

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE 2004 SONRASI YEREL YÖNETİM REFORMU:
ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Elif EKİNCİ**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Tuncay ÖNDER**

Ankara-2013

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE 2004 SONRASI YEREL YÖNETİM REFORMU:
ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

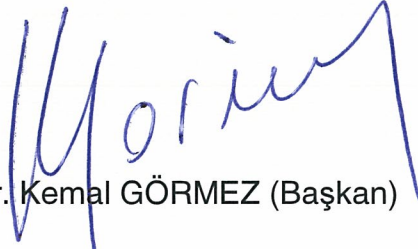
**Hazırlayan
Elif EKİNCİ**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Tuncay ÖNDER**

Ankara-2013

ONAY

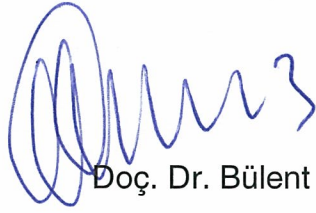
Elif EKİNCİ tarafından hazırlanan “Türkiye’de 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu: Eleştirel Bir Değerlendirme” başlıklı bu çalışma, 15.04.2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Başkan)



Doç. Dr. Tuncay ÖNDER (Danışman)



Doç. Dr. Bülent BAYAT

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ

1.1. TANZİMAT ÖNCESİ YEREL YÖNETİMLER.....	8
1.2. TANZİMAT DÖNEMİ VE SONRASI YEREL YÖNETİMLER	12
1.2.1. Tanzimat Dönemi'nde Yerel Yönetimler	12
1.3. CUMHURİYET DÖNEMİ YEREL YÖNETİMLERİ	20
1.3.1. 1921 Anayasası Dönemi.....	20
1.3.2. 1924 Anayasası Dönemi.....	21
1.3.3. 1961 Anayasası Dönemi.....	22
1.3.4. 1982 Anayasası Dönemi.....	23

İKİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI REFORM ÇALIŞMALARI VE KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

2.1. 1980 SONRASI REFORM ÇALIŞMALARI.....	25
2.1.1. KAYA	25
2.1.2. TÜSİAD'ın Çalışmaları.....	29
2.1.3. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve Özerklik Şartının Ülkemizde Uygulanışı	31
2.2. KÜRESELLEŞMENİN KAMU YÖNETİMİNE KATTIĞI YENİ KAVRAMLAR VE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ	34
2.2.1. Küreselleşme	34
2.2.2. Yerel Demokrasi- Yerel Siyaset-Yerel Özerklik.....	36
2.2.3. Yönetişim	39
2.2.4. Bölgeselleşme	42
2.2.5. Yeni Kamu İşletmeciliği.....	45

2.3. KÜRESELLEŞMENİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME.....	47
---	-----------

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2004 SONRASI REFORM ÇALIŞMALARI VE YEREL YÖNETİM REFORMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN TASARISININ İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	53
3.1.1. Tasarıya Yönelik Eleştirel Yaklaşımlar ve Değerlendirme.....	59
3.1.2. İl Özel İdareleri.....	64
3.1.2.1. İl Özel İdarelerinin Organları ve Organların Yapısındaki Değişiklikler	65
3.1.2.2. İl Özel İdaresi Kanununun İncelenmesi ve Kanuna Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme	68
3.1.3. Belediye Kanunu.....	73
3.1.3.1. Belediyeler	73
3.1.3.2. Belediyelerin Temel Sorunları ve 5393 Sayılı Belediye Kanunuyla Getirilen Yenilikler Üzerine Değerlendirme	74
3.1.4. Büyükşehir Belediye Kanunu	89
3.1.4.1. Büyükşehir Belediyeleri	89
3.1.4.2. 5216 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemelere Yönelik Eleştiriler ve Değerlendirme	93
3.1.4.3. 6360 Sayılı Kanun ve Yeni 13 Büyükşehir Belediyesi	95
3.1.4.4. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Eleştiriler ve Kısa Bir Değerlendirme	98
3.3. BİR KARŞILAŞTIRMA: İNGİLTERE VE TÜRKİYE YEREL YÖNETİM REFORMU	102
3.3.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Reform Uygulamaları	102
3.3.2. İngiltere Yerel Yönetim Reformuyla 2004 Sonrası Türkiye Yerel Yönetim Reformunun Kıyaslanması.....	109

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	114
KAYNAKÇA	118
ÖZET	128
ABSTRACT	130

GİRİŞ

Türkiye’de yerel yönetimler ulus devletın siyasi tasavvurunda ikinci plana itilmişlerdir. Oysaki yerel yönetimler demokratikleşme açısından önem arz etmekte ve demokrasi okulu olarak nitelendirilmektedir. Yerel demokrasi, temsili demokrasinin sebep olduğu olumsuzluğu hafifletecek bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. İktidarın baskınlığını önlemek açısından da güçlü bir demokratik potansiyele sahiptir. Fakat ülkemizdeki yerel yönetim kültürünün bunların ne kadarını içerdiği soru işareti olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimleri tarihsel süreçte incelediğimizde, Tanzimat’ın modern-merkezi bir devlet yaratmaya dönük reform süreciyle karşılaşırız. Fakat bu ne demokratik arayışın neticesine ne de bir geleneğe dayanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde köklü yerel yönetim geleneği oluşmamıştır. Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetler; loncalar, kadılar ve vakıflar eliyle yerine getirilmekteydi (Bilgiç, 2007:101). Modern anlamda yerel yönetimler tanzimatla birlikte yönetim yapımıza girmiş ve bu dönemde modern belediyeler kurulmuştur. Yerel yönetimlerin bugünkü şekli ve yasal dayanakları, Cumhuriyetin ilk yıllarında oluşturulmuştur (1913 tarihli İl özel idaresi kanununa dokunulmamış fakat 1924 yılında çıkarılan köy kanunu ve 1930 yılında çıkarılan 1530 sayılı belediye kanunu; Cumhuriyet’in ilk dönemlerine tekabül etmektedir). 1980’li yıllara gelindiğinde ise merkeziyetçi bürokratik yapının kırıldığı ve yerel yönetimleri güçlendirme fikirlerinin ön plana çıktığını görülmektedir. 1984 yılında büyükşehirlerin kurulması, belediyelere daha çok özerklik veren ve belediyelerin gelirlerini artıran düzenlemelerin yapılması, 1987 yılında çıkarılan il özel idaresi kanunu ve en son 2004 -2005 yılında yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimler bugünkü şeklini almıştır. 2004’ de 5272 sayılı belediye kanununun çıkarılması ve Anayasa Mahkemesi’ nce iptali üzerine 2005’te 5393 sayılı yeni belediye kanunu çıkarılmıştır. 1987 yılında çıkarılan il özel idaresi kanununun yerini de 2005’te çıkarılan 5302 sayılı kanun almıştır. 1984 yılında kurulan ve 3030

sayılı kanunla güvence altına alınan büyükşehir belediyeleri, 2004 yılında yapılan yeni düzenlemelerle 5216 sayılı kanun olarak karşımıza çıkmıştır. En son yapılan değişiklik, 2012'nin Aralık ayında çıkartılan 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye kanunudur.

Yerel yönetimlerin yeniden dönüştürülmesi, hem Türkiye'nin yapısal problemlerini çözmeye yönelik bir siyasal yönetimin inşası hem de küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği yeni idari eğilimler ve yerel yönetimlerin artan önemine uyan bir sistem oluşturulmasına katkıda bulunacaktır. Bu açıdan geçmişten günümüze yapılan dönüşümlerin ne derece etkili olduğu, özellikle 2004 sonrası yapılan yerel yönetim reformlarının yerel yönetimlerin sorunlarının çözümüne ne gibi katkısının olduğunu öğrenmemiz açısından önemlidir. Tezin konusunu ana hatlarıyla bu bilgiler oluşturmaktadır.

Üniter devlet yapısına sahip olan İngiltere' de 2000 yılından sonra yapılan yerel yönetim reform çalışmalarının örnek olarak gösterilmesi ve ülkemizdeki yerel yönetim reformları ile bu örneğin kıyaslanması da, tez de üzerinde durulacak diğer konudur.

Sanayi devrimi ve küreselleşmeyle ortaya çıkan değişim süreçleri, tüm dünyada yönetim anlayışının değişimine ve yeni yerel yönetim yapılanmalarına zemin hazırlamıştır. Ancak ülkemiz yerel yönetimlerini tarihsel süreçte incelediğimizde, mevcut yapının bu yeni ortama ayak uydurması ve buna yönelik çözümler üretmesi biraz zor görünmektedir. Yönetim sistemimizin güçlü merkezi idare anlayışına dayalı olması, yerel yönetimleri zayıflatmaktadır. Yerel yönetimlerimizin, ülkemiz yapısına uygun biçimde, çağdaş ve ihtiyaca cevap veren özelliklerle donatılması için güçlü merkezi yönetim anlayışı esnetilmelidir.

Türk yerel yönetimlerinin geçmişten bugüne geçirdiği değişim daha çok Tanzimat dönemiyle başlamıştır. Ülkemizde 1950 yılı, tek partili dönemden çok partili döneme geçişi ifade etmektedir. Fakat 1950 döneminde

halkın demokratik yollarla seçtiği iktidar dönemi, yerel yönetimlerimiz açısından çok da parlak bir dönem değildir. Nedeni pek çok kurumun merkezi idareye bağlanmasıdır.

1980 sonrasına bakıldığında Türkiye’de yapılan yerel yönetim reform çalışmalarının, yeni liberal politikalar ve küreselleşme süreciyle şekillendiği görülmektedir. Türkiye 1980 döneminde AB’ ye tam üyelik süreciyle birlikte yerel yönetimlerin gelişmesine ağırlık vermiş ve bu konuda önemli adımlar atmıştır. 59. hükümet tarafından oluşturulan kamu yönetimi reform tasarısı yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik atılan adımların en önemlisidir.

Ülkemizde uygulanan yerel yönetim reformunun temelindeki fikri; tüm dünyada yaygınlaşan yeni kamu yönetimi anlayışı ve küreselleşmeye uyum süreci oluşturmaktadır. Tezde yerel yönetimler konusundaki perspektif bu anlayış etrafında şekillenmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinde ulusal önceliklere yer verilse de, yapılan çalışmalar malesef bunların politik bir söylemden ibaret olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Ülkemizde merkezi yönetimin katı vesayet denetimi, hizmetlerin vatandaşların taleplerinden uzak olması ve ağır bir şekilde yerine getirilmesi gibi olumsuzluklar; vatandaşların kamu hizmetlerinden şikâyetçi olmasına neden olmaktadır. Balcı’ya göre reformlar, bu eksikliklerin giderilmesinin yanında en çok da Türk insanının çağdaş kurallardan yararlanması için gerçekleştirilmelidir (Balcı, 2004:34).

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte yerel yönetimlerin önemi büyümekte ve yerel yönetimler alanında değişim ihtiyacı bu nedenle de doğmaktadır. Yapılan reformların getirdiği olumlu ve olumsuz sonuçlar ve bu yönde hangi adımların atılması gerektiği önemlidir.

Dünyadaki küreselleşme dalgası pek çok ülkenin yerel yönetimlerinde değişimi zorunlu kılmış fakat her ülkenin yapısı farklı olduğu için kendi ihtiyaçlarına uygun taslaklar hazırlanmıştır. Farklı bir ülke incelemesi

yapmak, dünyada yaşan bu değişimin boyutunu görmek açısından güzel bir örnek teşkil edecektir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel süreciyle ele alınıp, günümüze kadar gelen sorunlarının tespiti, yeterince demokratik ve güçlü olmayışının nedenleri, yönetişim ilkesinin ve katılımın yerel yönetimler içerisinde ne derece işlerlik kazandığı, değişimin hangi dönemlerde gerçekleştirildiği ve hangi boyutlarda algılandığı, tez içerisinde değinilecek ve değerlendirilecektir.

Tezin amacı, ülkemiz yerel yönetimlerinin etkinliğinin artırılması, verimli hizmet üretmesi ve yerel ihtiyaçlara cevap vermesi için, yerel yönetimlere yönelik nasıl bir reform yapılması gerektiğiyle ilgilidir. Dünya’da yaşanan değişim rzgrının Türk yerel yönetimi üzerindeki etkileri, bu değişime uyum için hazırlanan taslaklar, 2004 sonrası yerel yönetim reformunun getirdiği yenilikler, reformun temel sorunların çözümüne katkısı tezde ulaşılması istenen amaçlar arasındadır.

Bu tezin ele alınış sebebi; Türkiye’de yerel yönetimlerin geliştirilmesinin ülke demokrasisinin geliştirilmesindeki önemini vurgulamaktır. lke yönetiminin geliştirilmesini yerelde ki uygulamalarla gerçekleştirmek, bu şekilde merkezi yönetimin sakıncalarını tespit edip gidermek ve dünyadaki yeni yönetim anlayışına ayak uydurarak ülkemiz yapısına uygun yerel yönetim anlayışını yerleştirmekte değinilecek diğer önemli sebeplerdir.

Geçmişten günümüze yerel yönetimlerin geçirdiği evrim, reform çalışmalarının yerel yönetimlerdeki temel sorunları aşmaya yönelik düzenlemeleri ve karşılaşılan sorunlar değerlendirilecektir. Bu konuya yönelik çeşitli yazarların önerilerinden de faydalanılacaktır.

AB üyesi ülkelerden İngiltere'nin yerel yönetim reform çalışmalarının belirtilmesindeki amaç, "İngiltere'de yapılan reformların aynısını ülkemizde uygulayalım" anlayışı değil; dünyada yaşanan değişimin diğer ülkelerdeki boyutlarını ve ele alınış biçimini görmek açısından örnek teşkil etmesidir. Çünkü her ülkenin yapısı ve yerel yönetimleri farklıdır.

