamen belediye meclislerine bırakılmalıdır.	-Belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Bu yapılırken toplam belediye gelirleri içinde öz kaynakların oranı %60-70 düzeyinde olmalıdır. Belediye gelirlerinin GSMH'ye oranı da en az % 10 olmalıdır. -Bazı merkezi idare vergilerine belediyelerin ek oran koyma hakkı tanınmalıdır.	- Belediye gelirlerinin artırılmasına yönelik bazı düzenlemeler yapılması öngörülmüştür.	-Genel olarak belediye gelirleri kısmen de olsa artmıştır. Ayrıca ölçek olarak küçük belediyeler lehinde bir dizi düzenleme yapılması öngörülmektedir. -BEDES Projesi ile imkanları kısıtlı olan küçük belediyelerin alt yapı yatırımları tamamlanmak istenmektedir.

Tablo 6: Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmaların Sorununa İlişkin Temel Önerileri

									2004 Yasalarındaki Düzenlemeler	-Belediyelerin sözleşmeli personel çalıştırmasının mümkün olması, yasadaki düzenlenmiştir. -Ayrıca üç türlü belediye başkan yardımcılığı usulü oluşturulmuştur. -Büyükşehir belediyelerinde belediye başkan danışmanlığı kurumu ihdas edilmiştir. -Belediyelerde norm kadro çalışmalarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.
									2001 Yasa Tasarısı	<b>Belediyelerin sözleşmeli personel çalıştırması mümkün olmalıdır.</b>
									1998 Yasa Tasarısı	<b>Belediyelerin sözleşmeli personel çalıştırması mümkün olmalıdır.</b>
								TÜSİAD Raporu		-Mahalli idare için özel bir personel rejimi oluşturulmalıdır -Hizmet içi eğitim desteklenmelidir.
								KAYA Raporu		-Hizmet içi eğitim desteklenmelidir. -Mahalli idarelere sözleşmeli personel çalıştırma imkanı sağlanmalıdır. -Profesyonel yönetici çalıştırma imkanı tesis edilmelidir.
								İdari Reform Danışma Kurulu Raporu		
								Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu		-Kamu personel reformu yapılmalıdır -Profesyonel yönetici çalıştırma imkânı tesis edilmelidir.
										Personel Sistemine İlişkin Öneriler

Tablo 7 : Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmaların Katılım Sorununa İlişkin Temel Önerileri

	KAYA Raporu	TÜSİAD Raporu	1998 Yasa Tasarısı	2001 Yasa Tasarısı	2004 Yasalarındaki Düzenlemeler
Halk Katılımına İlişkin Öneriler	<p>-Belediyelerde birleşme ve katılma işlemlerinde mutlaka halk oyuına başvurulmalıdır</p> <p>-Belediye meclis üyeliğinde seçim çevresi mahalle olmalıdır</p> <p>-Belediye meclis toplantıları halka açık olmalı ve alınan kararlar ilan edilmelidir.</p> <p>-Belediye meclis gündemi önceden halka duyurulmalıdır.</p> <p>-STK, üniversiteler başta olmak üzere alınan kararlar ilan edilmelidir.</p> <p>-Belediye meclis gündemi önceden halka duyurulmalıdır.</p> <p>-Hemşerilere meclis kararları aleyhine iptal davası açma hakkı verilmelidir.</p>	<p>-Mahalli İdareler Ombudsmanı oluşturulmalıdır.</p> <p>-Karar süreçlerine halk katılımı artırılmalıdır.</p> <p>-Belediye meclis gündemi önceden halka duyurulmalıdır.</p> <p>-STK, üniversiteler başta olmak üzere halkın katılımına aktif rol alınmalıdır.</p> <p>-Belediye meclislerinde fahri üyelik kurumu ihdas edilmelidir.</p>	<p>-STK, üniversiteler başta olmak üzere halkın katılımına aktif rol alınmalıdır.</p> <p>-Belediye meclislerinde fahri üyelik kurumu ihdas edilmelidir.</p>	<p>-STK, üniversiteler başta olmak üzere halkın katılımına aktif rol alınmalıdır.</p> <p>-Belediye meclislerinde fahri üyelik kurumu ihdas edilmelidir.</p>	<p>2004 Yasalarındaki Düzenlemeler</p> <p>-Belediye meclis gündeminin önceden halka duyurulması sağlanmıştır.</p> <p>-STK, üniversiteler başta olmak üzere yöre halkının meclis toplantılarına aktif katılımı mümkün hale gelmiştir.</p> <p>-Belediye meclis toplantıları halka açıktır ve alınan kararların ilan edilmesi esas benimsenmiştir.</p> <p>-Karar süreçlerine halk katılımı özendirilmesi için Kent Konseyi oluşturulmuştur.</p> <p>Aynı amaçla belediye hizmetlerine gönüllü katılım imkânı sağlanmıştır.</p> <p>-Birleşme vatiıyla işlemlerinde katılacak yerleşmede yaşayanların oylarına başvurulması esas benimsenmiştir.</p>

