



boş

**DÜŞÜNCE DÜNYASINDA TÜRKİZ
SİYASET VE KÜLTÜR DERGİSİ**
Yıl:4 / Sayı: 21 / Mayıs - Haziran 2013 / ISSN 1309-601X
İki ayda bir yayımlanır.

Sahibi
GÜNTÜLÜ EĞİTİM YAYINCILIK VE TİC. LTD. ŞTİ.

Editör
Prof. Dr. Recai Coşkun

Yayın Kurulu
Prof. Dr. Kamil Aydın
Prof. Dr. Mustafa Erdem
Prof. Dr. Mevlüt Karakaya
Prof. Dr. Necdet Hayta
Prof. Dr. Cemalettin Taşkıran
Prof. Dr. Zuhâl Topçu
Prof. Dr. Hasan Tunç
Prof. Dr. Vahit Türk
Doç. Dr. İbrahim Maraş
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin Özbay

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Nebahat Akbaş

Kapak ve Sayfa Tasarımı: Net Ofset

Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın – Hakemli Dergi

Büro İç Hizmetler
Atakan Türkyılmaz

Adres: 1. Cad Nu.: 43/4
06520 Balgat-Ankara
Tel: +90 (312) 287 88 99
Faks: +90 (312) 285 44 99
Web: www.turkizdergisi.com.tr
e-posta: bilgi@turkizdergisi.com.tr
Fiyatı: 15 TL

Basım Yeri
Net Ofset Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti.
www.netmatbaacilik.net
Necatibey Cad. Lale Sok. Nu.: 21/27 Yenışehir/Ankara
Tel-Faks: 0.312.230 07 23

Basım Tarihi: Mayıs 2013 – Ankara

Abonelik Ücreti (Yıllık)
Yurt içi: 90 TL
Kurumsal abonelik: 180 TL
Yurt dışı:
Avrupa ve Orta Doğu ülkeleri: 75£
ABD ve diğer ülkeler: 100\$
Abonelik için: 0.312.287 88 99
Nu.lı telefondan Atakan Türkyılmaz

BİLİM, DANIŞMA VE HAKEM KURULU

- Prof. Dr. Abdurrahman Küçük Ankara Ü
 Prof. Dr. Abdullah Gündoğdu Ankara Ü
 Prof. Dr. Adnan Ömerustaoğlu İstanbul Ü
 Prof. Dr. A. Faik İmamoğlu Gazi Ü
 Prof. Dr. Ahmet Aksoy Gazi Ü
 Prof. Dr. Ahmet Hikmet Eroğlu Ankara Ü
 Prof. Dr. Ahmet Taşağıl Mimar Sinan Ü
 Prof. Dr. A.Kadir Yuvalı Erciyes Ü
 Prof. Dr. Azmi Yetim Gazi Ü
 Prof. Dr. Beğlü Eke Erciyes Ü
 Prof. Dr. Celalettin Yavuz Türksam
 Prof. Dr. Çetin Elmas Gazi Ü
 Prof. Dr. Doğan Cansızlar Atılım Ü
 Prof. Dr. Dursun Yıldırım Hacettepe Ü
 Prof. Dr. E.Ethem Atay Gazi Ü
 Prof. Dr. Enver Bozkurt Kırıkkale Ü
 Prof. Dr. Esmâ Şimşek Fırat Ü
 Prof. Dr. Hacı Duran Adıyaman Ü
 Prof. Dr. Hasan Onat Ankara Ü
 Prof. Dr. Hayrani Altıntaş Ankara Ü
 Prof. Dr. H.İbrahim Yalın Gazi Ü
 Prof. Dr. Hikmet Öksüz KTÜ
 Prof. Dr. Hüsnîye Canbay İnönü Ü
 Prof. Dr. Kadir Arıcı Gazi Ü
 Prof. Dr. Kamil Aydın Atatürk Ü
 Prof. Dr. Mehmet Saray Yeditepe Ü
 Prof. Dr. Mehmet Şahingöz Gazi Ü
 Prof. Dr. Meral Töreyn Gazi Ü
 Prof. Dr. Murat Sezginer Gazi Ü
 Prof. Dr. Musa Şaşmaz Niğde Ü
 Prof. Dr. Musa Taşdelen Sakarya Ü
 Prof. Dr. Mustafa İlbaş Gazi Ü
 Prof. Dr. Nadim Macit Ege Ü
 Prof. Dr. O. Kürşat Ünal Gazi Ü
 Prof. Dr. O.Üçler Bulduk Ankara Ü
 Prof. Dr. Recai Coşkun Sakarya Ü
 Prof. Dr. Recep Kılıç Ankara Ü
 Prof. Dr. Sabahat Deniz Marmara Ü
- Prof. Dr. Sadettin Gömeç Ankara Ü
 Prof. Dr. Suna Başak Gazi Ü
 Prof. Dr. Şener Büyüköztürk Gazi Ü
 Prof. Dr. Temel Çalık Gazi Ü
 Prof. Dr. Vahit Doğan Gazi Ü
 Prof. Dr. Vahit Türk Kültür Üniversitesi
 Prof. Dr. Yaşar Özbay Gazi Ü
 Doç. Dr. Faruk Bilir Selçuk Ü
 Doç. Dr. Hanife Güz Gazi Ü
 Doç. Dr. Hasan Ali Karasar Bilkent Ü
 Doç. Dr. Hatice Mumyakmaz Cumhuriyet Ü
 Doç. Dr. İlyas Topsakal İstanbul Ü
 Doç. Dr. Kemalettin Kuzucu Trakya Ü
 Doç. Dr. Kemal Üçüncü KTÜ
 Doç. Dr. Kutluk Kağan Sümer İstanbul Ü
 Doç. Dr. Mehmet Akif Okur Gazi Ü
 Doç. Dr. Mukadder Boydak Fırat Ü
 Doç. Dr. Nurcan Toksoy Erzincan Ü
 Doç. Dr. Selçuk Duman Gazi Osman Paşa Ü
 Doç. Dr. Şeref İba Çankaya Ü
 Doç. Dr. Taner Tatar İnönü Ü
 Doç. Dr. Tevfik Gülsoy Atatürk Ü
 Doç. Dr. Timuçin Kodaman S.Demirel Ü
 Doç. Dr. Toğrul İsmayıl Tobb Ü
 Doç. Dr. Yaşar Kaya İnönü Ü
 Doç. Dr. Yonca Anzerlioğlu Hacettepe Ü
 Yrd. Doç.Dr. Ahmet Turgut Niğde Ü
 Yrd. Doç. Bülent Yavuz Gazi Ü
 Yrd. Doç. Dr. Cevdet Şanlı Yıldız Teknik Ü
 Yrd. Doç.Dr. Erkan Göksu Gazi Osman Paşa Ü
 Yrd. Doç. Dr. Köksal Şahin Sakarya Ü
 Yrd. Doç.Dr. Murat Taşdemir Osmangazi Ü
 Yrd. Doç.Dr. Türkan Erdoğan Pamukkale Ü
 Yrd. Doç.Dr. Yalçın Sarıkaya Giresun Ü
 Yrd. Doç.Dr. Yüksel Topaloğlu Trakya Ü

İÇİNDEKİLER

6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası Yasada Kıra, Kırdada Yasaya Bakış	
/ Doç. Dr. Ahmet MUTLU	7
Yerel Yönetimler Reformu Nereye Doğru? / Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR – Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER - Mücahit NAVRUZ	25
Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler / Prof Dr. Kemal GÖRMEZ	41
Tarihsel Perspektifte 2004 Belediye Reformuna Dair Bir Değerlendirme	
/ Yrd. Doç. Dr. Hasan YAYLI	47
Yerel Yönetimlerde Reform ve 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme	
/ Doç. Dr. Tuğba EROĞLU	69
Kentleri Dünya'ya Bağlayan Köprüler: Kardeş Kent Anlaşmaları	
/ Yrd. Doç. Dr. Ferruh TUZCUOĞLU	81
Küreselleşmeci Eğilimler Karşısında Yerel Yönetimler	
/ Prof. Dr. Recai COŞKUN	97
Yunanistan'ın Azınlık Politikaları ve Batı Trakya'da Yerel Yönetimler	
/ Doç. Dr. Fatih DEMİR - İsmail DEMİR	107
Özbekistan'da Kamu Yönetim Sistemi ve Yerel Yönetimler / Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN - Yrd. Doç. Dr. Güven ŞEKER	121

boş sayfa



6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YASASI YASADA KIRA, KIRDA YASAYA BAKIŞ

DOÇ. DR. AHMET MUTLU*

Giriş

Gerek dünyada gerekse Türkiye’de kırsalın ve büyük kentlerin nasıl bir modelle yönetileceğine ilişkin çalışmalar öteden beri sürmektedir. Ülkemizde bu konuda ilk akla gelen çabalar; 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun; 1991 tarihli KAYA Raporu; 2004 tarihli ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; 2005 tarihli ve 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu; 2008 tarihli ve 5747 Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve nihayet 2012 tarihli ve 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak sayılabilir.

* Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Dolayısıyla küçük belediyelerin lağvedilmesiyle ilgili düzenlemelerin çok boyutlu olarak ele alınması, aceleye getirilmeden, yerel halkın da görüşleri çerçevesinde tartışılarak gerçekleştirilmesi önemli görülmektedir.

Söz konusu rapor ve yasalarda birbirinden farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bu süreçte kuram ve uygulama modellerinin iki ana eksene dayalı olduğu tespit edilebilir. Bunlardan birincisi, hangi ölçekte hizmetlerin etkin ve verimli sunulacağı; ikincisi de hangi ölçekte yerel demokrasinin daha fazla işleyeceği ile ilgilidir.¹

Mevcut arayışların önemli bir boyutu olan ölçek sorunu bağlamında küçük belediyeler tartışmaların öteden beri merkezindedir. Ölçek sorunu itibarıyla ülkemizdeki belediyelerin önemli bir bölümünün küçük belediyelerden oluşması, uygulamada çeşitli sorunlara yol açmaktadır.² Söz konusu sorunların kamu yönetimi disiplini bakımından önemli oldukları reddedilemez. Ancak “küçük belediyelerin çokluğu” sorunu, yönetim bilimi dışında sosyoloji, ekonomi ve kültür gibi başka disiplinler itibarıyla da değerlendirilmek durumundadır. Nitekim ülkemizde küçük belediyelerin

sürekli artıyor oluşunun, kırsal kesimde yaşayan vatandaşların daha uygar yaşama talepleri, devlet gelirlerinden daha fazla pay alma ve (geçmiş dönemlerde) Köy Kanunu’nun öngördüğü salma ve imeceden kurtulmak gibi gerekçelere dayalı olması³ da sorunun disiplinler arası niteliğini ortaya koyar. Dolayısıyla küçük belediyelerin lağvedilmesiyle ilgili düzenlemelerin çok boyutlu olarak ele alınması, aceleye getirilmeden, yerel halkın da görüşleri çerçevesinde tartışılarak gerçekleştirilmesi önemli görülmektedir.

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un yukarıdaki içerikleri taşımadığına yönelik çok çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmada, adı geçen yasa, kırsal kesime yönelik düzenlemeleri bakımından incelenecek ve kırsal kesimde yaşayanların yasaya yönelik değerlendirmeleri ortaya konulacaktır.

6360 Sayılı Yasanın Gerekçesi: Ölçek Ekonomisi ve Etkinlik⁴

12.11.2012 tarihinde yasalaşan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türk idare sisteminde bazı köklü değişiklikler öngörmektedir.

Söz konusu yasanın gerekçesinde, büyükşehir zorunlu kılan hususlardan birisinin “belli bir coğrafi alanda, çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması hâlinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılması” olduğu belirtilmekte ve “bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülkî sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapısının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.” denilmektedir. Yasanın temel tartışma konularından birisi olan “belediye sınırlarının mülkî sınırlar olarak belirlenmesi”, hizmetin etkin sunumunun sağlanabilmesi anlayışına bağlanmaktadır. Bunun yanısıra mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulma imkânı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerin vatandaşların artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanması öngörüsü bulunmaktadır.

Yasanın genel gerekçeleri sayılırken, küreselleşmeyle birlikte değişen yönetim değerlerine ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapıları yaratmak amacıyla söz edilmektedir. Bu amaçla, özellikle büyükşehir alanlarında sunulan hizmetlerin ölçek ekonomisi kullanılarak daha az kaynak ile daha çok ve kaliteli hizmet sunumunu olanaklı kılma iddiası vardır. Bu gerekçe, sınırları çok geniş olmayan ve içinde sayıca az kırsal bölge bulunan yerlerde geçerli olabileceken, kırsal alanları çok fazla ve birbirinden uzak ilçelerin bulunduğu, yüzölçümü fazla yerlerde geçerli olmayacaktır. Kaldı ki yasanın temel gerekçelerinden olan ölçek ekonomisi/etkinlik ilkesi ile demokratik işleyiş, katılım ve yerindelik ilkesi uygulamada sıklıkla birbirleriyle çelişebilmektedir.⁵ Bir diğer ifadeyle, etkili katılımın gerektirdiği yönetsel ölçek, bazı hizmetlerin yerine getirilmesi açısından ekonomik olmayabilir.

Öte yandan hizmet etkinliği söz konusu edildiğinde, “ölçek ekonomisi”nin yanısıra “hizmetin faydasının yayılacağı alan” ölçütünün de dikkate alınması gerekir. Savunma hizmetinde olduğu gibi bazı hizmetlerin faydası ülke ölçeğine yayılabildiği gibi kırsal alanlarda su ve kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye gibi bazı hizmetlerin faydası sadece orayla sınırlıdır. Dolayısıyla hizmet etkinliğinin sağlanabilmesi için hizmetlerin yayıldığı alanın dikkate alınması ve idari birimlerin yetki alanıyla hizmetlerin fayda alanının olabildiğince örtüştürülmesi gerekmektedir.⁶ Kırsal bölgelerdeki belediyelerin sundukları hizmetlerin genel olarak o yerin alanıyla örtüşen hizmetler (su ve kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye

Durum böyle olunca, yeni yasayla öngörülen hizmetlerde etkinlik söyleminin karşılığı olmadığı ve hatta daha önceden var olan bazı hizmetlerin yeniden sunulması gibi aslında kaynak savurganlığını doğuracak bir yol benimsendiği bile ileri sürülebilir.

gibi) olduğu söylenebilir. Durum böyle olunca, yeni yasayla öngörülen hizmetlerde etkinlik söyleminin karşılığı olmadığı ve hatta daha önceden var olan bazı hizmetlerin yeniden sunulması gibi aslında kaynak savurganlığını doğuracak bir yol benimsendiği bile ileri sürülebilir.

Bunların dışında hizmetlerin büyükşehir belediyesi üzerinde merkezileşmesi, bu hizmetlere ilişkin kararlarda, farklı bölgelerde yaşayanların farklılaşan tercihlerinin hesaba katılmamasına, tekdüze hizmet sunumuna ve dolayısıyla etkinlik kaybına sebep olacaktır.

Yerel yönetimlerin hizmet dışında önemli bir işlevi de demokrasi alışkanlığının yaygınlaştırılmasıdır. Aslında ülkemizde kırsal alanlar ölçeğinde yerel yönetimleri demokrasi işleviyle tartışmanın pek doğrudan karşılığı olduğu söylenemez. Daha açık bir deyişle, kırsal alanlarda yerel yönetimlerin, yerel demokrasi değil, yerel hizmetler bağlamında değerlendirildiğini ve algılandığını⁷ söyleyebiliriz.

Bu çerçevede kırsal kesimlerde yaşayanların, yeni büyükşehir yasasıyla ilgili dertlerinin demokrasi/yerel demokrasiden ziyade, buldukları yerde o güne değin yürütülmekte olan hizmetlerle ilgilidir. Bununla birlikte, yerel hizmetlerle ilgili kaygılar üzerinden yerel demokrasiyle ilgili çıkarımlar yapmak da mümkündür. Yani sıklıkla ulaşım, kanalizasyon gibi hizmetlerle ilgili belli başlı talepler, aynı zamanda yerel demokratik talepler/hak arayışları olarak görülebilir.

Yasanın ölçek sorunu ve etkinlik arayışı konusunda önemli bir diğer husus da yönetsel ilkelerin her yerde ve her durumda geçerli olup olmadığıdır. Söz konusu ilkelerin, pek çoğu henüz temel hizmet ve altyapılar ile geçim olanaklarından yoksun ülkemiz köyleri için çok da geçerli olamayacağı söylenebilir. Dolayısıyla kırsal bölgelere yönelik rasyonalitenin karşılığı, kırsal alanların soyutlandığı Ankara merkezli tasarılar değil, bizzat kırın yapısı ve ruhunu gözeterek tasarılar olabilir. Çünkü Ankara rasyonalitesine göre geliri olmayan bir belediyede bir itfaiye aracının (çalışanı, yakıt giderleri ve diğer araç maliyetleri itibarıyla) varlığı ve çalıştırılması verimli ve etkin değilken; kırsalın rasyonalitesinde itfaiye aracının

küçük bir ekin tarlasındaki yangını söndürmesi etkinlik adına yeterlidir. O nedenle yasalarda rasyonalite, genel geçer durumlara göre değil, özel durumlara ve yerlere göre de düşünülmelidir.

6360 Sayılı Yasada Kırsalın Durumu⁸

6360 Sayılı yasanın çalışma sorunsalı bağlamındaki en önemli düzenlemesi; büyükşehir bağlı ilçelerin mülkî sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köylerin mahalle, belde belediyelerinin de beldelerin ismiyle ve tüm mahalleleriyle birlikte tek mahalle olarak bağlı olduğu ilçenin belediyesine katılmasıdır. Buna göre büyükşehir olan 29 ilde, 29 İl Özel İdaresi, 1.032 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği ilk mahallî idareler genel seçimi itibarıyla sona ermektedir.⁹ Diğer 52 ilde ise 2011 yılı nüfusu 2000'in altında olan 559 belde belediyesinin tüzel kişiliği, ilk mahallî seçimden geçerli olarak kaldırılıp köye dönüştürülmektedir. Kapanacak belediyelerden yasanın yayımı tarihine kadar birleşip nüfusu 2000'in üzerine çıkan belediyelerin tüzel kişiliği korunacak, ayrıca 30.06.2013 tarihine kadar köye dönüştürülen belediyeler, belediye meclislerinin kararı ile ortak sınırı olan ve kapanmayan belediyelerle birleşebilecektir. Yasa, bugünkü il özel idarelerinin % 36'sını, belediyelerin % 53'ünü, köylerin ise % 47'sini lağvetmektedir.

Tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin bazı yetkileri yasanın yayımı tarihi itibarıyla ilçe belediyesi onayına bağlanmakta; personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçlarının ilk mahallî seçim itibarıyla ilgisine göre büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, kapatılan köy ve beldelerin personeli, mal varlıkları, alacak hak ve borçları ile iştirakleri tasfiye edilmektedir. Belediye ve bağlı kuruluşlara devredilen personelden komisyon marifetiyle ihtiyaç fazlası olarak belirlenen memur, sözleşmeli personel ve işçilerin Devlet Personel Başkanlığı'nca diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilmesi öngörülmektedir. Kaldırılan köylerde görev yapan geçici köy korucuları aynı yerde göreve devam edecek olmakla birlikte, ihtiyaç hâlinde başka yerlerde de görevlendirilebileceklerdir.

Büyükşehir olan yerlerde ayrılma yoluyla belde kurulabilmesi için nüfus şartı 50.000'den 20.000'e düşürülmekte, belediye sınırları içinde mahalle olabilmek için asgarî nüfus 500 olarak belirlenmektedir. Orman köylüsü ile mera, yaylak ve

Yasa, bugünkü il özel idarelerinin % 36'sını, belediyelerin % 53'ünü, köylerin ise % 47'sini lağvetmektedir.

Yasa ile birlikte kırsalda yaşadığı halde büyükşehirin mahalle sakinlerine dönüşen halka ilave mali yükler getirilmektedir. Örneğin; emlak vergisi ödenmeye başlanacaktır. Bu düzenleme 5 yıl sonra yürürlüğe girecek olmakla birlikte, vatandaşlar büyükşehir tarifesi üzerinden emlak vergisi ödeyecektir.

kışlaklara ilişkin 4342 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmaya devam edeceği öngörülmektedir.

Yasa ile birlikte kırsalda yaşadığı halde büyükşehirin mahalle sakinlerine dönüşen halka ilave mali yükler getirilmektedir. Örneğin; emlak vergisi ödenmeye başlanacaktır. Bu düzenleme 5 yıl sonra yürürlüğe girecek olmakla birlikte, vatandaşlar büyükşehir tarifesi üzerinden emlak vergisi ödeyecektir.

Buna göre köylü;

- Evler için % 0,2 oranında,
- Diğer binalar için % 0,4 oranında,
- Araziler için % 0,2 oranında,
- Arsalar için % 0,6 oranında emlak vergisi ödeyecektir.

Ayrıca ödeyeceği bu vergilerin % 10'u oranında da taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payını ilâve olarak ödeyecektir. Hâlen emlak vergisinden muaf olan, köylere ve köy birliklerine ait tarım işletme binaları, soğuk hava depoları, içmeler ve kaplıcalar ile köylünün hamam, çamaşırhane, değirmenler ve köy odaları için de emlak vergisi ödenecektir. Ayrıca su kullanımı

(içme ve kullanma suyu) ücretli olacaktır. Su parası 5 yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'i üzerinden ödenecek olmakla birlikte, 5 yıl sonra normal tarife uygulanmaya başlayacaktır. Bunların yanısıra köylü çöp vergisi ödeyecektir. Çöp vergisi, 5 yıl süreyle alınmayacak olmakla birlikte, köylü 5 yıl sonra büyükşehir tarifesi üzerinden olarak çevre temizlik vergisi ödeyecektir.

Yine köye yapılacak yol, kanalizasyon ve su tesislerinin harcamalarına katılma payı ödenecek olup bu uygulamaya da 5 yıl sonra başlanılacaktır. Yasayla, belediyenin ruhsatı olmaksızın her nevi inşaat yasaklanmaktadır. Bu yasağın uygulanmasına da 5 yıl sonra başlanılacaktır.

Yasaya göre belediye hizmetleri ilçe belediyesinden ve ağırlıklı olarak da ildeki büyükşehir belediyesinden verilecektir. Su, kanalizasyon işleri, toplu taşıma

hizmetleri, köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yolların yapımı, bakım ve onarımı, temizliği, karla mücadele çalışmaları ve buralardaki reklam ve ilan işleri ildeki büyükşehir belediyesince; büyükşehir belediyesi yetki alanı dışında kalan imar işleri ile yollar ve sokaklara ilişkin hizmetler, çöp toplama, evlendirme, cenaze defin gibi hizmetler ise ilçe belediyesince yapılacaktır.

Yasa, köylüye bunların dışında da ilâve vergi ve harç ödeme yükümlülüğü getirmektedir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi, harç ve katılım payları, köyler ve köylüler için de uygulanacaktır. Köylü, 5 yıl sonra Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi, harç ve katılım paylarını ödemeye başlayacaktır. Bunlardan önemli olanları şöyle sıralanabilir:¹⁰

- Çevre Temizlik Vergisi,
- Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi,
- Yangın Sigortası Vergisi,
- İşgal Harcı,
- Kaynak Suları Harcı,
- Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı,
- Bina İnşaat Harcı,
- İmar Harçları (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı),
- İşyeri Açma İzni Harcı,
- Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı,
- Yol Harcamalarına Katılma Payı,
- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı,
- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.

Yasa ile köylünün ahır yapacağı yerlere sınırlama getirilebilecektir. Umumî Hıfzıssıhha Kanunu'na göre belediyeler ahır yapılamayacak yerleri belirleyecek ve köyler büyükşehir belediyesi kapsamı içinde olduğu için mevcut yapılara sınırlama gelebilecektir.¹¹

Ayrıca köydeki esnaf ve sanatkârın yükümlülükleri artacaktır. Köydeki esnaf basit usul yerine gerçek usulde vergilendirilecektir. Yani köylülerin ödeyeceği vergi oranı artacak ve vergiler çeşitlenecektir. Her ay KDV, üç ayda bir gelir vergisi ve en az üç ayda bir gelir vergisi stopaj beyannamesi verecektir. Her beyanname için damga vergisi ödeyecek, yazar kasa alacak, defter tutacak, bunun yanında malî müşavirle çalışmak durumunda kalacak, esnaf odaları üye kayıt ücreti ve yıllık

Ayrıca köydeki esnaf ve sanatkârın yükümlülükleri artacaktır. Köydeki esnaf basit usul yerine gerçek usulde vergilendirilecektir. Yani köylülerin ödeyeceği vergi oranı artacak ve vergiler çeşitlenecektir.

aidatlar yüzde 100 artacaktır. Yine köylerde gezici olarak her türlü sanat işleri ile uğraşanlar ve aynı işleri bir işyeri açmak suretiyle yapanlar için gelir vergisi muafiyeti kalkmaktadır. Köy muhtarları ile köylerin kâtip, korucu, imam, bekçi ve benzeri hizmetlilerine köy bütçesinden ödenen ücretler ile çiftçi mallarını koruyacak bekçilerin ücretleri ile ilgili gelir vergisi istisnası kalkmaktadır.¹²

Görüldüğü üzere yasayla gelecekte köyler, kentlerde geçerli olan mali uygulamalarla karşı karşıya kalacaktır.

Kırsalda 6360 Sayılı Yasaya Bakış

Esasen 6360 sayılı yasayla küçük belde belediyelerinin lağvedilmesi meselesiyle ilgili tartışmaların evveliyatı vardır. Nitekim 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ile belediye

kurulmasında nüfus ölçütünün 5.000 olarak belirlenmesi ve nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesine karar verilmesi sonrasında da benzer tartışmalar gündeme gelmişti. Denilebilir ki 6360 sayılı yasa, 5393 sayılı yasadan farklı olarak; lağvedilecek belediyelerin köye değil, mahalleye dönüşecek olmasını öngörmektedir. Bu çok önemli olmayan farklılığın dışında, tartışmaların özünü etkilemeyecek olan diğer değişikliklerin hemen hemen aynı olduğu söylenebilir.

6360 sayılı yasanın etkilerinin olumsuz olacağına ilişkin başlıca tespitler şu şekilde sıralanabilir:¹³

- Yasa önünde eşitlik zedeleneyecektir.
- Temsili demokrasi daralacaktır.
- Merkezi yönetim etkisizleşecektir.
- Bölücülük güçlenecektir.
- Büyükşehirlerin yükü artacaktır.
- Yasanın etkileri açısından İstanbul ve Kocaeli örneklerinin emsal alınması yanlıştır ve söz konusu iller dışında kalan büyükşehirlerde çeşitli sorunlar yaşanacaktır.
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yetki karmaşası artabilecektir.

- Kırsal yaşam ve köyler zayıflayacak ve zamanla yok olabilecektir.

Yukarıdaki tespitler içinde çalışmanın sorunsalı bakımından kırsal yaşam ve köylerle ilgili olan husus önemlidir. 6360 sayılı yasanın kırsaldaki yaşayanlar tarafından nasıl değerlendirildiğine geçmeden evvel, bu değerlendirmelerin geçmişteki değerlendirmelerle paralellliğini göstermek üzere; 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” un kırsalda yaşayanlar tarafından nasıl değerlendirildiğini incelemek faydalı olacaktır.

2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” hakkında, Isparta ilinde kapatılan belediyelerde yaşayan halkın algılarını tespit etmek üzere 2009 yılında yapılan alan bir araştırmanın bazı önemli bulguları Tablo 1.’de görülmektedir.

Tablo 1. Isparta İlinde Kapatılan Belediyelerde Yaşayan Belde Halkının Algıları

	Evet	Kısmen	Hayır	Toplam
Belediyemizin kapatılması yerinde bir karardır	-	-	384	384
Belediyemizin kapatılmasıyla demokratik bir hakkın elimizden alındığını düşünüyorum	384	-	-	384
Beldemiz belediye olurken halka sorulduğuna göre, kapatılırken de fikri alınmalıydı	384	-	-	384
Belediyemiz kapandığında içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım ve itfaiye gibi hizmetlerin aksayacağını düşünüyorum	384	-	-	384
Belediyemiz kapatıldığında bir sorunla karşılaştığımda, İl Özel İdaresi yetkililerine rahatlıkla ulaşım derdimi anlatabilirim	-	12	372	384
Belediyenin kapatılması sonrası bir kente göç etmek istiyorum	280	24	80	384

Kaynak: AKTEL, M.; ALTAN, Y.; KERMAN, U., age., s. 57-63’ten derlenmiştir.

Tablo 1 incelendiğinde, daha önce küçük beldelerdeki belediyelerin kapatılması konusunda buralarda yaşayan halkın olumsuz bir algıya sahip oldukları görülür. Geçmiş dönemdeki bu algıların, bugün 6360 sayılı yasayla kırdaki belediyelerin mahalleye dönüştürülmesi karşısında da hemen hemen değişmeksizin aynı kaldığı söylenebilir. Nitekim Konya’da bulunan ve 6360 sayılı kanunla bağlı olduğu ilçenin bir mahallesine dönüşecek olan Harmanpınar Belediyesi sakinleriyle yapılan mülakatlar da bu durumu ortaya koymaktadır.¹⁴ Kasaba sakinlerine “Yeni büyükşehir yasasıyla beldenin bir mahalleye dönüşecek olmasının sonuçları hakkında bilgi sahibi olup-olmadıkları” sorulmuş ve aşağıdaki cevap alınmıştır:

*“Yeni yasayla belediye kapanacak ve bütün araç-gereçleri Konya Büyükşehir ya da ilçe belediyesine devredilecek. Belediyede çalışanlar da oralara geçecek. 5 yıl boyunca da herhangi bir vergi alınmayacak köyden”.*¹⁵

Köy sakinlerinin yasanın kırsal alanlara getireceği değişikliklerden genel olarak haberdar oldukları görülmektedir. Köy sakinlerine “kanunla beldenin bir mahalleye dönüşecek olmasını nasıl değerlendirdikleri” sorulduğunda ise şu yorumlar yapılmıştır:

*“Misal, bizim burada şebeke suyu sık sık arızalanır. O vakit belediyedeki görevliye –gece gündüz fark etmez- hemen telefon açarız, o dakika gelir arızayı tamir eder. Yarın Bozkır’a ya da Konya’ya bağlanacağı söyleniyor belediyenin; o vakit kimi ararız biz ihtiyar halimizle, kim gelir buralara hah deyince!”*¹⁶

*“Belediyenin iyi kötü her gün arabası çalışır. Bu, ilçeye gidip gelenlere büyük kolaylık. Üç gün sonra o arabalar belediyeden alındığında millet nasıl gidip gelecek? O zaman yollara bakıp duracağız bir araba sesi için.”*¹⁷

*“Bir şikâyetimiz, talebimiz olduğunda, başkanı yolda sokakta gördüğümüzde, olmadı belediyeodasında, her zaman sözlü olarak iletebiliyoruz. Yarın bir gün belediyelik kalktığında biz bir şikâyetimizi kolayca, konuşarak iletebilir miyiz? O zaman değil konuşmak, başkanı bile göremeyeceğiz...”*¹⁸

*“Köyde nüfus yok. Hele çok-çok hak getire! 3-5 çocuk var onlar da belediyede çalışanların çocukları. Belediye kapandığında onlar da olmayacak. Kalan gençler de şehirlere göçüp gidecek.”*¹⁹

*“Köyün kepçeye²⁰ ihtiyacı vardı. İstanbul’da-ki, Ankara’daki köylülere haber salındı, herkes yardım etti, biz de yardım ettik. Kepçe alındı. Köyde pek çok iş halledildi kepçeyle. Şimdi bizim dışımızdan tırnağımızdan artırıp aldığımız kepçe, elimizden alınacak. Bu Allah’tan reva mı? Bir daha kim köy için herhangi bir şey almaya yardım eder ki?”*²¹

“Belediyelik kalkıp da burası Bozkır’a ya da Konya’ya bağlandığında buralara hizmet geleceğine hiç umudum yok.”²²

“Benim yaşım bir hayli oldu, artık göçeceğiz biz ama belediyenin kapanmasını hiç istemem. Yangın olsun –Allah Korusun- nereye gideceğiz yarın. İyi kötü köyün çöpi toplanıyor, mahalle araları temiz. Yarın kokudan, talaştan mahallere girilmez olacak. Benim cahil kafama göre bu durum (belediyenin kapanması) iyi değil.”²³

“Belediyenin kapanmasını hiç istemem. Amma bizim bileceğimiz bir iş değil. Cahil kafamca iyi değil.”²⁴

Köy sakinlerinin belediyenin durumuyla ilgili özeleştiriler yaptıkları da tespit edilmiştir. Bu eleştiriler, yaygın olarak küçük belediyeler hakkında yapılan ölçek ekonomisi-hizmette etkinlik ile ilgili eleştirilere paraleldir:

“Burada belediyenin önce belediyeçilere²⁵ faydası var. Belediye kurulduğundan beri başkanlığa her gelen, yakınında yöresindekileri önce belediyede iş sahibi yaptı. Şöyle belediyede çalışanlara bir bakınca, bir zamanlar avare gezenlerin bugün belediyede maaşlı çalışan olduğunu görürsün. Sen ben değil, belediyedekilerin yakınıdır onlar.”²⁶

“İtfaiyeye ayda 300 liralık mazot koyuyoruz, sokakları toz olmasın diye suluyoruz, ama belediye-ye mazotun masrafını karşılayacak gelir gelmiyor.”²⁷

“Kasabanın iki tane minibüsü var ilçeye ulaşımı sağlایa. Ahali az olduğu için arabanın yaktığı mazotun parası çıkmıyormuş. Bunun için belediye arabayı garağa çekmiş. Şimdi başka köyden gelen bir minibüs uğruyor arada bir kasabaya”²⁸

Görüldüğü üzere küçük belediyelerin kapatılmasıyla ilgili olarak 6360 sayılı yasa hakkında kırsal kesimdeki algılar, 5747 sayılı yasaya yönelik algılarla büyük ölçüde benzer niteliklidir. Benzer algıların ülkenin daha başka kesimlerinde de var olduğu söylenebilir.²⁹ Genel olarak bu algıların; demokratik bir hakkın gaspı, hizmetlere ulaşım ve sorunların hızlı çözümü, dayanışma ve gönüllülük, kırdan kente nüfus göçünün hızlanacak olması, yönetime ulaşılabilirlik gibi konulardaki endişelerden oluştuğu görülmektedir. Söz konusu endişelerin geçmişten bugüne

Köy sakinlerinin belediyenin durumuyla ilgili özeleştiriler yaptıkları da tespit edilmiştir. Bu eleştiriler, yaygın olarak küçük belediyeler hakkında yapılan ölçek ekonomisi-hizmette etkinlik ile ilgili eleştirilere paraleldir:

Türkiye'nin de kabul etmiş olduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na göre yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması için orada yaşayan halkın halk oylaması yoluyla rızasının alınması gerekmektedir.

sürüyor olması, bu konuda yapılan düzenlemelerin kırsal kesimde yaşayanların rızasına muhalif olarak yapıldığını ortaya koymaktadır.