Tez, özellikle 2004 yılında hazırlanan, kamu yönetimi genel kanunu tasarısının yerel yönetimleri ilgilendiren kısmını vurgulaması ve yapılan reforma rağmen halen çözüme muhtaç sorunların neler olduğunun tespiti açısından önem taşımaktadır.

Tezde, Türk yerel yönetimlerinin geçmişteki konumu değerlendirilerek atılan adımlar, küreselleşme süreci ile birlikte gelinen noktada yapılan reformların olumlu ve olumsuz yanları gösterilecektir.

Kamu yönetimi reform tasarısının sosyolojik, kültürel, ekonomik vb. birçok boyutu olmakta ve Türk kamu yönetimi sisteminin her alanını ilgilendirmektedir. Fakat tezde sadece yerel yönetimleri ilgilendiren kısımları incelenecektir. Küreselleşmenin boyutları da çok yönlü olduğu için, gene yerel yönetimler üzerine etki eden kısımları ele alınacaktır. Yerel yönetimlerde reformu yönlendiren ekonomik eğilimler, tez içerisinde yer almayacaktır. Çalışmanın sınırlılıklarını bunlar oluşturmaktadır.

Tezin kapsamını;

- Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihçesi,
- Küreselleşmenin yönetime kazandırdığı yeni kavramlar ve Türkiye'deki yerel yönetimlere etkisi,
- 2004 yılında başlatılan 5227 sayılı yasanın uygulamada olan yerel yönetim kanunları kısmı, çeşitli yazarların özellikle 2004 sonrası yürürlüğe giren reform paketine ilişkin eleştirileri ve önerileri,

- 2012’de çıkarılan 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye kanunu ve bu kanuna yönelik eleştiriler,
- İngiltere’nin özellikle 2000 sonrası yapılan yerel yönetim reformu ile Türkiye’nin 2004 sonrası yapılan yerel yönetim reformunun kıyaslanması oluşturmaktadır.

Türkiye yerel yönetimlerinin geçmişten bugüne gelinen durumu belirten kaynaklardan yararlanılacak, eski ve yeni yerel yönetim mevzuatlarından bahsedilecektir.

2004 yılında başlatılan 5227 sayılı kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkında kanunun yerel yönetimler kısmını oluşturan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, il özel İdaresi kanunu ve belediye kanunu, yasalaşma sürecini tamamlayıp şuan uygulamada olan kanunlardır. Bu kanunların Türk Yerel Yönetimleri üzerinde meydana getirdiği değişiklikler değerlendirilmeye alınacaktır. Son dönemde kanunlarda meydana gelen değişikliklerden de bahsedilecektir. 1961 ve 1982 Anayasası’nın mahalli idareleri ilgilendiren maddeleri de değerlendirme kapsamındadır. Bu açıdan tezin dayanağını yerel yönetim mevzuatı oluşturmaktadır.

Tezin üçüncü bölümünde 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun yanı sıra, 2012 Aralığı’nın ilk haftasında kanunlaşan 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye kanunundan da bahsedilecektir. Kanunun yürürlüğe yeni girmesi ve hayata geçirme aşamasının henüz başlangıcı olması nedeniyle yapılan eleştiriler şimdilik tahminlere yönelik olacaktır. 2011’de kamuoyuna duyurulan tasarıya yönelik yapılan yorumlar ve tasarının kanunlaşmasıyla birlikte ortaya çıkan çeşitli görüşler ve tartışmalar (siyaset bilimcilerin, politrikacıların ve akademik çevrelerin yorum ve eleştirileri) bu kanuna yönelik yapılacak değerlendirmelere yardımcı olacaktır. Yeni kanunun aksaklıkları ve eski kanuna göre avantajları; uygulama esnasında netleşeceğinden üzerinden zaman geçmesini beklemek gerekmektedir. Kanun maddelerini, eski maddelerle kıyaslamak ve dünya da örneği olmayan bu büyükşehir belediye modelini, buna benzer diğer modellerle

karşılaştırarak yorum yapmak, 6360 sayılı kanunun değerlendirilmesinde izlenecek yöntemdir.

Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan yerellik ilkesi, yönetim, bölgeselleşme ve yeni kamu işletmeciliği gibi kavramlardan bahsedilerek, bunlarla ilgili yerli yabancı eser, monografi, bibliyografya vb' den oluşan literatürlerden faydalanılacak, bu kaynakların verilerinden yararlanılacaktır.

Reformlara yönelik eleştirilerde bulunan çeşitli araştırmacı ve yazarların önerileri tez içerisinde belirtilecek, genel bir değerlendirme yapıp sonuca varılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ

1.1. TANZİMAT ÖNCESİ YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimi askeri temeller üzerine kurulmuştur. Toprak rejimi Osmanlı Devleti'nde örgütsel modelin temelini oluşturmaktadır. İstanbul dışındaki irili ufaklı tüm yerleşim birimleri taşra sayılarak merkezin taşra örgütlenmesi içerisinde yer almıştır. Yani her yerleşim birimi bir kazaya bağlanmıştır bu nedenle de tanzimata kadar yerel yönetimlerin Osmanlı yönetim sistemi içerisinde var olmadığı söylenebilir (Sencer, 1984:27-30). Klasik dönem olarak adlandırılan tanzimat öncesi dönemde yönetim padişahın mutlak otoritesine dayalıdır. Devlet tüm geleneksel imparatorluklarda olduğu gibi despot konumdadır. Yerel siyaset ve yerel demokrasi kavramları henüz yerleşmemiş, bilinmeyen kavramlardır. Demokratik kurumlar yoktur, halk demokrasiye yabancısıdır ve halkın yönetime katılımı söz konusu değildir.

Osmanlı Dönemi; 14. yy başlarından 20.yy başlarına kadar uzanan tarihsel bir süreci kapsamaktadır. Fakat Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim anlayışı 19. yy da yerleşmiştir. Osmanlı Devleti'nde 19. Yüzyıl denilince modern toplumun kurulması ve yapısı akla gelmektedir. 19. yy' a kadar, klasik Osmanlı anlayışında, taşra halkının yönetime katılması gibi demokratik bir yerel yönetim anlayışı mümkün değildir. Bunun sebebi, geniş bir coğrafyaya yayılmış olan İmparatorluğun gelişmiş teknolojiyi elinde bulundurmaması ve bürokratik kadroların yetersizliğidir. Yerel halk, vergilerin saptanıp toplanmasında merkezi yönetime yardımcı olmaktadır. Bu durum, yerel yönetim anlayışının doğuşu sebebiyle gerçekleşmemiştir aksine merkezi yönetimin emirleriyle yerine getirilmiştir (Ortaylı, 1985:15) Güçlü bir Vali, Komutan ve Kadı'nın karşısında herkes emirleri yerine getirmekle yükümlüdür. Bugünün kent ve kasabalarında belediyeler tarafından yerine

getirilen hizmetler, tanzimat öncesi dönemde özel kuruluşlar ve örgütler tarafından yerine getirilmektedir.

Klasik dönem Osmanlı Devleti'nde şehirlerin yönetimi ve yargı görevi Kadılara aittir. Kadılara daha detaylı olarak Tanzimat dönemi başlığı altında yer vereceğiz. Kadıların üç önemli işlevine değinecek olursak;

- Kadı merkezi yönetime bağlıdır, dolayısıyla yerel yöneticilerden bağımsızdır.
- Yargı, idari ve mali konularda eşit seviyede sorumludur.
- Kadılar denetim fonksiyonuna da sahiptir (esnaf ve zanaatçıları, üretilen malların niteliğini ve satış fiyatlarını denetler).

Osmanlı Kadıları; mülki, beledi, mali, adli ve askeri gibi geniş bir alanı kapsayan, görevleri bakımından da en geniş yetkilere sahip olan memurlardır. Atandığı bölgede; yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusudur. Kadının ve yardımcılarının yerel halk tarafından seçilip, denetlenmesi ve halkın yönetime katılmaları mümkün değildir. Kadı; ekonomik, mali ve kolluk gibi işlemlerin yürütülmesinde halkın ve esnafın önde gelenlerine başvurarak, halkın katılımını istemektedir.

Tanzimat devrine kadar Osmanlı devletinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflardan, cemaat örgütlerinden, Balkanlarda Akdeniz adalarında, Mezopotamya ve Lübnan'da bazı bağımsız manastır arazilerinden söz edilmekte fakat yerel yönetim gibi bir kavram ve kurumdan bahsedilmemektedir (Ortaylı,1985:17). Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetim geleneğinin başlangıcı; Macaristan, Bosna gibi ülkelerin yerleşim birimlerinde ve ticaretin geliştiği 18.-19. yy' ın bazı Balkan şehirlerinde görülmektedir (Ortaylı,1985:17). 18. yy Macaristan'ına bakıldığında; Osmanlı yönetimi cizye, haraç gibi vergileri direk merkezdeki memurlar eliyle değil, yerli temsilciler vasıtasıyla toplatmaktadır. Bu temsilciler şehirdeki birtakım beledi işleri yürütmekte, üst düzey memurlar ve valilerle görüşmeler yapıp kendi bölgelerini temsil etmektedirler. 18. yy.da Avrupa ile yapılan ticaretin

artmasıyla birlikte bazı balkan ülkelerinde ahiliğin yanında ve onu ileride ortadan kaldıracak yeni bir sınıf oluşmuştur. Bu sınıf tüccar sınıfıdır. Tüccarlardan oluşan ayrıcalıklı ve zengin sınıf, bulunduğu şehirlerin yönetiminde de ayrıcalık elde etmeye başlamıştır. Savaş dönemlerinde devletin güvenliği sağlayamaması, şehirlerin kendi toplumsal hizmetlerini ve güvenliğini kendilerinin yerine getirmesine neden olmuştur. Bunlar yerli halkın yönetime katıldığıнын bir göstergesidir fakat yerel yönetim anlayışının oluşumuna kanıt oluşturacak kadar güçlü adımlar değildir.

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetim birimlerinin kuruluşu Tanzimat Reformlarıyla olmuştur. Tanzimat öncesi yerel yönetim alanında yapılan en önemli ıslahatlar, III. Selim ve II. Mahmut Dönemi ıslahatları'dır. Bu ıslahatlardan kısaca bahsedecek olursak;

- III. Selim dönemi batının etkisinin hissedildiği dönemdir. Selim, ıslahat hareketlerinin sadece askeri alanda değil her alanda yapılması gerektiği görüşüyle hareket etmiştir. Taşra yönetiminin düzenlenmesi üzerinde önemle durmuştur. Eyaletlere vezir atamalarını kanuna bağlamış ve kurallar koymuştur (Aykul, 2002:45).
- Tımar ve Zeamet Kanunnamesi ile Sancakbeylerinin atanma ve azil işlemlerinde bir prosedüre bağlanmıştır (Yalçındağ, 1970:44). III. Selim, Kadıların atanmasına da el atarak bu alanda da düzenlemeler yapmıştır.
- II. Mahmut, 1826 sonrasında askerlik alanı başta olmak üzere bir çok kurumda kalıcı köklü düzenlemeler yapmıştır. Yalnız yukarıdan aşağıya yapılan bu yeniliklerde halkın katılımı söz konusu olmamıştır (Çadırcı, 2000:23).
- II. Mahmut, ileri durumda olan Batı'ya yetişecek reformlar yapma amacındadır. Merkezi devleti güçlendiren ıslahatlar yapmak ve yeniçeri ocağını kaldırıp yerine modern bir ordu kurmak hedeflenmiştir.

- Çığrından çıkan yeniçerileri bastırıp, yeniçeri ocağını kaldıran II. Mahmut'un bu olayı tarihte "Vakay-i Hayriye" diye geçmektedir. Yeniçeri ocağı yerine Asakir-i Mansure-i Muhammediye adlı modern bir ordu kurulmuştur
- Merkezi yönetimi güçlendirmek için, merkezin taşra yöneticilerine verdiği yetki genişliği usulüne son vermiş ve müsadere usulü kaldırılmıştır (TÜGİAD, 1997: 40).
- Vakıfların yönetimi, merkezi yönetime aktarılmıştır. Sadaret Kethüdalığı "Dâhiliye", Reisülküttaplık da "Hariciye" bakanlığına dönüştürülmüş ve "Maliye", "Evkaf" ve "Ticaret" bakanlıkları kurularak bugünkü anlamdaki bakanlıkların temeli atılmıştır (Sencer, 1984: 41).
- Bu dönemin merkezi idaresi, klasik dönemin etkilerini taşımaktadır. Yapılan ıslahatlarda Avrupa modeli örnek alınmıştır.
- II. Mahmut Dönemi'nin merkezîyetçi reformları vilayetleri de kapsamaktadır. Valiler maaşa bağlanmıştır. Bu dönemin asıl önemli yeniliği köy ve mahallelere muhtarlıkların kurulmasıdır (Ortaylı,2008:55).
- İlk olarak Üsküdar- İzmir arasında örgütlenen posta teşkilatı, zamanla her yere kurulmuştur.
- Dış ülkelere seyahat etmek için Umur-ı Hariciye Nezareti' nden pasaport alma şartı getirilmiştir.
- Geleneksel devletin tahrirlerinin bilgi verecek durumda olmaması ve eskimesi nedeniyle, yeni nüfus sayımı yapılmıştır. Bu nüfus sayımı, Anadolu ve Rumeli' deki erkek nüfusu tespit etmek içindir.
- Devletin geleneksel kurumlarıyla modern kurumları görevlerini iç içe yürütmekteydiler. Bu nedenle modernleşme süreci istenilen boyuta ulaşamamıştır.
- Klasik devletin temel kurumlarının kaldırılmasında başarılı olan ıslahat hareketleri, geç başlatıldığı için ve ülke dağılma aşamasında olduğu için tamamlanamamıştır. Yapılan yeniliklere karşı başlatılan ayaklanmalarda bunda etkili olmuştur. Ulusalılık akımları, Osmanlı

modernleşmesini hızlandıran aynı zamanda da devletin dağılmasına sebep olan hareketlerdir.