## Sonuç

Türk yönetim tarihinde değişen şartlara uyum sağlamak, gelişmelere ayak uydurmak, yönetim sisteminin tıkanan ve ihtiyaçlara cevap veremeyen noktalarını yenilemek gibi amaçlarla sürekli bir reform ihtiyacı ve zorunluluğu söz konusu olmuştur. 18. yüzyıldan itibaren Türk yönetim tarihinde aralıksız var olagelen reform çalışmalarının sonuncusu olarak 2004 yılında, 59. Cumhuriyet Hükûmeti “Yönetimde Yeniden Yapılanma” başlığıyla, “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” ile “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu” olarak bilinen yasal düzenlemeleri gündeme getirmiştir. Bu çabalar başlangıçta tüm Kamu Yönetimi aygıtının yeniden yapılandırılması amacı ile başlatılan reform girişimi, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi sonrasında kadük kalması ile, daha çok Türk belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir çalışmaya dönüşmüştür. Her ne kadar 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra TBMM veto gerekçelerini de gözeterek adı geçen kanunu 5302 sayılı kanun olarak yeniden kabul etmiş olsa da, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı yasalaşma sürecini tamamlamadığı için oluşturulmaya çalışılan İl Özel İdaresi sisteminde amaçlanan durumun ortaya çıkmadığı da bir gerçek olarak görülmektedir. Çünkü 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile mevcut durumda merkezi yönetimin uhdesinde yer alan; adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri, millî eğitim, diyanet, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık işlemleri, sosyal güvenlik, acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler ile vakıflarla ilgili görev ve hizmetlerin mahalli idarelere devredilmesi benimsenmekteydi. Mahalli idarelere devredilen bu hizmetlerden de 5302 sayılı kanun gereğince sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, il özel idareleri yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Ayrıca Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile bina, araç,

**Reform çalışmalarının geneline bakıldığında, küreselleşme sürecinin, yeni liberal düşüncenin ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın açık ve belirgin etkilerini görmek mümkündür.**

gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredilmesi öngörülmekte idi. Ancak bir mahalli idare birimi olan İl Özel İdarelerinin temel hizmet birimi olarak yapılandırılmasına yönelik düzenlemeler içeren bu kanun kadük kaldığı için 2004 yılında başlatılan Kamu Yönetimi Reformu girişimi salt bir Belediye Reformu girişimine dönüşmüştür.

Reform çalışmalarının geneline bakıldığında, küreselleşme sürecinin, yeni liberal düşüncenin ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın açık ve belirgin etkilerini görmek mümkündür. Reform çalışmalarında kullanılan dilden, öngörülen ilke ve kavramlardan, gerçekleştirilen düzenlemelerden getirilen yeniliklere kadar bu etkiler kendini göstermektedir.

Küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerindeki yeniliklerin hız kazandırdığı değişim ve dönüşüm süreci ve bu sürecin kaçınılmaz etkileri reform çalışmalarında önemli bir rol oynamıştır. Benzer şekilde, geleneksel yönetim anlayışının yapısı ve felsefesiyle sorunların üstesinden gelinemediği bu dönemde, yeni sağ düşünce ve yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel yönetim yapısının sorunlarına çare olarak düşünülmüştür.

Yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak 2004 yılında başlayan çalışmaların ortak vurgusunu ifade eden bu yaklaşım belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik gerçekleştirilen düzenlemelerde de kendisini göstermektedir. Ayrıca özellikle planlı dönem sonrasında gerçekleştirilen ve yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik hazırlanan raporlar ile yapılan çalışmaların da belediye reform girişimi üzerinde son derece geniş kapsamlı etkileri vardır. Özellikle 1990’lı yıllarda gerçekleştirilen yeniden yapılandırma önerileri ve yeniden yapılandırma yasa taslak/tasarılarında yer alan düzenleme önerilerinin 59. Cumhuriyet Hükümeti döneminde başlatılan belediye reform girişimi üzerindeki etkisi son derece belirgindir. Bu çalışmada geçmiş dönemlerde yapılan çalışmaların 2004 düzenlemeleri üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik olarak hazırlanan tablolarda bu etkiler açık bir şekilde ortaya koyulmuştur. Bu husus çalışmanın temel varsayımı olan 2004 reform girişiminin, idarenin yeniden yapılandırılmasına yönelik geçmişte gerçekleştirilen çalışmalarla elde edilen birikimin somut tezahürlerini içerdiğine ilişkin düşüncemizi de desteklemiş olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede değerlendirildiği zaman 2004 belediye reform girişimi, 2000’li yılların başından itibaren başlatılan ve özellikle Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde değerlendirilen reform çalışmalarının bir aşaması olarak görülmektedir. Özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısında siyasal iktidarların hükümet programlarına koyduğu

mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasına yönelik hükümler adı geçen dönemde yasa tasarıları olarak da TBMM gündemine kadar taşınmış, ancak yaşanan siyasal ve ekonomik krizler nedeni ile sürekli ertelenmiştir. 2001 ekonomik krizi sonrasında hazırlanan mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasına yönelik tasarı/taslaklar ise koalisyon hükûmetinin erken seçim kararı alması nedeni ile kadük kalmıştır. Tüm bu çabalardaki ortak amaçlardan birisi tıkanan mahalli idare sistemini, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve küresel gelişmelerin kamu yönetimine etkileri doğrultusunda yeniden yapılandırarak belediyeçilik sisteminin temel sorunlarını çözme isteğidir.

Türk belediyeçilik sisteminin temel sorunlarının bir kısmı değişen yönetim anlayışına sistemin entegre edilmemiş/edilememiş olmasından kaynaklanırken bir kısmı da kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak değişmesinden kaynaklanmaktadır. Bazı sorunlar da belediye sisteminin tarihsel gelişiminden kaynaklanmaktadır. Gerek Osmanlı belediye sistemi ve gerekse Cumhuriyet

döneminde oluşturulan belediye sisteminin sahip olduğu ortak karakter, belediyeçilik sistemimizin vesayetçi bir sistem olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu karakter Türk belediyeçilik sistemi oluşturulurken gerek Osmanlı döneminde ve gerekse Cumhuriyet döneminde merkezi idarenin güçlendirilmesi ve taşrada otoritesini koruyabilmesine yönelik bir amacın gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak belediye yapılanmasının oluşturulmasıdır. Gerçekten Osmanlı merkez bürokrasisi taşrada ayanlara karşı Payitahtın egemenliğini korumak için belediye teşkilatı oluştururken, Cumhuriyet idarecileri de devrimlere karşı İttihat ve Terakkicilerin belediyeler üzerinden muhalefetlerini örgütlemelerini önlemek ve merkezi yönetimin taşradaki otoritesini sağlamlaştırılmalarına imkân sağlayacak bir belediye yapılanması öngörmüşlerdir. Belediyeler için tanımlanan bu statü merkezi yönetimin sıkı vesayetini de beraberinde getirirken, Türk kamu yönetiminin geleneksel merkeziyetçi yapısı ile de eklemlenince belediye sisteminin temel sorunlarından biri, belediyeler üzerindeki katı vesayet uygulamaları olmuştur. Bu durum özerk ve güçlü belediye yapıları oluşmasının önündeki en önemli engel olarak ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan tarihsel süreç içerisinde Türk belediyeçiliğinin demokrasinin tabana yayılmasına katkı sağlayacak bir kurum olarak öngörülmediği, salt bir hizmet birimi olarak yapılandırıldığı gerçeği de belediye sisteminin merkezi idarenin vesayet uygulamaları altında kalan bir yapı olarak ortaya çıkmasının temel sebeplerinden biri olarak görülebilir.