Açıktır ki kırsalda yaşayanların 6360 sayılı kanuna yönelik endişeleri genel olarak değerlendirildiğinde, temelde "yerellik (subsidiarity)" gibi yönetsel ilkelerle ilgili olduğu görülür. Türkçeye "hizmetlerde halka yakınlık" ya da "yerellik" olarak da çevrilen yerellik ilkesi, devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulmasını öngörmektedir. Yerellik, yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma sürecidir. Yerellik ilkesinde hedef hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından verilmesidir. Bu hususta göz önüne alınan kriterler "görevin kapsam ve niteliği, yetkinlik ve ekonomik gerekler" olmak üzere üç tanedir.³⁰ Kırsaldaki

belediyelerin bir şekilde var olan hizmetleri çerçevesinde kendilerini idare ettikleri, deyim yerindeyse "kendi yağıyla kavruldukları" söylenebilir.

Öte yandan Türkiye'nin de kabul etmiş olduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na göre yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması için orada yaşayan halkın halk oylaması yoluyla rızasının alınması gerekmektedir. Oysa 6360 sayılı kanunun düzenlemeleriyle söz konusu Şart'ın ihlal edildiği söylenebilir.

Belde belediyelerinin kaldırılması ve yeni birimler kurulması hizmetin yerinden sunulması ilkesiyle bağdaşmadığı gibi köylerin ve beldelerin kaldırılması ile ilçe belediye-rinin büyükşehir belediyelerinin tahakkümü altına alınmaları, demokratik katılımın ve seçmen denetiminin etkisizleştirilmesi anlamına da gelmektedir.³¹

Gelişmiş demokrasiyle yönetilen ülkelerde, vatandaşın doğrudan hizmet alabilmesi, seçtiği kişilerin faaliyetlerini daha yakından denetleyebilmesi, belediye hizmetlerinden daha kolay ve daha fazla faydalanabilmesi için belediyecilik anlayışı yaygınlaştırılırken; bu yasayla beldelerin kapatılması vatandaşın hizmet alımını daha da güçleştirecek³² gibi görünmektedir.

Sonuç

Genel içeriği itibarıyla değerlendirildiğinde 6360 sayılı Kanun, her ne kadar gerekçesinde hizmette etkinlik anlayışına vurgu yapılsa da yerel alanda yeni bir “merkeziyetçilik” üreterek, kamu hizmetlerinin büyük ölçüde aksamasına neden olacak gibi görünmektedir.

Yasanın gerekçesinde belirtilen optimal ölçek ekonomisinin ve etkinlik ölçütlerinin nasıl belirlendiği ve ne tür analizler yapıldığı açık değildir. Yasanın kısa sürede ve yerelde yaşayanların görüşüne başvurulmaksızın, Ankara’da belirlenmiş olması karşısında, köyler ve köylüler tedirgindir; yasanın etkileri konusunda umutsuz ve karamsardırlar. Öyle ki çeşitli köylerin yasaya karşı örgütlendikleri bilinmektedir.³³

Yasa, yerel yönetimlerin kaynak ve imkânlarından daha fazla istifade etmesini temin etmek ve bu alanda var olan eksik ve ihtiyaçları gidermek suretiyle

vatandaşa daha yakın ve daha etkin hizmet sunma anlayışına hizmet etmemektedir.

Mevcut haliyle büyükşehir belediyesi mode-li, “kalkınmayı öne çıkaran ve demokrasiyi ekonomik büyümeye feda eden güçlü otoriter büyüme modelini” anımsatmaktadır. Kırsal ve kentsel alanları aynı anda ilgilendiren söz konusu yasanın kamuoyunda yeterince tartışılmaksızın ve katılımcı demokratik süreçler işletilmeksizin yasalaşmış olması, demokratik olarak sorunludur.

Yukarıdaki genel değerlendirmeler dışında yasa, kırsal kesime özgü bazı siyasal-sosyolojik içerikli olumsuz sonuçlar da doğurabilecektir. Bunlar ana başlıklar altında şöyle sıralanabilir:

- **Yasa, kırsal kesimi içine kapanmaya teşvik edecektir.**

Eksik ya da noksan, geçmiş dönem belediye yasalarına dayalı olarak nüfusu 2.000 civarında olan yerlerde (kırsal kesimlerde) belediye kurulmuş olması, bir şekilde buradaki köylülerin kamusal işlere karışabilmesi, bunlar hakkında yorum yapabilmesi olanağı sağlamaktaydı. Özellikle tek parti dönemindeki devlet işlerinin sorgulanamazlığı düşünüldüğünde, 1950’lerden sonra kırsalda belediyelerin

Kırsal ve kentsel alanları aynı anda ilgilendiren söz konusu yasanın kamuoyunda yeterince tartışılmaksızın ve katılımcı demokratik süreçler işletilmeksizin yasalaşmış olması, demokratik olarak sorunludur.

yaygınlaşması, köylüler için adeta “kişiliğini bulma/birey olma” sürecini başlatmıştır. Çünkü belediye, o güne kadar kendisinin doğrudan ulaşabildiği en yakınına kurulmuş “devlet kurumu”dur. Bu yakınlık, bir yandan “devlet kurumlarına ulaşılamazlık” duygusunu yenmesini, bir yandan da “bu kurumların herkese açık olması nedeniyle» siyasileşmesini sağlamıştır. Küçük belediyelerin kapatılması, kırsaldaki bu gelişmeyi durdurup, eski reflekslerin canlanmasına yol açabilecektir.

- **Kırsal kesim insanının bilinçlenmesi ve girişimciliği konusunda ket vucudur.**

Kırsal kesimde belediye kurumunun varlığı, burada yaşayan sakinlerin seçim süreçlerinin de öğreticiliğiyle, demokratik yol ve yöntemleri benimsemelerine, bu konuda kendilerini geliştirmelerine katkı sağlamaktadır. Buraların birer mahalleye dönüştürülerek ilçe ya da büyükşehre bağlanmaları durumunda, burada yaşayanlar, sadece oy kullanan pasif (siyasal aktör olamayan) bireylere indirgenmiş olacaktırlar.

- **Geçmiş dönemlerde başat olan; devlet makamına çıkamayan, çıktığı vakit ezik-büzük duran; yaşamsal önemdeki şikâyetlerini, taleplerini iletmeyen; iletceği makamlara ulaşamayan köylü tipini yeniden yaratacaktır.**

Kendi belediyelerine ulaşılabilirlik olanaklarını kaybedecek olan belde sakinlerinin bu konudaki girişkenliği, hem yol ve yöntemlerin karmaşık ve bürokratik olması hem de başvuru mekânlarının kendisine uzak olması nedeniyle törpülenecektir. Bu durum zamanla, siyasal alışkanlıklar ve vatandaş haklarını kullanma konusunda belirli bir mesafe kat etmiş olan belde sakinlerinin yönetim kurumları karşısında ezik-büzük duran, hakkını arayamayan, pasif bireylere dönüşmesine yol açacaktır.

- **Bu yasayla bütün kır yok sayılmakta, köyler kentleştirilmeye çalışılmaktadır.**

Köy ile kent farklı sosyo-kültürel, ekonomik vs. nitelikleri olan yerleşim yerleridir. Köy hiçbir zaman kent değildir ve hiçbir makyajla kente dönüştürülemez. Bu nedenledir ki kente özgü sosyal ve siyasal düzenlemeler ile kıra özgü olanlar farklı nitelikler taşımak zorundadır. 6360 sayılı kanunun kırsaldaki belediyeleri lağvederek, bunları birer mahalleye dönüştürmesi, esasen dün kırsal/köy olan yerleri bugün itibariyle kent yapma girişiminden başka bir anlama gelmemektedir. Köylerin büyük-

şehre bağlı mahallelere dönüştürülmesinin anlamı tam da budur. Tarım ve hayvancılık, kentlere ve dolayısıyla mahallelere uygun sektörler olmadığından, dolaylı olarak yasanın köylerde bu işleri yapma olanağı bırakmadığı söylenebilir. Öte yandan “mevcut düzenlemelerin mahallelere dönüşen köylerde tarım ve hayvancılığı engellemeyeceği” ileri sürülmektedir. Bu durumda söz konusu yasal düzenlemelerle köylerin mahalleye dönüştürülmesinin gerçeklikten uzak olduğu ortaya çıkacaktır. Yani, işlev olarak köy, ancak isim olarak kentin “mahallesi” olan sanal mekânlar ortaya çıkacaktır. Bu ise mekânsal anlamda tanımsız ve kimliksiz yerleşimler yaratmak anlamına gelmektedir.

Yasanın mevcut haliyle uygulanması durumunda kırsal kesimde yaşayan kitleler üzerinde büyük bir yoksunluk ve haksızlık duygusu uyandıracığı açıktır. Bu nedenle gelecekte yasanın içeriği konusunda kırsal kesimde yaşayanların da görüşlerinin alınarak daha rasyonel içerikle düzeltmeler yapılması önemli görülmektedir.

Söz konusu yasal düzenlemelerle köylerin mahalleye dönüştürülmesinin gerçeklikten uzak olduğu ortaya çıkacaktır. Yani, işlev olarak köy, ancak isim olarak kentin “mahallesi” olan sanal mekânlar ortaya çıkacaktır. Bu ise mekânsal anlamda tanımsız ve kimliksiz yerleşimler yaratmak anlamına gelmektedir.

- 1 İZCİ, F. TURAN, M. (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi C.18, S.1, s.117.
- 2 Yaygın olarak dile getirilen bu sorunların neler olduğu hakkında ayrıntılı bilgi için bk. AKTEL, M.;ALTAN, Y.;KERMAN, U. (2009), “5747 Sayılı Yasa ile Köye Dönüştürülen Küçük Belediyeler: İsparta Örneği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C:18, S:1, Ocak, s.49.
- 3 AKTEL, M. ALTAN, Y. KERMAN, U., age., s. 49.
- 4 Bu başlık altındaki yasaya ilişkin bilgiler, 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dan derlenmiştir.
- 5 KOYUNCU, E. KÖROĞLU, N. T. KÖROĞLU (2012), Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Kasım, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf (14.08.2013).
- 6 ARIKBOĞA, E. (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar, Ocak-Haziran, s. 84.

- 7 Bu konuda yapılmış bir araştırma için bk. MUTLU, A. (2009), “Yerel Demokrasi Bağlamında 29 Mart Yerel Seçimleri -Büyükşehir Belediye Başkan Adayları Üzerine Bir İnceleme-“, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, 19-20 Ekim, Ankara.
- 8 Bu başlık altındaki Kanuna ilişkin bilgiler, 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dan derlenmiştir.
- 9 29 ilde kurulan büyükşehir belediyelerine, 20 Mart 2913 tarihinde “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”un cumhurbaşkanınca onaylanmasıyla 30. Büyükşehir olarak ilan edilen Ordu’yu da eklemek gerekir. Kanuna göre, Ordu’da, Ordu Belediyesinin mahalleleri merkez olmak üzere, Ordu Merkez ilçe sınırları içerisindeki köyler ile belediyelerden oluşan Altınordu ilçesi ve aynı adla belediye kurulacaktır.
- 10 BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU, www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat/Metin/1.5.2464.doc (16.08.2013).
- 11 AKSU, İ. F., (2012), “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Bilgi Notu 1, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, http://tasav.org/usr_img/yayinlar/bilgi_notlari/shy_bnotu_1_belediyeler_aksu_son.pdf (15.08.2013).
- 12 AKSU, age.,
- 13 DOĞRU, İ. (2013), Büyükşehir Belediyeleri ve Yeni Büyükşehir Kanununun Sisteme Etkileri, Selçuk Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi, Konya, s. 24-25.
- 14 Mülakatlar, 12.08.2013 tarihinde Konya İli Bozkır İlçesine bağlı Harmanpınar Kasabası’nda yaşayan kişilerle gerçekleştirilmiştir.
- 15 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Bayram BACAŞIZ ile yapılan mülakattan.
- 16 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Emine KIPRAMAZ ile yapılan mülakattan.
- 17 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Emine KIPRAMAZ ile yapılan mülakattan.
- 18 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Kamile ÇAKIR ile yapılan mülakattan.
- 19 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Abdurrahman KIRATLI ile yapılan mülakattan.
- 20 Buldozerin küçüğü bir iş makinesi.
- 21 Harmanpınar Kasabasının İstanbul’da oturan sakinlerinden Ahmet KILIÇ ile yapılan mülakattan.
- 22 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Bayram BACAŞIZ ile yapılan mülakattan.
- 23 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Kamile BACAŞIZ ile yapılan mülakattan.
- 24 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Kamile BACAŞIZ ile yapılan mülakattan. Bu ifadeler, kırsalda yaşayanların yerel yönetimleri kendi kazandıkları bir hak olmaktan ziyade, bahşedilmiş olarak gördükleri yönündeki görüşleri destekler niteliktedir. Böyle bir görüş için bk. GÖRMEZ, K. (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Vadi Yayınevi, s. 69.
- 25 Belediyede çalışanlar ve başkanlar kastedilmektedir.
- 26 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Hüseyin BAYKAN ile yapılan mülakattan.
- 27 Harmanpınar Kasabası Belediye Başkanı Osman GÜVEN’in yorumu.
- 28 Harmanpınar Kasabası sakinlerinden Ahmet KIPRAMAZ ile yapılan mülakattan.
- 29 Bu konuda Tire ilçesi köylülerinin görüşleri için bk. <http://www.gazeteyenigun.com.tr/gun->

- [dem/112829/moda](http://www.memurlar.net/haber/306578/) (14.08.2013); Ödemiş ilçesi köy muhtarlarının görüşleri için bk. <http://www.memurlar.net/haber/306578/> (14.08.2013); Ceyhan ilçesinden bir değerlendirme için bk. <http://www.ceyhaninsesi.com/yazar.asp?yaziID=2573> (14.08.2013).
- 30 APAN, A., "AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi", www.tid.gov.tr/Makaleler/A.Apan%2029-42.doc (16.08.2013).
- 31 AKSU, age..
- 32 AKSU, age.,
- 33 İzmir Seferihisar'da 9 köy örgütlenerek "Geleceğin Köyleri Hareketi"ni başlatmışlar ve bu harekete kısa sürede Ödemiş ve Tire'ye bağlı köyler de katılmışlardır. Bkz. "Bütünşehir Yasası Köyleri Bitirecek!", Milliyet, 27 Ocak 2013.

Kaynaklar

- AKSU, İ.F., (2012), "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Bilgi Notu 1, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, http://tasav.org/usr_img/yayinlar/bilgi_notlari/shy_bnotu_1_belediyeler_aksu_son.pdf (15.08.2013).
- AKTEL, M.;ALTAN, Y.;KERMAN, U. (2009), "5747 Sayılı Yasa ile Köye Dönüştürülen Küçük Belediyeler: Isparta Örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler, C:18, S:1, Ocak, 45-70.
- APAN, A., "AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi", www.tid.gov.tr/Makaleler/A.Apan%2029-42.doc (16.08.2013).
- ARIKBOĞA, E. (2013), "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", Yerel Politikalar, Ocak-Haziran, S:3, 48-96.
- BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.doc (16.08.2013).
- "Bütünşehir Yasası Köyleri Bitirecek!", Milliyet, 27 Ocak 2013.
- DOĞRU, İ. (2013), Büyükşehir Belediyeleri ve Yeni Büyükşehir Kanununun Sisteme Etkileri, Selçuk Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi, Konya.
- GÖRMEZ, K. (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınevi, Ankara.
- GÜL, H. BATMAN, S. (2013), "Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa", Yerel Politikalar, Ocak-Haziran, S:3, 7-47.
- İZCİ, F. TURAN M, (2013), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi C. 18, S.1, s.117-152.
- KOYUNCU, E. KÖROĞLU, N. T. KÖROĞLU (2012), Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Kasım, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf (14.08.2013).
- MUTLU, A. (2009), "Yerel Demokrasi Bağlamında 29 Mart Yerel Seçimleri -Büyükşehir Belediye Başkan Adayları Üzerine Bir İnceleme-", Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, 19-20 Ekim, Ankara.
- MÜLAKAT, (12.08.2011 tarihinde Harmanpınar Belediyesi sakinleriyle yapıldı)
- On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

<http://www.gazeteyenigun.com.tr/gundem/112829/moda> (14.08.2013).

<http://www.memurlar.net/haber/306578/> (14.08.2013).

<http://www.ceyhaninsesi.com/yazar.asp?yaziID=2573> (14.08.2013).



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 büyükşehirle 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 tasarrufta 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, Internacional University In Novi Pazar, Serbia, 5 th June, 2013.



YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER

PROF. DR. KEMAL GÖRMEZ*

Giriş

Osmanlıdan günümüze Türkiye'nin gündeminden hemen hiç düşmeyen konulardan birisi devlet ve kamu yönetimi reformu olmuştur. Batılılaşma çabalarının hız kazandığı dönemde gündeme gelen reform tartışmaları son yıllarda da yoğun olarak yaşanmaktadır.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında devlet ve toplum anlayışının hızla değişmeye başladığı ve klasik bürokratik devletin toplumların ihtiyacına cevap vermediği ve kamu yönetiminde yeni arayışların ortaya çıktığı görülmüştür. Aynı şekilde kamu hizmeti anlayışında da önemli değişimler yaşanmıştır. 1980'li yıllarda klasik kamu yönetimi anlayışının tüm dünyada tartışılır hâle geldiği ve yönetimde demokrasi ve etkinliğin ön plana çıktığı bilinmektedir.

20. yüzyılda, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi sonucunda kamu kurumlarının büyümesi, hantallaşması ve yönetilemez hale gelmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır.

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Ekonomik ve siyasal anlayışlardaki değişimler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi ve nihayet özel sektör yönetimindeki gelişmeler, 1980'lerin başında kamu yönetim alanında önemli bir paradigma değişimini ortaya çıkarmıştır.

Bu süreç kamu sektöründe değişim ve reformu zorunlu kılmıştır. Refah devleti politikaları, kamuyu büyütmüş ve kamu yönetiminin faaliyet alanını genişletmiştir. Kamu örgütlerinin büyümesi ve faaliyet alanının genişlemesi, "verimsizlik", "israf", "hantallık" ve "kırtasiyecilik" gibi yozlaşma ifade eden suçlamaların hedefi haline getirmiştir. Hatta yürütme erkinin bu derece güçlenmesi demokratik devlet önünde ciddi bir engel olarak algılanmaya başlamıştır.

Bu süreçte 1980'li yıllarda kamu yönetimi anlayışında ciddi bir dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. 1980'li yıllar küreselleşme sürecinin tüm dünyayı etkilemeye başladığı yıllar olarak, birçok alanda köklü değişikliklerin olduğu ve bu değişikliklerin birbirlerini etkileyerek önemli sonuçların üretildiği geniş kapsamlı bir dönüşümün miladı olarak kabul

edilebilir. Bu dönüşümü iyi kavramadan, sağlıklı değerlendirmeler yapmak da mümkün değildir.

Ekonomik ve siyasal anlayışlardaki değişimler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi ve nihayet özel sektör yönetimindeki gelişmeler, 1980'lerin başında kamu yönetim alanında önemli bir paradigma değişimini ortaya çıkarmıştır. Değişim, basit bir reform ya da yönetim tarzında kısmi bir dönüşüm değil; devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri gibi, kısacası kamu yönetiminin çevresiyle ilişkilerinde kapsamlı ve radikal bir yapılanma sürecini ifade etmektedir.

1980'e kadar olan dönemde ülkelerdeki reform çabaları daha çok geleneksel yönetim düşüncesi çerçevesinde yönetimi iyileştirme çabaları hâlinde gerçekleşirken, bu dönemden itibaren hizmet ve yönetim anlayışında radikal dönüşümler yaşanmaya başlamıştır.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimler

20. yüzyılın ikinci yarısına gelinceye dek yönetim anlayışında bazı değişimler yaşansa da genelde klasik-bürokratik örgütler etkinliğini sürdürmüştür.

1960'larla birlikte başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere sanayileşmiş-gelişmiş ülkelerde klasik örgüt ve yönetim düşüncesi ciddi tartışmalara konu

olmuştur. Bu dönemde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ön plana çıkmaya başlasa da Yeni Kamu Yönetimi'nin kaynağını oluşturan tartışmalar 1970'lerdeki ekonomik krizdir. Ekonomik krizle birlikte devlet özellikle de sosyal devlet anlayışı yeniden sorgulanmaya başlamış ve sorunların devletin piyasada rol almasından kaynaklandığı, bu nedenle sürekli büyüme eğilimi gösterdiği, büyüyen örgütlerin yönetilemez duruma geldiği ileri sürülmüştür. Bu sorunlar etrafında tanımlanan devlet hantal, bürokrasi kırtasiyeci, kamu hizmeti ise vergi israfına neden olan verimsiz bir hizmettir.

Geleneksel düşünceden pek çok noktada ayrılmakla birlikte, yeni kamu yönetimi yaklaşımı özellikle performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi devletin piyasada düzenleyici bir rolünün olması gerektiğini, özel sektöre görülebilecek hizmetlerin özel sektöre devredilmesi gerektiği, sosyal hizmetler alanında ise devletin bizzat bu hizmetleri yapmak yerine sivil toplum kuruluşlarını desteklemesinin daha iyi sonuç vereceği ayrıca desteklenen sivil toplum kuruluşlarının yaratacağı bilinçli katılımının hem politika oluşturmada hem de politika uygulamada daha etkin sonuçlar sunacağı ileri sürülmüştür.

1980'den sonra kamu yönetimi karşısında vatandaş ve sivil toplum, yeniden keşfedilmiş, yönetimin edilgen bir unsuru değil, karar ve uygulama süreçlerinde kendisinden yararlanan bir ortağı hâline gelmiştir. Demokrasi kavramı da bu noktada yeniden gündeme gelmiş, konuyla ilgili süregelen tartışmalara yenileri eklenmiştir.

Tüm yurttaşların kendilerini yöneten kuralların ve bunlara ilişkin temel kararların kendilerince alınmasının ve yaptırıma bağlanmasının hem hakları hem de görevleri olduğu bir yönetim tarzı olarak tanımlanan demokrasi yeni kamu yönetimi anlayışındaki katılım ve etkin yönetim çerçevesinde yeniden değerlendirilmiştir. Bu bağlamda merkezi ve yerel yönetimlerde hizmet etkinliğinin sağlanması demokrasi

Geleneksel düşünceden pek çok noktada ayrılmakla birlikte, yeni kamu yönetimi yaklaşımı özellikle performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.

Bir ülkedeki yerel idarelerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir.

ve yerel özerklik tartışmaları da yerel yönetim reformları çerçevesinde ele alınmıştır.

Demokrasi ve yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması, komün yönetimleriyle başlamış ve komünler buldukları dönemde demokrasi hücreleri olarak kabul edilmişlerdir (Görmez 1997: 12). Günümüzde de yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları

olarak görülmekte, yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran, demokrasinin gelişmesine katkı sağlayan kuruluşlar olarak ifade edilmektedir (Keleş 1993: 3).

Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yakınlaşmasında, insanların demokratik eğitim almasında ve davranış kazanmasında ve kendini ilgilendiren konularla ilgili daha fazla sürece müdahil olmasında önemlidir. Bir ülkedeki yerel idarelerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Yerel idareler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır (Eryılmaz 1994: 122). Bununla birlikte yerel yönetimler daha küçük alanlarda faaliyette bulunmalarından ötürü demokrasiyi doğrudan daha fazla işletebilecek konumdadırlar. Ancak bunun için katılma ve temsilin sağlanması büyük önem taşımaktadır (Görmez 1997).

Batı yerel yönetim olgusunu ulus-devleti parçalamak için değil, bütünleşmeyi kolaylaştırmak için bir araç olarak görmektedir. Yerel özgürlükler Avrupa'da yurttaşların hak ve özgürlüklerinin zorunlu bir ögesi oluşturmakta ve özerk yerel yönetim kavramı bu çerçevede insan haklarının ve demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak nitelendirilmektedir. Batıyı yakından izleyen ve politikalarının uygulamaya çalışılan Türkiye'de de yerel yönetimlerin konuları konusunda çeşitli çalışmalar yapılmakta ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin nasıl olması gerektiği konusunda tartışmalar yapılmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği konusuna, merkezi yapının zedeleneceği kaygısıyla şüpheyle yaklaşılmakta ve yerel yönetimler ulus devleti bölme potansiyeline sahip birimler olarak kabul edilmektedir. Bunun en önemli nedeni Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin Avrupa'dakine benzer bir süreçten geçerek oluşmamasından kaynaklanmaktadır. Ancak özellikle 1980'li yıllardan itibaren hız kazanan teknolojiye bağlı gelişmeler ve kitle

iletişim araçlarının yaygınlaşması küreselleşme sürecine hız kazandırmış, bu süreçte uluslararası sermaye, çok uluslu şirketler, uluslararası insan kaynağı hareketi vb. gelişmeler ön plana çıkmıştır. Bu gelişmeler ülkelerin yönetim yapıları üzerinde etkide bulunmuştur. Bu dönemde kentin konumu değişmiş, bu konum değişikliği kent hizmetlerini sunan yerel yönetimler üzerindeki vurgunun da artmasına neden olmuştur.

Ülkemizde de bu çerçevede yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmış, uluslararası antlaşmalar imzalanmıştır. Bu antlaşmalardan en önemlisi şüphesiz Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında imzalanan ve Türkiye tarafından 1988'de bazı maddelere çekince konularak imzalanan ve 1991'de kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Bu şart demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır.

Nasıl Bir Yerel Yönetim?

Yeni bir Yerel Yönetim Yasa Tasarısının tartışıldığı bugünlerde, yapılacak düzenlemede dikkat edilecek bazı hususları vurgulamakta yarar bulunmaktadır.

Merkezi idarede bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak düzenlemeler pek anlamlı olamaz. Ancak biz burada konumuz açısından yerel yönetimleri değerlendirmekle yetineceğiz.

Yerel yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önce merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir görev taksimatına gitmek gerekir. Bu çerçevede, yerel mahiyette olan ve özel teşebbüs tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri esas olmalıdır. Sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi idarenin görev alanında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gereklidir. Bu düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine de dikkat edilmelidir.

Yerel yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önce merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir görev taksimatına gitmek gerekir.

Görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerekir. Gelir paylaşımında bağımlılığın azaltılması, gelir ve görev dağılımının temel yasalarda yapılacak değişikliklerde güvence altına alınması gereklidir.

Yapılması gereken düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken bir husus da mahalli idareler felsefesine uygun şekilde, demokratik yerel yönetimi oluşturmaktır. Organların oluşumunun ve karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesi ve katılımı teşvik edecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu çerçevede özellikle belediyelerde bir kademelendirmeye gidilerek, nüfus açısından küçük ve büyük kentlerde temel ilkelerde aynı, ancak görev ve gelir alanında farklılaşan bir statü oluşturulmalıdır.

İl özel idarelerinin mevcut yapısı ile işlevsiz olmaları dolayısıyla, görev alanları yeniden belirlenerek belediyelerin görev alanına girmeyen görevlerle donatılmaları ya da kaldırılmaları gerekmektedir.

Büyükşehir yönetiminin merkezîyetçi özelliği ve ilçe belediyelerini boğan yapıları, demokratik değerlere uygun şekilde dönüştürülmeli ve bu kurumların koordinasyon görevleri öne çıkarılmalıdır. Bu arada büyükşehir ilçe belediyelerinin nüfusları arttıkça, coğrafi, idari bazı kriterler esas alınarak yeni ilçe belediyelerinin kurulması sağlanmalıdır.

Genel hatları ile özetlediğimiz bu değişikliklerin yapılması, bir taraftan yerel yönetimleri etkin ve demokratik kurumlar hâline getirirken, diğer yandan da ülkede demokrasinin yerleşmesine ve gelişmesine katkıda bulunacaktır.



TARİHSEL PERSPEKTİFTE 2004 BELEDİYE REFORMUNA DAİR BİR DEĞERLENDİRME

YRD. DOÇ. DR. HASAN YAYLI*

Evrensel 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 merkeziyetçi 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 yasallaşması 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) yasalasamamış olsa da reform paketinin diğer unsurlarını oluşturan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu yasalasama sürecini tamamlayarak uygulamaya koyulmuştur.

Başlangıçta kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla başlatılan reform süreci 5227 sayılı kanun tasarısının yasalasamaması 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 yasalasama 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 yasallaşması 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 karşıyorlardı (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 taslakları 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 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 yönetici istihdamı sağlanmalıdır	-Belediye Encümeninin adı Belediye Yönetim Kurulu olarak değiştirilmelidir. -Belediye meclisine bilgi edinme ve denetleme mekanizmaları verilmeli -Belediye meclisinin seçiminin mahalle olarak belirlenmeli	-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 aşımaları dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan 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 doğrudan 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 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 rolün olmalıdır.</p> <p>-Belediye meclislerinde fahri üyelik kurumu ihdas edilmelidir.</p>	<p>-STK, üniversiteler başta olmak üzere yöre halkının meclis toplantılarına aktif katılımı mümkün olmalıdır.</p> <p>-Belediye meclislerinde fahri üyelik kurumu ihdas edilmelidir.</p>	<p>-STK, üniversiteler başta olmak üzere yöre halkının meclis toplantılarına aktif katılımı mümkün olmalıdır.</p> <p>-Belediye meclis toplantıları halka açıktır ve alınan kararların ilan edilmesi esası 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 vatiımla işlemlerinde katılacak yerleşmede yaşayanların oylarına başvurulması esası benimsenmiştir.</p>	<p>2004 Yasalarındaki Düzenlemeler</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 yasalasma 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



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 karşılama, 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, performans 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 Hükümet 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 sağlaması, 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 besleyemesinden 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.



KENTLERİ DÜNYA'YA BAĞLAYAN KÖPRÜLER: KARDEŞ KENT ANLAŞMALARI¹

YRD. DOÇ. DR. FERRUH TUZCUOĞLU*

Giriş

Kent yönetimleri, sürdürülebilir kalkınmanın temel aktörlerinden biri olmanın yanı sıra, küreselleşen dünyada yerel demokrasinin güçlendirilmesi görevini de üstlenirler. Kentler üstlenmiş oldukları görevlerin önemine uygun çözümlerin üretilmesi konusunda, çoğu kez tek başlarına hareket ettikleri halde, bazen ortak sorunlara ortak çözümlerin bulunabilmesi için “**Kent Ortaklıkları**” oluşturulmaktadır. (Pierre 1997: 1-10) Böylelikle kentsel hizmet kalitesinin ve çeşitliliğinin artırılması yönündeki taleplerin karşılanabilmesi; ekonomik, sosyal, kültürel alanlar ile çevrenin korunması ve geliştirilmesini de kapsayan bir süreç olan sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için bir sinerjinin oluşturulabilmesi, ortak faaliyet alanlarına katkıda bulunmaya yönelik yapısal çözümlerin ortaya konabilmesi sağlanabilmektedir.

* Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Kentsel ortaklıkların bir türü olan kardeş kent anlaşmaları, coğrafi olarak birbirine uzak olan yerleşim yerlerinin, kültürel ve ticari alışveriş amacıyla oluşturdukları birlikteliklerdir.