II. Mahmut döneminde; modern merkeziyetçi devlet idaresinin temelleri atılmıştır. Fakat idare sistemi dikkatli incelendiğinde, klasik dönemin etkilerinin devam ettiği ve Avrupa'daki kurumların taklit edildiği görülmektedir. Bu sistem tanzimat dönemine de aktarılmış ve sürdürülmüştür.

1.2. TANZİMAT DÖNEMİ VE SONRASI YEREL YÖNETİMLER

1.2.1. Tanzimat Dönemi'nde Yerel Yönetimler

Tanzimat dönemi yenilikleri, yukarıdan aşağıya yapılan, yönetilenlerin payının neredeyse hiç olmadığı yeniliklerdir. Osmanlı bürokrasisi ile taşra yönetimini elinde bulunduranlar değişim ve yeniliğe açık değildirler. Çünkü mevcut düzen onların elindedir ve bu düzenden şikayetçi değildirler.

Tanzimat dönemi, idarenin yeniden yapılandırılması gereğinin hissedildiği dönemdir. Modernleşme dediğimiz bu süreç; hukuki, kültürel, siyasi ve sosyal değişimle birlikte gerçekleşecektir. Tanzimatçılar 19. yy' a kadar; mahalli grupların, dini cemaat ve vakıfların yaptıkları bir kısım yerel hizmetleri, merkezi hükümetin bünyesine topladılar. Merkezi yönetimi güçlendirme çabalarına giriştiler. Fakat merkezi idareyi oluşturacak bürokratik alt yapının yetersiz olması sebebiyle iltizam usulüne devam edilmiştir.

Tanzimatçılar, siyasal katılma, mahalli demokrasi gibi siyasal programları gütmemişler, sadece adil bir idarenin kurulmasını hedef edinmişlerdir (Ortaylı,1985: 22). 19. yüzyıl modernizasyonu batının etkisinin açıkça hissedildiği, devletin ve devlet kurumlarının şekillendirdiği reformlar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Tanzimatçı devlet adamları, heterojen yapıya sahip olan Osmanlı tebaasını tek tipleştirmeye çalışarak çoğulu göz ardı

etmiş, tepeden inme ve herkese dayatılan bir modernleşme sürecini başlatmıştır (İnalçık ve Seyitdanlıoğlu, 2011:212).

Osmanlı döneminde yerel yönetimler; batılılaşmanın ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 1974:133). Tanzimatçılar, batıdaki örneklerinden (özellikle Fransa'dan) etkilenerek 1855 yılında İstanbul Şehremanetisi' ni, 1864 yılında da bugünkü il özel idarelerinin temellerinin atılacağı vilayet nizamnamesini oluşturmuşlardır.

Vilayet nizamnamesi, Fransız yerel yönetimlerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Vilayet nizamnamesiyle vilayetlerin düzenlenmesi aşağıdaki nedenlere dayandırılmıştır;

- Merkezi hükümetin taşrayla bağlantı kurabilmesi,
- Adaletin yeniden düzenlenmesi ve il meclislerinin yenilenerek, yerel halkın yönetime katılımını sağlamaktır. (Üyelerini halkın seçmesi, sorunların bu meclislerde görüşülerek karara bağlanması) (Ortaylı, 1985:59).

Nizamname; vilayeti sancaklara, sancakları kazalara, kazaları da köylere ayırmıştır. Reformlarla eyaletlerin adı değişmiş vilayet olmuş ve vilayetin sınırları daralmıştır. Sancaklar vilayetin alt kademesini oluşturmuş ve liva adını almıştır. Vilayetin başında merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan Vali bulunmaktadır. Beraberinde Mektupçu, Defterdar, Umur-u Hariciyye Memuru gibi diğer memurluklar yer almaktadır (Ortaylı, 1985:60). Umur-u Hariciyye Memuru, 1287 sayılı 1871 Nizamnamesi' nde yoktur. Vilayet içindeki organlar; Vali'nin başkanlığını yaptığı Vilayet İdare Meclisi; livalarda Liva İdare Meclisi; kazalarda Kaza İdare Meclisi bulunmaktadır. Liva İdare Meclisinde hukuki konular değil, mali, ticari konular üzerinde durulur ve karara bağlanırdı. 1864 yılı Vilayet Nizamnamesi' ndeki merkeziyetçi anlayış, 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'ne göre daha fazladır. 1871 Nizamnamesi Nahiye İdareleri' ni daha ayrıntılı bir biçimde düzenlemektedir (Ortaylı, 1985: 62).

Merkezi hükümet; vilayet, liva ve kaza idare meclisleri üzerinde geniş bir vesayet denetimine sahiptir ve bu organlar danışma meclisi konumundadır. Vilayet meclislerinin görevleri, karar ve danışma olmak üzere iki şekildedir. Meclis; miri mallar, mali ve bayındırlık gibi konularda görüşme ve karar alma organıdır (Ortaylı, 1985: 68).

1871 Vilayet Nizamnamesi Vali'nin ve onun altındaki memurlarının yetki ve görevlerini sıralamıştır (Tural, 2005:74).

Mektupçu ilk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi ile kadroya girmiş, 1871 Vilayet Nizamnamesi ile de daha geniş yetki ve sorumluluk alanına sahip olmuştur (Tural, 2005: 74).

1869 Maarif-i Umumiye Nizamnamesi Maarif Meclisleri'nin kurulmasını sağlayan tüzüklerdir. Kurulma amacı, vilayet bürokrasisinde ortaya çıkan sorunları gidermek ve eğitsel projeleri uygulamaya geçirmektir.

Tarik emini 1871 Vilayet nizamnamesiyle Vilayet kadrosuna giren önemli yeniliklerden bir diğeridir. Tarik emini; yol yapım çalışmalarının merkezden yürütülmesini sağlayan düzenlemedir. Tarik eminlerinde yol yapım çalışmaları ile ilgili projeler ve gerekli olan malzeme envanteri düzenlenmiş, tahmini masraflar ortaya çıkarılmış ve Vali'ye sunulmak üzere raporlar hazırlanmıştır.

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde nevahi ünitesi kurulmuş ve otuz maddeden oluşan detaylı anlatıma yer verilmiştir. 1864 Nizamnamesi nevahi birimini bu kadar ayrıntılı ele almamıştır. Nahiye'nin oluşturulması için sınırları içerisinde en az beş yüz "erkişi" nin olması şartı konulmuştur (Tural, 2005: 78).

Nahiye merkezinin tespiti sırasıyla kaza, liva ve valinin onayından geçecek, genel meclise gönderilecek, kabul gördükten sonra saraya padişahın onayına sunularak yürürlüğe girecektir (md. 53). Her nahiye bir

müdür ve ona bağlı heyet-i müşavere (danışma meclisi) tarafından idare edilecektir (md 54)(Tural, 2005:78).

1871 Nizamnamesi; 1864 Nizamnamesinin 59. Maddesi; nahiye sınırları içerisinde kalan köyün statüsünü değiştirmeden yer vermiştir. 1871 Nizamnamesi muhtarın görevlerini çoğaltarak, eski kanuna göre daha ayrıntılı yer vermiştir (Tural, 2005: 79).

Vilayet genel ve idare meclislerine bakıldığında 1864 vilayet nizamnamesinden farklı olarak 1871 nizamnamesi, eskiden dört madde olan vilayet genel idare meclislerinin işleyişini (1864 Vilayet.Nizamnamesi. md. 25, 26, 27, 28)(Tural, 2005:75-76), on dört maddeye çıkarmıştır. Meclislerin konumu ise danışmadan öteye gitmemiştir. Yeni kanun vergi ve gündem gibi konularda birtakım ayrıcalıklar elde ettiyse de uygulama da belli sınırların dışına çıkamamıştır. 1871 Nizamnamesi İmparatorluğun karmaşık etnik yapısını göz önünde bulundurarak, meclis içerisinde bazı kurulların oluşturulmasına ön ayak olmuştur. Burada da merkezi idarenin atayacağı valinin başkanlığı adı altında denetim söz konusu olmuştur (md. 69). Eski kanun, idare meclislerinin işlevleriyle ilgili ayrıntılı bir açıklamada bulunmamış, yeni kanun da ise tam tersi bir durum söz konusu olmuştur.

İdare meclislerinin görevleri genel konular ve dava konuları olmak üzere ikiye ayrılmıştır (md 76). Liva ve kaza ünitelerinde ki idare meclislerinin fonksiyonları “dava” özellikleri dışında tamamen vilayet idare meclisinkiyle aynıdır. Nahiyelerin hukuki statüsü de diğer birimlerden farklı olmamıştır. Yeni kanunda nahiyeler; kaza, vilayet ve livayla kesin çizgilerle ayrılan görev farklılığına sahip değildir. Köy ihtiyar meclisleri ise adli alandaki yetkileri ile diğer meclislerden kısmi çizgilerle ayrılmıştır. Küçük çaplı davalar bu meclisin yetkileri arasındadır. Nahiye meclisleri köy meclisleriyle eş değerde görevler üstlenmiş olmasına rağmen, görevlerin uygulamaya geçirilmesi, belediye meclisi ve kaymakamın onayına bırakılmıştır.

1871 Vilayet Nizamnamesinin getirdiği bir diğer önemli yenilik belediyedir. Belediyecilik konusunda imparatorluk merkezinde ve İzmir gibi kıyı kentlerinde önemli çalışmalar yapılmıştır. İstanbul'da 1868 yılında yirmi daireli ve kapsamlı bir faaliyet planı hazırlanmıştır.

Osmanlı şehirleri (özellikle liman kentleri) 19.yy da dünyada meydana gelen değişimle dönüşüme uğramaya başlamıştır. Bu değişim şehir yönetiminin tekrar yapılanmasını gerekli kılmıştır. Çünkü liman şehirleri ticari faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için ulaşım gibi gerekli altyapı yeterliliğine sahip değildir (Ortaylı, 1985:111). Ticaret gemileri için karantina ve konaklama tesisleri, uygun hastaneler ve şehir ulaşımı ortamını yaratmak zorunlu hale gelmiştir. Modern hizmetleri yürütecek yeni belediye dairelerinin kurulması gerektiğinden, İzmir için ilk girişim yerli ve yabancı girişimciler tarafından gerçekleştirilmiştir. 19. yy' a kadar Hükümdarın şehirdeki temsilcileri tarafından yönetilen Osmanlı şehirleri, 19. yy ve sonrasında ki gelişmelerle değişmiş ve şehrin sakinleri de yönetimde yer almıştır. Yapılan reformlar yarı İslam yarı batıcı bir zihniyetle yürütülmüştür (Ortaylı, 2008:210).

Geleneksel Osmanlı şehirleri Kadılar tarafından yönetilmektedir. Kadı; Osmanlı şehrinin en yüksek yöneticisidir. Kadı şehirde sadece hakimlik görevini değil; aynı zamanda idari, mali ve beledi fonksiyonları da yerine getiren bir memurdur. Klasik Osmanlı şehir yönetiminde, beledi ve mülki idare fonksiyonları birbirinden ayrılmamıştır. Kadı, şehrin yargıcı olduğu kadar, güvenlik işlerinin, vakıfların, beledi hizmetlerin ve kolluk görevlerinin de amiridir. Kadı'ya bu konuda yardımcı olan başka görevliler de bulunmaktadır. Örneğin, Kadı'nın ayak naibi denen vekilleri, kadı adına esnafı denetlerdi (Ortaylı, 2008: 283). Kadı yürütme otoriteleriyle, onlar da kadı ile sıkı bir işbirliği içerisindeydi. Kadı'nın, asayişin sağlanması için işbirliğinde bulunduğu diğer memurlar; subaşı, kale dizdarları ve yatakcılardır.

Sancakbeyi ve Beylerbeyi sefere gittikleri zaman, kadılar kent yönetiminde önemli derecede sorumlu olan kişilerdir. Kadının görevlerini, onu temsilen, mahalle gibi daha alt birimlerde mahalle imamları; gayrimüslimlerin yoğunlukta olduğu yerlerde de, papaz ve kocabaşılar yerine getirirdi. Kadı, mahkeme ve belediye konağında ikamet etmekteydi.

Kadıların mali, beledi, adli ve mülki görevleri 1826 yılına kadar devam etmiştir. İstanbul Kadısı, görevleri açısından diğer kadılardan farklı değildir fakat merkezi devlet teşkilatının diğer yüksek rütbeli memurlarıyla birlikte çalışmaktadırlar. İstanbul Kadı'sı doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlıdır. Vilayetlerdeki kadılar o yerin Beylerbeyi ve Sancakbeyi'nden bağımsızdırlar.

Yeniçeriliğin kaldırılmasıyla birlikte Kadının sahip olduğu ayrıcalıklar da kaybolmuştur. İhtisab nazırlığı bunun üzerine başkentte kurulan yeni bir düzenlemedir. Eyaletlerde de ihtisab müdürlükleri kurulmuştur. İhtisab nazırlığı; güvenliğin sağlanması, vergilerin toplanması gibi yükümlülüklerle sahiptir fakat despot bir yapıdadır (Ortaylı, 1985:116).