Türk belediyeçilik sisteminin temel sorunlarının bir kısmı değişen yönetim anlayışına sistemin entegre edilmemiş/edilememiş olmasından kaynaklanırken bir kısmı da kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak değişmesinden kaynaklanmaktadır.

Ayrıca, belediyelerin karar süreçlerinde halk katılımına imkân sağlayan kanalların azlığı, belediyelerin nitelikli personel istihdamında yaşadığı sorunlar, mevzuatın dağınık ve karmaşık olmasından kaynaklanan sorunlar, belediye büyüklüklerindeki aşırı dağınıklık ve heterojenlikten kaynaklanan ölçek sorunları, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmamasından kaynaklanan sorunlar ve karar organlarının yapısından kaynaklanan sorunlar da belediyeçilik sistemimizin temel sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunun yanı sıra kamu yönetim sisteminin bütüncül bir bakış açısı ile ele alınması gerektiği, belediye reform girişiminin başarısının kamu yönetimi reformu ile bir arada düşünülmesini de gerektirmektedir. Aşırı merkezîyetçilik, bürokratik merkezîyetçilik ve kırtasiyecilik gibi merkezden yönetim ilkesinin olumsuz tezahürlerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemelerin, idarenin bütünlüğü ilkesini de gözeterek kamu yönetimi sisteminin tamamını kapsayacak biçimde ele alınması gerekmektedir.

### Kaynaklar

- AKSOY, Şinasi (1995), "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, II. Cilt, Ankara: TODAİE Yayını, s.159-173.
- AYKAÇ, Burhan (1994), "Demokratikleşme ve Mahalli İdare Anlayışı", **Hak-İş Dergisi**, Sayı: 28, 1994, s.46-47
- DPT **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi**, Ankara: ÖİK Raporu.
- GÖRMEZ, Kemal (1990), "Türkiye'de Belediyeler ve Yerel Demokrasi: Denizli - Kahramanmaraş Belediyeleri Örneği" **Gazi Üniversitesi İİBF. Dergisi**, cilt 6, sayı 2, s. 484-507.
- GÜLER, Birgül A. (2005), "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 27, sayı 4, 1994, s:3-19
- LEBLEBİCİ, Doğan N., "Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, cilt 6, sayı 1, s: 1-14
- ORTAYLI, İlber (1995), "Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 10, sayı 2, 1977
- ÖZEN, Şükrü, "Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler- Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: TODAİE Yayını, I. Cilt, s.71-96
- RICHARD, Peter (1983), **The Local Government System**, George Allen and Unwin, London.
- TAN, Turgut (1988), "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, sayı 378, s:73-90
- TESEV (1998), **Belediyelerde Mali Yönetim**, İstanbul.
- TEKELİ (1982 ), **Türkiye'de Kentleşme Yazıları**, Ankara: Turhan Yayınevi.
- TOBB 81996) , **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara.
- TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, Ankara: Kardeş Matbaası.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**, TODAİE (1966), Ankara.
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu** (1972), Ankara: Sevinç Matbaası.
- Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor**, TODAİE (1991), Ankara.
- Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE (1992), Ankara.
- TÜSİAD, **Yerel yönetimler Sorunlar ve Çözümler** (1992), İstanbul.
- Yerel Yönetimler Yasa Taslağı** (1997), İstanbul.
- TUTUM, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma** (1994), Ankara: TESAV Yayını.
- [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=2538](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=2538)