Kent ortaklıkları; bazen ülke içinde bazen de diğer ülkelerdeki benzer sorunları paylaşan diğer kentlerle oluşturulmaktadır. Ortaklıklar, mevcut mali ve idari yapının daha etkin hale gelmesine, bilgi ve deneyimlerin paylaşımına, kıt kaynakların etkin kullanımına, katkı ve katılımlara açık yapısıyla finansman oluşumuna ve insan kaynaklarının geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca ortaklıklar, güçlü idari yapılar oluşturulması yoluyla, kent yönetimlerinin yetki ve görev alanlarının genişlemesine ve bu alanlarda uzlaşılan sürdürülebilir eylemlerin icraata geçmesine imkân vermektedir.

Dünya kentlerinin birbirleriyle ilişkileri incelenecek olursa üç modelin ortaya çıktığı görülmektedir: Kardeş Kent İlişkileri, Belediyeler arası Uluslararası İş birliği ve Yerinden İş birliği.

1. Kardeş Kent İlişkileri

Kentsel ortaklıkların bir türü olan kardeş kent anlaşmaları, coğrafi olarak birbirine uzak olan yerleşim yerlerinin, kültürel ve ticari alışveriş amacıyla oluşturdukları birlikteliklerdir.² Bilinen ilk çağdaş kardeş kent anlaşması Birleşik Krallık'ın **Keighley** kenti ile Fransa'nın Poix-du Nord kentleri arasında 1920 yılında imzalanmıştır³.

Kardeş Kent kavramı 1950'lerden itibaren ABD'nin kendi kentleri ile dünyanın geri kalan ülkelerindeki kentler arasında barış ve karşılıklı anlayışın gelişmesi için "**Sister City**" adıyla ortaya çıkmıştır (Bilder 1989: 821-831) Avrupa'da da aynı tarihlerde ve benzer şekilde özellikle Fransız ve Alman kentleri arasında dostluk tesis edilmesi amacıyla "**Twinning**", "**Twin City**" veya "**Partner City**" adı verilen eşleştirme veya kardeşlik ilişkileri kurulmaya başlanmıştır. Zaman içerisinde yerel yönetimlerin desentralizasyonla kurumsal gelişimlerini tamamlamasıyla kardeş kent ilişkileri daha çok ticari, ekonomik ve kültürel boyutuyla öne çıkmaya başlamıştır. (Hartshorne 1932: 431-432)

Özellikle Batılı ülkelerdeki kentler, kardeş kentlerine, ticaret ve sanayi odaları ile STK'larını örgütleyerek ticaret ve kültür heyetleriyle iş gezileri düzenlemektedirler. Buradaki temel mantık, bir yandan kültürel bağları geliştirirken diğer yandan kendi kentlerindeki işadamlarının kardeş kentlerde iş imkânlarını artırmaktır. Uluslararası ticarete en önemli hususlardan biri güvendir. Belediye başkanlarını da

içinde bulunduran heyetler, bu bağlamda beraberlerindeki iş adamlarını daha güçlü bir biçimde temsil etmekte ve güvenilirliği artırmaktadır.

Kent yönetimlerinin yerel toplumlar arasındaki ilişkileri ilerletmek amacıyla kolaylaştırıcı olduğu, sivil toplum, iş dünyası, eğitim ve belediyeleri içine alan kültürel alışverişlerden ekonomik kalkınmaya kadar pek çok konuyu içeren anlaşmalardır. A.B.D.'de yaygın olarak kullanılan bu yöntemde, kentlerin dünya kentleri ile arasındaki kardeş kent ilişkilerinin koordinasyonundan *Sister Cities International-SCI* (<http://www.sister-cities.org/>) ve *International City/County Management Association-ICMA* (<http://icma.org/main/sc.asp?t=0>) gibi kuruluşlar sorumludur. Bundan dolayı Amerikan kentleri ile kardeş kent ilişkisi kurulması için *Sister Cities International'e* (SCI) üye olma şartı, ön koşul olarak ileri sürebilmektedirler. Bunun yanı sıra Amerikan ve Alman kentleri, kardeş kent ilişkilerini sağlam temellere oturtmak için tamamen gönüllülük esasına göre işleyen "*Houston-İstanbul Sister City Association*", (<http://www.houstonistanbul.org/>) "*Verein zur Förderung der Städtepartnerschaft Köln-İstanbul*" (<http://www.staepa-berlin.de/>) örneğinde olduğu gibi kardeş kent dernekleri kurmaktadır.

2. Belediyeler Arası Uluslararası İş Birliği

(*Municipal International Cooperation*): Belediyeler arası Uluslararası İş birliği, belediyelerin uluslararası ilişkilerine tekabül etmekte ve iki veya daha fazla belediye arasında bilgi ve deneyim paylaşımı yoluyla teknik iş birliği kurulmasını ifade etmektedir. Belediyeler arası uluslararası iş birliğine Kyoto Belediyesi'nin liderlik ettiği ve Doğu Asya ve Avustralya'dan kentleri (Bangkok, Bombay, Cakarta, Hong Kong, Ho Chi Minh, Kuala Lumpur, Manila, Melbourne, Osaka, Seul, Singapur, Şanghay, Tianjin) içeren "*Business Partner Cities*" (Sharwood, 2007) Network (BPC) de örnek gösterilebilir.⁴ Fransa'da, *Fransa Kentler Birliği* (Cités Unies France – CUF) (Bessat ve Trouve, 2010) Hollanda'da, *Hollanda Belediyeler Birliği* (Vereniging van Nederlands Gemeenten – VNG) bu modeldeki diğer örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. Yerinden İş Birliği

Uluslararası kalkınma ajanslarını da içeren ve resmi kalkınma desteklerinin sağlandığı, çoğunlukla yerel yönetimler arası iş birlikleridir. Örneklerine Fransa, İspanya, Hollanda, Belçika, İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerde sıkça rastlanmaktadır.

Yerinden iş birliği, yerel yönetimlerin yurt dışındaki muadillerine kalkınma ve insani yardım desteği sağlama çalışmaları, öncelikli coğrafi ve sektörel hedef

Yerinden iş birliği, yerel yönetimlerin yurt dışındaki muadillerine kalkınma ve insani yardım desteği sağlama çalışmaları, öncelikli coğrafi ve sektörel hedef alanlarının belirlenmesini, bilgi ve tecrübe paylaşımını ve kalkınma operatörleri arasında koordinasyonu gerektirmektedir.

alanlarının belirlenmesini, bilgi ve tecrübe paylaşımını ve kalkınma operatörleri arasında koordinasyonu gerektirmektedir. Zamanla bu ihtiyacı karşılayacak mekanizmalar Avrupa'da önem kazanmaya başladı. Örneğin, Fransa'da 1975 yılında kurulan ve uluslararası kalkınma iş birliği alanında faal 500 Fransız yerel yönetim birimini temsil eden Fransa Birleşik Kentler Örgütü (Cités Unies France), hem üyeleri arasında hem de merkezi yönetim ve uluslararası operatörler ile koordinasyonu sağlamaktadır.

Bu tür yerel yönetimler arası mekanizmalar birçok ülkede kurulurken, özellikle Fransa 1992 yılında bir adım ileri giderek yerel düzeyin yurt dışındaki çalışmalarına doğrudan destek sağlayan "Yerinden İş birliği Ulusal Komisyonu" adıyla ulusal bir mekanizma kurulmuş, buna ilaveten, Fransız Dışişleri Bakanlığı bünyesinde, yerel yönetimlerin yurt dışındaki çalışmalarına destek vermek üzere "Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegasyonu" adlı özel bir birim oluşturulmuştur.

Burada merkezîyetçi ulus-devlet geleneğinin simgesi olan Fransa çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin yurt dışında yaptıkları iş birliği çalışmalarını önemseyen, bunları ulusal dış politikanın önemli bir parçası olarak gören Fransa'da, yerel yönetimlere yurt dışındaki muadillerinin kalkınmasına yardım etme yetkisi verilmiş, üstelik bunun için Dışişleri Bakanlığı bünyesinde bir düzenleme yapılmıştır. Böylece hem yerel yönetimlere uluslararası alanda doğrudan eylem sahibi olma hakkı tanınmış hem de bu pratikte desteklenmiştir (Ünsal 2010: 3).

Türkiye'de Kentlerarası Ortaklıkların Normatif Yapısı

Türkiye'de desantralizasyon süreciyle kat etmiş olduğu mesafede yerel yönetimlerin güçlendirilmesine bağlı olarak, uluslararası ilişkilere ve işbirliklerine, giderek daha fazla önem verildiği görülmektedir.

Her ne kadar, T.C. 1982 Anayasası'nın 90. Maddesi⁵ ile 05.05.1969 tarih ve 1173 sayılı **Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Yasa**'nın 1. Maddesi⁶ *uluslararası alanda antlaşma yapma yetkisini* merkezi hükümete

ait bir yetki olarak tanımlamışsa da, belediyelerin imzaladığı Kardeş Kent ve İş birliği anlaşmaları, milletlerarası antlaşma hükmünde değildir.

Kardeş kent ilişkilerinin ve iş birliklerinin kurulmasına dair bağlayıcı yasal hüküm, 5393 sayılı Belediye Yasasının 74. Maddesi'nde⁷ geçmektedir. Ancak aynı Yasanın 76. Maddesi'nde geçen Kent Konseyleri'nin çalışma usul ve esaslarını anlatan bir yönetmeliğin mevcudiyetine karşın belediyelerin yurt dışı ilişkilerine dair bir yönetmelik veya stratejik yönlendirmeden sorumlu bir kurumun veya kuruma bağlı bir birimin olmayışı uygulamada belirsizliklere yol açmaktadır.

Kardeş kent ilişkilerinin ve iş birliklerinin kurulmasına dair bağlayıcı yasal hüküm, 5393 sayılı Belediye Yasasının 74. Maddesi'nde geçmektedir.

Belediyelerimizin yurt dışı ilişkilerinin hukuki dayanağını oluşturan beş temel yasal kaynak bulunmaktadır. Bunlar:

05.05.1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Yasa,

Söz konusu, Yasanın 1. maddesinin 6. bendinde; *“genel ve katma bütçeli bakanlık daire ve kuruluşların, Yerel Yönetimlerin ..., yabancı Devlet, büyükelçilik, elçilik, başkonsolosluk, konsolosluk, ... ve sair mercilerle temasları milletlerarası hukuk kurallarına ve usullerine uygun olarak yapılır. Bu temaslardan Dışişleri Bakanlığına bilgi verilir”* demektedir. Buna göre Yerel Yönetimlerin yabancı ülke mahalli idareleri ile münasebetleri ve kardeş kent gibi ilişkiler kurma işlemlerinin Dışişleri Bakanlığı kanalı ile yürütülmesi gerekmektedir. (Resmi Gazete Tarihi: 17/05/1969, Resmi Gazete Sayısı: 13201)

26.03.1987 tarih 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Yasa,

Söz konusu Yasanın 1 inci maddesinin birinci fıkrasında; *“uluslararası alanda beraberlik ve iş birliği yapılmasında fayda görülen hallerde mahalli idare birimlerinin kazanç paylaşma amacı dışında ve Yasalarla yasaklanmamış olmak kaydıyla ekonomik ve teknik alanlarda işbirliğini geliştirmek, bu konularda bilgi, görgü ve karşılıklı teknolojilerinden yararlanmak maksadıyla Türkiye'ye veya yurt dışında:*

Belediyelerin genel karar organı olan belediye meclisi; yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla faaliyet ve projelerin yürütülmesine karar vermektedir.

- *En az yedisinin uluslararası nitelikte birlik, federasyon veya benzeri teşekküller kurmaları veya kurulmuş bu gibi teşekküllerin şubelerini açmaları,*
- *Uluslararası faaliyette bulunmaları,*
- *Mevcut kurulmuş ve benzeri derneklere katılmaları veya bunlarla iş birliğinde bulunmaları;*

Dışişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunun iznine tabidir”, hükmü bulunmaktadır.

Anılan Yasanın birinci fıkrasının (a) bendine göre “kurulan uluslararası teşekküller, kuruluş bildirisini ve eklerini, merkezlerinin bulunduğu mahallin en büyük mülki amirliğine vermek suretiyle tüzel kişilik kazanmaktadırlar”.

Yasa, uluslararası teşekküllerden kuruluş, amacından çeşitli şekillerde sapanlar ile yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin, kendiliğinden dağılmış sayılacağını hüküm altına almıştır. Ayrıca belediyelerin uluslararası nitelikte birlik, federasyon veya benzeri teşekküllerin

şubelerini açmaları, bunlara katılmaları veya bunlarla iş birliğinde bulunmaları da bu bağlamda yasal olarak mümkün görünmektedir. (Resmi Gazete Tarihi: 07.04.1987, Resmi Gazete Sayısı: 19424)

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası,

Belediye Kanununun 74. maddesinde belediye-lerin yurt dışı ilişkileri:

- *Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, **kurucu üye veya üye olabilir;***
- *Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle **ortak faaliyet ve hizmet projeleri** gerçekleştirebilir veya **kardeş kent** ilişkisi kurabilir;*
- *Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve **önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur;** şeklinde düzenlenmiştir.*

Konuya ilişkin bir diğer düzenleme ise “belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen” 18. madde de yer almaktadır. Belediyelerin genel karar organı olan belediye meclisi; yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla faaliyet ve projelerin yürütülmesine karar vermektedir. Belediyelerin uluslararası alanda faaliyet yürütebilmesi için öncelikle bu kararın alınması gerekmektedir. (Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005, Resmi Gazete Sayısı: 25874).

10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası

Büyükşehir Belediyesi Kanununda, bu belediyelerin yurt dışı ilişkileri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, 5216 sayılı Kanunun diğer hükümler başlıklı 28. maddesindeki; “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükkent ve ona bağlı belediyeler hakkında da uygulanır*” hükmü gereği; 5393 sayılı Belediye Yasasının yurt dışı ilişkilerle ilgili 74’üncü maddesi büyükşehir ve ona bağlı belediyeler hakkında da uygulanmaktadır. Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004 Resmi Gazete Sayısı: 25531)

5565 sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim

Bütçe Yasası

Yasanın 26. maddesinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler tarafından, mevzuat çerçevesinde üye olunan uluslararası kuruluşlar dışındaki uluslararası kuruluşlara, gerekli ödeneğin temini hususunda Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmadan üye olunamayacağı ve herhangi bir ödeme yapılamayacağı hükmüne yer vermektedir. (Resmi Gazete Tarihi: 29.12.2006, Resmi Gazete Sayısı: 26391)

Belediyelerimizin yurt dışı ilişkilerinin hukuki dayanağını oluşturan beş temel yasal düzenlemenin dışında **yönetmelik statüsünde** birkaç düzenleyici işlem daha bulunmaktadır.

Bunlar:

İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 07.04.2005 tarih ve 2005/36 sayılı Genelgesi

Bu genelge ile belediyelerin yurt dışı ilişkilerinde uyması gereken esaslar açıklanmıştır. Buna göre belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara

üye olmada veya yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirilmede veya kardeş kent ilişkisi kurmada İçişleri Bakanlığında önceden izin almaları ve istenen bilgi ve belgelerle müracaat etmeleri gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 20.06.2005 tarihli ve 2005/62 sayılı Genelgesi

62 sayılı Genelge ile belediyelerin seçilmiş ve atanmış personelinin yurtdışı görevlendirmelerinde uyulacak esaslar belirlenmiştir.

Maliye Bakanlığının 26.03.2002 tarih ve 390 sayılı Tebliği;

Yerel Yönetimlerin uluslararası nitelikteki teşekküller kurma ve bu kuruluşlara üye olma taleplerinin bakanlıkça değerlendirilebilmesi için gerekli belgeler ve bu belgelerin ne şekilde hazırlanacağı bu tebliğ ile duyurulmuştur.

Belediyeler İçin Ortaklık Yöntemleri ve Uluslararası Ortaklıkların Bir Türü Olarak: Kardeş Şehir Uygulaması

5393 sayılı Yasa, farklı ortaklık türlerinin kurulabilmesi seçeneklerini belediyelerimize tanımaktadır. Belediyelerde bir ortaklık kurma fikri ortaya çıktığında, hangi ortaklık yönteminin seçileceğinin temel belirleyicisi, ortaklık türünün yasal kısıtları ile ortaklıktan elde edilecek beklentilerin kesiştiği optimal fayda noktası olmaktadır. Belediyelerin beklentileri genelde:

- İyi yönetim,
- Hizmetlerde kalite artışı
- Eleman eğitimi, tecrübe paylaşımı,
- Yerel ve bölgesel eşitsizliklerin azaltılması,
- Sivil Toplum Kuruluşlarının güçlendirilmesi,
- Global farkındalık düzeyinin artırılması ve
- Avrupa Birliği fon kaynaklarına erişim, noktalarında toplanmaktadır. (Öncü 2010: 1-5)

Yukarıdaki beklentiler ile hareket eden belediyeler ortaklık yöntemi tercihlerini belirlerken, hangi ortaklarla ortaklığın temel sorunlarının çözülebileceğini düşünmeli, daha sonra da bu ortakları dâhil edebilecekleri, ortaklık türüne karar vermelidirler. Yasaların öngördüğü ortaklık biçimleri: belediye birlikleri, belediye şirketleri, proje ortaklıkları, hizmet ortaklıkları, karar ortaklıkları ve kardeş kent uygulamaları olarak sıralanabilir.

Belediye Birlikleri

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası uyarınca Mahallî idare birlikleri adından da anlaşılacağı gibi; *“belediyeler, il özel idareleri ile köyler arasında ve bu idarelerce ortaklaşa yapılmasında fayda görülen hizmetler konusunda kuruluş amacı ve kapsamı açıkça belirlenmek kaydıyla”* kurulabilmektedir. (Eryılmaz 1990: 897; Eryılmaz 1995: 160-161).

**Kent konseyi,
kentte yaşayan
yurttaşların
kendilerini temsil
yeteneğini
geliştirmeyi
amaçlamaktadır.**

Belediye Şirketleri

5393 sayılı Belediye Kanununun 71’inci maddesi uyarınca Belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir. Genelde belediyelerimizce tek bir belediyenin kendi bünyesinde ihtiyaç duyduğu özel gelir ve gideri bulunan ekmek fabrikası, kum ocağı, kent içi yolcu taşımacılığı işletmesi vb faaliyetler ile son dönemlerde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi amacıyla belediye şirketleri kurulmaktadır (Bozlağan 1998: 22).

Proje Ortaklıkları

Görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda projeler üretmek belediyelerin yetki ve görevleri arasındadır. Üretilen projeler, beldenin temel ihtiyaç alanlarına yönelik olarak hazırlanacak teknik altyapı projeleri olabileceği gibi, yörede yerel kalkınmanın sağlanmasını amaçlayan sosyal, ekonomik ve çevresel boyutlara sahip projeler de olabilmektedir. Projelerin ortaklıklarında belediyeler, bir başka kamu kurumu ya da belediye veya konu ile doğrudan ilişkili olduğu tüzüğünden anlaşılmakta olan sivil toplum örgütleri, üniversiteler veya kar amacı gütmeyen kuruluşlarla ortak olarak proje üretebilir ya da anılan kurumlarca üretilmiş olan projelere ortak olabilir. Proje ortaklıkları; özellikle kamu yararını doğrudan ilgilendiren konularda geliştirilebildiği takdirde, anılan projelerin ulusal ve uluslararası kaynaklardan finansman sağlanmasında çok ciddi önceliklerin kazanılmasına katkıda bulunacak yeni bir örgütlenme tipi olarak AB tarafından desteklenmektedir. (Özcan 2006: 15-18)

Hizmet Ortaklıkları

Hizmet ortaklıkları 5393 sayılı Belediye Kanununun 75. maddesinde *“...Belediyelerin belli hizmet konularında yetersiz kalması gerçeği üzerine, özellikle*

Kent konseyi, kentte yaşayan yurttaşların kendilerini temsil yeteneğini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

güçlü teknik ekipman ve teknik personel yapısı bulunmayan belediyelerimizin üzerlerine düşen bazı kamu hizmetlerinin ifası sırasında optimum hizmet maliyetleriyle hizmetin gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik” olarak söz konusu hüküm düzenlenmiştir. Hizmet ortaklıkları sadece belediyeler arasında değil, merkezi idareye bağlı organlar ve mahalli idareler tanımı içinde kalan belediyelerin yanı sıra özel idareler ve köyler arasında da kurulabilmektedir. (Demiral ve Evin 2001: 135-136)

Kent Konseyleri

Çağdaş belediyeçilik uygulamalarında önemli bir yer tutan Yerel Gündem 21 kuralları ile somutlaşan katılımçılık anlayışına paralel olarak karar süreçlerine halkın katılımını sağlamaya yönelik, temel enstrümanlardan biri olan kent konseyleri karar ortaklığı boyutuyla, ortaklık türleri arasında yer almaktadır. Kent konseyi, kentte yaşayan yurttaşların kendilerini temsil yeteneğini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Kent konseyi, o kentte faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri ve siyasal partiler aracılığıyla kente ilişkin karar alma süreçlerine halkın katılımının yanı sıra, aynı kentte hizmet yükümlülüğünde olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının da katılımı ile oluşturulan, halkın belediye çalışmalarına aktif katılımını amaçlayan bir organ olarak önerilmektedir (Kent Konseyi Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 08.10.2006, Resmi Gazete Sayısı: 26313).

Türk Belediyelerinde Kardeş Şehir Uygulaması

5393 sayılı Belediye Kanununun 74'üncü maddesi uyarınca; belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.

Uluslararası düzeyde belediyelerimizin yapacakları faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve faaliyetlere ilişkin olarak önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur. İçişleri Bakanlığının kardeş kent ilişkilerinin kolaylaştırılması amacıyla hazırlanmış olduğu Genelge uyarınca;

- *Kardeş kent ilişkisi kurmak isteyen belediyelerimizin, kardeşlik ilişkilerini hangi alanda yürütmeyi planladıkları,*
- *Yapılacak çalışmanın amacı ve beklenen faydalarına ilişkin bir açıklama ile birlikte,*
- *Kardeşlik protokolünün bir örneği ve bu ilişkinin oluşmasına olur veren belediye meclis kararı ile birlikte İçişleri Bakanlığına başvurularının yapılması gerekmektedir (Buldaş 2010: 5-6)*

Ülkemizde sıklıkla görülen kardeş kent ilişkilerinin tesadüfi gerekçelerle kuruluyor olması gerçeği, bu ilişkilerin kuruldukları hızla son bulması ve beklenen verimin alınamaması sonucunu da beraberinde getirmektedir. Ülkemizde İçişleri Bakanlığı verilerine göre 2006 yılı sonu itibariyle 571 adet kardeş kent ilişkisi kurulmuş olup, bunların 138'i büyük kent belediyelerince, 127'si büyük kent sınırları içindeki belediyelerce, 106'sı il merkezi konumundaki belediyelerce ve kalan 200'ü ise diğer belediyelerce kurulmuştur. Sayısal olarak çokmuş gibi görünen bu ilişkilerin % 42 sinin İstanbul ve yakın çevresinde gerçekleşmiş olduğu düşünüldüğünde, kardeş kent ilişkilerinin kurulması ve sürdürülmesinde gözetilmesi gereken tek etmenin sanıldığı gibi aksine sadece kardeş olunacak bir kentin bulunmasına dayanmadığı görülmektedir. (Özcan 2006: 21) Kardeş kent uygulamalarını belirleyen temel etmenin belediyelerimiz açısından bu ilişkilerin gerektirdiği organizasyon yeteneğinin varlığını, yabancı dil bilgisine

Ülkemizde sıklıkla görülen kardeş kent ilişkilerinin tesadüfi gerekçelerle kuruluyor olması gerçeği, bu ilişkilerin kuruldukları hızla son bulması ve beklenen verimin alınamaması sonucunu da beraberinde getirmektedir.

haiz personel ve bu ilişkiler konusunda ciddi bir uğraşı gerektirdiğini de açıkça ortaya çıkmaktadır. **Bu bağlamda, bir kentin diğer bir kent ile kardeş kent ilişkisi kurarken aşağıdaki faktörlere dikkat etmesi yerinde olacaktır:**

- *Kentlerinde o ülkeden ya da kentten göçmen bir toplum olmasına,*
- *Kardeş kent ilişkisi kurulması düşünülen kentle mevcut ilişkilere,*
- *Ortaklığa ayırabilecek kaynakların niceliğine ve sürdürülebilirliğe,*
- *Yabancı kentin büyüklüğüne,*
- *Yabancı kentin gayri-safi hâsilasına,*
- *Yabancı kentin diğer kardeş kentlerine ve belediyenin dış ilişkiler kapasitesine,*
- *Ülkeyle olan karşılıklı ticaret ve yatırımın düzeyine,*
- *Dışişleri Bakanlığı ve ilgili belediyenin bağlı olduğu belediyeler birliğinin tavsiyesine; dikkat etmektedir. (Ünsal, 2010: 2)*

Kardeş Kent Uygulamalarına Yeni Bir İmkân Olarak: Türkiye ve AB Ülke Belediyeleri Arasında Kardeş Kent İşbirliklerinin Geliştirilmesi Pilot Belediye Uygulaması

Avrupa Birliği'nin mali, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın teknik desteği ile Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi'nin

(LAR II. Aşama) 4. Bileşeni ile Türkiye Belediyeler Birliği'nin (TBB) yurt içi ve yurt dışı belediye iş birliklerinin geliştirilmesi konusunda kapasitesinin artırılması ve bu konularda ulusal bir merkez olarak faaliyette bulunmasının sağlanması amaçlanmıştır.

Bu amaçla seçilecek pilot belediyelerde, AB'ye üye ülke belediyeleri ile kardeş kent işbirliklerinin oluşturulması için çeşitli faaliyetler gerçekleştirilecek ve bu belediyelerin;

- *Uluslararası düzeyde iş birliği kurma kapasitelerinin geliştirilmesi,*
- *Belediyeçilik uygulamaları konusunda yabancı ortaklarla bilgi ve deneyimlerini paylaşmaları,*
- *Uluslararası iş birliği ağlarına dâhil olmaları, için imkân yaratılmış olacaktır.*

Pilot olarak seçilecek belediyelerin ilk aşamada gerçekleşecek karşılıklı tanışma ve eşleştirme ziyaretleri ile Ankara'da yapılacak atölye çalışmalarına katılımlarıyla ilgili masrafları projeden karşılanacağı belirtilmiş, ancak belediyelerin çalışmalar süresince bir proje ekibi oluşturmaları, uygulama sürecinde gerekli ilgiyi göstermeleri ve ileride sürdürülebilirliği sağlamak üzere ihtiyaç duyulan mali kaynaklara sahip olmaları ön koşul olarak gösterilmiştir. Bu kapsamda, Türkiye Belediyeler Birliği'nin koordinasyonunda, nüfusu 30 bin ile 200 bin arasında olan 10 adet pilot belediye seçilmesi öngörülmüştür.

Pilotların kent belediyelerinin seçimde;

- *Belediye bünyesinde yabancı dil bilen personel bulunması;*
- *Belediyenin proje uygulama kapasitesine sahip olması;*
- *Belediyenin aktif çalışan bir Kent Konseyine sahip olması;*
- *Belediyenin seçilmiş ve atanmış görevlileri arasında kadınların oranı;*

kriterlerine sahip belediyelere öncelik tanınacağı vurgulanarak, seçim sürecinde, başvuru yapan belediyelerin kurumsal kapasitesinin gerektiğinde yerinde inceleneceği ve belediyelerin coğrafi ve siyasi dağılımın da göz önünde bulundurulacağı ifade edilmiştir. (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Home.aspx>, Erişim Tarihi: 01.03.2010)

Sonuç

Türkiye'de kardeş-kent ilişkilerinin kültürel faaliyetler ve protokol ziyaretleri şeklinde ağırlıklı olarak geliştiği görülmektedir. Oysa uluslararası iş birlikleri, bunun ötesinde her iki taraf içinde bilgi-deneyim alışverişi ve etkileşim sağlamalıdır.

Bilindiği üzere, kardeş kent ilişkileri özellikle AB üyesi ülkelerde çok önemli bir mekanizma olarak kullanılmaktadır.

Yerel yönetimlerin artan güçlerini somut dış politikaya çevirerek yerel düzeyde nüfuz alanını oluşturmaları için en uygun bölgeler, Güneydoğu Avrupa ve Karadeniz Havzası'dır. Özellikle Balkanlar ile tarihi bağların güçlü olduğu ve Marmara Bölgesi'nde on binlerce Balkan kökenli vatandaşımızın yaşadığı göz önünde bulundurulursa, Türk yerel yönetimlerinin öncelikli olarak bu bölgedeki yerel yönetimlerle sıkı bir iş birliği geliştirmeleri gerekir.

Osmanlı medeniyeti sonrası Anadolu insanı tarihi hinterlandına karşı hep bir özlem beslemiştir. Ancak, son yirmi yıl içindeki gelişmeler, bağları yeniden kurma hayalini gerçekleştirmeye başlamıştır. Zihinsel arka planında tarihi hinterlanda sahiplenme arzusu olan atılımın öncüleri olan sivil toplum hareketleri, Balkanlar'da, Ortadoğu'da, Kafkasya'da bunun ilk adımını atmışlardır. Diğer yandan özel sektör temsilcileri de, yatırımlarıyla köprüler kurarak o bölgelerde Türk halkının ekonomik etkisini oluşturmaya başladılar. Yerel yönetimler, bu gelişmenin tamamlayıcı üçüncü dalgası olabilirler. Alışılmış belediyeler arası kardeş kent protokollerinin çok ötesine gitmesi gereken bu yaklaşım, yerelden yerele kurulan ilişkiler ile hinterlandta etkinliği artırmayı hedeflemelidir.

Bu bağlamda, örneğin, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'nin, merkezi Üsküp'te olan Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı NALAS'a üye olarak katılmış olması, şüphesiz Balkanlar'da etkin rol oynamasına zemin hazırlaması bakımından oldukça önemli görünmektedir.

Türkiye yerel dış politikada, yukarıda bahsi geçen ülke kentleriyle kardeş kent anlaşmaları yapması tarihi hinterlandın geri kazanılması yolunda önemli rol oynayabilir. Hatta Üsküp'te Üsküdar, Tiflis'te Trabzon, Halep'te Antep Ankara'dan daha etkin olabilir.

Özellikle Balkanlar ile tarihi bağların güçlü olduğu ve Marmara Bölgesi'nde on binlerce Balkan kökenli vatandaşımızın yaşadığı göz önünde bulundurulursa, Türk yerel yönetimlerinin öncelikli olarak bu bölgedeki yerel yönetimlerle sıkı bir iş birliği geliştirmeleri gerekir.

Türk yerel yönetimleri, coğrafi konumun ve uluslararası konjonktürün sağladığı tarihi fırsatları yerinde kullanarak, önümüzdeki süreçte bir tür bölgesel köprü rolünü üstlenebilir. Bu alanda Türk yerel yönetimleri, bir yandan ekonomik ve kültürel cazibesini ve etkisini artırarak; diğer yandan yeni yerel karar mekanizmaları oluşturarak veya mevcut olanları etkin kullanarak bölgesel liderliği üstlenebilirler. Bunun gerçekleşmesi için, eşsiz coğrafi konumun yanında çok önemli ve tarihi fırsat niteliğinde olan faktörler mevcuttur. Bugün Türkiye’de yerel yönetimler gelişmişlik, idari ve mali özerklik, yerel demokrasi ve dönüşüm tecrübesi açısından Priştine’den Celalabat’a kadar birçok kente örnek olabilecek noktada bulunmaktadır.

Bu gelişmeler ışığında, yerelin dışa dönük bir açılımına ve proaktif dış politikasına müsait bir ortam söz konusudur. Ancak bunun yararının ve öneminin ulusal düzeyde anlaşılması gerekmektedir. Merkezi hükûmet, bir tür “ulusal dış politika”ya sadık kalınmak koşuluyla, yerelin dışa açılmasını desteklemeli ve teşvik etmelidir.

1 Bu çalışma 2010 yılında Kosova’da gerçekleştirilen “2. Uluslar arası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi”nde bildiri olarak sunulmuştur.

2 (http://tr.wikipedia.org/wiki/Karde%C5%9F_%C5%9Fehir, E.T. 10.04.2010)

3 Anlaşma metni için bakınız: (<http://paperspast.natlib.govt.nz/cgi-bin/paperspast?a=d&d=PBH1920112.0.2.112.17&l=mi&e=10-10-all>)

4 <http://www.informaworld.com/smpp/content-db=all~content=a713613585>

5 MADDE 90.– Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan anlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu anlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir anlaşmaya dayanan uygulama anlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî anlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren anlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.

Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü anlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek: 7.5.2004-5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır.

6 Madde 1 - Milletlerarası Hukuk ve Anayasa gereğince Cumhurbaşkanının ve Başbakanın yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletlerle, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile milletlerarası kurullarla, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile müteakip bentler ve maddeler hükümleri saklı kalmak kaydıyla, temas ve müzakereleri Dışişleri Bakanlığı eliyle, ilgili bakanlıklarla işbirliği yapılmak suretiyle yürütülür ve yabancı devletler ve milletlerarası kurullarla Anayasa'nın 65 inci maddesi anlamındaki milletlerarası andlaşmaları da, yine diğer bakanlıklarla işbirliği dâhilinde aynı Bakanlık eliyle yapılır.