Kadının gücünün zayıflamasıyla ortaya çıkan ihtisab nazırlıkları başarılı olamamış, artan yolsuzluklar sebebiyle sayısı azaltılmıştır. Modern belediyelerin kurulmasını gerektiren nedenlerden biri de ihtisab nazırlıkları olmuştur (Ortaylı, 1985: 290).

Tanzimat yöneticileri tarafından kurulan belediyeler; demokratik bir örgütlenmenin örneği olamamıştır. Belediyeler, değişime ayak uydurmak ve gereksinimlerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan birimlerdir (Ortaylı,1985: 118). Tanzimat dönemi yönetim reformlarının Türkiye yerel yönetimlerine bıraktığı en önemli miraslardan birisi de, köyler ve belediyelerin ayrı birimler olarak ele alınmasıdır. Köyler 1858 yılında çıkarılan yönetmelikle, 1874 ve 1861 Vilayat Nizamnamesi' ne göre düzenlemiştir. Köyler, tüzel kişiliğine Cumhuriyet döneminde kavuşacaktır.

Günümüz yerel yönetimlerine en yakın birim İstanbul "Şehremaneti"si olmuştur. Yürütme organı şehremini, karar organı da şehir meclisi olarak

tasarlanmıştır. Şehremanetinin görevleri; hükümetin tüketiciyi korumak için temel ihtiyaç maddeleri üzerinde her yerde geçerli olacak fiyatı belirlemek (narh) ve uygulamak; yol, kaldırım yaptırıp onartmak, temizlik işlerini yürütmek ve esnafın denetimini sağlamaktır. Şehremanetinin günümüzde kullanılan adı belediye başkanıdır ve günümüzdeki gibi seçimle değil atamayla göreve getirilmiştir. Babı-âli' nin seçimi ve padişahın onayıyla atanan şehremanetinin yanında şehir meclisi üyeleri; Meclisi Vala' nin kararı ve gene padişahın onayıyla atanmaktaydı (Gözübüyük, 2006:60). Şehremaneti, atanmış bir başkanının olması ve başkanın padişaha sıkı sıkıya bağlı olmasından dolayı özerk bir yapı da değildir. 1868 yılında çıkarılan Darsaadet İdareyi Belediye Nizamnamesi, Şehremaneti'yi yeniden düzenlemiş, güçlendirmiş ve şehremini günümüz belediye başkanı gibi hükümete bağlı olarak çalışmaya başlamıştır. Şehremaneti hükümetin bir uzantısı olarak hizmet etmektedir.

Taşrada belediye teşkilatı kurulması çabalarına girişilmiş ve 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile de teyit edilmiştir (Onar, 1966:714). Bu nizamnameye göre vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye kurulacaktır (Ortaylı, 1974:166). Belediyeler pek çok göreve sahip olsalar da mali sorunları ve kaynak yetersizlikleri nedeniyle bu hizmetleri hayata geçirememişlerdir.

1876 Kanuni Esasi ile birlikte, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri getirilmiştir. “Tefriki vezaif” ademi merkeziyet olarak vurgulanmıştır. Sadece iller için öngörülen yerinden yönetim tasarısı meclisin tatile girmesi sebebiyle yasalaşamamıştır. Kanuni Esasi'nin 112. maddesi Belediye İdaresi'ni bir yönetim birimi olarak kanunla güvence altına almıştır (Yayla, 1985:42). Belediyelerle ilgili ilk kanun da Osmanlı Mebusan Meclisi'nin açılmasıyla kabul edilmiştir. Bu kanun, İstanbul için Darsaadet Kanunu, diğer iller içinse Vilayetler Belediye Kanunu'dur (Toprak, 2006:80). Gizli oy, açık sayım esasları belirlenmiştir. Yalnız seçilme yeterliliği için belli miktarda vergi ödeme şartı getirilerek kısıtlama getirilmiştir. Darsaadet Belediye Kanunu'na

göre, şehremininin yanında şehir meclisi üyeleri de padişah tarafından atanmaktaydı. 1876 Vilayet Belediye Kanunu'na göre de Şehremaneti'nin üç organı bulunmaktaydı. Bu kanuna göre Belediye Başkanları, hükümet tarafından, meclis içinden seçilmekteydi. Belediyelere ilk defa bu yasayla kamulaştırma yetkisi tanınmıştır (Ortaylı, 1974:187).

Köklü bir geçmişe sahip olmayan yerel birimlerin yönetimi konusundaki deneyimsizlik ve mali kaynaklardaki yetersizlik, yerel yönetimleri istenilen düzeye taşımamıştır.

II. Meşrutiyet Dönemi'nin en önemli özelliği belediyeleri özerkleştirme çalışmalarına gidilmesidir. Fakat o zamanki ülke koşullarının elverişsizliğinden ötürü, devletin başında bulunan İttihatçılar, ülkenin bütünlüğünü bozar düşüncesiyle, özerkleşme fikrini hoş karşılamamışlardır. Bu nedenle Darsaadet kanununda yer alan belediye daireleri kaldırılmış ve bunların yerine şube kurularak başlarına merkezi hükümetin atadığı memurlar getirilmiştir. Şehremaneti teşkilatında belediye meclisi kaldırılmış, belediye encümeni kurulmuştur.

Tanzimat sonrası yapılan yerel yönetim çalışmaları daha zayıftır ve merkezi idarenin güçlendirilmesine ağırlık verilmiştir. Kanuni Esasi'nin 108. maddesinde yer alan "tevsii mezuniyet ilkesi" ile merkezin taşradaki memurlarına merkezi yönetim adına karar alma yetkisi, yani yetki genişliği tanınmıştır. Ademi merkeziyet anlayışı benimsenmiştir.

13 Mart 1913 tarihinde yürürlüğe konulan İdarei Umumiye-i Vilayat Kanunu ile vilayetlerin ayrı bir tüzel kişiliğinin olması, ayrı mal varlığına sahip olması gibi ilkeler kabul edilmiştir (Onar, 1966:710). Meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç organı bulunan İl Özel İdareleri'nde yetki paylaşımı, bu üç organ arsında gerçekleştirilmiştir. Özel İdareleri hakkında yapılan ve günümüze kadar uygulanan kanunlara yönelik ilk temel düzenleme, 1913 yılında yapılan düzenlemedir. Bu kanun, yürürlüğe "geçici" olarak konulmuş fakat 74 yıl uygulanmıştır (Parlak, 2005:180). Ayrıca 1987 yılında çıkarılacak

olan İl Özel İdaresi Kanunu'nun da temel çerçevesini oluşturmuştur. Vilayat Kanunu, dönemin koşulları ve zorlu şartlarına rağmen, vilayetlere çok geniş yetkiler tanınması nedeniyle, önem arz etmektedir.

Cumhuriyet dönemine kadar yapılan düzenlemeler yerel yönetimleri çok fazla geliştirmemiş ve yapılan düzenlemeler merkezi idareyi ön planda tutmuştur. Merkeziyetçi anlayışın egemen olduğu bu dönemde yerel yönetimler etkili birimler değildir.

1.3. CUMHURİYET DÖNEMİ YEREL YÖNETİMLERİ

Cumhuriyet'in ilanıyla yerel yönetimler; siyasal kurum olmanın ötesinde kamu hizmetlerini halka sunma görevini de üstlenmişlerdir. Merkezi denetimin ağırlığını koruduğu belediyecilik anlayışı, yerel düzeydeki girişimci birimleri daraltmaya çalışmıştır. Çok partili döneme geçişle birlikte girişimci birimler olan esnaf ve küçük yerel üreticilerin etkinliği tekrar artmaya başlamıştır. Cumhuriyet dönemi gelişmelerini aşağıda belirteceğimiz anayasal başlıklarla daha açık bir biçimde inceleyeceğiz.

1.3.1. 1921 Anayasası Dönemi

1921 Anayasası Türk yerel yönetimlerini il, ilçe ve bucak olarak üçe ayırmış; illerin ve bucakların tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olduğunu belirtmiştir. Yürütme görevi il meclislerine verilmiştir. Meclislerin, kendi içinden seçilecek bir başkan ve şube yöneticilerinden oluşan yürütme heyeti olmak üzere iki organı bulunmaktadır. Yerel yetkiler meclislere bırakılmış ve devletin temsilcisi olan vali genel devlet işleriyle görevlendirilmiştir. Ortaylı bu durumu, Türkiye'de yerel yönetimlerin demokratikleşmesi açısından çok önemli bir durum olarak ifade etmiştir ve demokrasiye yönelik önemli bir adımdır (Ortaylı, 1985: 207- 208).

İlçelerin tüzel kişiliği bulunmamakta ve yönetimi valinin emri altındaki kaymakamlarca yerine getirilmektedir. Kaymakamlar TBMM tarafından atanmaktadır. Meclisler kendi başkanlarını seçebilme özgürlüğüne sahiptirler. 1921 Anayasası'nda icrai karar alma yetkisine sahip yerel yönetimlere ilişkin hükümler uygulanmamıştır. Bunun sebebi bölgecilik ve bölünme gibi kaygılardır (Gözübüyük, 1987:7). 1921 Anayasası, özerklik bakımından, diğer anayasalarla kıyaslandığında, en önemli anayasadır.

1.3.2. 1924 Anayasası Dönemi

Cumhuriyetin ilan edilmesine ve organların oluşturulmasına rağmen, olağanüstü dönemde çıkarılan 1921 Anayasası, devlet gereksinmelerine cevap vermemiştir. 1924 Anayasası bunun üzerine, İkinci TBMM tarafından, bazı değişikliklere uğratılarak çıkartılmıştır.

1921 Anayasası'nda yerel yönetimlere tanınan özerklik anlayışı, 1924 anayasası tarafından benimsenmemiş ve illerin, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine dayanılarak yönetilmesini yeterli bulmuştur. Bu anayasayla ilk defa belediye ve köylere de tüzel kişilik tanınmıştır. İlçe ve bucakların ise tüzel kişiliği yoktur. İl Özel İdareleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati'ne uygun olarak varlıklarını sürdürmüştür (DPT, 1991: 9).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir görev ayrımı yapılmamış ve merkezi yönetimin daha rahat hareket etmesi sağlanmıştır. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler yönünden illere, ilçelere ve bucaklara bölünmüştür (madde 89).

Ankara'nın başkent olmasıyla birlikte Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmıştır. Ankara Şehremaneti Kanunu ile seçmen olma ve aday olabilmek için önceden var olan vergi ödeme ve malvarlığı gibi engeller

kaldırılmıştır. Şehremininin merkezi hükümet tarafından atanmasına devam edilmiştir. Belediye meclisi, seçimle işbaşına gelen üyelere oluşmaktadır.

1924 yılında çıkarılan köy kanunu, Cumhuriyet yılında yerel yönetimlerle ilgili çıkan ilk kanundur. Demokratik yönetim açısından iyi kurgulanmış, çıkarıldığı döneme göre ileri bir kanundur (Ulusoy ve Akdemir, s:158). Fakat kanun, köy yönetimine verilen hizmetleri yapacak yeterli örgüt, araç-gereç ve mali kaynaktan yoksundur.

Kentlerle ilgili önemli bir düzenleme de 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı “Belediye Yasası”dır. 1580 sayılı yasa tek parti döneminde kabul edildiğinden, belediyeler merkezi yönetimin sıkı denetimi altındadır (Adıgüzel, 2008:413). Bu kanunla kentler, çağdaş kentlere uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Belediye meclisi üyeleri seçimle işbaşına gelirken, belediye başkanı atamayla göreve gelmekteydi. Ankara ve İstanbul Belediye başkanları, kentlerin valiliğini de yapmaktaydılar. 1933 yılında Belediyeler Bankası kurulmuştur. Gene bu yıllarda Umumi Hıfzısıhha yasası çıkarılmıştır. Belediyelerin kent planlarını kendilerinin yapmasını öngörecektir yasa da gene bu dönemde çıkarılmıştır.

1930-1940’lı dönem İl Özel idarelerine ağırlık verildiği, 1946–1960 dönemi ise belediyecilik anlayışının ön plana çıktığı dönemler olmuştur (Güler, 2006:219).

1.3.3. 1961 Anayasası Dönemi

1960’lı dönemler yerel yönetimlerde demokratikleşme adımlarının atıldığı dönemdir. 1961 Anayasası ademi merkeziyet anlayışını benimsemiştir (Onar, 1966:819). 1961 Anayasası’nın özgürlükçü anlayışı yerel yönetimlerin yapılandırılmasında da etkili olmuştur. 1961 Anayasası’nın 116. maddesi yerel yönetimlerle ilgilidir (Karışık ve Sezer, 2006:17).

Üç çeşit yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler 116. madde de belirtilmiştir (Keleş, 2000:275). Bu üç birimin tüzel kişiliği vardır ancak bucaklara tüzel kişilik tanınmamıştır. Anayasada idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ifade edilmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu'nda da bu anlamda değişiklik olmuştur. 1961 Anayasası'nda idare, merkezi yönetim ve yerel yönetimler şeklinde tasarlanmıştır.

Bu dönemde merkezi yönetim teşkilatı tarafından MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) hazırlanmıştır. Projenin amacı merkezi hükümet ile halk arasında bir köprü kurarak, hizmetlerin halka sunulmasını sağlamaktır. 1580 sayılı Kanun'un 307.maddesinde değişiklik yapılarak Belediye Başkanı'nın halk tarafından seçileceği belirtilmiştir. Belediye Başkanı belediyelerin yürütme değil karar organıdır.

1961 Anayasası'nda, Büyükşehir yönetimlerinin oluşturulmasıyla ilgili açık bir ifade bulunmamaktadır. Bu dönemde belediye birlikleri kurulmuştur. 1970'li yıllarda yerel yönetimler üzerindeki ağır denetim sorgulanmaya başlanmıştır.