Statülerinde, üyelerinin ve ortaklarının belli bir bakanlık veya merci vasıtasıyla muamelatta bulunacağı belirtilen milletlerarası kurullarla, bunların temsilcilikleri, temsilcileri ve sair mercileriyle yapılacak temaslar, müzakereler ve milletlerarası andlaşmalar, Dışişleri Bakanlığı ve diğer ilgili bakanlıklarla işbirliği dâhilinde, sorumlu bakanlık veya merci eliyle yapılır.

7 Yurt dışı ilişkileri

MADDE 74.- Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.

Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.

Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.

Kaynaklar

BESSAT, Colette ve TROUVE José (2010), CONVENTION D'OBJECTIFS AVEC CITÉS UNIES FRANCE ÉVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS (2000-2003) MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/CUF_74.pdf; Erişim Tarihi: 21.03. 2010).

BILDER, Richard B. (1989), "The United States Constitution in its Third Century: Foreign Affairs", The American Journal of International Law, Vol. 83, No. 4, pp. 821-831, Published by: American Society of International Law.

BOZLOĞAN, Recep (1998), "Yerel Hizmetler ve Özelleştirme", Öneri, MÜ SBE Dergisi, Yıl: 5, C: 2, Sayı: 10, Haziran.

BULDAŞ, Halil İbrahim (2010), "Belediyelerin Yurtdışı İlişkileri", (Erişim Tarihi: 22.03.2010; <http://www.ideyonetisim.com.tr/makale.html>).

DEMİRAL, Berkan ve EVİN, Hakan (2001), "Türkiye'de Kentleşmenin Yönetiminde Yerel Yönetim Birliklerinin Rolü", Trakya'da Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, 12-13 Ekim 2001, s. 131-140.

ERYILMAZ, Bilâl (1995), Kamu Yönetimi, Gözden Geçirilmiş 2.b., İzmir: Akademi Kitabevi.

ERYILMAZ, Bilal, (1990) "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler", Kamu Yönetimi, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), Ankara.

HARTSHORNE, Richard (1932), The Twin City District: A Unique Form of Urban Landscape, Geographical Review, Vol. 22, No. 3, pp. 431-442 Published by: American Geographical Society.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2010), "Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İşbirlikleri için Yeni İmkân, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi Türkiye ve Avrupa Birliği Üye Ülke Belediyeleri Arasında Kardeş Şehir İşbirliklerinin Geliştirilmesi Pilot Belediye Başvuru Çağrısı", (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home.Home.aspx>, Erişim Tarihi: 01.03.2010)

ÖNCÜ, Fatih (2010), "Belediyeler ve Şehirler", s. 1-10. (Erişim Tarihi: 26.03.2010; <http://www.foncu.com/doc/fon/belediyeSehir.pdf>)

ÖZCAN, Ümit (2006), Yerel Yönetimler-arası Ortaklıklar ve Kardeş Şehir İlişkileri El kitabı, (<http://www>.

dapaturk.com/docs/siyasi/Kardes_Sehir_El_Kitabi_Son_Hali.pdf, Erişim Tarihi: 12.03.2010).

PIERRE, Jon (1997), *"Introduction"*, Partnerships in Urban Governance: European and American Experience, First Edition, Macmillan Press Ltd., 1997, London.

SHARWOOD, Jane (2007), Business Development Fund Annual Report, pp. 1-32,(https://www.melbourne.vic.gov.au/AboutCouncil/Meetings/Lists/CouncilMeetingAgendaItems/Attachments/2491/BIRC_54_20071211.pdf Erişim Tarihi: 21.03.2010).

ÜNSAL, Hüseyin Özgür (2010), *"Türkiye Yerel Yönetimlerinin "Kardeş Şehir" İlişkiler İstenilen Düzeye Gelinmesi İçin Neler Yapılmalı?"*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Bülteni, Ocak-2010.

- MEVZUAT

T.C. 1982 Anayasası

Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Yasa, Resmi Gazete Tarihi: 17.05.1969, Resmi Gazete Sayısı: 13201)

Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Yasa, (Resmi Gazete Tarihi: 07.04.1987, Resmi Gazete Sayısı: 19424)

5393 sayılı Belediye Yasası, (Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005, Resmi Gazete Sayısı: 25874)

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, (Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004, Resmi Gazete Sayısı: 25531)

5565 sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Yasası, (Resmi Gazete Tarihi: 29.12.2006, Resmi Gazete Sayısı: 26391)

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Mİ Genel Müdürlüğü'nün 07.04.2005 tarih ve 2005/36 sayılı Genelgesi

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Mİ Genel Müdürlüğü'nün 20.06.2005 tarihli ve 2005/62 sayılı Genelgesi

MALİYE BAKANLIĞI, 26.03.2002 tarih ve 390 sayılı Tebliği.

KENT KONSEYİ YÖNETMELİĞİ, Resmi Gazete Tarihi: 08.10.2006, Resmi Gazete Sayısı: 26313.

- İNTERNET KAYNAKLARI

[http://paperspast.natlib.govt.nz/cgi-bin/paperspast?a=d&d=PBH19201120.2.112.17 &l=mi&e=-----10--1---0-all](http://paperspast.natlib.govt.nz/cgi-bin/paperspast?a=d&d=PBH19201120.2.112.17&l=mi&e=-----10--1---0-all), Erişim Tarihi: 26.03.2010.

http://tr.wikipedia.org/wiki/Karde%C5%9F_%C5%9Fehir, Erişim Tarihi: 26.03.2010. (Kardeş Şehir Maddesi)

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Home.aspx>, Erişim Tarihi: 01.03.2010.

<http://www.houstonistanbul.org/>, Erişim Tarihi: 06.03.2010.

<http://www.sister-cities.org>, Erişim Tarihi: 13.03.2010.

<http://icma.org/main/sc.asp?t=0>, Erişim Tarihi: 22.03.2010.

<http://www.staepa-berlin.de/>, Erişim Tarihi: 26.03.2010.



KÜRESELLEŞMECİ EĞİLİMLER KARŞISINDA YEREL YÖNETİMLER¹

PROF. DR. RECAİ COŞKUN*

Küreselleşmenin ne olduğu konusu büyük bir belirsizliğe denk gelmektedir. Bu bilinmezlikler aynı zamanda küreselleşmeyi sürekli olarak gündemde tutmayı ve tartışmayı zorunlu hâle getirmektedir. Felsefeden eğitime; güzel sanatlardan edebiyata; bilimden sanata; ekonomiden siyasete insan zihnini meşgul eden hemen her konu bir yanıyla muhakkak küreselleşme ile ilintilendirilmektedir. Küreselleşmecî dalğanın temel dinamiğini oluşturan neo-liberal uygulamaların bir sonucu olarak da yerel yönetimler ve şehirler de bu tartışmalara giderek artan bir yoğunlukta taraf olmaktadır.

Çok tartışılan bir konu olduğu için küreselleşmenin tanımı, varlığı veya yokluğu; insanlık adına getirdikleri ve götürdükleri, gelişmekte olan ülkeler ve dünya geneli için getirdiği eşitsizliklerin mahiyeti; dünya siyasetinin tek kutupluluktan kaynaklanan açmazlara girmesinin insanlık adına yarattığı olumsuzluklara bu çalışmada özel olarak yer verilmeyecek; yeri geldiğinde değinilecektir.

Yanlış anlaşılmalara mahal vermemek adına bu çalışmada kullanılan “küreselleşme” kavramının neye denk geldiğine dair bir not düşmek gereklidir. Burada küreselleşme, “*gelişen teknoloji sayesinde bilginin, malların ve hizmetlerin üretim ve dağılımının tarihin daha önceki evrelerinde görülmeyen bir hızla dünya sathı mahalline yayılması ve buna bağlı olarak ‘sermayenin’ arzu ettiği siyasi ve yasal düzenlemelerin kapsam ve uygulama alanlarının genişlemesi*” anlamında kullanılacaktır. Yoksa pazar ekonomisinin ve buna bağlı olarak kapitalizmin ve nihayet liberal demokrasinin

1* Sakarya Üniversitesi İşletme Fakültesi Öğretim Üyesi.

Burada küreselleşme, “gelişen teknoloji sayesinde bilginin, malların ve hizmetlerin üretim ve dağılımının tarihin daha önceki evrelerinde görülmeyen bir hızla dünya sathı mahalline yayılması ve buna bağlı olarak ‘sermayenin’ arzu ettiği siyasi ve yasal düzenlemelerin kapsam ve uygulama alanlarının genişlemesi” anlamında kullanılacaktır.

insanlık için yegane çıkış yolu olduğuna dair dayatma mahiyetindeki tanımlamalar ve insanoğlunun dil, din, milliyet gibi kendini özdeşleştirdiği topluluklardan koparak küresel bir zihniyet düzeyine ulaştığına dair iddialar ütöpik değilse eğer manipülasyon ve spekülasyondur.

Bu çalışmada öncelikle küreselleşmeye ilişkin kavramsal bir netleştirme yapılacak ve benzeri kavramlarla ilişkisi kısaca sorgulanacaktır. Müteakiben, küreselleşmenin yerel ile olan ilişkisi ele alınacak ve arada ilk anda var olduğu düşünülen çelişkinin mahiyeti irdelenecektir. Sonrasında ise Türkiye’nin AB üyelik sürecinde yüz yüze geldiği yerel yapılanma kapsamında ortaya çıkan yerel yönetim yaklaşımlarına dair tartışmalara yer verilecektir. Son olarak yerel yönetimlerin şehirlerini daha rekabetçi kılmak adına neler yapmaları gerektiğine dair tartışmalara ışık tutulacaktır.

Küreselleşme ve Küreselleşmeyle Akriba Kavramlar

Küreselleşme konusunda tartışmaların çeşitliliği kavramların çeşitliliğiyle bir araya gelince kavramsal bulanıklık yoğunlaşmakta; bu durum herkesin eşzamanlı konuştuğu bir ortamda söylenenler ne kadar anlamlıysa, bu alanda yazılanları da o denli anlamlı kılmaktadır. Kavramın bu müphemliği, onu hem cazip hem de itici hale getirmektedir. Bunun tabii sonucu olarak

küreselleşmeye ilişkin bu “anlam çeşitlemesinin” yanında bir de “tanım çeşitlemesi” oluşmaktadır. İşte “küreselleşme bohçasından” bazı örnekler:

- Rodrick (1997- Ekonomi) “uluslararası mal, hizmet ve sermaye pazarlarının bütünleşme süreci”
- Dunning (1993-Ekonomi/İşletme) “uluslararası üretimin artışı”
- Giddens (1990-Sosyoloji) “Dünya gene-linde sosyal ilişkilerin yoğunlaşması”
- Robertson (1992-Sosyoloji) “dünyayı bir bütün olarak düşünme bilincinin yoğunlaşması”

- Cairncross (1997- Sosyal araştırma) “bilginin küresel yayılımı”
- Worsley (1999- Antropoloji) “bilgi sistemindeki çoğulculuşma sonucunda... kültürün küresel kitle toplumuna katkısı”
- Crystal (1998- Dilci) “küreselleşme bir dili kaç kişinin kullandığı değil, kimlerin kullandığıdır”
- Jameson ve Miyoshi (1998- Edebiyat) “Kültürü veya ekonomik anlamları yansıtan ve maskeleyen iletişimsel bir kavram”
- Dicken (1998-Coğrafi ekonomi) “Ekonomik faaliyetlerin sınırları açacak şekilde coğrafi yayılımı”
- Waters (2001- Sosyoloji) “Coğrafik, kültürel ve sosyal düzenlemeler üzerinde coğrafi sınırlamaların giderek azalması ve insanların bu durumun farkına varması)
- Beyer (1994-Din bilimci) “yeni bir küresel kültürün yaratılması” (Clark ve Knowles 2003’ten uyarlama; akt. Coşkun 2005).

Böylesine karmaşık bir konuda kavramsal bir netleştirme girişimi oldukça riskli gözükmektedir. Bu karmaşıklık yöntem olarak öncelikle

“küreselleşmenin ne olduğunu değil, ne olmadığını sorgulama” mecburiyetini doğurmaktadır. Bu bağlamda öncelikle küreselleşmenin en fazla özdeşleşik düşünüldüğü kavramlarla farkını veya ortak yönünü tartışmak verimli olacaktır.

Küreselleşme ve Bölgeselleşme

Özellikle AB’nin gösterdiği siyasi bütünleşme başarısı ve üye ülkeler arasında mal, sermaye, bilgi ve emek (aslında emeğin dolanımı diğer faktörler kadar kolay olmamaktadır) geçişkenliğinin hızlı bir şekilde artması ve ulusal kimliklerin üzerinde bir Avrupalılık kimliğinin inşa edilmeye çalışılması gibi gerekçelerden hareketle, literatürde bölgesel yapılanmaların küreselleşmenin başlangıcı olduğuna dair bir algılama hatasına sıkça rastlanmaktadır. Oysa “bölgeselleşme” bizzat küreselleşmenin aleyhine bir gelişme ve “ötekileştirme” ihtiyacının tezahürü olarak ortaya çıkmaktadır. AB fikri tarihsel, dini, siyasi motifleri bir yana koyarsak

Küreselleşme konusunda tartışmaların çeşitliliği kavramların çeşitliliğiyle bir araya gelince kavramsal bulanıklık yoğunlaşmakta; bu durum herkesin eşzamanlı konuştuğu bir ortamda söylenenler ne kadar anlamlıysa, bu alanda yazılanları da o denli anlamlı kılmaktadır.

Oysa “bölgeselleşme” bizzat küreselleşmenin aleyhine bir gelişme ve “ötekileştirme” ihtiyacının tezahürü olarak ortaya çıkmaktadır.

ve sadece ekonomik bir dille konuşacak olursak, tek başına hiçbir Avrupa ekonomisinin ABD'nin yakaladığı ölçek ekonomisi üstünlüğü karşısında rekabet edebilirliği olmadığı gerçeğinin sonucudur. Avrupalılık kürenin “diğerlerinden” ayırt edici bir kimlik olarak sunulmaktadır. Bu farklılık coğrafi olmaktan çok (zira Avrupa coğrafi diğer hiçbir kıta ve coğrafyada rastlanmayacak düzeyden belirsiz bir tanımlamadır) kültür ve medeniyet bağlamında vurgulanmaktadır.

Küreselleşme ve Liberalizm

Küreselleşme ile sıkça karıştırılan bir diğer kavram olan liberalizm, ekonomik iddiaları itibarıyla pazar aksaklıklarının bireylerin ve ülkelerin uzun dönemde refah düzeyini düşüreceğini, dolayısıyla pazara yapılacak her türden müdahalenin fazladan işlem maliyetine bağlı olarak ekonomik anlamda olumsuz sonuç doğuracağını varsaymaktadır. Söz konusu olan “pazarın belirleyici mekanizması” olunca, bu durumda ortaya “müdahalelerden –ve elbette devlet güvencesinden de- arındırılmış bir bireyin çıkması kaçınılmaz olacaktır. Elbette liberalizm kurgulamasında ideal ölçek “dünya” yani küredir ve bu bakımdan liberalizmin küreselleşmeyi çağrıştırması doğaldır. Ancak, liberalizm ülke düzeyinde de kurgulanabilir ve kurgulanmıştır da. Hatta liberalizmin temelini atan düşünürler bu kavrama asla “küreselleşmecilerin” yüklediği “ilahi misyonu” yüklememişlerdir. 1. Dünya Savaşı öncesinde, 2. Dünya Savaşı sonrasında liberalizmi benimseyen ve ona uygulama alanı açan birçok ülke olmuştur. Ancak burada liberalizm ürettiği “pragmatik sonuçlar” itibarıyla hayat bulmuştur ve birçok Avrupa ülkesinde olduğu üzere dönem dönem “millî menfaatler gereği” liberal uygulamalar askıya alınmış, yahut daraltılmıştır. Bugün Japonya, İngiltere, ABD gibi “ileri düzeyde liberal” ülkeler başta olmak üzere millî kaygılar söz konusu olduğunda piyasadan ne denli hızlı vazgeçildiğine dair kamu uygulamalarına ilişkin çokça çarpıcı örneklerle rastlamak mümkündür. Özetle, liberalizm yeni bir olgu değildir, mutlaka küresel düzeyde uygulama alanı talep etmez ve dönemseldir, yani geri dönülmez-tarihin sonunu getirecek bir “ideoloji”, uygulama ve süreç değildir.

Küreselleşme ve Dışa-açık Büyüme

Küreselleşme olarak adlandırılan olgunun en güçlü boyutunu ekonomik gelişmeler ve uluslararası ticaretteki artış oluşturduğu için, ülkelerin ekonomik ilişkilerinde dışa açılmaları ve işletmelerin doğrudan ve dolaylı yatırımlarla

uluslararasılaşmaları “küreselleşme” ile eş anlamlı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sözgelimi Coca-Colanın, McDonalds’ın dünyanın birçok ülkesinde tüketiliyor olması küreselleşme olarak adlandırılmaktadır. Oysa bir ülkenin uluslararası ekonomik ilişkilerini yoğunlaştırması küreselleşme olarak tanımlanamaz. Çünkü bu ilişkilerin yoğunluk düzeyinin belirleyicisi “ulusal hükümetlerdir”. Elbette uluslararası kurumların da burada etkileyici konumları vardır. Ancak gümrükler, kotalar, boykotlar, vergiler vs. daha önceki dönemlerde görülmedik düzeyde artmaktadır. Görünürde ikili ve çoklu anlaşmalarla gümrük duvarları aşağıya çekilmektedir ancak gizli gümrüklerle (birçok kalite ve çevre belgesine ek olarak ürünün niteliğine

Kaldı ki üretim faktörleri mal ve sermaye ile sınırlı değildir. Ortada bir de “gelişmekte olan ülkelerde bolca bulunan” emek vardır. Emekte mal ve sermaye gibi rahatça sınır aşabiliyor mu?

ilişkin ve üretim biçimine dair sayısız düzenlemelerle) uluslararası mal dolaşımına engeller getirilmektedir. Kaldı ki üretim faktörleri mal ve sermaye ile sınırlı değildir. Ortada bir de “gelişmekte olan ülkelerde bolca bulunan” emek vardır. Emekte mal ve sermaye gibi rahatça sınır aşabiliyor mu? Aslında 1. Dünya Savaşı öncesinde malların, sermayenin ve emeğin millî sınırları aşması bugün olduğundan çok daha kolaydı. Bugün hala ülkelerde üretilen toplam malların sadece yaklaşık % 25’i üretildiği ülkenin dışına çıkmaktadır (UNCTAD raporları).

Küreselleşme ve Emperyalizm

Emperyalizmi en yalın hâliyle “sürdürülebilir tahakküm/bağımlılık ilişkisi inşa etme” şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tahakküm/güç inşa etmenin araçları zamanla değişiklik göstermektedir elbette. Savaş bunlardan en bilineni ve en yaygın olarak kullanılanıdır. Yeni zamanlarda ise bu bağımlılık ilişkisinin doğrudan güç kullanımından çıkıp sermaye ve diğer milletlerarası siyasi kurumlar gibi dolaylı araçlar kullanılarak inşa edildiğine ve bunun “post-modern” dönemin bir yansıması olduğuna dair iddialara rastlanmaktadır. Ancak, insanoğlu savaşı ve ordularını tahakküm aracı olarak kullanmaktan bir çırpıda vazgeçecek değildir elbette. Hele sorun “üç semavi dinin” ortak doğum ve kozalanma mekânlarını kapsayan coğrafya olunca bombalardan ve yıkımdan en büyük payı mülk-i İslamın alması adettendir. Savaşın bu dini “misyonuna” bir de “tabii kaynak zenginlikleri” ve “ticaret koridorları” eklenince bu topraklarda “istikrarlı” bir şekilde istikrarsızlığın, yokluğun, yolsuzluğun, ceberutluğun hükümranlığına bir de “bahar”larla gelen kardeş kavgaları eklenir bir çırpıda.

Dolayısıyla küremizde derin faylarla oluşmuş “ayrı dünyalar” hâlâ kendini çok keskin bir biçimde belli etmektedir. Esasen ortada sözü edilecek bir küre yoktur, dilimler, parçalar vardır.

İster ordu ister sermaye isterse milletler-arası kurumlar vasıtasıyla olsun küresel dü-zeyde kurulan bağımlılık ilişkilerini özellikle “merkez-çevre”, “gelişmiş-azgelişmiş” veya “küreselleştirenler-küreselleştirilenler” biçimlerinde çok net bir şekilde gözlemlemek mümkündür. Bu bağımlılık ilişkisi ve ikili ayırım eski iki kutuplu dünyadaki ayırımdan daha az derin değildir. Dolayısıyla küremizde derin faylarla oluşmuş “ayrı dünyalar” hâlâ kendini çok keskin bir biçimde belli etmektedir. Esasen ortada sözü edilecek bir küre yoktur, dilimler, parçalar vardır.

Küreselleşme ile Yerellik Baş Başa Gidebilir mi?

Küreselleşmeci söylemin siyaset babında yerellelikle ilgili önermelerinde bir tuhaflığın olduğu kesin: bu söylem mikro düzeydeki etnik talepleri çoğulculuk olarak algılamakten “dünya kültürü” oluşturmaya matuf çabaları bu çoğulculuğa yönelmiş bir tehdit olarak tanımlamamaktadır. Küreselleşmeci söylemin insanlık örgütlenme tarzlarından en fazla “millet-devlete” karşı çıktığı ve bu örgütlenme biçiminin “işlevsizleştirdiği” yönündeki iddia ve temennileri ayrı bir tartışmanın konusudur. Küreselleşme için alt-kimlikler; çoklu-kimlikler birer övünç; millî kimlikler ve yapılar ise birer kaygı ve yergi odağıdır. Küreselleşme “merkezi” tartışma konusu etmeden çevreyi mümkün olduğunca parçalayarak bir “yap-boz” cambazlığıyla kendisine uyarlamanın çarelerini arıyor. Küreselleşmede “insanlık”, “evrensellik” adına söylenen her şey sadece ve sadece merkezin hâkimiyetini sürdürmeye matuf kurgulamaların eylemsel, taktik ve stratejik merhaleleridir. Hakkaniyet adına bir başka not düşelim. Süreç içerisinde “çevre” o denli işlevsizleşmiş, yozlaşmış ve ceberutlaşmıştır ki küresel kurgulamanın çarpıklığının farkında olan vicdan ve idrakler dahi iki çelişkili yapıdan birisini tercih ettiğinde merkezin kurgulamasını, yani küreselleşmeyi daha makul bir seçenek olarak benimsemektedirler.

Konunun odağına dönecek olursak, Küreselleşme kendini inşa ederken elbette bir yerellik talep etmektedir. Ancak bu yerellik, zımni veya sarıh olarak millî ölçeğin daha altında bölge, etnik alan, il vesaireye tekabül etmektedir.

Bu noktada bir diğer çelişki ise küreselleşme ile yerelliğin öne çıktığının iddia edilmesine rağmen ve “artık İkinci Dünya Savaşı sonrası merkezi planlamacılık anlayışı sonra erdi” denmesine rağmen özellikle gelişmekte olan ülkeler için müthiş

bir “**tekleştirme**” çabasının varlığıdır. Ülkeler için, bölgeler için, merkezi idareler için kentler için yerel yönetimler için “stratejik plan” uygulaması bir zorunluluk hâline geldi. Bu aslında “merkezileşmiş bir yerinden plan” gibi bir garabete işaret ediyor. İster AB Müktesebatı densin, ister Açık Toplum Enstitüsü’nden mütevellit “iyi yönetim” densin tek bir merkezden pompalanan bir tek “stratejikklik ve yerellik” uygulaması aslında çelişkilerin dahi ne denli sorgulanamaz olduğu bir tekleştirilmiş dünya kurgusu içerisinde kaybolduğumuzun da göstergesidir. Ayrıca “pazar ekonomisinin talep ettiği koşullar”, IMF politikaları, AB müktesebatı, iyi yönetim gibi her alanda ülkelerin tek tipleşmesine yönelik çabalar giderek yoğunlaşmakta; yoğunlaştıkça da sorgulanabilirliği azalmakta ve “tanrısal bir irade” hükmüne bürünmektedir. Bu hâliyle “küreselleşmenin yerel olanı önemsedğine” dair söylem çok inandırıcı olmamaktadır. Bu yerellik söylemi sadece “parçalayarak makro sisteme entegre etme” sürecine yardımcı olduğu ölçüde anlamlı olmaktadır. Dünyaya bir “maya” çalınmakta ve değişim ve dönüşüm o mayanın mahiyetine göre şekil almaktadır. Şimdi bu mayanın “yerel” olan için neler ima ettiği hususuna genel bir yaklaşımla bakalım.

Bu noktada bir diğer çelişki ise küreselleşme ile yerelliğin öne çıktığının iddia edilmesine rağmen ve “artık İkinci Dünya Savaşı sonrası merkezi planlamacılık anlayışı sonra erdi” denmesine rağmen özellikle gelişmekte olan ülkeler için müthiş bir “**tekleştirme**” çabasının varlığıdır.

Yerel Siyasette Belirginleşen Eğilimler

Elbette adına küreselleşme veya başka bir şey densin, dünyada tarihin her döneminde olduğu gibi genel eğilimler, yaygın uygulamalar oluşmaktadır. Günümüzde, kaynağını hangi sebepten alırsa alsın son dönemlerde birey, firma, kent, millet, bölge ölçeğinde güçlü bir değişim gereğinin ortaya çıktığı açıktır. Bu değişim dalgasında “rekabetçi” bir mantıkla davranmak; hesap verebilir olmak, şeffaflık, hızlı hareket edebilmek, paydaş katılımcılığını sağlamak, yönetimde kalite² gibi hususlar öne çıkmaktadır. Bunları biraz daha açmak gerekirse:

Rekabetçi Kentler

Kentlerin rekabet etmelerinin artık kaçınılmaz bir durum olduğuna ilişkin geniş bir literatür oluşmaktadır (bakınız örneğin Geyik ve Coşkun 2004). Ayrıca artık yasa gereğince çok sayıda belediye ve üniversitenin de “Stratejik Plan” oluşturma

Günümüzde hem ülkeler uluslararası yatırımlardan aldığı payı artırmaya çalışmakta hem de kentler bu yatırımların kendilerine akması için çaba sarf etmektedirler.

çabalarına ve yönetimlerinde “Toplam Kalite Yönetimi” anlayışını uygulama girişimlerine bağlı olarak kentlerin “sosyal, ekonomik, siyasi” yapısı analiz edilmektedir. Bu kentlerin sahip oldukları donanım ve potansiyelin tasnifinin yapılması anlamına gelmektedir. Elbette bu tasniften bir sonraki aşama, yerel yöneticilerin “Nasıl olur da bu kaynaklardan optimum refah üretilebilir?” sorusuna cevap aramalarıdır.

Burada bir gerçeklikten hareketle kurgulanan sistem içerisinde “kentler arası rekabetin” kaçınılmazlığından söz etmek gerekir. Dünyada ve ülkelerde belli kaynaklar (örneğin sermaye) kıt ise, kurumlar bu kaynakları elde etmek adına (örneğin yatırım çekmek, istihdam imkânı sağlamak) yarışacaklar, rekabet içerisine gireceklerdir.

Günümüzde hem ülkeler uluslararası yatırımlardan aldığı payı artırmaya çalışmakta hem de kentler bu yatırımların kendilerine akması için çaba sarf etmektedirler. Uluslararası sermaye hem ülke seçiminde hem de yatırım yapacağı kentin seçiminde çok geniş bir tercih alanına sahip olduğu için kendisine “çekici bir yatırım iklimi” sağlanması konusunda sürekli talepkar olmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimler illerinin tanınması, uygun bir yatırım iklimi oluşması (altyapı ve üstyapının ihtiyaçlara cevap verir düzeye getirilmesi) konularında komşularıyla yoğun bir rekabet içindedirler.

Aslında bu duruma “merkezi yönetimin” dağıtacağı kaynaklarla rekabetçi bir konuma gelinemeyeceği gerçeğiyle gelindi. Merkezi hükümetler özelleştirme ve yeni yönetim anlayışları gereği ekonominin belirleyici yatırımcı aktörü olmanın uzun dönemde beklenen toplumsal yararı getirmeyeceğine inanmaktadırlar. Bu nedenle her bir il için belli altyapı standartlarını sağlayarak özel yatırımcıların gidecekleri yer konusunda tercihlerini kullanmalarını teşvik etmektedirler. Bu durumda kentler arası refah üretme rekabeti kaçınılmaz bir sonuç olmaktadır (Barca Coşkun ve Altunışık 2002; Geyik ve Coşkun 2004)

Yerel Yönetimlerde İyi Yönetişim

Artık hem merkezi idarelerin, hem de yerel yönetimlerin yukarıda sözü edilen rekabetçi anlayışın bir uzantısı olarak “iyi yönetişim” geleneksel yönetim anlayışının yerini almaktadır. İyi yönetişim bir yönetimin ulaşılabilir, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir olması anlamına gelmektedir.

Bu yönetim anlayışı tabii olarak hukukilikle meşruluğu bir arada ele almaktadır ve “kitabına uydurma” mantığının terk edilerek alınan karar ve yapılan uygulamalara meşruiyet kazandırmanın da gerekliliğine işaret etmektedir. Meşruiyet ise şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ile sağlanmaktadır. Kararların arkasında salt halktan alınan temsili güç değil, bizzat halkın kendini temsil edeceği bir süreçten kaynaklanan gücün olmasına ihtimam gösterilmesidir. Özellikle merkezi yönetimin terk ettiği alanlarda doğan boşluğun sivil toplum kuruluşlarınca doldurulması bu anlamda önem kazanmaktadır. Bu yönetim anlayışında yine sadece kaynaklar ve girdi/çıkıtı ilişkisi anlamına gelen etkililiğe vurgu yapılmamakta aynı zamanda etkenliğe de vurgu yapılarak kent adına alınan kararlarda önceliklerin belirlenmesinde refah ve toplumsal yararın gözetilmesi sağlanmaktadır.

İyi yönetim bir yönetimin ulaşılabilir, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir olması anlamına gelmektedir.

Yerel Yönetimlerde Kalite ve Paydaş Katılımı

Yukarıda sözü edildiği üzere yerel yönetimlerin “Stratejik Yönetim” ve “Toplam Kalite Yönetimi” anlayışının yanında “İyi Yönetişim” kavramı ile tanışmaları sonucunda “paydaş katılımı” gündeme gelmiştir. Halkın değişik kesimlerinin yerel yönetimlerin karar mekanizmalarında temsil edildiği bir anlayışa doğru gidilmektedir.

Yerel Yönetimlerde kalite uygulamalarının uygulanan “stratejik planlar” ile ilintili olması kalitenin bir “kültür” yerine “zevahirî kurtarmaya matuf” yorumlanması riskini taşımaktadır. Bu da aslında iyi yönetim mantığıyla tezat oluşturmaktadır. Oysa örnekler, kalite uygulamalarının hem hizmet üreticileri (belediye çalışanları) hem de talep edicileri (halk) tarafından hakkınca anlaşılabilmesi için uzun dönemli ve ısrarcı bir kalite kültürü inşa etme gereğine işaret etmektedir. “Görünürde” kalite uygulamaları, zaman ve kaynak israfına sebep olmakta ve kaliteden beklentilerin tersine memnuniyetsizliği artırmaktadır.

Sonuç

Küreselleşmenin Yerelleşme ile gerçekten tuhaf bir beraberliği vardır. Millî Devletle büyük sorunlar yaşayan küreselleşme her nedense yerelliğe büyük önem vermektedir. Yerel olanı sözde özgürleştirip bağımsızlaştırırken, dayattığı tekil model ile aslında olmazları dahi birbiriyle benzeştirmenin çarelerini aramakta; sözgelimi Almanya için başarılı olan bir modeli Romanya’ya; Fransa için geçerli olan bir modeli Türkiye’ye dayatmaktadır. Bu tekilleştirme, aslında küreselleşmenin büyük kurgusu olan “tek dünya pazarı” için de önemli bir altyapı inşasıdır.

Yukarıdaki tartışmalar iki önemli noktaya işaret etmektedir. Birincisi, dünyada bazı hâkim eğilimler vardır ancak bunu “küreselleşme” olarak adlandırmak aşırı bir iyimserliktir. İkincisi, bu hâkim eğilimlerin her kurum için olduğu gibi yerel yönetimler açısından da bazı yansımaları olmaktadır. Bu yansımaların başında geleneksel yönetim anlayışının terk edilerek özellikle katılımçılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin odakta olduğu bir yaklaşımın inşa edilmesi gelmektedir. Bu trendlerin yorumlanma ve gereğinin yerine getirilme becerisi, yerel yönetimlerin başarısının da belirleyicisi olacaktır.

1 Bu çalışma “Yerel Siyaset Dergisi” tarafından 8 Aralık 2007 tarihinde İstanbul’da düzenlenen “Yerel Siyaset” sempozyumunda sunulan “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler İçin İmaları” konulu tebliğden esinlenerek oluşturulmuştur.