1.3.4. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili iki madde bulunmaktadır. Bunlar; 123. ve 127. maddeleridir. 123. maddenin birinci fıkrası; "idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu" nu ifade etmiştir. İkinci fıkra ise "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ifadesi yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi bütün metniyle yerel yönetimlerle ilgilidir.

127. madde de yerel yönetimler şöyle tanımlanmıştır: İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir".

1982 Anayasası' nın 127. maddesinde yer alan İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy yerel yönetimlerine kanunla tüzel kişilik tanınmıştır. Yerel yönetimler tüzel kişiliği gereği merkezi yönetimden ayrı tutulmuştur.

Yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olmadan, idari vesayet denetimi çerçevesinde faaliyet göstermektedirler. Yerel yönetimlerin temsil edilebilme hakları bulunmaktadır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler tanımlanırken "karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" denilmektedir. 127. madde de "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimleri getirilebilir" ibaresine yer verilerek, büyükşehir belediyelerinin kurulmasına olanak sağlanmıştır. 1982 Anayasası'nın seçim dönemleri dört yıl yerine beş yıla çıkarılmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurabilmelerini Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlamıştır.

Askeri müdahalenin gerçekleştiği 12 Eylül sonrasında yapılan seçimlerde iktidara gelen ANAP, hem yerel hem de ulusal idarenin başına geçmiştir. Hızlı bir kentleşme sürecinin yaşandığı 1984 yılında, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Adıgüzel, 2008:414). Anakentlerde çift kademeli yönetim sistemine geçilmiştir. ANAP'la gelen liberal yönetim anlayışı, ileriki dönemlerde neo- liberal yerel yönetim anlayışına dönüşecektir (Adıgüzel, 2008:414). 1984'de Gecekondu ve İmar Affı Kanunu, 1985'te de Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır. Çok partili dönemde belediyeler ve diğer yerel yönetimler, halka en yakın hizmeti sunan birimler olmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI REFORM ÇALIŞMALARI VE KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

2.1. 1980 SONRASI REFORM ÇALIŞMALARI

2.1.1. KAYA

KAYA, DPT'nin Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarına rehber olması amacıyla TODAİE tarafından hazırlanan bir projedir (KAYA, 1991:1). Amaç; merkezi idarenin hantal yapısını değiştirerek, daha etkin ve verimli hizmetin sunulabilmesi için yerel yönetimlerin geliştirilmesini sağlamak; yerel yönetimleri, yeniliklere açık hale getirmek ve bunların içerisindeki aksaklıkların tespit edilip giderilmesini sağlamaktır.

Kamu yönetimi araştırmasının temel hedefi, kaynakları bakımından güçlü; demokratik, saydam, merkezi yönetimin hukuka uygunluk denetimine bağlı, ülkenin yönetim sistemiyle bütünleşen bir yerel yönetim modeli oluşturmaktır.

Bu temel hedefleri gerçekleştirmek için araştırma grubu ilk olarak, kırsal kesimin yönetimi üzerinde durmuştur. Bu amaca da il özel idareleri güçlendirilerek başlanılmış ama ondan önce halka daha yakın hizmet sunan demokratik nitelikli bir yerel yönetim birimi oluşturulması hedeflenmiştir. Nüfus sınırının altındaki köylerin, belediye statüsüne kavuşturulmasının; Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapısına uygun olacağını savunmuştur (KAYA, 1991: 4).

Kentsel yerel yönetimlerle ilgili yapılan araştırmalar uygulanan modelin geçerli olduğu kanısındadır. Büyükşehir Belediyelerinin ve öteki belediyelerin etkin ve verimli çalışması, denetiminin sağlanması ve halkın katılımı gerekmektedir.

Büyük kentlerde mahallelerin, yetki ve işlev açısından güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

Kaya Raporu' na göre Türkiye'de yerel yönetimlerin genel özellikleri şu şekildedir:

- Ülkemizde yerel yönetimler kendi koşullarımızdan doğan yapılar değildir. Yerel yönetim geleneği de çok eskilere dayanmaz. Belediyelerin temeli 19 yy' da İstanbul Beyoğlu ve Galata yöresinde kurulmuştur ve 6. Beyoğlu Belediye Dairesidir. Cumhuriyet Döneminde Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan belediye sayısı 389'dur. Belediyelerin temel yasası da 1930 yılında kabul edilmiştir.
- Köy Kanunu 1924 yılında 442 sayılı yasa ile kabul edilen kanundur ve hala yürürlüktedir.
- İl özel idarelerinin kuruluş kanunu 1913 yılında kabul edilmiştir (KAYA, 1991: 2).

Yerel yönetimlerin temel sorunları rapora göre şu şekildedir:

- Tam demokratik kurumlar değildir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin katı denetimi altındadır (katı vesayet denetimi söz konusudur.). Bu da merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini kısıtlaması anlamına gelmektedir. Halkın katılım olanakları sınırlıdır. Halk denetimi yetersizdir.
- Saydamlık ilkesi tam olarak benimsenmemiştir. Bunun anlamı, yerel yönetimlerin faaliyetlerini halka doğrudan aktaramaması ve halkında bu konuda yeterli bilgiye sahip olmamasıdır.
- Türkiye'de yerel yönetimlerin yetki alanı, merkezi idarenin güçlü konumu nedeniyle dardır. Bu nedenle görevler arasındaki bölüşümün yeniden yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin demokratik ve güçlü olabilmesi için, üstlendikleri hizmetler ile ilgili tercih yapma ve uygulama yetkisine öncelikle kendisinin sahip olması gerekmektedir.

- Merkezi yönetime bağımlı kalmalarının önemli sebebi de yeterli akçal kaynaklara sahip olamamalarıdır. Yerel yönetimlere kendi kaynaklarını yaratma yetkisi verilmelidir.
- 1980'li yıllarda uygulanmaya başlanan Büyükşehir Belediye modeli, yerel yönetimler için isabetli bir adımdır (KAYA, 1991:5). Fakat Büyükşehir belediyesi içinde örgütlenen ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki eşgüdümün sorunsuz sağlanması için, bu belediyelerin yeniden yapılandırılması gerekmektedir.
- Belediyelerde çağdaş yönetim tekniklerine uyulmamaktadır, bundan sonra yapılacak çalışmalarda buna dikkat edilmelidir.
- Yerel yönetimlerde özellikle kırsal alanlarda yönetim boşluğu bulunmaktadır. Yönetim boşluğundan kasıt; birçok yerel yönetim birimlerinde hizmetlerin sahipsiz kalması ve yapılmamasıdır. Bunun nedenleri şu şekildedir;
- Kalkınma planlarında görevlerin dengeli dağıtılmaması,
- Kanunda belirtilen hizmetlerin gene kanunda görevlendirilmiş yerel yönetim birimleri tarafından -yeterli kaynakları olmadığı için- icra edilememesi,
- Kanunda, herhangi bir hizmet için sorumlu tutulan yerel yönetim biriminin, görevini yerine getirememesi durumunda, başka bir birimin bu görev için yetkilendirilmemesidir.

Bunun için kanunlarda ve kalkınma planlarında görev ve hizmetlerin yeniden düzenlenmesi ve etkin dağılımının sağlanması gerekmektedir.

- Ülkemizde 1980-1985 yılları arasında kırdan kente hızlı bir nüfus göçü olmuştur (KAYA, 1991:12). Bu göç şehirlere birtakım sorunlar getirmiştir. Alt yapı sorunları bunların başında gelmektedir. Konut, eğitim, sağlık, yol, kanalizasyon, çevre (park-bahçe vs.), su gibi hizmetler, artan nüfusa yetersiz gelmekte ve hizmette aksaklıklar yaşanmaktadır (KAYA, 1991: 12).

Kentlerde yaşanan zorlukları gidermek için devlet buraya yoğunlaşmakta, kaynak transferi ve yatırım yapmaktadır. Kırsal kesime yapılacak hizmetler de bu sebeple ikinci plana atılmaktadır.

Şehirler ve köyler arasındaki yaşam farklılıklarının en temel sebebi kamu hizmetlerinin bu farkı azaltmada ki temel rolünü önemsememek, sosyal dengeleme aracı olarak kullanmamak ve sorunu büyültmektir (KAYA, 1991:13). Köylüye kendi ortamında iyi yaşam alanı sağlayacak bir kamu politikası uygulanırsa, bulunduğu yeri terk etmemesi sağlanabilir.

Anayasamızın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetimler de idari yapının bir parçasıdır. Bu bütünlük bozulmadan yerel yönetimlerde değişiklikler yapılabilir. Anayasamız “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlar” demiştir. Fakat uygulama bu şekilde değildir.

Hükümet programları, kalkınma planları ve uluslararası anlaşmalarda yerel yönetimlerle ilgili olarak; yerinden yönetime ağırlık verilmesi, yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve gelirlerinin artırılması ve reform yapılmasının üstünde durulmuştur (KAYA,1991:44-45). İl özel idarelerinin yeniden teşkilatlandırılması yapılması gerekenler arasındadır.

Uluslararası bir belge olan Avrupa Yerel yönetimler Özerklik şartı; özerk yerel yönetimlerin korunması, yeniden yapılandırılması ve demokratik olması için yerel yönetimler hakkında temel ilkeler yayınlamıştır. 15 Ekim 1985 tarihinde üye devletlerin imzasına açılan bu şartnameyi, ülkemiz 21 Kasım 1988 yılında kabul etmiştir (KAYA, 1991:48). Ülkemizin kabul ettiği ilkeler ve ülkemizdeki uygulama biçimi hakkındaki değerlendirmelere ileriki başlıklarda yer verilecektir.

KAYA Raporu’ nda merkezi yönetimin sakıncalarından ve yerinden yönetimin yararlarından bahsedilmiştir. Bunlardan kısaca bahsedecek olursak; Demokrasi bilinci; ilk olarak yerel yönetimlerde halkın oy kullanması veya seçmen olması süreci ile başladığından, yerel yönetimler demokrasi

okulu olarak adlandırılmaktadır. Yerel demokrasi ve siyaset vatandaşların hayatlarını doğrudan etkilediği için çok önemli kavramlardır. Çünkü bireyler yerel yönetimlerden direk hizmet almakta, bu hizmetlerin kalitesi onların yaşam standardını doğrudan etkilemektedir. Bundan dolayı günümüzde bireyler yerel yönetim mekanizmalarında doğrudan söz sahibi olmak istemektedirler. Yerel yönetimlerin, aldıkları kararlarda vatandaşların görüşünün alınması, talepleri doğrultusunda hareket edilmesi önemsenmektedir.

Yerel yönetimlere verilen yetkilerin artışına paralel olarak, yerel halkın siyasal bilinçleri ve katılım duyguları da artmaktadır.

Halkın yerel meclisler üzerindeki denetimini artırmaktadır. Yerel meclislerin üyeleri yöre halkına daha yakın ve iç içedir. Haksız kararlara karşı kamuoyunun tepkisi, yerel düzeyde daha da mümkündür (KAYA, 1991:57).

Politik faaliyetlerin tümünün merkezde toplanmasını engelleyerek, hizmetlerin daha hızlı ve verimli yapılmasına olanak sağlamaktadır. Kırtasiyecilikte bu şekilde azalacaktır.

Merkezden belirlenecek olan yönetim kuralları yerel yönetimler tarafından uygulanacağından, hem yerel ihtiyaçları karşılayacak hem de bölgenin ekonomik ve kültürel koşullarına uygun olarak yeni kurallar devreye girebilecektir (KAYA, 1991: 57).

Yerel yönetimlerin demokratik esaslara göre örgütlenmesi ve denetime açık olması sebebiyle kaynak kullanımında hata yapma olasılığı merkezi yönetime göre daha düşüktür (KAYA, 1991: 60).

2.1.2. TÜSİAD'ın Çalışmaları

TÜSİAD 1971 yılında, Anayasamıza ve Dernekler Kanunu'na uygun olarak, sanayici ve iş adamları tarafından kurulmuştur. TÜSİAD; Atatürk

ilkelerine ve Atatürk'ün çağdaş medeniyet hedeflerine bağlı olarak, toplumun gelişmesine, sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine katkıda bulunmaktadır¹.

TÜSİAD Türkiye' de liberal ekonominin yerleşmesine, ülkenin beşeri ve doğal kaynaklarının teknolojiyle desteklenerek daha etkin ve verimli kullanılmasına ve bu şekilde kalitenin artırılarak rekabet ortamının sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Yaptığı faaliyetleri kamuoyuna bildirerek, halkın görüşlerinin alınmasını sağlar ve saydamlık ilkesi gereği tartışma platformu oluşturur.

TÜSİAD'ın kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması yönündeki temel kanısı “iyi yönetişimin” esas alınmasıdır. Kamu yönetimi reformunu oluşturabilmek için halkın, özel kesimin, sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanmalıdır. Bunu da ilk olarak yerelde başlatmak gerektiğinden, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın önemli bir kolunu oluşturan yerel yönetim reformunun yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimleri geliştirmek için son yıllarda bazı çalışmalar yapılmasına ve merkezi yönetimin birtakım yetkilerini yerel yönetimlere devretmesine karşın, yönetimde merkeziyetçi yaklaşım daha ağır basmaktadır. Yerel yönetimler ile merkezi idarenin işbirliği yaparak kurumsal kapasitelerini artıracak faaliyetlerde bulunması, sundukları hizmetin etkin ve verimli olması, karar alma süreçlerinde yönetişim anlayışı ile hareket edilmesi gibi temeller üzerinde şekillenen bir yerel yönetim reformunun yapılması amaçlanmaktadır².