2 Kamu Yönetimi cenahından “yerel yönetimlere” bakış noktasında Türk akademisyenler tutarsız bir dil kullanmaktadırlar. Akademisyenler, yerel yönetim reformunun gerekliliğini bu yönetimlerin daha “etkin” hâle getirilmesi gereğine bağlamaktadırlar. Oysa etkinlik daha çok “merkezi” mantığın ve “modern zamanların” kutsal kavramıydı. Etkinliğin bu denli yasal düzenlemelerde de yer alması doğrusu bizdeki kamu yönetimi dilinin kendini ne denli yenilemeye çalışırsa çalışsın hala merkezi bir mantıkla konuştuğunu göstermektedir. Doğru kavramın “etkenlik” veya etkililik (effectiveness) ile birlikte etkinliğin olduğu açıktır.

Kaynaklar

- BARCA, M., COŞKUN, R. ve ALTUNIŞIK R. (2002), “Explaining Performance Among Turkish Cities: A Tale of Five Cities”, *Small Business and Entrepreneurship Development Conference*, Nottingham
- CLARK, T ve KNOWLES, L. L. (2003), “Global Myopia: Globalization Theory in International Business”, *Journal of International Management*, 9: 361-372.
- COŞKUN, R. (2005), “Küreselleşme: Kavramsal Bir Netleştirme Girişimi”, *Orta Anadolu Kongresi*, Tokat.
- [GEYİK, M. Ve COŞKUN, R. \(2004\) “Şehirlerarası Rekabette Bilginin Rolü”, 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Osmangazi Kongresi, Eskişehir.](#)



YUNANİSTAN'IN AZINLIK POLİTİKALARI VE BATI TRAKYA'DA YEREL YÖNETİMLER

DOÇ. DR. FATİH DEMİR* - İSMAİL DEMİR**

Özet

Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi'nden bu yana yirmi yıldır, Avrupa Birliği, kurumlarıyla birlikte Avrupa'da insan haklarının en önde gelen savunucularından olagelmıştır. Bu kurumlar içerisinde azınlık hakları konusuna en fazla yoğunlaşan organ Avrupa Parlamentosu olmuştur. Avrupa Parlamentosu'nda görüşülen önerelerde, normlarda ve değerlerde insan hakları ele alınırken bu çerçevede azınlık hakları da hak ettiği ilgiyi görmüştür. Ancak 1993'e kadar AB gündeminde temel bir politika konusu olarak azınlık hakları yer almamıştır. Ayrıca Avrupa Birliği'nin bağlayıcı hukuku içerisinde azınlık haklarıyla ilgili tanımlama henüz yoktur. Tüm bunlara rağmen, 1993 yılındaki Kopenhag katılım kriterleri ile birlikte azınlık haklarına saygı gösterilmesi olgusu AB adayı ülkelerde demokratikleşme programının olmazsa olmazı hâline gelmiştir.

1830 yılında Yunanistan bağımsızlığını kazandığında bu ülkede tam dört farklı etnik grup vardı: Yunanlar, Arnavutlar, Türkler ve Ulahlar. 1981 yılında AB üyesi olan Yunanistan yönetimine göre kendi devletleri sadece tek kökene sahiptir ve tek ırktan oluşmuştur. Bu etnik saflaştırma politikası Ortodoksluk ve Helenistik temellere dayanır. Ortodoks Hristiyanların bulunduğu her yerin Yunanistan olduğunu iddia ederler. Bu durum Yunanistan'da Türklerin yoğunlukta olduğu Batı Trakya bölgesindeki yerel yönetimleri de etkilemektedir. Çalışma Avrupa Birliği'nin azınlık tanımlaması ve azınlık hakları kavramları çerçevesinde Yunanistan'ın azınlık politikalarını ve Türklerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerdeki yerel kamu hizmetlerinin durumunu incelemektedir.

* Celal Bayar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

** Kocaeli Üniversitesi SBE Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı öğrencisi.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği, Yunanis-tan, Batı Trakya, yerel yönetimler

Abstract

Minority Policies In Greece And Local Governments In Western Thrace

For the last two decades since Copenhagen Summit of European Council, European Union, along with its institutions, has been one of the champions of human rights in Europe. European Parliament has is the institution which has concentrated most on the issue of human rights. Resolutions, norms and values discussed at and accepted by European Parliament mentioned human rights; within this framework the issue of minority rights also received the attention that it deserved. However, until 1993, minority rights were not accepted as a basic policy issue on the agenda of EU. In addition, there is no definition regarding minority rights within the bounding laws and regulations of European Union. Despite all these, with the Copenhagen accession criteria accepted in 1993, the phenomenon of respecting the minority rights has become an indispensable part of the democratization program in EU candidate countries.

When Greece gained its independence in 1830, there were four different ethnic groups in the country: Greeks, Albanians, Turks and Wallachians. According to the administrators in Greece, which became a member of the EU in 1981, there is only one ethnical root in the country and it is made of one single race. This ethnical purification policy is based on Orthodoxy and Hellenistic foundations. They claim that every place where Orthodox Christians live is Greek territory. This situation has consequences on the local governments in Western Thrace region which is mostly populated by Turks. This study examines the minority policies of Greece within the framework of minority definitions and minority rights concepts of European Union as well as the situation of local public services in the regions with Turkish population.

Keywords: European Union, Greece, Western Thrace, local government

Yunanistan'ın Azınlık Politikaları ve Batı Trakya'daki Yerel Yönetimler

1 – Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde

Yunanistan'da Azınlık Hakları

Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi'nden bu yana yirmi yıldır, Avrupa Birliği, kurumlarıyla birlikte Avrupa'da insan haklarının en önde gelen savunucularından

olagelmıştır. Bu kurumlar içerisinde azınlık hakları konusuna en fazla yoğunlaşan organ Avrupa Parlamentosu olmuştur. Avrupa Parlamentosu'nda görüşülen önerelerde, normlarda ve değerlerde insan hakları ele alınırken bu çerçevede azınlık hakları da hak ettiği ilgiyi görmüştür. Ancak 1993'e kadar AB gündeminde temel bir politika konusu olarak azınlık hakları yer almamıştır. Ayrıca Avrupa Birliği'nin bağlayıcı hukuku içerisinde azınlık haklarıyla ilgili tanımlama henüz yoktur. Tüm bunlara rağmen, 1993 yılındaki Kopenhag katılım kriterleri ile birlikte azınlık haklarına saygı gösterilmesi olgusu AB adayı ülkelerde demokratikleşme programının olmazsa olmazı haline gelmiştir.¹

1980'lerden sonra, Yunanistan'ın oldukça önemli boyutlarda faydalandığı yapısal fonlara giderek daha bağımlı hâle gelmesi, bu yönde bir dizi reformun yapılmasına katkıda bulunmuştur. Türk, Roman ve Pomaklardan oluşan Müslüman nüfusun çoğunlukta olduğu Batı Trakya bölgesi de bu fonlardan faydalanmak için çaba göstermiştir.² Azınlık politikasındaki değişiklikler, entegrasyon süreçlerinin yoğunlaştığı ve Yunanistan'a yapısal fonlardan artan miktarda finansman transferinin yaşandığı zamana rastladı. Yapısal fonlardan gelen kaynaklar, Soğuk Savaş sonrası Balkanlarda artan stratejik öneminden dolayı Trakya'ya da tahsis edildi ve bölgenin kalkınması ve altyapısının geliştirilmesine yönelik yoğun çabalar için gereken para bu şekilde büyük ölçüde sağlanmış oldu.

Bölgeler Avrupası denilen terim son yıllarda sıkça rastlanan bir terimdir. Bu terim, ulusaltı etnisitelerle bir çeşit ilişkiye sahip olan tüm faaliyet türlerini tanımlamak için fark gözetmeksizin kullanılmıştır. Bu terim, güçten daha fazla pay almayı amaçlayan bölgesel ulusal ve bölgesel hareketler ve partiler tarafından kullanılmıştır. Ayrıca bu gruplar bağımsızlık taleplerine teorik bir temel de kazandırmışlardır. Son olarak, bazı ulusal hükümetler tarafından kendi toprakları için daha fazla Avrupa fonu sağlama arzusundan dolayı savunulmuştur. Tüm bunların sonucunda bugün bölgeler giderek artan bir şekilde Topluluğun karar-verme yapısının küçük bir parçası haline gelmektedir.

1980'lerden sonra, Yunanistan'ın oldukça önemli boyutlarda faydalandığı yapısal fonlara giderek daha bağımlı hâle gelmesi, bu yönde bir dizi reformun yapılmasına katkıda bulunmuştur.

1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesi'nin 13. sayfasında, "adaylık, aday ülkenin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarının korunmasını ve azınlık haklarına saygı gösterilip bu hakların korunmasını tesis etmesinden geçer..."³ ifadesiyle Avrupa Birliği aday ülkelerden bu ülkeler içerisinde bulunan azınlıkların haklarını korumalarını ve gözetmelerini istemiştir. Bu bağlamda, 29 Haziran 2000 tarihli ve 2000/43/EC isimli Konsey yönergesi kişilere ırksal ve etnik kökenine göre ayrımcılık yapılmadan davranılması ilkesini uygulamaya koymuştur.⁴ Böylelikle eşit muamele amacı güdülmüştür.

Kopenhag Kriterleri ve Antlaşmalarda bahsedilen insan hakları konusu AB'nin azınlık hakları çerçevesindeki yolunu çizdi. Temel Haklar Ajansı'nun kurulması bu yolda atılan bir adım oldu. Bu ajans, 1997'de Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı'na Karşı Avrupa Gözlem Merkezi adıyla kuruldu ancak 2007 yılında bu isim Avrupa Birliği Temel Haklar Kurumu (FRA) olarak değiştirildi. Ancak bu kurumun eğitim, istihdam ve etnik ayrımcılık konularındaki adil olmayan gelişmelere duyarlı olmasına rağmen kararlarının bağlayıcı olmadığını söylemekte fayda vardır.⁵

AB sembolleri ve millî marşının antlaşma metninden çıkarıldığı Lizbon Antlaşması'nın 2009'da yürürlüğe girmesiyle Avrupa Birliği, vatandaşlarına yeni haklar sunarken mevcut hakları da muhafaza etmektedir. Bilhassa, Temel Haklar Bildirgesi'nde düzenlenen özgürlükleri ve ilkeleri teminat altına almakta ve düzenlemelerine hukuken bağlayıcılık tanımaktadır.⁶ Azınlıklar ise AB birincil hukukunun böylelikle iki önemli belgesinde kendine yer bulmuştur. Bunlar; Temel Haklar Bildirgesi ve Avrupa Birliği Anlaşması'dır. Lizbon Antlaşması'nın 'Madde 1a' bendinde şu ifadeler yer almaktadır: "Birlik, insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı ve azınlıklara ait kişilik haklarını içeren değerlere saygı gösterme temeli üzerine kurulmuştur..."⁷

Yunan medeniyetinden pek çok miras almış olan Avrupa, Sokrat'ın ve Aristo'nun torunlarının Avrupa Birliği hayallerini kıramazdı ve bu ülkede sağlam bir demokrasinin tesis edilmesi gerektiğinden yanaydı. Böylelikle 1 Ocak 1981 tarihinden itibaren Yunanistan zenginler kulübüne giren ilk fakir ülke olmuştur.⁸ Ayrıca NATO'nun askeri kanadına da geri dönmüştür. Ancak Yunanistan yönetimine göre kendi devletleri sadece tek kökene sahiptir ve tek ırktan oluşmuştur. Yunan Vatandaşlık Hukuku'nun 19. maddesi, Helen soyundan gelmeyen vatandaşların vatandaşlıktan çıkarılabileceğini belirtmektedir. Bu etnik saflaştırma politikası Ortodoksluk ve Helenistik temellere dayanır. Ortodoks Hristiyanların bulunduğu

her yerin Yunanistan olduğunu iddia ederler. Ancak 1830 yılında Yunanistan bağımsızlığını kazandığında bu ülkede tam dört farklı etnik grup vardı: Yunanlar, Arnavutlar, Türkler ve Ulahlar.⁹ Yunanistan'a bir AB üyesi olarak düşen görev, kendi öz dil ve dinlerine sahip azınlıkların dillerini ve dinlerini geliştirmeleri için gereken şartları sağlamak ve onlara saygı göstermektir. Bugün Yunanistan'ı ele aldığımızda, bu ülkenin resmi olarak sadece Trakya Müslümanlarını ve yasal olarak ise sadece Katolikleri ve Yahudileri tanıdığını görmekteyiz. Ve ayrıca, Trakya'daki Türk-Müslüman azınlığının eğitimi hakkındaki 9 yıllık bir proje paketi haricinde Yunan yönetimini doğrudan etkileyen AB politikalarının varlığından söz etmek pek mümkün gibi gözükmemektedir.

Yunan idari yönetiminin kurumsallaşması ve meşruluğu düşük seviyededir. Genellikle Yunan hükümetleri Yunan toplumunun büyük kısmının aleyhine politikalar üretip uygulamışlardır.

2 – Yunanistan'da Yerel Yönetimler ve Batı Trakya Tarihsel Arka plan

Yunanistan'da yerel yönetimler hâlihazırda ilk seviyedeki belediyeler ve komünler ile ikinci seviyedeki il idarelerinden oluşmaktadır. Bölge idareleri ise Yunanistan'daki mevcut yerel yönetim yapısı birinci seviyede belediyelerden ve mahalli örgütlenmelerden oluşurken ikinci seviyede valiliklerden meydana gelmektedir. Bölgesel idare olan üçüncü seviye mevcut değildir çünkü bölgeler, bir devlet organı olan Kamu Yönetimi ve Adem-i Merkeziyetçilikten Sorumlu İç işleri Bakanlığı tarafından atanan Bölge Genel Sekreterliği ve Bölge Bakanlığı tarafından temsil edilir, dolayısıyla yerel yönetim değil merkezi idarenin taşra teşkilatı durumundadırlar. Genel Sekreter hükûmetin temsilcisidir ve bölgedeki denetleme, polis, liman ve itfaiye teşkilatından sorumludur. Ayrıca Bölgesel Konseyin başkanıdır ve Bölgesel Kalkınma Fonu Heyeti'nin genel başkanıdır. Bölgeler kendi bütçelerine ve kendi personeline sahiptir. Valilik, valilik fonlarının yönetiminden sorumludur ve sınırlı vergilendirme ehliyetine sahiptir.¹⁰

Yunan idari yönetiminin kurumsallaşması ve meşruluğu düşük seviyededir. Genellikle Yunan hükümetleri Yunan toplumunun büyük kısmının aleyhine politikalar üretip uygulamışlardır. Bu duruma, 1944-47 dönemindeki İç Savaş ve 1967-73 dönemindeki yedi yıllık cunta yönetimi örnek olarak gösterilebilir.¹¹ Günümüzde,

Yunan siyasal sürecinde ve kamu politikasında genelde yolsuzluk, iltimas ve kayırmacılık devletin teknik kapasitesine zarar vermekte ve Yunan idari sisteminin meşruluğunu sarsmaktadır. İktidarda bulunan partilerin kamuoyu politikalarında kendi çıkarlarını gözetmelerine dayanan parti paternalizmi ve siyasette ve kamuoyu politikalarında özel çıkarların savunulduğu kayırmacılık Yunan devletinin önündeki genel sorunlardandır.¹²

PASOK'un 1981'de iktidara gelmesinden sonra, bölgesel kalkınma konusu ilk defa idari yetkilerin yeniden dağıtılmasıyla ilişkilendirilmiştir. Vilayet Meclisini merkezi idareden ayırmaya dönük bir girişimin bir parçası olarak, 1982 tarihli 1235 ve 1262 sayılı kanunlar Vilayet Meclisini mesleki kuruluşlar, yerel yönetim birlikleri, sendikalar gibi kurumların seçilmiş temsilcilerinin katılımının sağlandığı bir kurum haline getirmeye çalışmıştır.¹³ Ancak bu reformların yerel parti yapılarının güçlendirilmesi üzerindeki etkileri çok kısıtlı olmuştur ve gösterilen dirençten dolayı tam olarak uygulanmaları mümkün olmamıştır. Bununla beraber 1980'ler boyunca, özellikle 1982'de vilayet konseylerinin oluşturulmasından sonra, merkezden yerel yönetimlere yetki devredilmesi konusunda bir bilinç oluşmuş ve adem-i merkezileşme eğilimleri güçlenmeye devam etmiştir.¹⁴

1990'lara geldiğinde ise özellikle mevzuat alanında ciddi adımlar atıldığı görülmektedir. 1994 tarihli 2218 sayılı Kanun vilayetin statüsünde önemli bir değişiklik öngörmüştür. Buna göre artık vilayetlerde vali halk tarafından seçilecek, böylece vilayet merkezi idarenin taşra teşkilatı olmaktan çıkacak ve yerel yönetim organı hâline gelecektir. Ayrıca birçok yetki merkezi hükûmetten alınarak seçimle gelen valiye verilecektir. Vilayet konseyi üyeleri ise doğrudan halk tarafından seçilecektir. Buna ek olarak 13 idari bölgenin her biri kendi Bölgesel Kalkınma Fonunu oluşturacak, bölgesel politikaların oluşturulması sürecine ve ulusal ve Avrupa düzeyindeki projeler ile fonların yönetimine ortak olarak katılmaya başlayacaktır.

Gelen tepkiler üzerine yine 1994 yılında kabul edilen 2240 sayılı Kanun ile vilayet yerel yönetimine bırakılan yetkiler azaltıldı ve merkezden atanan bir Bölge Sekreteri makamı oluşturuldu. Üç yıllık uygulama sonunda halkın seçtiği vali ile merkezden atanan bölge sekreteri arasında yetki çatışması ve karmaşası ortaya çıktığı görüldü ve 1997 yılında çıkarılan 2503 sayılı kanun bölge sekreterinin yerine Bölge Direktörü makamı oluşturuldu. Ayrıca bölgeler adem-i merkezi birimler olarak kabul edildi ve çalışanları bakanlık personeli olmaktan çıkarıldı. Capodistrias Planı adı verilen bu uygulama ile yerel yönetimlerin sayısı 6000'den 900 civarına

indirilmiş ve küçük yerel yönetimler konsolide edilmiştir.¹⁵

1990'lar boyunca adem-i merkezileşme adına atılan adımlar muhalefet partilerinden ve milliyetçilerden ciddi tepki görmüştür; özellikle Batı Trakya ile ilgili olarak bu değişikliklerin devleti böleceği ve Türk milliyetçiliğini körükleyeceği iddia edilmiştir; bunun en önemli nedeni İskeçe'de ve Rodop'ta Müslüman valilerin seçilebilme ihtimalinin ortaya çıkmış olmasıdır. Bunun üzerine vilayet yerel yönetimi hakkındaki kanun İskeçe ve Rodop için farklı uygulanmış, bunlar "genişletilmiş vilayetler" adında özel bir kategoriye sokulmuştur. Böylece bu iki vilayet **2218 sayılı Kanunun 40. maddesine göre** Hristiyanların çoğunlukta olduğu Kavala ve Meriç vilayetleriyle birleştirilmişler ve Müslüman valilerin seçilmesinin önüne geçilmiştir.¹⁶

Bununla beraber 1990'larda gerçekleşen yerel yönetim reformunun olumlu tarafları da vardır. Bu dönemde yerel yönetimler ilk defa merkezi hükümetin sırtındaki bir yük olarak değil, bir kaynak olarak görülmeye başlanmıştır. Vilayet Konseyinin seçimle gelen bir organa dönüştürülmesi, yeniden seçilme kaygısı taşıyan konsey üyelerinin üzerinde yerel sorunlara karşı ilgili ve sorumlu davranmaları yönünde bir baskı oluşturmaya başlamıştır. Batı Trakya'daki vilayetlerde Müslümanların da oylarına ihtiyaç duyan konsey ve vali adayları, kuzeydeki Müslüman bölgeleri ile güneydeki Hristiyan bölgeleri arasındaki kalkınmışlık farklarını azaltmaya yönelik politikalar geliştirmek zorunda kalmaktadırlar. Bunun sonucunda vilayet yerel yönetimleri azınlıkların kaynakların dağılımı ve bölgesel kalkınma gibi konularda karar verme süreçlerine katılması ve temsil edilmesine önem vermektedirler.

1994 öncesinde, Yunanistan oldukça merkezileşmiş bir devlettir. Doğrusunu söylemek gerekirse, yönetimin yerelleşmesi konusundaki ilk adım 1986 yılında

Bunun üzerine vilayet yerel yönetimi hakkındaki kanun İskeçe ve Rodop için farklı uygulanmış, bunlar "genişletilmiş vilayetler" adında özel bir kategoriye sokulmuştur. Böylece bu iki vilayet **2218 sayılı Kanunun 40. maddesine göre** Hristiyanların çoğunlukta olduğu Kavala ve Meriç vilayetleriyle birleştirilmişler ve Müslüman valilerin seçilmesinin önüne geçilmiştir.

PASOK tarafından atılmıştır; bu adım valiliklerdeki seçilmiş konseylerin oluşturulması için çıkarılan yasadır (Kanun 1622/1986).¹⁷ Ancak bu yasa 1994'te yürürlüğe girmiştir (2218/94 ve 2240/94 sayılı kanunlar). Bu yasaların kanunlaşması Bölgeler Komitesi'nin kabul edildiği 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'ndan sadece iki yıl sonra gerçekleşmiştir.

Yunanistan yönetimi 2218/1994 sayılı Kanun ile azınlık nüfusuna sahip seçim bölgelerini çoğunluk nüfusuna sahip seçim bölgeleriyle birleştirmiş, böylelikle Rodop vilayeti Evros ile İskeçe vilayeti ise Drama ve Kavala vilayetleriyle birleştirilmiştir. Bu ayrımcı politikayı gizlemek için aynı uygulama Attika bölgesine de yapılmıştır. Dahası, Yunan hükûmeti, eski Sovyet ülkelerinden belirli bir nüfusu ülkeye getirerek bölgenin nüfus yapısını değiştirmeyi amaçlayan politikalar uygulamıştır. Böylelikle Hristiyan Yunan nüfusu Batı Trakya'da arttırılarak yerel yönetim için daha fazla Hristiyan Yunan'ın seçilmesi sağlanmıştır.¹⁸ Bu süreci Triandafyllidou ve Anagnostou şöyle açıklamaktadır.¹⁹

"1980'lerin ikinci yarısından itibaren, yapısal fonlara dayalı bölgesel kalkınmanın daha verimli ve etkili biçimde yürütülmesi için Yunan hükûmetleri, belediye, valilik ve bölge kurumlarında birtakım reformlar yapmıştır. Bu reformların bir parçası olarak, 13 idari bölge oluşturulmuş, il yönetimlerine bir ölçüde özerklik verilmiş, valilerin halkın oylarıyla seçilmesine başlanmıştır. Fakat Trakya'daki etnik ilişkiler üzerindeki etkileri nedeniyle, bu reformların oluşturduğu valilik özerk yönetimine bu bölgede sertçe karşı çıkılmıştır. Bu itirazların bir kısmına yanıt olarak, nüfusunun önemli bir kısmı Müslüman olan Ksanthi ili, Hristiyan nüfuslu Kavala ve Drama illerine eklenerek Kavala-Drama-Ksanthi 'genişletilmiş vilayet yönetimi' ya da 'süper-valiliği' (ipernomarchía), nüfusunun çoğunluğu Müslüman olan Rodop ili de çok az bir Müslüman nüfusa sahip Evros (Meriç) iline eklenerek Rodopi- Evros 'süper valiliği' oluşturulmuştur. Böylece Ksanthi ve Rodopi'deki Hristiyanlar siyasi açıdan güçlendirilmiş ve Müslüman bir valinin seçilmesi zorlaştırılmıştır; reformların azınlığın lehine olan boyutu da bu düzenlemeyle kısmen etkisiz hâle getirilmiştir."

Yeni kanunlar var olan 13 idari bölgenin kendi Bölgesel Kalkınma Fonu'nu oluşturmasına, AB fonlarından daha fazla yararlanmasına, Valinin ve vilayet konseyinin doğrudan seçilmesine izin vermiştir. Bu ise Trakya'da valilerin azınlık oylarına da talip olmaları gerektiği anlamına gelmiştir.

Azınlığın siyasî etkinliğinin azaltılması amacıyla uygulamaya konulan bir diğer yöntem ise il, belediye ve nahiyelerin birleştirilmesi uygulamasıdır. Kamu Yönetimi, Adem-i Merkeziyet ve İçişleri Bakanlığı tarafından Mart 1997'de belediye

ve nahiyelerin birleştirilmesi (Kapodistrias Planı) yasa tasarısıyla, köy ve nahiyeler birleştirilerek yeni nahiyeler oluşturulmuş, özellikle azınlığın yaşadığı bazı köy ve beldelerin idarî açıdan, Yunan nüfusun ağırlıklı olduğu köy ve beldelerle birleştirilmesi sağlanarak, azınlığın seçilme şansı bir kez daha kısıtlanmıştır.

Kallikratis Planı olarak bilinen yerel yönetim reformu da aslında PASOK'un krizden çıkma planının bir parçasıydı, fakat daha önceki yıllarda da benzer planlar yapılmış ve yerel yönetimlerin daha verimli hale gelmesi için bazı değişikliklere gidilmesi düşünülmüştü; çünkü artık mesafeler kısalmıştı, bir sürü küçük belediye hem ekonomik olarak köstek oluyor, hem de iyi hizmet veremiyordu. Daha büyük belediyeler ve vilayetler hem gideri azaltacak, daha iyi hizmet verecek, üstelik merkezle bağlantıyı daha iyi sağlayacaktı. Krizin patlak vermesi ve hükümetin değişmesi hızlandırıcı sebepler oldu ve yerel yönetim reformunun Kasım 2010 seçimlerinde uygulanması kararı alındı. Bu planla birlikte bütün Yunanistan'da 1034 belediyenin sayısı 343'e indirilecek, kaymakamlıklar kaldırılacak ve 13 genel sekreter seçilecektir.²⁰ 10 Ocak 2010 tarihinde İçişleri Bakanı Yannis Ragousis tarafından açıklanan Kallikratis Planı, Yunanistan'da adem-i merkezi yapının güçlendirilmesine yönelik olarak idari yapının yeniden düzenlenmesini önermiştir. Plan, merkezi yetkilerin bölge ve belediye yönetimlerine aktarılması sureti ile daha geniş yetki ve finansmana sahip yerel yönetimler yaratılması amacını taşımıştır.²¹ Bu plan Yunanistan'da 1 Ocak 2011 tarihinde yasalaşmıştır. Buna göre, belediye başkanları artık 5 yılda bir seçilecektir ve daha önce belirtilen amaçlar doğrultusunda değişiklikler yapılmıştır.²²

Özellikle azınlığın yaşadığı bazı köy ve beldelerin idarî açıdan, Yunan nüfusun ağırlıklı olduğu köy ve beldelerle birleştirilmesi sağlanarak, azınlığın seçilme şansı bir kez daha kısıtlanmıştır.

Batı Trakya'daki Durum

Batı Trakya, Yunanistan'ın 13 idari bölgesinden biri olan Doğu Makedonya ve Trakya'nın bir bölümünü oluşturmaktadır ve 612 bin kişilik bir nüfusa sahiptir. Bu bölgede, azınlıklar tüm nüfusun beşte birini oluşturur. Oysaki Batı Trakya'da azınlık, nüfusun % 30'unu meydana getirir. Buna rağmen, yerel yönetimde azınlık özellikle azınlıkların yoğunlukta olduğu belediyelerde ve komünlerde temsil

Kallikratis Planı yasalasmadan önce Batı Trakya azınlık üyeleri tarafından 6 bucak ve 5 belediye yönetilmekteydi. Bölge boyunca yerel yönetimdeki azınlık temsilcilerinin neredeyse 200'ü Türktü ve ayrıca Rodop'ta 2 vali yardımcısı ve İskeçe'de 1 vali yardımcısı Türklerden oluşmaktaydı.

edilmektedir. Örneğin, Rodop valiliğinin dokuz belediyesinin dördü azınlık üyeleri tarafından idare edilmektedir. Susurköy, Kozlukepîr, Sapçı, Sirkeli gibi belediyeler ve Hemetli, Mehrikoz, Arabacıköy gibi komünlerin başkanları azınlık üyeleridir. İskeçe valiliğinde vali yardımcısı ve Mustavoça belediye başkanı, Gökçeler, Ilıca, Kozluca, Sinikova komünlerinin başkanları azınlık topluluğundan kişilerdir. Azınlık üyeleri Belediye Konseylerinde ve Valilik Konseylerinde temsil edilirler.²³

Kallikratis Planı yasalasmadan önce Batı Trakya azınlık üyeleri tarafından 6 bucak ve 5 belediye yönetilmekteydi. Bölge boyunca yerel yönetimdeki azınlık temsilcilerinin neredeyse 200'ü Türktü ve ayrıca Rodop'ta 2 vali yardımcısı ve İskeçe'de 1 vali yardımcısı Türklerden oluşmaktaydı. Burada yerel yönetim reformunun Batı Trakya Türk Azınlığı üzerine etkisini tartışmakta da yarar vardır. Daha önce yedi belediyede Türk belediye başkanı seçilirken, yeni düzenlemeyle üç yerde seçilebilecekti. Bu sebepten dolayı Türk azınlık yeni plana karşı sert eleştiriler yöneltmiş olsa da, aslında

bu Türk belediyeleri birbirleriyle birleştiği için, ortaya daha güçlü üç belediye çıkacak, bu da bölge halkının daha iyi hizmet almasına ve fazla bürokrasiden kurtulmasına yarayacaktı; yani plan, azınlık için de faydalıydı. Her ne kadar bu yeni planla azınlığın temsil hakkı azaltılmamışsa da, daha önceki düzenlemelerde bunun o kadar masum olmadığını görürüz. Zira azınlık mensupları sadece o üç belediyede yaşamamaktadır ve diğer bölgelerde yaşayanlar Türk belediye başkanı seçmesin diye Yunanlı yetkililer özenle Yunanlıları çoğunluk yapacak haritalar çizmişlerdir, kalan Türk belediyelerini de orada Yunanlı olmadığı ya da çok az olduğu için mecburen bırakmışlardır.

Avrupa entegrasyonu bağlamında bölgesel kalkınma politikalarının Batı Trakya Türkleri üzerindeki etkisini ortaya çıkarmak amacıyla EUROREG kapsamında Dr. Anna Triandafyllidou ve Dr. Dia Anagnostou tarafından 2006 yılında gerçekleştirilen bir çalışma şu sonuçlara ulaşmıştır:²⁴

- "Topluluk Destek Çerçevesi kapsamında sunulan yapısal fonlar, bölgenin ekonomik altyapısını geliştiren kamusal ve özel yatırımlarda önemli bir rol oynamış

ve bu yolla azınlığın sosyo-ekonomik şartlarını ve olanaklarını dolaylı olarak etkilemiştir. Ancak aynı zamanda, özellikle azınlığın ikamet ettiği bölgelerde yerel yönetim memurlarının teknik bilgi eksikliği, azınlık mensuplarının bu fonlara erişimini kısıtlamıştır.

- Üç Topluluk Destek Çerçevesi'nden (TDC) gelen fonların en önemli kısmının, Ksanthi (İskeçe) ve Rodopi (Rodop) illerinde Müslümanların yaşadığı kuzey bölgeler yerine, Hristiyanların ikamet ettiği güney bölgelere verildiği konusunda, bunu belgeleyecek sistematik veri olmamasına rağmen, şüphe azdır."

AB yapısal fonları bağlamında yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler dönüşüme uğramıştır; bu dönüşümün Batı Trakya üzerinde etkileri olmuştur.

*"Birçok azınlık üyesi, etnik Türk azınlığı olarak kendini tanımlama hakkını inkâr eden ya da bunu kabul etmekten çekinen Yunan siyasi partilerine karşı kalıcı bir güvensizlik hissetmektedir. Buna rağmen, geçmişe kıyasla şu an kendilerini Türk diye tanımlayan Müslümanların Yunan partilerine katılımı ve onlarla yaptıkları iş birliği nispeten daha fazladır. Trakya'daki azınlık politikalarında asıl 'yeni' olan, etnik Türk karakterinin savunulmasının Yunan toplumuna entegrasyon arayışıyla beraber ilerliyor olmasıdır. Etnik kimliğe bağlılık ve topluma entegrasyon artık birbiriyle çelişkili iki kavram olarak görülmemektedir. Yerel azınlık aktörleri, Avrupa insan hakları çerçevesinin önemine değinmektedirler. Azınlık, Türkiye'ye duyduğu kadar olmasa da AB'ye Yunan devletinden daha çok güven duymaktadır."*²⁵

Adem-i Merkeziyetçilik reformları yerel yönetimde azınlıkların daha fazla temsil edilmesini sağlamıştır. Seçilecek olan azınlık oyuna bağlı olarak, çoğunluktan gelen yerel valiler azınlığın sorunlarına ilgi gösterme çabasına girerler. Her şeye rağmen, reformlar ilk başta azınlıklarda şüphe uyandırdı ve çoğunluğun hoşnutsuzluğuna yol açtı. Batı Trakya özelinde çoğunluk olan Yunanlılar, algılanan 'Türk tehdidi' zemininde devletten sağlanan ekonomik imtiyazları elinde bulunduruyordu. Anagnostou'ya göre, her iki tarafın milliyetçileri bu reformları hoş karşılamadılar. Bu reformlar daha önceki ayrıcalıklı statüleri yok ediyordu. Bu bağlamda, Valilik Konseyi'nde Müslümanların ve Hristiyanların iş birliği yapmaları ulusalcılar tarafından şüpheyle karşılandı; iş birliği yapan Müslümanlar 'Yunanlı Dostları' olarak anılmaya başlanmıştı, Hristiyanlara ise 'Türk Dostları' denilmekteydi.²⁶

Avrupa Birliği üyesi Yunanistan'da tek bir Müslüman Türk asıllı Yunanistan uyruklu yargıca, savcıya, memura, üst düzey bir kamu görevlisine, bürokrata, polise rastlamak mümkün değildir.

Buna karşın Turgay Cin ise şöyle demektedir: “Avrupa Birliği üyesi Yunanistan’da tek bir Müslüman Türk asıllı Yunanistan uyruklu yargıca, savcıya, memura, üst düzey bir kamu görevlisine, bürokrata, polise rastlamak mümkün değildir. Bu durum, Yunanistan’ın taraf olduğu ikili veya çok taraflı antlaşmalara hem de AB müktesebatına aykırıdır. Gümülcüne nüfusunun yarıdan fazlası % 52’si Müslüman Türk olduğu hâlde Gümülcüne Valiliğinde ve Belediyede Yunanlılara göre Türklerin daha az sayıda istihdam edilmeleri ve özellikle sözleşmeli memur olarak istihdam edilmeleri ve daimi memur kadrolarında atanmalarına soğuk bakılması dikkat çekicidir. Kısaca, AB üyesi Yunanistan’da, Batı Trakyalı Türklerden, tek bir üst düzey bürokrat bulunmamaktadır. Yine İskeçe’deki Valilik ve Belediyede görev yapan tek bir Müslüman Türk üst düzey memur veya bürokrat mevcut değildir.”²⁷ Kamu sektöründe azınlık istihdamı ile ilgili olarak KEP yani Vatandaşa Hizmet Merkezi Programı, İçişleri Bakanlığı ve AB tarafından mali olarak desteklenmekteydi ve bu program azınlıklar ve göçmenler için bazı fırsatlar sağladı. Program, ülke genelinde 2001 yılında belediyelerde başlatılan çok dilli program, vergi kayıtları, ticaret lisansları, sigorta, doğum belgeleri ve oy kartları gibi hizmetleri sağlamak yoluyla bürokrasi engellerini kaldırmayı hedeflemiştir. Memurlardan farklı olarak, KEP personeli sözleşmeli olarak çalışırlar ve azınlık üyelerinden, göçmenlerden ve ülkesine iade edilmiş kişilerden istihdam edilirler. KEP merkezlerinde, Rodop-İskeçe ve Doğu Makedonya ve Trakya Genel Sekreterliği’nde azınlık mensubu yaklaşık yüz genç yerel yönetimde işe alınmıştır. Buna rağmen, sadece birkaç azınlık üyesi kamu memurudur ve bakanlıklarda, polis kuvvetlerinde ve kamunun diğer sektörlerinde hiçbir azınlık mensubu bulunmamaktadır.²⁸

Sonuç

Yunanistan’da valilik ve İl Meclisi’nin (*Nomarhiakó Simvúlio*) üyelerinin halk tarafından seçildiği birer kuruma dönüştürülmesi yerel siyaseti daha da demokratikleştirmiş, azınlığın ise katılımını ve temsilini sağlamıştır. Müslüman seçmenlerin oyunu ve desteğini almayı amaçlayan valiler ve il meclisleri, azınlığın sorunlarına karşı daha duyarlı olmaya ve Müslüman kuzey ve Hristiyan güney bölgeler arasında göze çarpan eşitsizlikleri çözmek için daha çok çaba sarf etmeye başlamışlardır.

1994 yılında başlayan özerk il yönetimi uygulaması, Hristiyanlar ve Müslümanların yerel siyasette ve parti yapılarında daha yakın iş birliği yapmasına da zemin hazırlamıştır. Yunan siyasi partileri, valilik ve belediye seçimlerinde azınlıktan (nüfusuna orantılı sayıda olmasa da) adaylar bulup, onları merkezi olmayan yapılara dâhil etmişlerdir. Rodopi İl Meclisi’nin yirmi beş üyesinin onu, Ksanthi İl Meclisi’nin de yirmi beş üyesinin üçü Müslüman Türklerden seçilmiştir.

Yerel seviyede, Azınlık kendi temsilcilerini, yani belediye meclisi üyelerini, belediye ve nahiye (*kinótita*) başkanlarını seçmektedir. 1999’dan itibaren küçük

nahiyelerin birleştirilip (*Kapodistrias yerel yönetim reformu*) daha büyük belediyelerin oluşturulmasıyla yerel temsilcilerin siyasi statüleri güçlenmiştir. Ksanthi ilinde bir vali yardımcısı, bir belediye başkanı (Myki/Mustafçova belediye başkanı; Myki, ildeki toplam altı belediyeden biridir) ve dört nahiye başkanı (Thermes/İllica, Kotyli/Kozluca, Satres/Şinikova, Selero/Gökçeler) azınlıktandır. Rodop ilinde bir vali yardımcısı, üç belediye başkanı (Arriana/Kozlubekir, Sostis/Susurköy, ve Fillyra/Sirkeli; bu il toplam dokuz belediyeden oluşur) ve üç nahiye başkanı (Kehros/Mehrikoz, Amaksades/Arabacıköy ve Organi/Hemetli) da Müslümanlardır.

Yunanistan'ın diğer kesimlerinde nadir görülen bir yerel yönetim birimi olan nahiyelerin Trakya'da, ve de sadece Müslümanların yaşadığı yerlerde süregelen varlığı, bu bölgedeki yerel yönetimin eski sistemden kalan bir zaafının göstergesidir. Beşeri sermaye ya da proje takibi ve uygulamasında yaşanan teknik bilgi eksikliğinden dolayı, nahiyeler, belediyelerin aksine, AB Destek Çevreleri kapsamında sunulan kalkınma kaynaklarından yararlanabilecek durumda değildir.

Süregelen (gerçek ya da algılanan) eşitsizliklere rağmen, il yönetimindeki kurumsal reformlar, kendilerine 'Türk' diyen Müslümanların *eşit vatandaşlar* olarak topluma entegrasyonunu amaçlayan politikada çok önemli ve kritik bir rol oynamıştır. Bu reformların, azınlığa yerel düzeydeki Yunan devlet kurumlarına karşı bir güven duygusu aşılması bakımından da önemli bir etkisi olmuştur.

Geçen birkaç yıl içinde valiliğin yetkililerinin kısıtlanması, bu yetkilerin bölge (*periferia*) yönetimine devredilmesi ve buna ilâveten yukarıda sözü edilen süpervaliliklerin varlığı, azınlığın şüphesizliğini, Yunan devletine ve çoğunluğun siyasi temsilcilerine karşı duyulan güvensizliği canlı tutan 'geriye doğru' bir adımdır. Sonuç olarak, yerel ve özerk il yönetimlerini destekleyen reformlar Trakya'da azınlığın katılımını arttırmış, yerel siyaseti demokratikleştirmiş, iki toplum arasında köprüler kurmuştur. Ancak, il ve belediye yönetiminin yetkilerini azaltma girişimleri, azınlığın güvensizliği ve şüphesizliğini güçlendirmiştir.

Yunanistan'ın diğer kesimlerinde nadir görülen bir yerel yönetim birimi olan nahiyelerin Trakya'da, ve de sadece Müslümanların yaşadığı yerlerde süregelen varlığı, bu bölgedeki yerel yönetimin eski sistemden kalan bir zaafının göstergesidir.

- 1 **European Union Laws on Minority Rights and Implementing Problems at Albanian Minority Sample in Greece**, Assc. Prof. Dr. Deniz Ekinci, Istanbul University, Faculty of Letters, Department of Geography, s.1.
- 2 İskeçe (Ksanthi), Rodop ve Evros (Meriç) olmak üzere üç ili içine alan Batı Trakya bölgesi, kişi başına düşen milli gelir ve kalkınma göstergelerinde AB skalasının son sıralarında yer almaktadır. AB'nin 2000-2006 dönemi Destek Çeçevesi'nde (TDC) kullanılan rakamlara göre, Doğu Makedonya ve Trakya bölgesinde kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hâsıla (GSYİH) Yunanistan'ın geneli için hesaplanmış kişi başına GSYİH'nun % 79'una eşittir. (D. Makedonya ve Trakya, Yunanistan'ın 13 idari bölgesi arasında kişi başına GSYİH açısından sondan ikinci durumdadır.) bu bölgedeki kişi başına GSYİH, (Eurostat'ın 2001 rakamlarına göre) AB'nin geneli için hesaplanmış ortalama kişi başına GSYİH'nun % 58.6'sı düzeyindedir.
- 3 **European Council in Copenhagen**, 21-22 June 1993, Conclusions of the Presidency. (http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf)
- 4 Ekinci, age., s.3.
- 5 **Minority Rights in the European Union after Lisbon**, Dr. Ulrike Barten-Junior Research Associate, European Centre for Minority Issues, s.3.
- 6 <http://www.abvizyonu.com/ab/lizbon-anlasmasi-ab-icin-ne-ifade-ediyor.html> 03.02.2012
- 7 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF> 03.02.2012
- 8 <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/82833.asp> 04.02.2012
- 9 Ekinci, age., s. 5.
- 10 Maria Kapsi, "Recent Administrative Reforms in Greece: Attempts Towards Decentralization, Democratic Consolidation and Efficiency", Policy Review Paper, presented at the Socrates Kokkalis Graduate Student Workshop, Feb.2000, s. 9.
- 11 Ceyhan, age., s. 13.
- 12 Ceyhan, age., s. 14.
- 13 Anagnostou, **Breaking the Cycle...**, s. 108.
- 14 Anagnostou, age., s. 109.
- 15 Chousein, Şule, **Evolution of...**, s. 150.
- 16 Anagnostou, age., s. 110.
- 17 Dimitrios Christopoulos, "Regionalism in Greece", (ed) Peter Wagstaff, **Regionalism in the European Union**, Cromwell Press, Wiltshire, UK, 1999, pp:158-167, p.163.
- 18 Western Thrace Minority University Graduates Association, age., s. 6.
- 19 Triandafyllidou, Anna ve Dia Anagnostou, Yunanistan'ın Batı Trakya Müslümanları: Bölgesel Kalkınma Stratejileriyle İlgili Tavsiyeler, 2006, s. 5.
- 20 **Turkish Minority of Western Thrace 2010**, Western Thrace Minority University Graduates Association, Copenhagen Anniversary Conference "20 years of the OSCE Copenhagen Document: Status and future perspectives" Copenhagen, 10-11 June 2010, s. 6-7.
- 21 <http://www.turkishnews.com/tr/content/2010/02/10/bati-trakya-turkleri-basin-bildirisi/> 09.02.2012
- 22 http://www.polyinvest.eu/assets/content/uploads/doc/legal_conditions_18_2.pdf 09.02.2012
- 23 Chousein, Şule, **Evolution of Minority Rights in Europe: The Case of Western Thrace Muslim Turkish Minority**, MA Thesis, İstanbul Kültür University, 2006, s. 152-153.
- 24 Triandafyllidou ve Anagnostou, age., s. 2.
- 25 Triandafyllidou, ve Anagnostou, age., s.3.
- 26 Anagnostou, Dia, **Breaking the Cycle of Nationalism: The EU, Regional Policy and the Minority of Estern Thrace, Greece**, South European Society & Politics, Vol.6, No.1 (Yaz 2001), s. 111-115.
- 27 Cin, Turgay, "Batı Trakya Türklerinin Hukuki Statüsü Sorunları ve Avrupa Birliği", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt: 11, Sayı:1, 2009, s. 165.
- 28 Chousein, Şule, **Evolution of...**, s. 158.



ÖZBEKİSTAN'DA KAMU YÖNETİM SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER¹

PROF. DR. MUSTAFA ÖKMEN*
YRD. DOÇ. DR. GÜVEN ŞEKER**

Giriş

Özbekistan Cumhuriyeti Sovyetler Birliği'nin yıkılması sonrası 1991 yılında bağımsız devlet olarak kurulmuştur. Bu bağımsız devlet; laik, demokratik, açık pazar, sosyal adalet ve evrensel insan haklarını resmi olarak ilke edinen bir yapıda kurulmuştur. Yeni anayasa, demokratik eğilimli kamu yönetim sistemini benimseyerek önceki komünist merkezi yönetim sistemini ortadan kaldırmaya dönük olarak yapılandırılmıştır. Yeni kurulan kamu yönetim sisteminde yasama, yürütme ve yargı güçlerinde ayrılık açıkça görülmektedir (Urinbojev 2011).

Türkmenistan'dan sonra, 08 Aralık 1992 tarihinde Özbekistan bağımsızlığın ardından anayasasını kabul eden ikinci Türkistan ülkesi olmuştur. Kabul edilen anayasa başkanın yetkilerini arttırdığı ve kendisine doğrudan bağlı olan bölge valilerini atama hakkını başkana verdiği için, muhalefet tarafından sürekli eleştirilmiştir. İstikrar ve ekonomik kalkınmanın demokratikleşmeden önce geldiği Özbekistan'da otoriter bir rejimin varlığı nedeniyle gerçek muhalefet hareketlerine

* Celal Bayar Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dekanı Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı

** Celal Bayar Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

izin verilmemekte ve yoğun baskı hissedilmektedir (Kodaman & Birsnel 2006:417)

Özbekistan Cumhuriyeti anayasası, iktidarın hukuki çalışma alanı oluşturulabilmesi için yayınlanmıştır. Anayasanın 4. maddesi ile Özbekistan'ın devlet ve idari yapısı ortaya konulmuş, 11. madde ile de kuvvetler ayrımı, -yasama, yürütme, yargı- devletin temel unsuru olarak ifade edilmiştir. Anayasa; Parlamenteoya, Başkana, Bakanlar Kuruluna, Anayasa Mahkemesi ve Cumhuriyetin diğer mahkemelerine özel yetkiler ve güçler tanımlamıştır. Bu güçler ayrımında ilkeler sonradan ayrıntılı olarak ileri yasal düzenlemelerde açıklanmış; Ulu Meclis Kanunu, Bakanlar Kurulu Kanunu ve Mahkemeler Kanunu ile ortaya konulmuştur. Bu güçlerin her birinin, birbirleri ile dayanışma içinde olması önemli bir amaç olarak bulunmaktadır. Bütün devlet yapılarında yerine getirilen faaliyetlerin koordinasyonu kurumların güçlendirilmesi için gereklidir. Bu nedenle sistem bu durumu tekil bir bakış açısı ile zorlamamakta; parti yolu ile koordinasyon içinde yerine getirilmesini istemektedir (Bektemirov & Rahimov 2002).

Sovyet Rusya döneminde sosyal refahın ve sağlık yardımlarının üst seviyede olması sebebiyle, yeni Özbekistan Devleti de sosyal refah ve sağlık yardımlarında aynı seviyeyi yakalamak zorunda kalmıştır. Geniş pamuk ihracı, altın, petrol ve gaz rezervlerinin olması Özbek otoritelerinin Sovyet dönemi refah politikalarını devam ettirmiştir. Sovyet tipi merkezi ekonomik yönetim ve güçlü sosyal koruma sistemi, geçiş sürecinde başarılı olmuş ve gerileme olmadan hizmetlerin devamlılığı içinde kabul edilebilecek hayat standartlarını sağlamıştır. Tarım sektörü alanında da özellikle kırsal alanlarda iş fırsatları olduğundan güvenlik ve durağan ulus oluşturma süreci geçiş döneminde mümkün olabilmıştır (Urinboev 2010).

Özbekistan'ın toplam nüfusu, 2004 yılı verilerine göre, 26,410,416'dır. Ülkenin nüfus yoğunluğu km² başına 50.4 kişidir. Eski SSCB içerisinde, Rus ve Ukraynalılardan sonra en büyük üçüncü ulus, Özbeklerdir. Ülkenin başkenti olan Taşkent, 2.5 milyon nüfusu ile Türkistan'ın da en büyük metropolüdür. Ülke nüfusunun % 40'ı kentlerde, % 60'ı, kırsal kesimde yerleşiktir (Kodaman & Birsnel 2006: 415).

Özbekistan Devleti, 2003 yılından itibaren bir dizi idari reformu hayata geçirmiştir. Bu reformlar;

- İdari sistemden yönetimin etkilerini uzaklaştırarak; devletin ekonomi üzerindeki etkilerini azaltarak, devlet yapı ve sistemlerinin radikal şekilde değiştirilmesini,
- Üretimde; merkezi sistem dağıtımından, pazar ekonomisine geçilmesini,

–Devlet ve toplum arasında karşılıklı ilişki oluşturarak; devlet faaliyetlerinde daha fazla şeffaflık sağlanarak toplumla devlet arasında yeni bağlantılar oluşturmayı amaç edinmiştir (Bektemirov & Rahimov 2002). Bu anlayışlar ile Özbek kamu yönetimi süreç içinde kendini ortaya koymuştur.

2. Özbekistan Kamu Yönetimi Sistemi

Bağımsızlık sonrası Özbekistan’da önceki kamu yönetim sistemi kaldırılarak millî devletin yeni kurumları kurulmuştur. Daha önceki siyasi ve ekonomik devlet yapılarının süreç içinde ortadan kalkması demokratik ilkeler ile yönetilecek Özbek devletine ortam hazırlamıştır (Bektemirov & Rahimov 2002). Özbekistan Devleti Anayasası, demokratik devletin kuvvetler ayrılığı ilkesine göre devlet gücünün ayrılması (yasama, yürütme, yargı gücü), yerel yönetim sisteminin oluşturulması gibi çok bilinen özelliklerine sahiptir. Demokrasi modeli Batılı anayasal düzenlemelere benzese de; devlet ve kamu yönetimi sistemi önceki Komünist (Sovyet) rejimine benzemektedir. Sonuç olarak Özbekistan kamu yönetimi yapısı hâlen merkezi ve oldukça siyasidir (Pashkun 2003).

Başkanlık sisteminin kabul edildiği Özbekistan’da devletin başında Başkan bulunmaktadır. Devlet Kontrol Komitesi, Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Millî Emniyet Teşkilatı Başkan’a bağlıdır. Başkan’ın altında başbakanlık ve yedi başbakan yardımcısı (her biri ayrı alanlarda sorumlu) bulunmaktadır. Başbakan yardımcılarına ise bakanlıklar, devlet komitesi, merkezi ve yan birimler bağlı bulunmaktadır. Bu hiyerarşik düzenin yanında, Yüksek Konsey; başsavcı, Devlet Kontrol Komitesi, Merkez Bankası, sektör bankaları, Yüksek Konsey’in 16 komitesi, Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Ekonomik Kurul yer almaktadır (Kayıkçı 1997: 25).

Özbekistan Cumhuriyeti Başkanlığı, 1990 yılında oluşturulmuş, kamu yönetiminde merkezi konumda millî politika sisteminde anahtar kurum olarak

Bağımsızlık sonrası Özbekistan’da önceki kamu yönetim sistemi kaldırılarak millî devletin yeni kurumları kurulmuştur. Daha önceki siyasi ve ekonomik devlet yapılarının süreç içinde ortadan kalkması demokratik ilkeler ile yönetilecek Özbek devletine ortam hazırlamıştır

yerini almaktadır. Anayasanın 89. maddesine göre başkan hem yürütmenin hem de devletin başı olarak gücü elinde bulundurmaktadır. Bu nedenle devlet başkanı aynı zamanda bakanlar kurulu başı olarak da en yüksek yürütme yapısının başında da bulunmaktadır (Bektemirov ve Rahimov 2002). Özbekistan Başkanı'nın görev ve yetkileri arasında; vilayet hakimlerini (vali) tayin etmek ve görevinden uzaklaştırmak gibi idari işlemleri Milletvekilleri Vilayet Meclisi'nin onayına sunmak bulunmaktadır (Karaman & Atak 1997).

Özbekistan Cumhuriyeti Başkanı devlet ve hükümet (icraat hakimiyeti) başkanıdır. Başkan, aynı zamanda Bakanlar Kurulu Başkanı (Vezirler Mahkemesi Reisi) sayılır (Anayasa Md. 89). Özbekistan Başkanlık görevine 35 yaşından küçük olmayan, devlet dilini iyi bilen, seçimlere kadar en az on yıl Özbekistan sınırları içerisinde devamlı yaşayan her Özbekistan Cumhuriyeti vatandaşı seçilebilir. Bir şahıs iki defadan fazla başkan seçilemez; başkan, Özbekistan vatandaşları tarafından genel, eşit ve doğrudan seçim sistemiyle, gizli oy verme ile beş yıl için seçilir. Başkan'ın² seçilme sistemi yasa ile belirlenir (Anayasa Md. 90).

Başkan, görevi süresince kendi görevi dışında ücretli görev alamaz, iş faaliyeti ile meşgul olamaz. Başkan'ın şahsı dokunulmazdır ve yasa ile korunur (Anayasa Md.91).

Başkan, Ulu Meclis toplantısında and içtiğinden (kasamyat)³ itibaren görevine başlamış sayılır (Anayasa Md. 92).

Başkanın görev ve yetkileri, Anayasa'nın 93. maddesinde sayılmıştır:

1. Başkan, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin, Anayasa ve yasalara uyulmasının garantisidir.
2. Özbekistan'ın egemenliğini, savunmasını ve hududun bölünmezliğini korur, millî devlet yapısı problemleriyle ilgili kararları gerçekleştirmek için gereken tedbirleri alır.
3. Ülke içerisinde ve uluslararası ilişkilerde Özbekistan adına görev yapar.
4. Görüşmeler yapar ve Özbekistan'ın şartname ve anlaşmalarını imzalar, Özbekistan tarafından yapılan şartname ve anlaşmaları ve bunun sorumluluklarını yerine getirmeyi sağlar.
5. Kendi huzurunda, "akkreditasıdan" geçen diplomat ve başka vekillerin güven ve davet mektuplarını kabul eder.
6. Özbekistan'ın yabancı devletlerdeki diplomat ve diğer vekillerini tayin eder ve görevinden alır.
7. Özbekistan Ulu Meclisi'nde her yıl iç ve uluslararası durum hakkında bilgi sunar.
8. İcraat yapacak hükümeti (hakimiyet devanım) oluşturur ve ona yöneticilik

yapar Cumhuriyet Ulu Hükûmeti ve diğer organların uyumlu çalışmalarını temin eder; Bakanlıkları (vezirlikler), devlet komitelerini ve devlet yönetiminin diğer organlarını oluşturur veya bitirir, bunlara ait kararları (ferman) Ulu Meclis onayına sunar.

9. Başbakan, birinci yardımcısı, yardımcıları, bakanlar kurulu üyeleri, Özbekistan Cumhuriyeti Başsavcısı ve onun yardımcılarını tayin eder ve görevden alır. Daha sonra bu kararlar meclis onayına sunulur.

10.Ulu Meclis'e, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve üyeleri, Yüksek (Ulu) Mahkeme Başkanı, Yüksek (Ulu) Yönetim Mahkemesi Başkanı ve üyeleri, Merkez Bankası Yönetimi Başkanı, Özbekistan Çevre Koruma Devlet Komitesinin Başkan görevlerine adayları teklif eder.

11. Vilayet, ilçe, kent ve yönetim mahkemesi hakimlerini tayin eder ve görevlerinden alır.

12.Vilayet valilerini ve Taşkent Kent Valisi'ni tayin eder ve görevinden alır. Bu karar ait olduklar halk vekilleri meclisinin onayına sunulur. Anayasayı, yasaları bozan veya kendi şan şerefini ve değerini yitirici hareketler yapan ilçe ve kent valilerini, Başkan, kendi kararıyla görevinden alabilir.

13.Cumhuriyetin yönetim organlarının ve valilerin kabul ettiği kararları durdurur ve iptal eder.

14. Yasaları onaylar (imzalar), ayrıca, yasaya kendi itirazlarını ilave ederek tekrar muhakeme edilmesi için Ulu Meclis' e gönderebilir. Eğer Ulu Meclis önce kabul edilen yasayı üçte iki çoğunluk ile onaylarsa Başkan yasayı imzalar.

15. Olağanüstü durumlar (dış tehdit, genel tertipsizlikler, doğal afet, bulaşıcı hastalıklar vs.) olduğu takdirde vatandaşların korunmasını temin etmek için Özbekistan topraklarında veya belli yerlerde olağanüstü hâl ilan eder. Başkan'ın bu kararı üç gün içinde Ulu Meclis onayına sunulur. Olağanüstü hâl ilan etme şartları ve düzeni yasa ile belirlenir.

16. Cumhuriyet Silahlı Kuvvetleri Ulu Baş Komutanı sayılır. Silahlı Kuvvetler' in Ulu (yüksek) komutanlarını tayin eder (göreve atar) ve görevinden alır, ulu askeri dereceleri verir.

17. Özbekistan'a savaş ilan edilirse veya savaşta birbirini korumak için yapılan şartname sorumluluğunu yerine getirmek için zorunluluk doğduğunda savaş durumu ilan eder. Kabul edilen karar üç gün içinde Ulu Meclis onayına sunulur.

18. Özbekistan Cumhuriyeti'nin nişanları, madalyalar ve takdirnamelerini ayrıca Özbekistan Cumhuriyeti'nin fahri ve "Malakavıy" derecelerini verir.
19. Özbekistan Cumhuriyeti vatandaşlığına ve siyasi sığınma hakkı vermeye ait problemleri çözer.
20. Genel affa ait belgeleri kabul eder ve Özbekistan mahkemeleri tarafından hükmü verilen kararlardaki vatandaşları gerekirse affeder.
21. Millî savunma ve devlet kontrol hizmetlerini oluşturur, yöneticilerini tayin eder ve görevinden alır. Diğer görev ve yetkisinde olan işleri halleder (Kayıkçı 1997: 25).

Başkan, kendi görevlerini yapmayı devlet idarecilerine veya görevli şahıslara devredemez. Başkan'ın anayasanın 93. maddesinde sayılan yetki ve görevleri dışında, anayasanın 94. maddesinde de, anayasa ve yasalara dayanarak ve onları icra etmek için, cumhuriyet sınırlar içinde uygulaması zorunlu fermanlar, kararlar ve genelgeler çıkarır (yayınlar), demektir. Ayrıca anayasanın 95. maddesi de Başkan' a meclisi dağıtma yetkisi vermektedir. Buna göre Ulu Meclis içinde, onun normal faaliyetini tehdit eden (bozan), çözülmesi imkânsız ihtilaflar olduğunda veya birkaç kez anayasaya zıt kararlar kabul edildiği durumlarda, Başkan, Anayasa Mahkemesi ile danışarak kabul edilen kararına göre Ulu Meclis'i dağıtabilir. Ulu Meclis dağıtıldıktan sonra yeni seçim üç ay içinde yapılır. Ancak Ulu Meclis, olağanüstü hâl ilan edildiği devrelerde dağıtılamaz (Kayıkçı, 1997: 25).

Sovyetler Birliği'nin çökmesi ile ortaya çıkan yeni cumhuriyetlerde yönetim yapısına ilişkin yaşanan önemli sıkıntıların başında, yeni bir bakanlık sisteminin oluşturulamaması gelmektedir. Önceden birbirleriyle sıkı ilişkide olan ekonomik yapılar birden bire kopunca doğal olarak ekonomik ve mali konulardan sorumlu bakanlık çalıştırılmasında da zorluklar ortaya çıkmıştır (Karaman & Atak 1997).

Bakanlar Kurulu ile ilgili düzenlemelere anayasanın 98. maddesinde yer verilmiştir. 98. maddeye göre Bakanlar Kurulu terkiğini Başkan belirler ve bu Ulu Meclis tarafından atanır. Karakalpakistan Cumhuriyeti hükümet başkanı, Bakanlar Kurulu terkiğine kendi görevine göre doğrudan dâhil olur. Bakanlar kurulu; ekonominin sosyal (içtimai) ve manevi alanlarda verimli faaliyetinin yönetimini, yasalar, Ulu Meclis'in diğer kararları, Başkan'ın fermanları, kararlar ve genelgelerinin icraatını (uygulanmasını) sağlar. Bakanlar Kurulu ayrıca, yürürlükteki yasalara göre, Özbekistan sınırları içindeki tüm organlar, teşkilatlar, müesseseler, görevli şahıslar (memur-yöneticiler) ve vatandaşlar tarafından yerine getirilmesi zorunlu kararlar ve

genelgeler yayınlar. Bakanlar Kurulu, yeni seçilen Ulu Meclis önünde görevini (vekaletlerini) devreder (üzerinden sokıt eder). Nihayet, anayasanın 98. maddesinin son paragrafına göre, Bakanlar Kurulu faaliyetlerini oluşturma terkihi ve görev (vekalet) sınırı yasa ile belirlenir (Kayıkçı 1997: 25).

Bakanlıkların yürütmekle sorumlu olduğu hizmet ve görevler, merkeze bağlı hizmet birimleri olarak örgütlenmiştir. Bütün genel müdürlükler ve daire başkanlıkları, bakan yardımcılara bağlı

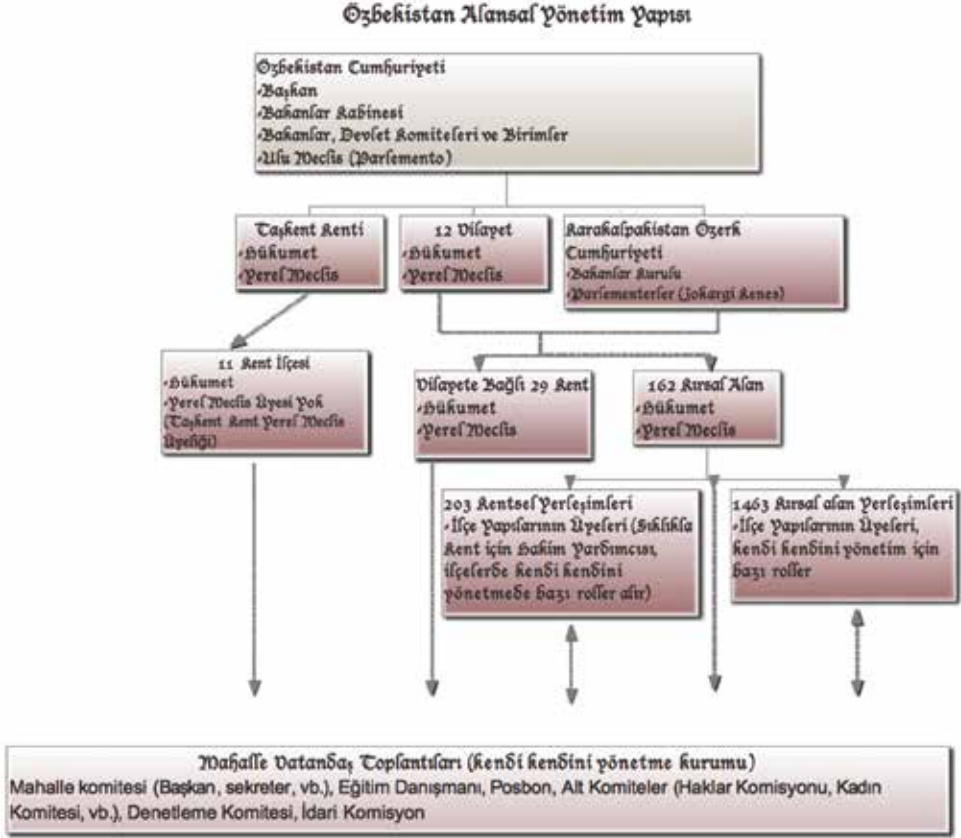
iken; sadece teftiş kurulu başkanlığı doğrudan bakana bağlıdır ve hiçbir şekilde bakan muavinlerinden emir ve direktif almaz. Kontrol-teftiş kurulunun yalnız bakana karşı sorumlu tutulmasının birçok nedeni vardır. Kontrol ve teftiş başkanlığı olarak da adlandırılan bu başkanlık, Bakanlar Kurulunca verilen kararların yerine getirilmesinde önemli bir görev üstlenmektedir⁴ (Karaman & Atak 1997).

Özbekistan, vilayetler⁵, ilçeler, kentler, küçük kentler, köyler, kasabalar ve Karakalpakistan Cumhuriyetinden ibarettir (Anayasa Md. 68). Karakalpakistan Cumhuriyeti, vilayetler, Taşkent şehrinin sınırların değiştirme ve vilayetler, şehirler, ilçeler oluşturma ve bunları bitirme Özbekistan Cumhuriyeti Ulu Meclis'inin izniyle yapılır (Anayasa Md. 69) (Kayıkçı 1997: 25).

Özbekistan bölgesel politikasına uygun olarak kurulmuş olan Karakalpakistan Cumhuriyeti, 12 (büyük) vilayet, Taşkent başkenti olarak, 120 kent, 113 ilçe, 159 kırsal yönetim bölgesi olarak, 11844 kırsal alan yerleşiminde 7501 kendi kendini yöneten yapıları (mahalle) ile oluşmaktadır (Yunusov 2005). Tablo 1'de belirtilen idari yapılanmaya uygun olarak ülkede bağımsızlık sonrası uygun bir sistem oluşturulması gereğine uygun olarak bir dizi düzenleme yapılmıştır.