TÜSİAD' ın 1997'de yayınlandığı ve “Yerel Yönetimler Yasa Taslağı” “Ombudsman(Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” ve Dernekler Kanunu Taslağı” başlıklarını taşıyan beş çalışması bulunmaktadır. Bunların içeriğinin tartışılabilmesi için raporlar; ilgili kurum, kuruluş ve kişilere gönderilmiş, paneller düzenlenmiştir (TÜSİAD, 1997:11).

¹ <http://www.tusiad.org/tusiad/tusiadin-vizyonu/>

² <http://www.tusiad.org/temel-konular/demokratik-standartlar/kamu-yonetimi/>

TÜSİAD' ın bu taslağı hazırlamasındaki amaç merkezi yönetimin taşra kuruluşları ile bugünkü yerel yönetimlerin, çağın gereklerine uygun değişimlere açık olması ve geliştirilmesidir (Bkz: Dr. Selçuk Yalçındağ).

Yerel Yönetimlerin tüm yetkilerinin merkezi idare tarafından gerçekleştirildiğini düşünen Recep Yazıcıoğlu' na göre yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, iktidardakilerin kendilerinde toplanan idari, siyasi ve ekonomik yetkileri yerel yönetimlere devretmesiyle mümkündür. Fakat Türkiye'de iktidarda olmak merkezde toplanan tüm yetkilere (idari, siyasi, ekonomik vs.) el koymak anlamına geldiğinden bu anlayışın bir an önce değiştirilmesi gerekmektedir (TÜSİAD, 1997:21).

2.1.3. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve Özerklik Şartının Ülkemizde Uygulanışı

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartındaki tanımına göre yerel yönetimler: “Kamu görevlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında, yasaların çizdiği çerçeve içinde, halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetim hakkı ve yeteneğidir” (Keleş, 2009:15).

Halk yönetim hakkını, kendisinin seçtiği meclisler eliyle kullanmaktadır. Kamusal hizmetler halka en yakın yönetim tarafından yani yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir.

Özerk yerel yönetimler kendi iç yönetsel örgütlenmelerini kendi başına özgürce yapabilecekleri gibi, seçimle ve atanarak iş başına gelmiş görevlilerin çalışma koşulları, görevlerini hakkıyla yerine getirmeye yeterli düzeyde olmak zorundadır.

Özerklik Şartı; yerindelik denetimini reddederek, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin sadece hukuka uygunluk yönünden kullanılmasını öngörmektedir. Merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetimleri baskı altına almamalıdır (Orantılık ilkesini benimsemelidir).

Yerel yönetimler, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalıdır. Bu özerkliğin koşuludur. Merkezi yönetim mali yardım yollarını kullanırken yerel yönetimlerin siyasal hareket özgürlüklerini kısıtlamamalıdır.

Yerel yönetimlerin ülke içinde ve dışındaki yerel yönetimlerle birlik ve dernek kurması Şartta yer alan konulardan biridir. Örneğin, Türk Belediyelerinden birçoğu, “Dünya Birleşik Kentler ve Yerel Yönetimler Örgütü” ne üye olmuşlardır (Keleş, 2009:16). Yerel yönetimlere, haklarını koruyabilmeleri için, serbestçe yargı yollarına başvurma hakkı tanınmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ülkemizdeki uygulamalarından bahsedecek olursak;

Türkiye, Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartını 1988 yılında imzalamış, 1992 yılında 3723 sayılı yasa ile de onaylamıştır.

“Özerk yerel yönetim ilkesi ülke anayasalarında ve mümkün olduğu hallerde anayasalarda göz önünde bulundurulacaktır” (mad.2).

Anayasamızda özerk yerel yönetim ilkesine genel ifadelerle değinilmiştir. Uygulama aşaması ise çok farklı bir biçimde olmuştur. Anayasamız yerel yönetim sistemimizi, Avrupa yerel yönetimleriyle uyumlu hale getirememiştir.

Türkiye, bu şartnamedeki bazı konuları hukuken kendisine bağlı hale getirmek istememiştir. Bunlardan bazıları şu şekildedir: Yerel yönetimlerin, kendilerini ilgilendiren konuların karara bağlanmasında, görüşlerinin alınması zorunluluğudur (madde 4, fıkra 6) (Keleş, 2009:17). Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerini kendi eliyle özgürce yapmaları, Türkiye tarafından uygun bulunmayan bir diğer unsurdur. Örneğin belediye kadroları, merkezde kararlaştırılmakta, her türlü değişiklikler merkezin karmaşık bürokrasisi içinde çözümlendirilmektedir fakat bu işlem uzun zaman almaktadır (madde 6, fıkra 1).

Üçüncü olarak seçimle işbaşına gelen meclis üyeleri ya da başkanın, şartnamede yer alan görevleriyle uyuşmayacak maddelerine Türkiye'nin çekimser tavrıdır.

Sekizinci madde de yer alan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin, denetim için öngörülen amaca uygun olması bir diğer konudur. Merkezi idare yerel yönetimler üzerinde güçlü vesayet yetkisine sahiptir. Hukuka uygunluk denetimi yok denecek kadar azdır. İl özel idaresi merkezi yönetim karşısında boyun eğmektedir. Yerel meclislerin aldığı kararların onayı merkezi yönetime aittir (Kaya, 1991: 50).

En önemli çekinceler, akçal konularla ilgili olanlardır. Gelir konularındaki düzenlemeler için yerel yönetimlere danışılması istenilmemiştir. Akçalı kaynaklar ülkemizde yalnız merkezi idarenin kullanımına ayrıldığı için hizmetlerde merkezi idare tarafından yürütülür hale gelmiştir. Yani vatandaşa en yakın olan yerlerde değil, hükümetin merkezi olan Ankara'dan hizmetler yürütülmektedir. Bu da hizmette etkinliği engellemektedir.

Yerel yönetimlerin ulusal derneklere üye olma şartı da kabul edilmemiştir (madde 10, fıkra 2). Türkiye 1173, 3335 ve 5355 (2005) sayılı yasalar gereği, yabancı ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapma hakkına sahip kılınmıştır. Fakat Türkiye bu maddeye de çekince koymuştur.

Türkiye'nin çekince koyduğu bir diğer madde de yerel yönetimlerin haklarının korunması amacıyla yargı yoluna başvurmasıdır.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile bugünkü yerel yönetimlerimiz arasında çelişki vardır. Demokrasimiz sağlıklı bir biçimde işlememektedir.

Ülkemizde yerel yönetimler merkezi yönetimin ağır vesayeti altında, yetki ve görevleri kısıtlanmış haldedir. Yerinden yönetim anlayışının benimsenmediği ülkemizde halk egemenliği sözde kalmaktadır. Egemenlik merkezi yönetimi elinde bulunduran siyasilerin elindedir. Bu nedenle

demokrasi rayına oturmamıştır. Yerel yönetimler geliştirilmeden demokrasi gelişmeyecektir.

2.2. KÜRESELLEŞMENİN KAMU YÖNETİMİNE KATTIĞI YENİ KAVRAMLAR VE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

2.2.1. Küreselleşme

Küreselleşme yeni bir olgu değildir. Belki insanlık tarihi kadar eskidir. Bu kavram 1980'lere doğru özellikle ABD bilim çevrelerince yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır (Ökmen, 2005:540).

Bu sürecin sosyal, ekonomik ve siyasal hayattaki temelleri İkinci Dünya Savaşı sonrası atılmıştır. Küreselleşme, kapitalizmin yarattığı yeni sermaye birikiminin, dünyanın en ücra köşesine yayılması sürecini ifade etmektedir. 1980'lerin sonunda doğu bloğunun çökmesinden sonraki dönemde, ABD önderliğindeki gelişmiş ülkelerin "Yeni Dünya Düzeni" anlayışını, azgelişmiş ülkelere dayatmalarıyla yeni bir evreye girmiştir (Peker, 1996:43). Küreselleşmenin tek bir tanımı yoktur. Farklı disiplinler ve amaçlarla açıklanabilmektedir.

Küreselleşme; sermaye, meta ve enformasyon akışının yerel mekânın ve ulusal sınırların ötesine geçerek, dünya düzeyinde işlemlerini ifade etmektedir (Çadircı,2006:18). Sermaye, ulus-devlet sınırlarını aşarak dünyayı tek bir mekân olarak algılamaya başlamıştır. Küreselleşme ve sermayenin yayılımı, ulus ötesi bir nitelik taşımasına rağmen, sürecin işleyişinde odak noktalarını büyük kentler oluşturmaktadır (Çadircı, 2006:19).

OECD'nin küreselleşme üzerine yaptığı tanım 3 madde de açıklanmıştır (Bağçe, 1999: 9). Bunlar;

- 1)Yeni güçlü aktörlerin piyasaya girişi (ulus aşırı şirketler gibi),

2)İletişim ve enformasyon ağındaki hızlı gelişmeler,

3) Birçok ülkede regülasyon politikalarının benimsenmesidir.

Sanayi öncesi topluma doğru yaşanan süreçte, siyasal, ideolojik ve yönetsel yapılanmaların önemli bir yanını küreselleşme üzerine yapılan tartışmalar oluşturmaktadır. Küreselleşme sanayi devriminin sona ermesi, sınıfsız bir topluma gidişin basamağıdır (Ökmen,2005:543). Cangir'e göre küreselleşme: Ülkelerin ekonomik, kültürel ve siyasal yönden birbirlerine bağlanması, sınırların kaldırılarak ulus aşırı bir sisteme geçilmesi olarak tanımlanmaktadır (Cangir, 2001: 205).

Küreselleşme, devlet ve uluslar arası sistemler üzerinde önemli etkilere sahiptir. Devletlerin yapılarında ve faaliyetlerinde ciddi ölçüde değişimlere neden olmaktadır. Ulus devlet etkisini yitirmeye başlamış, yerelleşme eğilimleri ve bu bağlamda ortaya çıkan dinamikler önem kazanmıştır (Ökmen, 2005: 547).

Küreselleşmenin kamu yönetimi için anlamları çeşitlidir. Uluslararasılaşma anlamında küreselleşme; uluslar arası, ticari, politik ve teknolojik ilişkilerin kıtalar arasında yayılmasını ifade eder. Sınırların aşılması anlamında küreselleşme; serbest piyasa ekonomisine açık olma, ekonomide ticari kısıtlamaların sona ermesine, devlet müdahalelerinin kalkmasına ve kapitalist yönetim kültürüne işaret eder. İdeoloji olarak küreselleşme ise; liberal demokrasi tarafından desteklenen, bireycilik, özgürlük gibi değerlere dayanan ideolojidir.

Küreselleşme, devlet yönetimlerini küçük birimlere ayırmakta ve bu birimleri yetkilendirmektedir. Onlara verilen bu yetkilerden ötürü, devlet sınırlandırılmaktadır. Yani devlet yetkilerini kendi içindeki küçük özerk birimlere devretmektedir ve bunlardan en önemli olanı yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler küreselleşme süreciyle birlikte birtakım niteliklerle donatılmakta, yetkileri artmakta ve değişime açık birimler haline gelmektedir.

Yönetişim, yerel siyaset, bölgeselleşme gibi küreselleşmeyle önem kazanan kavramlar oluşmuştur.

2.2.2. Yerel Demokrasi- Yerel Siyaset-Yerel Özerklik

Demokrasi kavramı, bürokrasi tarafından yönetilen halkın üstünlüğü, bireycilik, özgürlük, eşitlik gibi değerlere vurgu yapmaktadır. Fakat net bir tanımı yoktur. Literatürde demokrasi “çoğulculuk, temsil etme, katılım ve sözleşme gibi temel ilkeleri barındıran ve sivil toplumdan kesin çizgilerle ayrılan yönetim tarzı” olarak tanımlanmaktadır (Yıldırım, 1990:9).

Demokrasi, halkın yönetime katılmasını ve örgütlenmesini gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimler, yerel halkın kararlarının ve seçimlerinin önem kazandığı birimlerdir.

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve onların kendi seçtiği organlarca yönetilen, özerk yapıları olan yerel yönetimler; demokratik yapılanmanın temeli olarak adlandırılmaktadır.

Yerel yönetimlerde demokrasinin temelini komünler oluşturmaktadır. Komün; merkezi devlete karşı, serbestçe bir araya gelmiş grupların özerkliğinin, halkın halk tarafından mümkün en doğrudan yönetiminin, politik olduğu kadar bir toplumsal devriminde sembolüdür. Ne olursa olsun komünler, yerel demokrasinin temelini oluşturmakta ve demokrasi hücreleri olarak adlandırılmaktadır. Kentlerin özgürleşmesine de büyük katkıları olmuştur. Komünler 16. yy’dan sonra işlevlerini yitirmişlerdir. Merkezi devletin güçlenmesiyle, komünler devletin bir parçası olarak hizmet görmeye başlamışlardır. Günümüzün belediyecilik anlayışının gelişmesine katkıda bulunan komünler, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine önemli ölçüde kaynaklık etmiştir.

Demokratik yerel yönetimler için, yerel yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlere özerklik hakkı tanınmadıkça

demokratik yerel yönetimden ve yerel demokrasiden söz etmek mümkün değildir. Bunun için yerel yönetimler, kesin kararlar alabilmeli ve bu kararları alırken özgür olmalı, sorumluluklarını yerine getirirken ihtiyaç duyduğu kaynaklara sahip kılınmalı ve elde ettiği gelirleri serbestçe kullanabilmelidir. Yani yönetsel ve mali özerkliğe sahip olmalıdır.

Vatandaşlarına refah bir hayat sunan, aralarında karmaşık olmayan bir rol dağılımının olduğu demokratik kurumlarıyla gelişmiş ülkelere bakıldığında, çoğunda kişi başına milli gelirin asgari 20 bin dolar olduğu görülmektedir³. Gelir dağılımında adaletsizliğin yaşandığı ülkelerde yerel demokrasi de ulusal demokrasi de gelişmemiştir.

Yerel yönetim ve demokrasi ilişkisinin temelini seçim, katılma ve temsil oluşturmaktadır. Demokrasinin, seçim, denetim ve sorumluluk ilkelerinin yerel yönetimlerle hayata geçildiği ileri sürülmektedir. Temsilin koşulları, halkın özgürce ve periyodik aralıklarla temsilcisini seçmesi, temsilcilerin halka karşı duyarlı ve sorumlu olmasıdır. Yerel yönetimlerde temsilin en önemli özelliği; temsilciler ile halk arasındaki toplumsal uzaklığın az olması ve halk denetiminin etkili olmasıdır.

Siyasal katılım, politik süreçleri etkilemeyi amaçlayan bütün davranışları içerir. Siyasal yönetici kadroyu seçme ve onların davranışlarını etkilemeyi de, tanıma katmak gerekir. Yalnız sadece oy kullanmak katılım ve demokrasi için yeterli değildir. Yurttaşın her daim toplumu ilgilendiren ve yönlendiren kararlar alması gerekmektedir. Bu katılımı doğrudan sağlayan araçlar geliştirilmiştir. Bunlar; sivil toplum kuruluşları, anketler, halk toplantıları, forumlar, yurttaş girişimleri, sanal araçlar, gönüllülük, telefon, dilekçe gibi araçlardır

Yurdumuz da yerel yönetim seçimleri ikinci planda yer almakta ve ulusal siyasetin belirlediği seçimler olarak uygulanmaktadır (Çitçi, 1996:7). Yerel seçimlere katılım ulusal seçimlere katılımın altında kalmaktadır.

³ <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=2559>

Yurdumuzda da bu şekilde olan yerel seçimler, seçmenlerce çok önemsenmemekte, ikinci plana atılmaktadır. Aday-seçmen ilişkisinden ziyade, parti-seçmen ilişkisi, ön plana çıkan bir diğer noktadır. Bağımsız adaylara, genel seçimlerde ve yerel seçimlerde düşük oy verilmesi, bunun güzel bir kanıtıdır.

Özerklik; yerel halkın ihtiyaçlarını, merkezi idarenin baskısı altında kalmadan, kendi organları eliyle ve kendi kaynaklarıyla yerine getiren yönetim biçimidir. Burada amaç, merkezi yönetimin kamu hizmetlerini yerine getirmedeki hantallığını ve bürokrasinin sakıncalarını gidermektir.

Özerk kuruluşlar, serbestçe oluşturdukları karar organları aracılığıyla özgürce karar alabilmekte ve aldıkları kararları hiçbir baskı olmaksızın uygulayabilmektedirler⁴.

Sosyal Devlet anlayışının bir sonucu olarak devlet; daha fazla hizmet üretmek zorundadır. Bu görevin sadece merkezi idarelerce yerine getirilmesi mümkün değildir. İşte burada yerel yönetimler devreye girmektedir. Merkezi idare, görevlerinin bir bölümünü yerel yönetimlere devrederek hizmet üretimini daha etkin hale getirecektir. Yerel yönetimlerin bu hizmetleri verimli bir şekilde sunabilmesi için de özerk bir yapıya sahip olmalıdır. Zorunlu ihtiyaçların yerinde tespiti yerel özerkliğe sahip yerel yönetimlerle mümkün olmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerk yapıya kavuşturulmasından kasıt; ülkenin üniter yapısına uygun olması, federatif yapıya kaymasının engellenmesi ve özerkliğin, ülkenin yapısına uygunluğunun denetlenmesidir. Yerel özerklik bağımsızlık değildir. Aşırı merkezîyetçi yapının getirdiği sakıncaları gideren, kırtasiyeciliği, kaynak israfını önleyen, yasaların çizdiği sınırlar dâhilinde kamu yararı için çalışan yerel yönetimler için getirilmiş serbestliktir.

⁴ <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf>

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için; kesin karar alma yetkisine sahip olmalı ve merkezi idarenin baskısı altında karar alınmamalıdır. Organları seçimle iş başına gelmeli ve yürütme organları merkezi idareye karşı bağımsız olmalıdır. Yani merkezi idarenin yerel personel üzerinde atama, görevden alma, işten uzaklaştırma gibi emredici yükümlülüklerde bulunmaması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin yeterli akçal kaynaklara sahip olması ve öz kaynaklarını yaratma imkânının verilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimler merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. İdari vesayet denetiminin ülkemizdeki uygulandığı anayasamızın 127. maddesinde şöyle tanımlanmıştır: “Toplum yararının korunması, idarenin bütünlüğü ilkesinin ihlal edilmemesi, kamu hizmetlerinde tutarlılık ve birliğin sağlanması, mahalli ihtiyaçların karşılanması amaçlarına dayanmasıdır”. İdari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını oluşturduğu için, vesayet genel bir yetki olmayıp, hangi konularda nasıl uygulanacağı yasa ile açıkça düzenlenmelidir.

2.2.3. Yönetişim

Yönetişim yönetimde katılabilirlik, hesap verebilirlik, ulaşılabilirlik ve şeffaflık anlamına gelmektedir.

Kent konseyleri, yerel yönetimlerin çalışmalarında halkın katılımının ve denetiminin sağlanması için, en alt birimden en üst birime doğru örgütlenerek demokratik kitle örgütleri, temsilcileri ve uzmanlarının katılımıyla oluşan meclislerdir (Kaya ve Bentürk, 2007: 48).

1970’li yıllarda kendini hissettiren kapitalist bunalımın üstesinden gelebilmek için yeni bir düzen yaratıldı. Devlet de değişim sürecinin içine girerek yeniden yapılandırıldı. Sermaye birikimine engel teşkil eden ulus ölçekli refah devleti yerini yönetim modeline bırakmıştır.

Yönetişim modeline göre devlet reformunda öncelik gerektiren hususlar, devletin küresel rekabetçi piyasanın öngördüğü konular doğrultusunda biçimlenmektedir. Bu bağlamda çok uluslu şirketler kontrolünde DB, IMF, GATT' ın belirlediği kurallar ışığında uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki ağlar kurulmaktadır (Sözen, 2008: 315). Ülkenin kalkınmasında etkili olan, işbirliği içerisindeki aktörler; hükümetler, kurumlar, sivil toplum kuruluşları ve yerli-yabancı özel sektörlerdir (Sözen, 2008: 316).

Sivil toplum örgütlerinin kamu yönetimine katılımının sağlaması için ademi merkeziyet anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Yönetişimin sivil toplumdan maksadı, özel sektör ve girişimcilerdir.

Yerel Gündem 21 tarafından oluşturulan “Yönetişim” kavramı; katılımcı, ortaklıklara dayalı bir yönetimi ifade etmektedir. Bu Gündem 21'in olmazsa olmaz koşuludur. Klasik yönetim anlayışının karşıtı olarak kullanılmaktadır.

Bu kavram ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası (DB) tarafından bir Afrika araştırmasında kullanılmıştır. DB'nin tanımına göre yönetim; bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde iktidarın kullanılma şeklidir (Arap, 2008:291). Siyasal rejim biçimi, hükümetlerin politikalar oluşturma ve uygulama kapasiteleri, bu kavramın tamamlayıcıları olarak belirtilmiştir. UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) nin tanımına göre yönetim; ekonomik, siyasal ve yönetsel otoritenin, bir ülkenin tüm düzeydeki işlerinin yürütülmesi için kullanılmasıdır. Yurttaşların- grupların çıkarlarını ifade edebilecekleri, yasal haklarını kullanabilecekleri, sorumluluklarını yerine getirebilecekleri, farklılıklarını koruyabilecekleri süreçler ve kurumlardır.

Yönetişim, demokrasi ve katılımın temelinde yer alan bir yaklaşımdır. Fox ve Miller, bu görüşün savunucularıdır. Fox ve Miller, kamu yöneticilerinin yönetim sisteminde en önemli ve itici güçleri olduğunu vurgulamaktadır (Fox ve Miller, 1995: 157- 158).

Yönetişim; siyaset, sistem ve yönetim üçlüsünden oluşmaktadır. Devlet, sistem boyutunda klasik karar alma mekanizmalarını değiştirerek yeni aktörler eklemektedir. Siyasal alanda da yurttaşın yönetime her alanda katılımı sağlanarak meşruiyet sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Yönetsel alanda da denetime açık ve saydam bir yönetim hedeflenmiştir (Çukurçayır, 2005: 218).

Yönetişim, siyasal ve yargısal denetim dışında yeni bir denetim mekanizması olan sivil toplumu ortaya çıkarmıştır. Bağımsız karar alabilen, diğerleriyle de amaç ve yöntem birliği sağlayan sivil toplum kuruluşlarının devlet kurumlarıyla birlikte hareket etmesi vurgulanmıştır (Çukurçayır, 2005: 218). Sivil toplum kuruluşları hem yerel hem de küresel alanda etkinlikleri olan kuruluşlardır. Yönetişim bu bağlamda yerel ve küresel aktörlerin devletle birlikte ekonomik, sosyal ve siyasal kararlarda söz sahibi olmasıdır. Bireyin ve grupların siyasal ve toplumsal rolleri de yönetim tarafından belirlenmektedir. Yasal sınırlar içerisinde kalan bireyler sorumluluk üstlenen bir nitelik kazanmışlardır.

Doğrudan demokrasi modelini yansıtan yönetim, Türkiye’de ilk kez Habitat II İstanbul toplantısında ele alınmıştır (Arap, 2008:291). Sivil toplumun devletle ortak hareket etmesi de eylem planında yer almıştır. Habitat II, küresel bir bilinç oluşturmaya çalışarak, temsili demokrasi yerine katılımcı demokrasiyi savunmuş ve yerel yönetimlerin de bu anlayışla yenilenmesini amaç edinmiştir. Türkiye Ulusal Raporu’nda iyi yönetişimin özellikleri, demokrasi ve hukuk devleti gibi ana ilkeler çerçevesinde etkinlik, verimlilik, hukuk devleti, saydamlık, katılım, duyarlılık, hakçalık, hesap verebilirlik olarak belirtilmiştir⁵.

Yerel Yönetimler görevlerini yerine getirirken toplumun diğer aktörleriyle işbirliği içerisinde olmalıdır.

⁵ www.toki.gov.tr/habitat

Sosyal hizmetler; kadın, çocuk ve yaşlıların bakımı ve korunması, yoksul kişilerin ihtiyaçlarının giderilmesi, çevre ve sürdürülebilir kalkınma, sosyo-kültürel gelişim ve eğitim düzeyinin yükseltilmesi gibi alanlarda hizmetlerin kararlaştırılmasında ve sağlanmasında sivil toplumun rolleri giderek artmaktadır. Dolayısıyla yerel düzeyde kamu hizmetlerinin sunulmasında artık belediye tekel değildir. Belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörle birlikte hareket etmektedir. Bu şekilde belediyelerin hizmet sunma performansları da artmakta ve kent düzeyinde yerel ihtiyaçların karşılanabilirlik düzeyi yükselmektedir.

2.2.4. Bölgeselleşme

Bölge kavramı çok boyutlu ve sınırları zor çizilen bir kavramdır. Bölge kavramını tanımlarken kullanılan unsurlar; kültürel, coğrafi, kentsel ve yönetsel kavramlardır.

Yönetsel anlamda bölge, bir yerel yönetim birimi olarak algılanmaktadır yani fiziksel, işlevsel veya siyasal bir birimdir. Bölgeler; merkezi idare ile iller arasında bir kademe olabilecekleri gibi illerden daha geniş coğrafi birimler de olabilirler.

Bölgeselleşme kavramından bahsedecek olursak; ülkelerin ekonomik, kültürel v.s. pek çok alanda diğer ülkelerle ittifak yaptığı görülmektedir. Bunu da ya bütünleşme ya da bölgesel bloklaşma yoluna giderek yapmaktadırlar. Yasal çerçeve içerisinde ülkelerin birbirleriyle ekonomik ilişkilerini geliştirdikleri bu yapılar bölgeselleşme olarak adlandırılmaktadır. Bölgeselleşme kavramı entegrasyon kavramıyla da iç içe kullanılmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası bazı ülkelerin yaptığı GATT anlaşması ile ülkeler liberal ekonominin geliştirilmesini sağlamıştır (Şeniğne, 2007:15). Bölgeselleşme de aynı süreç içerisinde ülkelerin birbirleriyle bütünleştiği ekonomik birlikler şeklinde ikinci bir oluşum olarak ortaya çıkmaktadır.

Ülkeler eğer coğrafi açıdan birbirlerine yakınlarsa, kültürel yakınlık, ticaret, ulaşım, taşıma gibi faaliyetlerden kolay yararlanma avantajına sahiptirler. Bu bütünleşmelerin bazıları başarılı olmakta bazıları ise kuruluş aşamasını tamamlayamamaktadır. Hukuki alt yapıları da bu bütünleşmenin uzun süre ayakta durmasını engellemektedir. Birbiriyle iyi ticaret yapamayan ülkeler arasında yapılan bütünleşmeler, iyi getirisi olmamasından ötürü işe yaramamaktadır. Sadece ekonomik hayatın düzelmesi değil, toplumsal refahın ve düzenin sağlanması içinde bölgesel bütünleşmeye gidilmiştir.