Özbekistan,
vilayetler, ilçeler,
kentler, küçük
kentler, köyler,
kasabalar ve
Karakalpakistan
Cumhuriyetinden
ibarettir

Tablo 1 Özbekistan Alansal Yönetimi



Kaynak: Epstein & Winter (2004: 36)' den uyarlanan tablo.

1994 yılında yeni seçim sistemine göre yapılan ilk seçimlerde hem parlamentoya hem de yerel meclislere temsilciler seçilmiştir. Tek meclisli Ulu Meclis de denilen en yüksek yasama organı, yerel bölgelerden çoklu parti katılımı ile oluşturulmuştur. 250 üyeli meclis yapısına seçilen vekiller beş yıllık süre için seçilmiştirler (Bektemirov & Rahimov 2002). Özbek nüfusunun gücü, 1994 Aralık seçimlerinde görülmüştür. Seçim sonucunda teşkil edilen, "Ulu Meclis'te milletvekillerinin % 85'i Özbeklerden oluşmuştur (bu rakam 1990 seçimlerinde ise % 77 idi) . Bu rakam, Özbeklerin ülke nüfusundaki oranından da yüksektir (Kodaman & Birsnel 2006: 416).

Özbekistan kamu yönetimi merkez ve yerel olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Yukarıda merkezi yapı ortaya konulmuştur. Yerel yönetimler bölgesel, kent ve ilçe yönetimleri olarak alt başlıklara ayrılırlar. Aynı zamanda toplumun kendi başına yönettiği yerel çalışan birimler bulunmaktadır, bu birimler merkezi kamu yönetim sisteminin bir yapısı olarak çalışmazlar. Özbekistan; 1991

yılında özgürlüğünü kazanan, Asya'nın merkezinde bir devlettir. 1999 yılının ilk yarısında 4,992,000 devlet sektörü çalışan bulunmakta iken bunlardan 119,000 kişi kamu yönetimi birimlerinde görev almaktaydı (Bektemirov & Rahimov 2002).

Yerel yönetim yapısı ve sistemi 02 Eylül 1993 tarihli Yerel Kamu Yönetimi kanununa göre düzenlenmektedir. Devletin yerel yönetim seviyesindeki yapısı iki sistem üzerine kuruludur;

1. Yerel devlet yönetiminin sistemi,
2. Yerel kendi kendini yönetim sistemi.

Yerel yönetim otoritesi yerel meclis ve hükümet tarafından paylaşılarak uygulanır. Hakimlik kurumunun yeni yapısı yeni sistemin merkezi bir bölümünü oluşturur, içeriğinde de yönetim ve temsil fonksiyonlarını birleştirerek taşır (Pashkun 2003: 34). Yerel devlet yönetim sisteminin bağlı olduğu merciler yukarıda sayılmıştır. Diğer bölümlerde, bütün zorluklara ve yönetim geleneğindeki eksikliklere rağmen kurulan yeni cumhuriyetlerde, çok farklı olmasa da yeni yeni oluşmaya başlayan toplumun kendi kendini yönetim yapıları bulunmaktadır (Karaman & Atak 1997).

Ayrıca resmi devlet yapısı üç ayrı düzeyden oluşmaktadır; Cumhuriyet düzeyi (birinci düzey), vilayet veya kent düzeyi (ikinci düzey) ve nahiye/tuman veya ilçe düzeyi (üçüncü düzey). Özbekistan' da on iki ile ek olarak, ikinci düzeyde Taşkent ve çevresi sayılabilir, Taşkent başkenttir, cumhuriyetin altında bulunan bir yapıdadır. Karakalpakistan Özerk cumhuriyeti otonom yapı olarak yine cumhuriyetin altında bulunmaktadır. Üçüncü düzey kentlere ve Taşkent'e bağlı taşra kırsal alanlar, ilçeleri kapsar. Bu üç düzeyden aşağıda diğer çeşitli yerel devlet birimleri bulunmaktadır. Bunlar ya devlet hiyerarşisine bağlı ya da kendi kendine yönetim yapısında idare edilmektedir. İlçelerin bağlı oldukları kentler (hakimin koruması altındaki ilçe), ayrıca kasaba ve köyler (ana yönetim yapısında vatandaş toplantısı ve onların mahalle koordinasyonu yapıları) bir arada zayıf kendi kendini yönetimin dördüncü düzey en küçük alansal idari yapıları oluştururlar. Dördüncü düzey alandaki birimler bütün nüfusu içine almaz kentin çevresindeki kentsel yan birimleri ve Taşkent kentinin alt bölümlere ayrılmış mahalleleri olan tumanları içine alır (Epstein & Winter 2004).

Sovyetler sonrası Özbek devlet liderleri gerçekten zorlu problemler ile baş başa kalmışlardır. Ülkelerinde barışçıl, sürdürülebilir ekonomi, siyasi ve sosyal dönüşüm, etkili devlet yönetiminin yeniden oluşturulması için kabul edilebilir yapısal planlamalar oluşturmak zorunda kalmışlardır. Özbekistan 70 yıl boyunca

Sovyetler sonrası Özbek devlet liderleri gerçekten zorlu problemler ile baş başa kalmışlardır. Ülkelerinde barışçıl, sürdürülebilir ekonomi, siyasi ve sosyal dönüşüm, etkili devlet yönetiminin yeniden oluşturulması için kabul edilebilir yapısal planlamalar oluşturmak zorunda kalmışlardır.

Sovyet yönetiminde kalması nedeniyle yerel yönetimlerle ilgili çok az deneyime sahip olmuştur. Deneyim sahibi olmaması, yerel yönetimde çalışacak uzman yönetici ve iş gören sıkıntısına neden olmuştur. Bu problemin giderilmesi için bir çözüm yolu olarak bağımsızlığın ilk yıllarında önceki Sovyet bürokratları kullanılarak onların yerel akademik uzmanlıklarına dayalı bilgilerine güvenmek zorunda kalmıştır. Özbek devletinin devlet yönetimindeki dönüşümü siyasi reform paketlerinin bir parçası olarak halen devam etmektedir. Bu dönüşüm, devlet birimlerinin performansı nedeni ile halen yavaş ve yetersiz değişimi içermektedir (Pashkun 2003: 46)

2.1. Özel Statülü Alanlar

Karakalpakistan Cumhuriyeti, Özbekistan'da bulunan özel statülü otonom bölgedir. Karakalpak Sovyet Rusya Özerk Cumhuriyeti 1992 yılında yeni ismini almıştır, 01 Ocak 2000 tarihinde Karakalpakistan'da 165,000 kilometre karede, 1.5 milyon kişi yaşamaktadır. Özbek Anayasasının 70.maddesine göre Karakalpakistan Cumhuriyeti, Özbekistan Cumhuriyetinin parçasıdır ve bağımsızlığı Özbekistan Cumhuriyeti tarafından korunmaktadır. 1993 Karakalpakistan Anayasasına göre devlet yapısındaki en üst kanun yapma otoritesi *Zhokargy Kenes'* tir. İki taraflı antlaşma ile her iki devlet anayasasında Karakalpakistan otonom alanı kabul edilmekte ve güvence altına alınmaktadır. Genel olarak Karakalpak kanunları Özbek kanunlarıyla çok az farklılık göstermektedir. Yerel yönetim yapısında ise kuvvetler, uygulamalar ve seçimler Özbek kanunu ile aynı isim ve uygulamadır (Bektemirov & Rahimov 2002).

Karakalpakistan ile ilgili maddeler anayasada idari yapının konu edildiği dördüncü bölüm içerisinde yer almaktadır. 70 ile 75. maddeler arasındaki 6 maddede Karakalpakistan Cumhuriyeti'nin statüsü belirlenmiştir. Anayasanın 70. maddesine göre, bağımsız Karakalpakistan Cumhuriyeti, Özbekistan Cumhuriyeti

içindedir. Ayrıca aynı maddede, Karakalpakistan Cumhuriyeti'nin bağımsızlığının, Özbekistan Cumhuriyeti tarafından korunacağı da ifade edilmektedir.

Özbekistan Anayasası'na göre (Md.71) Karakalpakistan kendi anayasasına sahiptir. Ancak Karakalpakistan Anayasası'nın Özbekistan Anayasası'na aykırı olması mümkün değildir. Bunun dışında 72. maddede yazdığı üzere, Özbekistan yasaları Karakalpakistan' da da geçerlidir.

Karakalpakistan hududu ve sınırları Karakalpakistan'ın izni alınmadan değiştirilemez. Karakalpakistan, kendi idari (mamurî-hududî) yapılanma problemlerini bağımsız olarak halleder (Anayasa Md.73).

Karakalpakistan Cumhuriyeti anayasasının 74. maddesine göre, Özbekistan Cumhuriyeti'nden, Karakalpakistan halkının genel oylamasıyla (referandum) ayrılma hakkına sahiptir.

Özbekistan-Karakalpakistan ilişkilerini düzenleyen anayasa hükmüne göre, bu ilişkiler Özbekistan Anayasası'na göre yapılan anlaşmalar ve şartnamelere göre yürütülecektir. Özbekistan ile Karakalpakistan arasında olan anlaşmazlıkların ise arabulucu yardımı ile çözüleceği ifade edilmektedir (Anayasa Md.75) (Kayıkçı 1997: 25).

Taşkent'in siyasi, ekonomik, idari, akademik ve kültürel merkez olması sebebiyle ayrı bir idari alan olarak özel durumu bulunmaktadır. Ülkenin başkenti olan, en büyük kent cumhuriyete doğrudan bağlantılıdır. Kentin 01 Ocak 2000 itibari ile 2,135,500 nüfusu bulunmaktadır. Başkent'in statüsü ile ilgili bir özel kanun olmamasına rağmen, Taşkent diğer kentlerde olmayan bir yapıda bölgesel hakimler gibi (vali) hakimleri Başkan tarafından doğrudan atanan idari bir yapıya sahiptir. Bu durum anayasa ve yerel kamu yönetimi kanununda da belirtilmiştir. Ek olarak Taşkent 11 idari bölgeye bölünmüş her biri kendi içinde hakim ve hükûmete sahip yerlerdir, ayrıca bu bölgeler farklı mahallelere de bölünürler (Bektemirov & Rahimov 2002).

2.2. Bölgesel Yapılar

Bugün kurulan bölge yönetimleri ülkenin ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamamaktadır. Geleneksel yönetim metotları halen uygulanmaktadır. Kurulan bölgesel yönetim yapı, fonksiyonlar ve uygulamaları artan yönetsel reformlar ve daha ileri liberalizme erişmek için mücadele edici bir tarzda çalışmaktadır (Yunusov 2005: 308).

Özbek bölgelerinde kamu yönetim reformları olarak şekli belirlenen merkezi devlet reformlarının birincil amaçları;

- Yaşam standartlarını geliştirmek,
- Bölgesel ekonomik kalkınmanın ve etkili fonksiyonların oluşmasını sağlamak,
- Sürdürülebilir bölgesel gelişme için gereklilik ve yapıları kurmak,
- Kurumsal, yatırım ve teknik politikaları uygulamaktır.

Bölgesel hükümetin reformları farklı kabullere dayalıdır; İlk olarak, bölgesel hükümet yapılarına ekonomik politikalar geliştirme konusunda merkezi hükümet tarafından sorumluluk yüklenmesi, ikinci olarak bölgesel hükümet yapılarının ekolojik, politik ve sosyal alanda, bölgede yaşam standartlarını geliştirerek, sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi sağlayarak bölgesel politikalar uygulaması ve bu politikaların planlamasının sağlanması, üçüncü olarak bölgesel hükümet yapılarının devlet, girişimciler ve sivil toplum arasında karşılıklı arabuluculuk yapılması yolları ile reformlar uygulanabilecektir. Ancak bölge seviyesinde arttırılan otoritenin devlet-iş alanı-sivil toplum arasında daha da güçlendirilerek kullanılması gerekmektedir (Yunusov 2005).

Öte yandan Anayasada yerel yönetimlerle ilgili meclis kavramına da yer verilmediği ve yalnızca, açıklaması yapılmayan halk vekilleri kurulundan söz edildiği görülmektedir. Bir anlamda, meclise benzeyen bu kurula üyelerin seçimle geleceği ve görev süresinin beş yıl olduğu belirtilmektedir. Ancak, Anayasanın 102'nci maddesinde yer alan hüküm göz önüne alındığında, halk vekilleri kurulunun daha çok yerel halkı temsil etme işlevi ile donatıldığı ve buna karşılık bu bölgelerde yasa yapmak (kararname çıkarmak) ve bunları uygulamak yetkisinin il, ilçe (kırsal kesim) ve şehir (kentsel kesim) hakimlerine ait olduğu belirtilmektedir (Ökmen 2001).

Vekillik ve icra hakimiyetini, ait olduğuna göre vilayet, ilçe ve kent valileri kullanırlar (*Anayasa Md.102*). Vilayet valileri ve Taşkent kent hakimi (yöneticisi-valisi) Başkan tarafından atanır ve görevinden alınır. Atama ve görevden alma kararı, ait olduğu Halk Vekilleri Meclisi tarafından onaylanır.

İlçe ve kent valileri ait olduğu vilayet valisi tarafından atanır ve görevinden alınır. Bu kararlar ait olduğu Halk Vekilleri Meclisi tarafından onaylanır. Kentlerdeki ilçelerin valileri, ait olduğu kent valisi tarafından atanır ve görevinden alınır. Bu, Halk Vekilleri Kent Meclisi tarafından onaylanır. İlçelere bağlı kentlerin valilerini ilçe valisi atar ve görevinden alır. Bu kararı Halk Vekilleri İlçe Meclisi onaylar. Ayrıca anayasanın 103. maddesinin ikinci fıkrasında valilik ve halk vekilleri yerel meclislerinin faaliyetlerini oluşturma, onların vekalet dairesini ve halk vekilleri yerel meclislerini seçme tertibini yasa ile belirleneceği belirtilmektedir. Vilayet,

ilçe ve kent valileri görevlerini “tek başlılık” esasına göre yaparlar ve yönettikleri organların karar ve faaliyetleri için şahsen sorumludurlar (Anayasa Md.103). Vali kendisine verilen görev ve yetki çerçevesinde ait olduğu sınırlar içerisindeki işletmeler, teşkilatlar, birleşmeler, bütün görevli şahıslar ve vatandaşlar tarafından zorunlu olan kararları alır (Anayasa Md.104) (Kayıkçı, 1997: 25)

Köylerde ve kentsel yerleşim yerlerinin alt birimleri olan mahallelerde ise 2.5 yıl süre ile görev yapacak başkanlıklar oluşturulmaktadır. Bunların nasıl seçilecekleri yasa ile düzenlenecektir. Yerel yönetimler, örgütsel yapıları çerçevesinde ve aralarında herhangi bir işlevsel farklılaşma olmaksızın şu sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdürler; kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak, yerel ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmeyi sağlamak, yerel bütçeyi yapmak, yerel vergileri belirlemek ve toplamak, yerel ekonomik işletmeleri (sovhoz ve kolhoz) yönetmek, çevreyi korumak, nüfus tescil işlemlerini yürütmek ve yerel yönetim yasalarını (kararname) yapmak. Bu görevler hakimlerin kendi sınırları içinde her türlü kamu hizmeti üretmek yetkisine ve sorumluluğuna sahip olduklarını göstermektedir (Ökmen 2001).

Yerel meclisler ve hükümetler kendi alanlarındaki işlerini sosyal ve ekonomik gelişmeden sorumlu olarak, anayasaya, kanunlara, Ulu Meclis kurallarına, başkan ve Özbekistan Devletinin rızasına uygun olarak yerine getirmektedir.

2.3. Seçilmiş ve Atanmış Yerel Yönetim Yapıları Arasındaki İlişki

Özbekistan başkanlık yönetim sistemini kurmuştur, bütün merkezi güç başkanın elinde tutulmuştur. Başkanlık Bürosu ve Bakanlar Kurulu başkanlık makamını kontrol eden kabine çözümü olarak ele alınır. Yerel idari yapı, yerel temsilciler ve yürütme yapıları eli ile yerine getirilir. Yerel meclisler ve hükümetler kendi alanlarındaki işlerini sosyal ve ekonomik gelişmeden sorumlu olarak, anayasaya, kanunlara, Ulu Meclis kurallarına, başkan ve Özbekistan Devletinin rızasına uygun olarak yerine getirmektedir (Bektemirov & Rahimov 2002).

İl valisi (hakimi) ile büyük kentlerin belediye başkanları (hakimleri) Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve hak vekilleri kurulu tarafından atama onaylanmaktadır. Daha küçük kentlerin belediye başkanları ise ilçe hakimi tarafından

göreve getirilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin başındaki yöneticilerin halk tarafından seçilmediklerini ve atama yoluyla göreve geldiklerini göstermektedir. Ancak, bu uygulama biçimi il hakimlerinin belediye başkanları üzerinde herhangi bir emir, komuta ve vasilik yetkisine sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Hatta, uygulamada özellikle büyük kentlerin belediye başkanları il hakimlerinden daha etkili olabilmektedir. Buna karşılık il hakimlerinin ilçe hakimleri üzerindeki etkisi daha belirgindir (Ökmen 2001).

Devletin yürütme ve temsil kolları arasında değişen farklı katmanların ilişkileri bulunur. Yürütme organı merkezi hiyerarşi ile katı dikey alt sıralama ile yapılandırılmıştır. Yerel temsil yapıları millî yasama, ulu meclis yapısı ile çok yakın olmamaktadır. Meclisler arasında alt sıralama bulunmamaktadır, örneğin; kent ve ilçe meclisleri bölgesel olanlardan bağımsız yapıdadır. Temsilciler yapısı dönemsel olarak çalışır, geçici komisyonlar kamunun haberdarlığını sağlamak amacı ile çalışır. Komisyonların meclis üyelerine soru sorma hakkı bulunur, yürütme organları da bölünmemiş otoriteler olma kuralına göre çalışır. Yerel meclisler yerel devlet yönetiminde oldukça sınırlı role sahiptirler, hakimler gerçek siyasal, yasal, organizasyonel, memur ve mal alma ayrıca mali avantajlara sahiptirler. Aynı zamanda aynı bireysel kuvvetlerin her biri demokrasinin bölünmemiş güçlerinin birbirine üstün gelmesi prensibi ile görev yapmaktadır (Bektemirov & Rahimov 2002).

2.3.1. Yerel Yönetimlerin İşlevleri

Özbekistan'da merkezi yönetim, bazı görevleri yürütebilmek için hem başkentte hem de başkent dışındaki bölgelerde teşkilatlanmıştır. Bu teşkilatlanma büyük yerleşim birimlerinden en küçük köylere kadar hiyerarşik ast-üst ilişkisi şeklinde olmaktadır. Buna göre Özbekistan Cumhuriyeti'nde vilayet, tuman, cemaat birlikleri ve köyler şeklinde bir örgütlenme bulunmaktadır (Karaman & Atak 1997:32-33).

Yerel yönetim faaliyetleri Yerel Kamu Yönetimi Kanunu ile sağlanmaktadır. Büyük yerel meclis işlevleri;

- Yerel bütçenin onaylanması ve kullanımı ile ilgili raporlamak,
- Bölge, il, ilçeler için uzun dönemli sosyal, ekonomik, toprak reformu program ve planlarını onaylamak,
- Yerel vergiler, görev ve ücretler ile ilgili vergi öncelikleri ve muafiyetleri belirlemek,
- Hakimlerin, hakim yardımcılarının atanması ya da görevden el çektilmesi konularını onaylamak ve faaliyetleri ile ilgili rapor hazırlamak,

- Yürütmenin bölüm, daire, diğer yapısal birimlerinin başındaki yöneticiler ile ilgili raporları gözden geçirmek,
- Meclis Komisyonlarının ilgili yerel meclis ve verilen hükümler konularında düzenlemeleri kaldırmak ya da onaylamak,
- Yerel Meclis komisyonlarını oluşturmak ya da dağıtmak, faaliyet raporlarını gözden geçirmek,
- Dönem öncesi ve sonunda yerel meclis üyelerini onaylamak ya da görevden almak,
- Meclis vekil girişimlerini gözden geçirmek ya da seçimde bulunmak, olarak belirlenmiştir.

Yerel hakimin en büyük işlevleri;

- Bölge, kent, ilçede ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetleri yönetmek,
- Sosyal ve ekonomik gelişme programlarını geliştirmek ve sürdürmek,
- Sosyal konularda bölgesel ve bölgeler arası kaynakların üretimde etkili kullanılmasını teşvik ederek bunların hareketini sağlamak,
- Yerel meclise onaylamak için yerel sosyal ve ekonomik gelişme programlarını göndermek,
- Yerel bütçe ve bütçe uygulamasının büyük bileşenlerini yerel meclisin gözden geçirmesi için sunmak,
- Yerel seviyede özelleşme ve devletsizleştirme faaliyetlerine devam etmek,
- Kanun, düzen ve güvenlik icra faaliyetlerini desteklemek,
- Yerel topluluk hizmetlerini yönetmek,
- Çevrenin korunmasını güvenceye almak gibi faaliyetleri yerine getirmek olarak belirlemiştir.

İçsel ve dışsal yapılar yerel yönetimlerin uygulamalarını kontrol, denetleme ve yönetme faaliyetini yürütürler (Bektemirov & Rahimov 2002). Anayasa' da Mahalli Devlet Organları başlığı altında belirtilen yönetim birimleri, hem merkezi idarenin taşra kuruluşlarının yaptığı görevlerle hem de yerel yönetimlerin yürüttüğü görevlerle sorumlu tutulmuşlardır. Bu görevler ana başlıklarıyla aşağıdaki gibidir:

- Kanunları, hukuki düzeni ve vatandaşların emniyetini korumak,
- Sınırların ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişimlerini sağlamak,
- Yerel bütçeyi oluşturmak, yerel vergi ödemelerini belirlemek,
- Bütçe dışında toplanmaları oluşturmak,

- Yerel cemaat kuruluşlarını yönetmek,
- Çevreyi korumak,
- Vatandaşlık şartlarını belirlemek,
- Normatif belgeleri kabul etmek ve Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası'na aykırı olmayan vekaletleri yerine getirmek (Karaman & Atak 1997: 32-33).

Toplumun kendi kendini yönetme kanununa göre köyler, kışlaklar ve mahalleler vatandaş toplulukları genellikle aşağıdaki işlevler ile sorumludurlar;

- Başkan ve komiteyi seçmek, komisyon üyeleri ve komisyon koltukları topluluk faaliyetleri için ana seçim alanları olarak sorumluluklarında bulunmakta, bunun yanında üçer aylık süreçlerde raporları elden geçirerek kontrol etmek,

- Denetim ve idari komisyonu seçmek,
- Toplumun kendi kendini yönetmesi sürecindeki faaliyet planını ve harcamaları onaylamak aynı zamanda yerel sağlıkla ilgili durumların tedbirlerini geliştirmek,

- Toplumun devletle ilgili kararları gibi millî yasal düzenlemelerinin uygulanması toplumun bunlar üzerinde kontrollerinin uygulanması ile sağlamak,

- Temsilcileri ilçe seçim komitelerinin başkanlık, parlamento ve yerel konsey seçimlerine yollamak,
- Toplumun kendini yönetmesi ile ilgili yeterlilik konularında ilçe, kent, bölgesel hükûmetlerinin gönderdikleri

raporlarını gözden geçirilmesi, vatandaş komisyonlarının tutanaklarının bölgesel ya da Taşkent hükûmetine gönderilmesi, tutanakları kontrol sonrası vatandaş müracaatlarının karşılığında gereği yapılması için ele almak,

- Yerel yönetim kaynaklarını düzenlemek, sahipliğini sağlamak, varlıklarını yönetmek ve elden çıkartmak,
- Harcamalar üzerindeki kontrolü düzenlemek,
- İkamet sahiplerinden gönüllü mali yardımların toplanarak kamu alanlarının güçlendirilmesi ya da düşük

gelirli ailelerin konutlarının tamir edilmesini sağlamak

- Belirli alanlarda kurumlar ve organizasyonların bulunduğu yerlerde onların geliştirilmesini sağlamak, ağaç

dikmek, bahçe yapmak, atıkların arıtılması faaliyetleri ve kaynakların sözleşmeli kullanılıp kullanılmaması konusunda karar vermek,

- Yerel sosyal altyapının gelişmesi için yasal bütçeden veya gönüllü olarak yapılan sermayeden hangisi olacağını seçerek karar vermek,
- Arazi parsellerinin ortaya çıkması sürecinde bölge komisyonlarına temsili yollamak gibi işlevleri yerine getirirler.

Ek olarak kent mahalle toplantıları, ihtiyacı olan çocuklu ailelerin ihtiyaçlarını belirlemek için yapılır ve devlet fonlarının etkili şekilde kullanılmasını sağlamak amaçlanır. Köylerde, kırsaklarda, aullarda vatandaş toplulukları alanlarında merkezi ayrılmış fonların kullanımı konusundaki raporları elden geçirilir. Vatandaş topluluğu kengashi aşağıdaki sorumluluklara sahiptir;

- Var olan kurallara göre; işsiz iki yaşından küçük çocuğa sahip olan, devletin bütçesinden ayrılmış fonlarından yararlananlara yardım sağlamak ve ayarlamak,
- Tek, yaşlı, bakıma ihtiyaç duyan vatandaşlara düzenli tıbbi yardım yaparak, devlet tarafından ayrılmış bütçe fonları sağlamak,
- Yerel yerleşimciler için iş fırsatları oluşturmak, örneğin evde yapılabilecek işleri düzenlemek, toplumun

kendi kendini yönetmesi inisiyatifi sıklıkla ticari faaliyetlere girerek, küçük özel şirketler açma, katılımcı ortak farklı işler oluşturma, ticari dükkanlar ve tüketim maddeleri kooperatifleri, hayvan yetiştirme ya da tarım ürünü yetiştirme faaliyetlerine girerler (Bektemirov & Rahimov 2002).

2.3.2. Yerel Yönetim ve Toplumun Kendini Yönetmesi

Özbekistan'ın yönetim yapısında yürütme organı iki farklı koldan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi başkentte oluşan bakanlıklar ve diğeri ise yerel (alan) yönetim birimleridir. "Özbekistan Anayasası bakanlıkların taşra örgütlenmesinden söz etmemektedir. Buna karşılık, yerel yönetimlerle ilgili bölümde iller (hakimlik), ilçeler, kentler ve belediyelerle ilgili kavramlar yer almaktadır (Ökmen 2001). Kısaca Özbekistan' da yerel yönetim ile merkezi idarenin taşra yönetimi ayırımına gidilmemiştir.

Özbekistan'ın yönetim yapısında yürütme organı iki farklı koldan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi başkentte oluşan bakanlıklar ve diğeri ise yerel (alan) yönetim birimleridir.

Mahalli Devlet Organları, Özbekistan Cumhuriyet Kanunlarını, Cumhurbaşkanının başka kararlarını, yüksek devlet yönetimi birimlerinin kararlarını uygulamak, merkezi ve yerel önem taşıyan sorunları karara bağlamakla görevlidirler. Özbekistan'da merkez yönetiminin taşra teşkilatı, vilayet ve tuman yönetimleri ile cemaat şirketleridir. Özbekistan yönetim yapısında yerel yönetim birimleri bulunmamaktadır, il özel yönetimi ve belediye görevlerini de vilayet ve tuman yönetimleri yüklenmiştir. Başka bir ifadeyle, yerel hizmetler vilayet ve tuman yönetiminde bulunan müdürlükler tarafından görülmektedir (Karaman & Atak 1997: 32-33).

Yerel yönetim sistemi 02 Eylül 1993 yılında yayınlanan Yerel Kamu Yönetimi Kanununa göre kurulmuştur. Kanunun içinde bulunan 7 bölüm ve 20 maddeye göre yerel yönetim faaliyetleri yürütülmektedir. Madde 1 bölge, il, ilçe seviyelerinde yerel temsilcileri yerel meclislerdir, bu meclislerin adı "Halkın Vekillerinin Meclisi" olarak ifade edilmektedir. Madde 99'a göre yerel meclisler bir başkan ya da hakim (kural koyan vekil olarak ifade edilebilir) tarafından yönetilir ve bölge, il ve ilçe hakimleri yerel yönetimin en üstü olarak hükümet adı altında görev yapar. Yerel yönetim kuvvetleri yerel kuvvetler arasında paylaşılmaktadır. Devlet yönetiminin yerel yönetim ve devlet yönetimi arasında; yerel meclis ve hükümet bulunmaktadır. Hakim kurumu yeni sistemin çekirdeği olarak yürütme ve temsil fonksiyonunu birlikte yerine getirmektedir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında otorite dağıtımını anayasada tarif edilmiştir (Bektemirov & Rahimov 2002).

Yürütme organının alanda örgütlenmesi bakımından ülkenin (Karakalpakistan Özerk Cumhuriyeti dışında) illere ve illerin de ilçelere ayrıldıkları görülmektedir. Bu arada bu iller içinde yer alan kentlerde belediye (kentsel hakimlik) örgütü kurulmaktadır. Kırsal kesimde, kentsel özellik kazanmış yerleşim yerlerinde de belediye örgütü kurulması öngörülmektedir. Ancak, Özbekistan Anayasası'nda kullanılan kavramlarla Türkiye'de kullanılmakta olan kavramlar arasındaki isim benzerliği herhangi bir yanılmaya yol açmamalıdır. Anayasada geçen bu kavramlar aslında birer hakimlik olarak isimlendirilmektedir. Hakimlerin, yani hükmedenlerin (yöneticilerin) yönetsel konumu Cumhurbaşkanı'nın ülke yönetimindeki durumuna benzemektedir (Ökmen 2001).

Vilayetler, ilçeler ve kentlerde (ilçe içerisindeki kentler, kent içindeki ilçeler hariç) valilerin başkanlık edeceği halk vekilleri meclisleri devlet hakimiyetinin temsil organlarıdır. Bu organlar devlet ve vatandaşların menfaatlerini dikkate alarak kendi görevleri dahilindeki problemleri çözerler (Anayasa Md. 99).

Yerel hakimiyet organlarının görevleri anayasanın 100. maddesinde sayılmıştır. Bunlar:

- Yasaları, yasal düzeni ve vatandaşların güvenliğini temin etmek,
 - Sınırlar içinde ekonomik, sosyal ve medeni gelişim sağlamak,
 - Yerel bütçeyi şekillendirmek ve icra etmek, gelirlerini belirlemek, bütçenin dışında maddi birikimleri oluşturmak,
 - Yerel kommunal kuruma yöneticilik yapmak,
 - Çevre koruma,
 - Vatandaşlık durumu belgelerinin kayıt edilmesini temin etmek,
 - Normatif dokümanlar kabul etmek,
- anayasa ve yasalara zıt olmayan diğer görevleri uygulamak.

Yerel hâkimiyet organlarının bu sayılan görevleri dışında, anayasanın 101. maddesinde de görevleri belirtilmiştir. Bunlar, Başkan'ın fermanlarını ve devlet hakimiyeti üst organlarının kararların uygulamak, halk vekilleri alt meclisleri faaliyetine yöneticilik yapmak ve Cumhuriyet ve yerel öneme sahip problemlerin tartışmalarına katılmaktır. Alt organlar, kendilerine verilen görev ve yetki çerçevesinde, üst organların kabul ettiği kararları icra etmeye mecburdurlar. Halk vekilleri meclisleri ve valilerin görev süresi beş yıldır (Anayasa Md.101) (Kayıkçı 1997: 25).

Özbekistan'da yerel yönetimin yapısı yerel yönetim toplum örgütleri tarafından yerine getirilmektedir. Toplumun kendi kendini yönetmesi kanunu 1993 anayasasında belirtilmiş daha sonra 1999'da yenilenen yapılandırılmıştır. Toplumun kendi kendini yönetmesi kanununda, kanunun amacı "vatandaşlar tarafından bağımsız olarak yapılan faaliyetlerin Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası ile garanti altına alınmış, yapılan düzenleme yerelin kendi ilgi ve tarihi geçmişinin önemine millî gelenek, manevi değerler ve yerel göreneklere dayalı olarak ortaya çıkan konuların çözümünü sağlamak" olarak belirtilmiştir (Bektemirov & Rahimov 2002; Pashkun 2003).

Özbekistan'da yerinden yönetim anlayışı yönetim reformunun yönünü belirler. Devlet yönetiminin -yapılarının düzenlenmesi ve buldukları alanda

Özbekistan'da yerel yönetimin yapısı yerel yönetim toplum örgütleri tarafından yerine getirilmektedir. Toplumun kendi kendini yönetmesi kanunu 1993 anayasasında belirtilmiş daha sonra 1999'da yenilenen yapılandırılmıştır.

görevlerinin azaltılması ile bölgesel ve yerel yönetim yapıları güçlendirilmiştir (Yunusov 2005: 309).

Toplumun kendi kendini yönetmesi ile ilgili kanunun 7. Maddesine göre, toplumun kendisini yönettiği yapılar köyler, kışlaklar, ve aulların vatandaş birliklerini aynı zamanda mahalleler ilçeler, köyler, kışlaklar ya da aullardan oluşur. Topluluk meclisi (kengash), vatandaş birliklerinin kararlarını oluşturmaları ve dönemler arasında günlük kendi kendini yönetme faaliyetlerini yürütme amacı ile kurulmuştur. Bu meclis vatandaş meclisinin başkanını içine alan değişik danışmanlar, komisyonlar ile yürütme sekreteryası birlikteliğinde ortaya çıkar. Toplumun kendi kendini yönetmesi; Özbekistan'ın her tarafında bulunan, yerinden yönetim kuralına dayalı yapıda uygulanmaktadır. Farklı tiplerdeki bölgesel birimler yerinden yönetim faaliyetleri olarak köyler, kışlaklar, aullar ve mahalleler olarak ortaya çıkmaktadır. İdari Bölgesel Birimlerin Adlandırıldığı Kanunun 10. Maddesi "köy" kavramı, yerel birim olarak, iki bin yerleşimcinin endüstriyel ya da yapı girişimlerinin, demiryolu istasyonları ya da diğer önemli nesnelere olduğu yerlerde kurulmuş olan komşuluk bölgeleridir.

Kışlak; kırsal yerleşim alanı olarak ifade edilen Özbek ismidir. Karakalpak, Kazak ya da Tatar bölgelerinde aul olarak bilinen bu kavram; bu etnik grupların yerleşim bölgeleri olarak düzenlenmiş bölgeleri ifade etmektedir. Kışlak ya da aul birçok komşu yerel birimleri içine alabilir ve bu yapı kendi vatandaşlarının birleşimi ile temsil edilir. Yerellik, yerel yerleşimciler için yararlı olan kriterleri kullanarak yerel topluluk gruplarına göre oluşturulur. Devlet yapıları köyler, kışlaklar ve aulleri yürürlükten kaldırarak ya da kurarak ve onların alanlarını bulunan yerel yönetim fikirlerine göre düzenleyerek ya da yeniden adlandırarak oluşturur (Bektemirov & Rahimov, 2002).

3. Toplumun Kendi Kendini Yönetim Şekli Olarak Mahalle

Arapça bir kelime olan mahalle "yerel topluluk" kavramını ifade ederek belli bir alanda oturan insanları anlatır. Mahalle, 150 ile 1500 arasında değişen ailenin oturduğu yerlerdir. Kentlerde mahalleler genel olarak yerleşim alanları ya da varoşlar olarak kurulan yerlerdir (Bektemirov & Rahimov 2002). Özbekistan'da yaklaşık 12.000 mahalle bulunmaktadır, ortalama yaklaşık 400 mesken bir mahallede bulunmaktadır (Urinboyev 2011). Toplumun Yerel Yönetim Yapıları Kanununun 5. Madde'sine göre; yerel yönetimler kurulabilir, ortadan kaldırılabilir, birleştirilebilir ya da mahallelere ayrılabilir ve mahalle sınırlarının düzenlenmesi mahalle yerel

yönetiminin inisiyatifiyle gerçekleşir. Vatandaşlar kendi anayasal haklarını vatandaş birlikleri ile kendi kendini yönetme yoluyla yapmaktadır. Bu yapılar 18 yaş üzeri yerleşik vatandaşlar tarafından atanır, en üst yapı olarak kendi yerleşimcilerinin ilgilerine uygun olarak onlar namına belirli alan bölgesinde etkili olacak kararları alırlar (Bektemirov & Rahimov 2002).

Yeni geleneksel toplumun eritme politikası (mahalle) vatandaşın kendi kendini yönetme organı olarak (ikamet örgütleri resmi ilçelerin üzerinde yerel hükümetin idari yapıları olarak) bulunurlar. Sovyet sonrası Özbekistan'ın en büyük idari reformu olan "sivil toplumun şirket birliği" ve daha ilerisi "doğu tipi demokrasinin milli okulu" devlet tarafından desteklenmiştir. Başkan Kerimov; mahalle kavramını kendi kendini yönetmenin en iyi yolu olarak ifade eder ve sivil toplum birlikteliğini sağlayacağını belirtir (Masaru 2006: 345).

Toplumun kendi kendini yönetme birimleri merkezi hükümetin sisteminden farklı kurulmuş yapılardır ve sivil toplum organizasyonlarıdır. Bu yapılar yasal ayrı bütçe bütçeleri ve resmi mühür kullanma hakkı olan, yerel yönetim yapıları ile kayıt alma yetkisi olan yapılardır. Bu yerel yönetimler yapılarına kılavuzluk eden ilkeler demokrasi, insanlık, açıklık, sosyal adalet ve yerel özerklik kavramlarıdır. Yerel Yönetim Kanununun 3. maddesi ve Yerel Yönetim Topluluğu Kanunu; merkezi hükümetin yapıları yararlı şartlarda yapılar oluşturarak yerel yönetim topluluklarının gelişimi için ilgililerine müdahale etmeden, vatandaşları destekleyerek, yerel yönetim haklarını uygulamalarına fırsat sağlar. Bu konu nadiren yerine getirilir, uygulamada toplumun kendi kendini yönetmesi sınırlı bir şekilde var olan bağımsızlık konusundan uzak bir yerde bulunmaktadır (Bektemirov & Rahimov, 2002).

Özbekistan'da Sovyet öncesi bir kurum olan mahalle yapısı ekonomik etkinlik, sosyal düzen ve politik istikrar sağlama olanağı sunan çözüm olarak bulunmuştur (Urinboyev 2011). Tamamen kurumsallaşmış ve standart hale gelmiş mahaller Özbek Sovyet Sosyalist Devleti dönemi ilk resmi hukuki düzenlemesi olarak 1932 yılında Sovyetlerin kasaba ya da kent destekleyici sosyal organizasyonları olarak yürürlüğe girmiştir (Masaru 2006: 347). Vatandaşın yerel, özerk kurumu olan

Özbekistan'da
Sovyet öncesi
bir kurum olan
mahalle yapısı
ekonomik
etkinlik, sosyal
düzen ve politik
istikrar sağlama
olanağı sunan
çözüm olarak
bulunmuştur.

mahalle sosyal düzenin sağlanmasında sosyal refah sağlama hedefi ile görevli kurum olarak var olmuştur. Mahalle önceleri yerel resmi olmayan bir kurum iken yeni Özbekistan ile birlikte devletin sosyal refah programlarının ortaya konulduğu, sosyal düzen ve istikrarın sağlanması için ana kurum olarak kamu yönetiminde yerini almıştır. Mahalle kanunu oluşturulmuş, Mahallenin Kararlarına Aykırı Davranma Kanunu yoluyla ceza ile müeyyidelendirilmiştir. Böylelikle mahalle hem sosyal hem de hukuk kuralları ile güçlendirilmiş bir yapı haline getirilmiştir. Mahalle müessesesi Eylül 1992'de Özbekistan'da yaşayan mahallelinin faaliyetlerini örgütlemesi için kurulmuştur. Sovyet sonrası Özbekistan'da kırsal ve kentsel mahalle tipleri bulunmaktadır. Kırsal mahalleler önceki devlet tarafından kurulan ve kolektif tarımı düzenleyecek yapıda oluşturulmuştur. Kent mahalleleri iki kısma ayrılabilir, apartman mahallesi (modern apartman yaşam alanları) modern mahalleler (daha geniş aile evlerinin olduğu bloklar) ve geleneksel mahalleler (çift taraflı Sovyet öncesi tek aile evlerinin oluşturduğu bloklar). Mahalleler bölgesel, etnik, profesyonel ve dini hatlara göre sınıflandırılabilir. Alan, nüfus ve faaliyetlerine göre mahalle belirgin ayrıma tabi tutulabilirken aslında uygulama ve anlama çekirdek alanları olarak anlaşılabilir yerlerdir. Bütün bu uygulama ve toplumun birbirini anlama alanı olarak mahalleler evde baba gibi yönetmeyi, devamlılığın, ahlaki örneklemin gücünün, yaşlılara değer verilmesi gerektiğinin ve aile değerlerinin öğrenildiği yerlerdir (Urinboyev 2011).

Küçük kent, köy ve kasabaların içindeki ve kentlerdeki mahalleler vatandaşların kendi kendini idare etme organıdır. Bu yerlerde yaşayanlar iki yıl süre için muhtar ve onun danışmanlarını seçerler (Anayasa Md.105). Anayasanın 105. maddesinin ikinci fıkrası, "kendi kendini idare etme organlar seçme tertibi, faaliyetini teşkil etme ve vekalet sınırı yasa ile belirlenir" diyerek düzenlemeleri yasalara bırakmaktadır (Kayıkçı 1997: 25).

Mahalle Kanununa göre (1999) mahalle vatandaş meclisleri aday çıkartarak, onları millî ve yerel seçimlere aday gösterebilirler; mahalleli ikamet sahiplerine farklı konularda (evlilik, ölüm ve doğum kutlamaları gibi) öneri verebilirler; mahalle vatandaş meclisleri doğrudan bölge veya kent konseylerine ve dolaylı olarak bölgesel konsey ve parlamento seçimlerine aday gösterebilirler; mahalle, mahallenin daha iyi olması amacı ile gönüllü katkı toplayabilir; mahalle kamu politikalarının uygulanmasını kolaylaştırıcı etki eder; mahalle meclisi meclis yardımcılarını, bölgesel, kent ve ilçe konseyleri yerel ziyaret programlarında lojistik yardımları organize eder; mahalleli yasadışı dini örgütleri bildirmek ve devlet

adli makamlarına yardım etmek ile görevlidirler; mahalleli vergi toplama işlemlerini ve aynı zamanda devletin yaşlı bakımı gibi hassas gruplara yönelik yaptığı programları desteklemek ile görevlidir. Mahalle Kanunu (1999) devletin çalışanı olarak atanan ve mahalle yöneticisi olan reis ile vatandaş konseyi ve kadınlar konseyi tarafından seçilen kadın lider birlikte mahalleyi yönetirler. Mahallede eş başkanlık sistem yapısı bulunmaktadır. Vatandaş Konseyi (fukaralar yığını) mahallenin en üst yapısı olarak, mahallenin yöneticisini yani reisi seçer, genel sekreter, mahallenin danışma ve denetleme, yönetim komitelerini oluşturur. Anayasaya göre mahalle yöneticisi 2.5 yıl için seçilir (Urinboyev 2011).

Mahalle terimi bugün Özbekistan'da komşuluk topluluğu kavramını ifade etmektedir. Mahalle kelimesi tarihi ve modern anlamı olarak sosyo-demografik, kültürel ve manevi değerler aynı zamanda idari bölgesel yer olarak insanların gelenekler, değerler insan, iş ve hukuki ilişkileri bağlamında birleştikleri yerlerdir. Yüzyıllardır, bu yapılar insanların bir arada olduğu yapılar olarak, kamu görüşleri, ideolojik sistemler, kendi sınırlarında görüşleri ile şekillenen yapılardır (Bektemirov & Rahimov 2002).

Birincil yerinden yönetim birimi olarak mahalle, yerinden yönetim prensibine uygun bir yapıyı ifade etmektedir. Özbek devleti geleneksel mahalle kurum yapısının hak ve zorunluluklarını yerel topluluğa ulus devlet kavramsalında vermiştir. Mahalle Kanunu (1993, 1999) mahalleyi "vatandaşların özgür faaliyetlerinin, Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası ve kanunları ile garanti altına aldığı, kişilerin kendi ilgileri, tarihi hususiyetleri, milli gelenekleri, manevi değerleri, yerel geleneklerine göre yerel önemli görülen konuların çözümü amacı ile oluşturulan yerler" olarak tanımlamıştır. Bu tarife göre mahalle devlet dışı örgüt olarak kamu yönetim sisteminin bir parçası değildir. Mahalle Kanunu bazı hak ve zorunlulukları ortaya koyarak devlet birimlerine yardımcı görev yapmalarını hatırlatan bir yapıdadır. Mahalleler, Sovyetler döneminde kurulan belirli devlet kurumlarının geniş çaplı devlet fonksiyonunu yerine getirdikleri alanlar olarak varlığını devam ettirmektedir (Urinboyev 2011).

Birincil yerinden yönetim birimi olarak mahalle, yerinden yönetim prensibine uygun bir yapıyı ifade etmektedir. Özbek devleti geleneksel mahalle kurum yapısının hak ve zorunluluklarını yerel topluluğa ulus devlet kavramsalında vermiştir.

Sovyet döneminde de mahalleler, yerel köy meclisleri gibi yapılar bulunmaktaydı. Resmi olarak önceleri devletin önemli bir birimi olarak ilçelerde, köylerde ve kırsaklarda mahalle meclisleri düzenlemesinde yer bulan mahallenin bu gün gerçek kendi fonksiyonlarını yerine getirebildikleri düşünölmektedir ve yerel kendi kendini yöneten birimler olarak gelişmektedir. Yeni devletin amaçları ışığında mahallenin idari yapısı açıkça tarif edilmiştir. Genel ev halkından temsilciler mahalleyi yönetmek için bir meclisi ya da kengashı seçer. Meclis üyeleri organizasyonel işlerde deneyimi olan yaşlıları da içerir. Bu meclis bir başkanı seçer, resmi olarak bu başkan mahalle meclisi başkanı olur, fakat bu kişi meclis başkanı yerine daha fazla aksakal olarak bilinir, yardımcısı ise muavin sekreterleri katip olarak ifade edilirler. Belirli mahalle komisyonları, yaşam şartlarını iyileştirmek için kurulmuş, törensel olayların organizasyonu, kamu düzeninin sağlanmasında, emlak komisyonu, finans konuları, kadınlar, gençler, savaş gazileri ile ilgili konuların denetlenmesi ve destek verilmesi alanlarında faaliyet göstermektedir (Bektemirov & Rahimov 2002).

Sonuç

Bir zamanlar Komünist Partinin birinci sekreteri olan İslam Kerimov 1991 seçimlerinde % 86 gibi önemli bir oy almış ve bunun ardından Marksist-Leninist ideolojinin Özbek milliyetçiliği nezdindeki gözden düşüşüne paralel olarak partinin adı Halkın Demokrasi Partisi (PDP) olarak değiştirilmiştir. Yeni anayasaya göre parlamento (ulu meclis) en yetkili kurum olacaktır ama uygulamada onun (başkanın) yetkilerini besleyen bir fonksiyonu olmuştur. Ayrıca değişik muhalif grupların -demokratik, dini ve etnik- aktiviteleri sınırlandırılmış ve çoğunluğu açık olarak yasaklanmış ya da yeraltına inmeye zorlanmışlardır (Ökmen 2001). İşte bu süreç içinde anayasası, kanunları, idari düzenlemeleri ile Özbekistan Devleti çalışmamızda yerel kamu yönetimi özelinde ele alınarak ortaya konulmuştur.

Özbekistan; Cumhuriyetin ilanından hemen sonra, serbest pazar ekonomisine ağırlık veren akılcı ekonomik programlar uygulamış ve dış ilişkilerinde, Batı ile her konuda bağlantılar oluşturmaya gayret ederken Rusya Federasyonu ile ilişkilerini, kendi bağımsızlığını tehlikeye düşürmeyecek şekilde dengeli olarak geliştirmiştir (Kodaman & Birsell 2006: 436). Dengeli bir yapıda hareket eden devletin kamu yönetim sistemindeki mahalle boyutlu toplumun kendi kendini yönetmesi dikkate değer bir yapıda faaliyetlerine devam etmektedir.

Özbekistan, Türkistan bölgesinin günümüzde, ekonomik ve askeri açıdan kendi kendisine yeterli hâle gelmiş tek ülkesidir. Özbekistan ile ilgili çalışan yabancı uzmanlar yönetişimde gelişmek için yerinden yönetimin geliştirilmesi gerektiğinin

altını çizerek, merkezden yerele doğru sorumlulukların kaydırılması gerektiğini, aynı zamanda sivil toplum yapılarının oluşturulmasının gerektiği belirtilmiştir (Yunusov, 2005:308). Çalışmada farklı şekillerde ortaya konan yerelin kendi kendisini yönetmesi sistem tarafından kabul edilse de tarihsel olarak mahalle kavramı çatısı altında faaliyetlerin yürütüldüğü farklı türden sivil toplum uygulamalarının ol(uş) madığı görülmektedir.

Libman (2008), tarafından yapılan çalışmada Özbekistan'da uygulamaya konulan birinci nesil reformlar sonucunda etkili kamu yönetimi gelişiminde problem ile karşılandığı ortaya konulmuştur. Yerinden yönetimin resmi olmayan ilişkileri ve siyasi sistemin özellikleri kamu yönetiminin problemleri geliştirmiş ve oluşturmaktadır. Bu ilişkiler sonucunda devlet ve bölgesel elitler arasında resmi olmayan ilişkiler gelişmiştir. Sonuçta yerinden yönetimin resmi olmayan ilişkileri ve siyasi sistemin özellikleri kamu yönetiminin gelişmesinde etkide bulunmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, bugünün Özbekistan yönetimine hâkim olan geleneksel-güçlü-merkeziyetçi yapı, modernleşmeden beklenen ve demokratik yapıları kolaylaştıran, sivil toplum merkezli devlet ve özerk yerel yönetimler ideolojisiyle uyumlu değildir. Geçiş dönemi sürecinin uzunluğu ise, demokratik-merkeziyetçilik olarak adlandırılan yönetim biçiminin sürdürülmesi "alışkanlığını" yaratabilmek fikrini güçlendirmektedir (Karaman & Atak 1997: 38).

Özbek bağımsızlığının ilk yıllarından itibaren Başkan İslam Kerimov, "Özbekistan: Millî Bağımsızlık, Ekonomi, Politika ve İdeoloji" isimli kitabında "Bizim toplumumuzun önemli geleceği toplumun ilgileri ve kamu görüşlerinin önceliği toplulukçuluk fikri üzerine kuruludur. Bu nedenle mahalleler toplumun demokratikleşmesinde önemli bir rol oynamaktadır ve ana prensipleri sosyal adaletin en önemli farkına varılan konulardır... Mahalleler topluma sosyal destek sağlayan saygın destek birimleri ve etkili bir araç olarak toplumda ortaya konacak reformlarda adil ve en çok geçerli mekanizmalar olacaktır." demiştir. (Bektemirov & Rahimov 2002). Aslında mahalle boyutlu bir tabandan yayılan/yayılabilecek demokrasi geleneği kulağa hoş gelmektedir bu tarz bir uygulamanın süreç içinde Özbekistan demokrasisine ne kadar yararlı olduğu, sonuçları itibari ile ülke merkez yönetiminde demokratik uygulamalara da neden olup olmadığı gözlenebilecektir.

Özbekistan hem Müslüman hem de millî devlet sembolünü taşıyan yegâne devlet olarak bağımsızlığını kazandıktan sonra buyruk ile yönetilen devletçi yaklaşım ile sosyo-ekonomik büyümeyi sağlamaktadır. Beklenmedik şekilde yeni çözümçü bu ikili (buyruk ile yönetilen devletçi yaklaşım ile sosyo-ekonomik büyüme), melez

yapıdaki ülke devlet tarafından uygun bulunan sivil toplumun yerel kavramlarını desteklemektedir (fukaralık cemiyeti gibi). Özbekistan’da devlet yöneticileri halk ile karşılıklı idare güç ilişkilerinde, toplumun en alt seviyeleri ile ilişkilerinde sosyal ilişki kurumları kullanılması için hukuki kurum oluşturmaktadır (Masaru 2006). Farklı çalışmalarda Özbekistan Devleti’nin uygulamaları ile ilgili yapısal, yasal, idari uygulamalar çalışmada ortaya konulmuş, devletin iyi niyetli demokratikleşme çalışmaları olarak sunduğu faaliyetlerin ülkede uygulanan demokratikleşme, sivil toplum, halkın kendi kendini yönetmesi gibi kavramlarının ne yazık ki yavaş yavaş geliştiği, beklenen seviyede olumlu durumların pek görülmediği ortaya konulmuştur.

¹ Bu makale, Prof. Dr. Mustafa Ökmen- Yrd. Doç. Dr. Fikret Elma editörlüğünde Türk Dünyası Belediyeler Birliği (TDBB) yayınları arasında çıkan **Türk Dünyasında Yerel Yönetimler** isimli kitaptan yazarlar tarafından kısaltılarak hazırlanmıştır.

2 “Başkan” deyiimi, anayasadaki “prezident” karşılığı olarak kullanılmıştır.

3 Kasamyat’ın tam metni şudur: “Özbekistan halkına sadakat ile hizmet etmeye, Cumhuriyet’in Anayasa ve yasalarına katii uymaya, vatandaşların haklar ve özgürlüklerine kefalet vermeye. Özbekistan Cumhuriyeti Başkan görevlerini vicdanen yapmaya and içerim (kasamyat ederim)”.

4 Söz konusu başkanlık, Sovyet sisteminde, bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı taşra kuruluşlarının çalışmalarını sert denetim altında tutan bir birim konumundaydı ve dolayısıyla Sovyet ekonomisinin gelişiminde çok önemli rolü bulunmaktaydı.

5 Türkiye’deki il statüsünde.

Kaynaklar

BEKTEMİROV, K. & RAHİMOV E.(2002),“Local Government in Uzbekistan”. İçinde I. Munteanu, ve V. Popa (Eds.), *Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia* (s. 469-520). Budapest: Open Society Institute. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2013. (<http://i.osi.hu/publications/2001/84/Ch9-Uzbekistan.pdf>).

EPSTEIN, P. & WİNTNER, M. (2004), *Assessment of Intergovernmental Relations and Local Governance in the Republic of Uzbekistan*. Wash.: Urban Institute.

KAYIKÇI, M. (1997), *Bağımsızlık Sonrası Özbekistan’da Siyasal ve Anayasal Yapılanma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.

KARAMAN, Z.T. & ATAK, Ş. (1997), “Özbekistan’da Yönetimin Yeniden Yapılanması.” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ocak 6(1), 31-39.

KODAMAN, T. & BİRSEL, H. (2006), “Bağımsızlık Sonrası Özbekistan ve Dış Politikası”. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16 (2), 413-442.

LİBMAN, A. (2008), “Economic role of public administration in Central Asia: Decentralization and hybrid political regime”. MPRA Paper 10940, University Library of Munich, Germany. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2013. (<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/10940/>).

MASARU, S. (2006), “The Politics of Civil Society, Mahalla and NGOs: Uzbekistan”. İçinde I. Osamu and U. Tomohiko (Eds), *Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and Its Neighboring Worlds* (ss.335-370). Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.

ÖKMEN, M. (2001), “Yerel Yönetimlerin Sosyal Teorisi ve Rusya’da Yerel Yönetimler: Özbekistan Örneği”, *Avrasya Dosyası*, Sonbahar, 7(3), 38-66.

- PASHKUN, D. (2003), *Structure and Practice of State Administration in Uzbekistan*. Discussion Papers, No. 27. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2013. (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016104.pdf>).
- URINBOYEV, R. (2010), "Public Administration Reforms In Uzbekistan: Myth Or Reality". *The 18th NISPAcee Annual Conference Public Administration in Times of Crisis*, Warsaw, Poland. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2012. (<http://www.lmfmed.lu.se/o.o.i.s?id=13753&postid=2968118>).
- URINBOYEV, R. (2011), "Social Norms and the Welfare as Means of Social Control: Case Study of Mahalla Institutions in Uzbekistan", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Summer, IV(1), 33-57.
- YUNUSOV, A. R. (2005), "Reducing Socioeconomic Inequality in Uzbekistan. The Role of Public Administration in Building a Harmonious Society" (Edt. Raza Ahmad), s. 307-319, *People's Republic of China*, 5-7 December, Beijing.

Düşünce Dünyasında Türkiz Dergisi Yayın İlkeler

Düşünce Dünyasında Türkiz dergisi, sosyal bilimler alanında iki ayda bir yayımlanan hakemli bir dergidir. Her yılın son sayısında derginin yıllık dizini yayımlanır.

Makalenin yazarı; adını, soyadını, unvanını, belirtmeli, ayrıca iletişim sağlanacak açık adres, telefon numarası ve e-posta adresini vermelidir.

Dergiye gönderilen yazılar, bilgisayarla hazırlanarak PC uyumlu disket (CD veya DVD) üzerinde veya e-posta adresine gönderilmelidir.

Gönderilen yazılar, daha önce yayımlanmamış olmalıdır. Herhangi bir sempozyum, kongre vb. bilimsel toplantıda sunulmuş olan bildiriler veya diğer bilimsel yazılar; etkinliğin adı, yeri ve tarihi belirtilmek koşuluyla yayımlanabilir.

Dergimizde yayımlanan yazılarda ileri sürülen görüşler ve sorumluluk yazarlara aittir

Yayımlanmaları amacıyla dergiye gönderilen yazılar; Yayın Kurulunca yayın ilkeleri açısından incelenir ve değerlendirilmek üzere alanında uzman iki hakeme gönderilir. Ancak, hakemlere yazar adı, yazarlara ise hakem adı bildirilmez. Hakem raporlarından birinin olumlu, diğerinin olumsuz olması hâlinde, üçüncü bir hakeme gönderilir ve bu sonuca göre Yazı Kurulunca yazıların yayımlanması hususunda karar verilir.

Yayın Kurulu, hakemlerin eleştiri ve önerilerini dikkate alarak yazılar üzerinde anlatım açısından gerekli düzeltmeleri yapabilir.

Yayımlanması uygun görülmeyen yazılar, bir örneği saklanmak kaydıyla, yazarın isteği üzerine iade edilir.

Yazım Kuralları ve Biçimsel Özellikler

1. Dergiye gönderilen yazılar, Türk Dil Kurumunun Yazım Kılavuzu'na (kısaltmalar dâhil) uymak zorundadır. Yabancı sözcükler yerine olabildiğince Türkçe sözcükler kullanılmalıdır.
2. **Başlık:** İçerikle uyumlu olarak en çok 10-15 sözcükten ibaret, tamamen büyük harfle, koyu (bold) ve 12 punto olmalıdır. Ara başlıklar, bölüm başlıklar ve alt başlıklar sadece ilk harfleri büyük olacak şekilde, 11 punto koyu yazılmalıdır.
3. **Yazar adı ve adresi:** Makale yazarı, adını, soyadını ve unvanını yazı başlığının altına (*) işaretini belirterek yazılmalıdır. Bu işaret, dipnotta gösterilecek, makale yazarının kurumu ve unvanı yazılacaktır. Herhangi bir kurumda görev yapmayan yazarlar, konumuna uygun sıfatları kullanmalıdır: Araştırmacı, yazar vb.
4. **Ana metin:** Yazılar, Times New Roman tipi ile 16 punto büyüklüğünde ve 1,5 satır aralığıyla yazılmalıdır.

Alıntılar italik harflerle ve tırnak içinde verilmeli; beş satırdan uzun alıntılar ise satırın sağından ve solundan birer santimetre içeride, blok hâlinde ve tek satır aralığıyla yazılmalıdır.

5. Yazılara bilgisayarla sayfa numarası verilmelidir (Gerekirse çıktılar üzerinde kalemle verilebilir).
6. **Kaynak gösterme:** Metin içinde yapılan göndermeler soyadı, basım yılı, gerektiğinde sayfa numarası parantez içinde belirtilmelidir:

(Özbay 2010), (Özbay 2010: 163). Yazarın aynı yıl yayımlanmış birden çok eserine gönderme yapılmışsa (Altın 2010 a Altın 2010 b); birden çok kaynağa gönderme yapılmışsa (Erkin 2008, Canbel 2009) şeklinde belirtilmelidir. Birden çok yazar adı yazılmalı

ve "vd" kısaltması kullanılmalıdır: (Yakıcı vd. 2005)

Dipnotlar yalnızca açıklamalar için kullanılmalı, sayfa altında ve numaralandırılarak gösterilmelidir. Herhangi bir internet adresine yapılan göndermelerde bu adresler kaynaklar arasında verilmeli ve indirme tarihi belirtilmelidir:

(<http://www.Guntulu.com.tr/22.03.2010>).

7. **Kaynakça:** Yararlanılan kaynaklar, yazının sonunda "Kaynakça" bölümünde, 10 punto alfabetik olarak verilmelidir. Makalelerde Türkçe kaynaklara öncelikle yer verilmelidir.

Örnek olarak:

Tek Yazarlı Makale:

ÖZÖNDER Cihat (1984), "Kültür Bültenleşmesi ve Alt Kültür Grupları Hakkında Düşünceler"

Türk Kültür Araştırmalar, Ankara: Türk Kültürü Araştırma Enstitüsü Yayınları, 132: 136-139.

Tek Yazarlı Kitap:

ÖZBAY, Hüseyin (2010), *Kelimeler Kuşatması*,

Ankara: Berikan Yayınevi Yayınları.

FORSYTH, Patrick (2000), *30 Dakikada Rapor Yazma* çev. E. Sabri Yarmalı, İstanbul: Damla Yayınevi Yayınları.

İki Yazarlı Kitap:

KIRAN, Zeynel ve KIRAN Ezgiler. (2001), *Dil Bilimine Giriş*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Çok Yazarlı Kitap:

KORKMAZ, Zeynel vd. (2001), *Türk Dili ve Kompozisyon Bilgileri*, Ankara: Yargı Yayınları.

Yayımlanmamış Tez:

KARA, E. (1996), Öğretmenlerin Statü Düzeyleri, Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Yazarı Aynı Yayımlanmış Birden çok Makale veya Kitabı Varsa:

KORKMAZ, Zeynep (2005 a), *Türk Dili Üzerine Araştırmalar 1*, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.

Korkmaz, Zeynep (2005 b), *Türk Dili Üzerine Araştırmalar 2*, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.

**THE PUBLICATION PRINCIPLES OF THE JOURNAL OF
OPINIONS WORLD
(DÜŞÜNCE DÜNYASI'NDA TÜRKİZ)**

The Journal of Opinions World is a peer viewed journal devoted to the social fields published on bi-monthly period. The annual index is given in the last issue of the year

The author(s) are supposed to clearly state their names, titles, institution and give a Corresponding address or an email.

The manuscript must be submitted a PC compliant CD or through email

The papers must be original and not published previously in any other journal. The papers submitted to a conference, congress or symposium can be published provided that the name, the place and the time of the activity are clearly stated.

All the opinions and the ideas published in the journal entirely belong to the authors and do not bind the journal in any way.

The papers submitted to the journal are first checked regarding to the publication rules of the journal by the editorial board and then sent to two referees for the through reviewing process. The manuscripts sent to the referees do not contain the names of the authors.

Similarly the names of the referees are not revealed to the authors. In the case of one positive one negative view of the referees the manuscript is sent to a third referee for the final decision.

The editorial board reserves the right to make syntaxual changes on the papers based on the recommendations of the referees.

The rejected papers are returned to the authors upon request. A copy of each paper is achieved by the journal

Writing rules and formatting

1- The papers sent to the journal must be in compliance with Turk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu (including the abbreviations)

2- **Title:** The title must be in good compliance with the content, contain maximum 10-15 words, written in bold 12 fond capital letters. The sub titles should be 11 fond bold letter in title case

3- **The name and the title of the author** should be written under the title with. * This should give in the footnote indicating the institution and the title of the author. The authors which are not working in any institution should use titles which describe them such as researcher, author etc

4- **Main text:** The main text should be written 11 fonts Times New Roman with single spacing. The quotations should be italic and given within." The quotations longer than five lines should be given by 1 cm indentation from the both end of the page with single spacing.

5- The papers should not contain page numbers (The authors may indicate the pages with a pencil on the hard copy if necessary)

6- **Referencing:** The references in the text should be given by the surname of the author and the publication year of the source in parenthesis (Özbay 2010). The related page can be quoted if necessary (Özbay 2010: 163). More than one documents of the same author published in the same year are referenced as (Altın 2010 a, Altın 2010 b); Referencing more than one source should be made as (Erkin 2008, Canbel 2009).

The sources with more than one author should be given by the surname of the first author followed by et.al and the publication year: (Yakıcı et.al. 2005)

The footnotes should only be employed for the explanations and numbered according to the order given in the page. The quotations from an internet address should be given in the references by stating the downloading date:

(<http://www.guntulu.com.tr/22.03.2010>).

7. References: All the sources used in the study should be given in the "References" section in 10 fonts alphabetical order . The Turkish sources should be given priority. Followin gare the examples of giving various references

Paper with a single author:

ÖZÖNDER, Cihat (1984), "Kultur Bultenleşmesi ve Alt Kultur Grupları Hakkında Düşünceler." **Türk Kultur Araştırmaları**, Ankara: Turk Kulturu Araştırma Enstitusu Yayınları, 132: 136-139.

Book with a single author:

ÖZBAY, Huseyin (2010), **Kelimeler Kuşatması**, Ankara: Berikan Yayınları.

FORSYTH, Patrick (2000), **30 Dakikada Rapor Yazma** çev. E. Sabri Yarmalı, İstanbul: Damla Yayınevi.

Book with two authors:

KIRAN, Zeynel ve KIRAN, Ezgiler (2001), **Dil Bilimine Giriş**. Ankara: Seçkin Yayınlan.

Book with multiple authors:

YAKICI, Ali vd. (2008), **Üniversiteler İçin Türk Dili ve Kompozisyon Bilgileri**, Ankara: Gazi Kitabevi.

Unpublished thesis:

KARA, E. (1996), **Öğretmenlerin Statu Düzeyleri** Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitusu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Multiple papers or the book written by the same author and published in the same year:

KORKMAZ, Zeynep (2005 a), **Türk Dili Üzerine Araştırmalar 1**, Ankara: Turk Dil Kurumu Yayınları.

KORKMAZ, Zeynep (2005 b), **Türk**