Bölgeselleşmeyle birlikte bölgesel kalkınma araçları da ön plana çıkmıştır. Kalkınma; siyasi otoritelerin, ülkenin ekonomik ve kültürel açıdan geliştirilmesi için ürettiği politikalar olarak adlandırılmaktadır. Milli üretim faktörlerinin miktarlarının ve etkinliklerinin artırılması, sanayi kesiminin milli gelir ve ihracat içindeki payının artırılması, kişi başına düşen milli gelirin artırılması, kalkınma kavramının içerisinde yer almaktadır. Kalkınma gelişmiş ülkelerin değil az gelişmiş ülkelerin sorunudur. Kalkınma kişi başına düşen üretimin hızlı ve etkin bir şekilde artırılması olarak da adlandırılabilir. Verimin artırılması, insan gücünün doğal kaynakları ve insan kaynaklarını kullanarak beceriyi de artırması anlamına gelmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler için bölgesel bütünleşmenin başarısı, sanayi kesiminin birbirine yakınlığı ve büyüklüğüyle bağlıdır. Gelişmişlik düzeyleri farklı olan ülkelerin birbiriyle yaptığı sınır ticaretinin getirisi düşüktür. Askeri ve siyasi yakınlıkta bölgelerin gelişmesinde tamamlayıcı bir unsur olarak görülmektedir. Bölgeselleşen ülkelerin ekonomik yapılarının birbirine benzemesi de bölgeselleşmenin başarısını etkilemektedir. Bu nedenle entegrasyon içine girecek ülkelerin ekonomik yapılarının birbirine benzemesi önemlidir. Bölgesel bütünleşme ileriki aşamalarında ulus devlet önemini yitirecek ve yerini ulus ötesi birlikler alacaktır. Ekonomik sistemleri birbirine yakın olan bölgeler rakip, ekonomik sistemleri farklı olan bölgeler ise tamamlayıcı bölgelerdir.

Bölgeselleşmenin küreselleşme sürecini hızlandırdığını ileri sürenlerin yanında içe dönük bir politikanın benimsenmesinden ötürü ekonomik küreselleşmeyi engellediği görüşünü savunanlarda mevcuttur.

Bölgesel kalkınmayı tanımlarsak; ulusal düzeyde yapılan kalkınma çalışmalarının bölgelere indirgenmesidir. Bölgesel kalkınmanın amacı bölgeler arasındaki ekonomik, fiziksel, yapısal, teknolojik v.s. farklılıkları gidermektir. Ayrıca ekonomik ve toplumsal bütünleşmenin de aracıdır. Bölgelerin ihtiyaçlarına ve gelişme faktörlerine göre yapılacak bölgesel kalkınma çalışmaları, bölgelerde var olan farklılıkların avantaja dönüşmesine sebep olacaktır.

Türkiye'nin bölgeselleşme süreci ise; GATTWTO'ya üye olarak dış ticarete serbest piyasa ekonomisini benimsemesiyle başlamıştır. Türkiye GATT'a (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Antlaşması) 1950–1951 yıllarında “Torguay Tarife Görüşmeleri” sonucunda 1951 yılında ve 6202 sayılı yasayla katılmıştır. Ticaret, uluslararası yasalara bağlanıp serbestleşmiştir. 1995 yılında GATT, Dünya Ticaret Örgütü'ne dönüştürülmüştür. Türkiye'nin ticaretini etkileyen dört bölgeselleşme hareketi bulunmaktadır ve bunlar içerisinde en fazla etkiye sahip olanı Avrupa Birliği'dir (Şeniğne, 2007: 101).

Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ), İslam Konferansı Teşkilatı (İKT), Orta Asya, Güney Asya ve Anadolu'da önemli bir alanı kapsayan Ekonomik İşbirliği Örgütü (ECO), Türkiye ticaretini etkileyen diğer bölgeselleşme hareketleridir.

Türkiye'nin içinde bulunduğu Gümrük Birliği Antlaşması'nın ölçek ekonomisi etkisi, yabancı sermaye ve yatırımları teşvik etkisi ve rekabet etkisi getirileriyle Türkiye lehine olacaktır.

2.2.5. Yeni Kamu İşletmeciliği

Kamu yönetimi ve işletmecilik ayrımı son yılların önemli konuları arasında yer almaktadır. Kamu yönetimi işletmeciliği biliminin doğuşunu, Amerika Birleşik Devletleri'nde Kaliforniya Üniversitesi'nden James Perry ve Kenneth Kraemer'in 1983 yılında yayınlandığı Public Management: Public and Private perspectives" adlı kitap anlatmaktadır (Üstüner,2000:16).

Kamu işletmeciliği: Kamu örgütlerinin faaliyetlerini; yürütme erkini esas alarak yerine getirmesi ve bu esnada onların görevlerinin tanımlanması ve kamu yöneticilerini daha vasıflı duruma getirecek tekniklerin açıklanmasıdır. Bunlar yapılırken kesimler ve taraflar arasında karşılaştırma tekniği kullanılacaktır.

Kamu yönetimi işletmeciliğinin en önemli girişimi "Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırma Kanun Tasarısı"dır. Tasarıda yeniden yapılanma süreci; zihniyetin değişmesi, örgütsel tasarım ve stratejik tasarım olmak üzere üç çeşittir. Merkezi yönetim yerine, yerinden yönetimi önemseyen bu anlayışta dikey olmayan esnek yapılar tercih edilecektir. Ülkemizde bu tasarı reddedilmesine rağmen çeşitli kanunlar içerisinde kullanılarak hayata geçirilmiştir.

Eski kamu yönetimi anlayışı; hiyerarşiye öncelik veren, katı, hantal, kırtasiyeci, yukarıdan aşağıya örgütlenen, saydam olmayan, durağan bir yönetimdir. Merkezi idare önemli bir rol üstlenmiş ve toplumsal kademenin en üst tabakasında yer almıştır. Yönetmek ve yönetilmekten anlaşılan seçme-seçilme ilişkisidir. Devlet; kaynakları etkin bir biçimde kullanılmamakta aksine israf edilmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ise, eski kamu yönetimi anlayışının eleştirisi üzerine doğmuştur. Yönetimde esneklik, dikey değil yatay örgütlenme, kar sağlama amacı ve verimlilik gibi kavramlar ön plana çıkmış ve neoliberal politikalar benimsenmiştir. Ademi merkezîyetçiliğe önem

verilerek, yerel özerklik ve yerel demokrasi geliştirilmeye başlanmıştır. Devlet, özel sektör örgütlenmesine benzetilerek küçültülmüş; girişimci, vatandaş- müşteri odaklı, rekabetçi, etkin bir anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. Vatandaş-müşteri odaklıdan kasıt, müşterinin talebine göre hizmet sunmaktır. Devlet vatandaşa hesap verebilir durumda olmalıdır. Devletin yaptığı faaliyetlerden ve kamu kaynaklarının kullanımından vatandaşın haberi olmalıdır. Bu nedenle de vatandaşın bilgi alım kanallarının geliştirilmesi gerekir (sivil toplum kuruluşları gibi).

Yeni kamu işletmeciliği devletin küreselleşme sürecine uyum sağlaması için yeniden oluşturulmuştur. Yeni kamu işletmeciliği; devletin neoliberal politikalar çerçevesinde yeniden şekillenmesini vurgular. Bu görüşü savunanlara göre, devlet daha az bürokratik, girişimci, hizmet odaklı yani adeta özel sektör hizmet anlayışıyla şekillenmiş bir vizyona sahip olmalıdır. Devlet küçültülerek özel sektör lehine genişleme söz konusudur. Kamu kurumlarının personel ve örgüt yapısı yeniden düzenlenmiştir. Kamu işletmeciliği açısından Türkiye'ye baktığımızda, en önemli girişim "Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırması Hakkında Kanun" olmaktadır. Bu kanun stratejik yönetim, performans yönetimi gibi uygulamaları hayata geçirmiştir. Özerk yerel yönetim kuruluşlarının çalışmaları ön plandadır. Yeni çıkarılan Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunlarıyla; performans yönetimi, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ilkeleri, yerel yönetimlerin yürürlüğüne girmiştir. 2003 yılında çıkarılan "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu" da yeni kamu işletmeciliği hakkında önemli ilkeler barındırmakta ve performans denetimini sağlamaya çalışmaktadır. Kanun, kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı saptamak için iç denetimin gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bütçe ve mali sistemlerde performans odaklılık ön plandadır.

Küreselleşmeyle birlikte gelişen yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetimini klasik yapısından kurtararak; girişimci, karlı, etkin, verimli, müşteri odaklı bir yönetim durumuna getirmiştir. Türkiye katı merkeziyetçi yapısından

yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla kurtulacak ve çağdaşlarıyla uyumu bu şekilde yakalayacaktır.

2.3. KÜRESELLEŞMENİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Küreselleşmenin yerel yönetimlere etkisinden önce, kamu yönetimine etkisinden kısaca bahsedecek olursak; küreselleşme karşısında kamu yönetiminde farklı politikalar benimsenmiştir. Bunlar; direnç politikası, hareketsizlik politikası, yenilik politikası ve dirençle- adaptasyon politikasıdır (Genç, 2007:264).

Direnç politikası; küreselleşmenin olumsuz yanlarına karşı direnç göstermedir. Burada ulusal egemenlik ve ulusal ekonomi ayakta tutulmaya ve güçlü kılınmaya çalışılmaktadır. Bu da; uluslar arası şirketlere, serbest piyasa ekonomisine meydan okumak ve ayakta durmak anlamına gelmektedir. Yerli sanayinin ve yerli tarımın korunmasını destekleyen politika, uygulanması en zor politikadır. Hareketsizlik politikası; küreselleşme karşısında hareketsiz durmaktır. Bu politika, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için bir tehdit niteliğindedir. Çünkü bu ülkeler serbest sermayenin dolaşımına sınır getirmezlerse, ülkenin tüm kaynakları (doğal kaynaklar, ekonomi, çevre vs.) gelişmiş ülkeler tarafından talan edilebilir. Adaptasyon-yenilik politikasında adaptasyon; güçlüklerin tanınması ve direnç gösterilmesidir. Bu politikanın en güzel örneği yerellik ilkesidir. Yerellik, ekonomik ve kültürel alanda iç bağımsızlığın bozulması ve onun yerini küresel örgütlerin almasıdır (Genç,2007: 264). Ortak çıkarlara sahip ülkelerin kendi aralarında işbirliği kurması adaptasyon politikasının uygulanmasına yön veren stratejidir. Direnç- adaptasyon politikasında adaptasyon; küreselleşme taleplerine cevap verebilen sistemlerin bir araya getirilmesini ifade etmektedir.

Küreselleşmenin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisi; kalkınma planları incelendiğinde olumlu bir bakış açısı gözlemlenmektedir. Özellikle yedinci, sekizinci ve dokuzuncu kalkınma planlarında küreselleşme kavramı üzerinde durulmuş ve küreselleşmenin avantajlarından en iyi şekilde yararlanılması gerektiğinden bahsedilmiştir. Devletin ekonomideki rolü, işlevleri yeniden tanımlanmıştır. Türkiye’de uygulanan küreselleşme politikası, daha öncede bahsettiğimiz politikalardan adaptasyon ve yenilik politikasına benzemektedir. Kamu yönetimi küresel sisteme uyumlu, onun taleplerine cevap verebilir hale getirilmeye çalışılmıştır. Türkiye’ de kamu hizmeti anlayışını, AB ile uyumlu hale getirmek amaçlanmıştır. Yapılan reformlar bir taraftan AB’ ye uyum sürecinin gereklerini yerine getirmekte bir taraftan da ekonomi üzerinde olumlu sonuçlar doğuran reformlar gerçekleştirilmektedir. Merkeziyetçiliğin azaltılması ve küresel sisteme uyum sağlanması AB’ye uyum sürecinin gereklerindendir.

Küreselleşmenin etkisiyle oluşturulan ve çağın gereklerine ayak uydurması için çıkarılan yeni İl Özel İdareleri (04.03.2005), Belediye (24.12.2004) ve Büyükşehir Belediye kanunları (23.07.2004), Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında düzenlenmiş ve bunları içeren bir reform paketi hazırlanmıştır. Yetki ve görevler, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Hizmette etkinlik ve verimlilik, kırtasiyeciliği önleme, hantal işleyişi önleyerek hizmetlerin hızlı bir şekilde sunumunu sağlama, katı hiyerarşik düzeni yıkarak yerine esnek yapılanmaları getirme, hesap verebilir ve denetimi kolay olan ademi merkeziyetçi anlayışı benimseme, bu reform paketinin amaçlarıdır. Küreselleşmenin neden olduğu değişim, başlangıç ve gerekçe kısmında kendini göstermeye başlamıştır. Belirtilen bu unsurlar; temel kamusal hizmet alanını serbest piyasaya açmak ve buna yönelik mikro ve makro ölçekte hedefler belirlemek ifadelerinden anlaşılmaktadır. Bu reformla, merkezi yönetimin yetkileri sınırlandırılmakta, kamu yönetimi küçültülmekte, sivil toplum kuruluşlarına ve yerel örgütlere güç kazandırılmaktadır.

Türkiye'nin uyguladığı yenilik ve adaptasyon politikası; hem iç hem de dış çevreden gelebilecek avantajların ve olumsuzlukların değerlendirilmesidir. Kalkınma planlarında ve diğer politik belgelerde, kamu yönetimini etkileyen, iç ve dış unsurlardan bahsedilmiştir. Olumsuz unsurlar; uzun vadede istikrarın sağlanmamış olması ve gelir dağılımındaki dengesizliklerdir. Avantajlar ise; Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisini kabul ederek dışa açılması, özel girişimciliğin güçlenmesi, altyapı sorunlarının aşılması, eğitim kapasitesinin artırılması v.b. gibidir (Genç, 2007:274). Adaptasyon sürecinin aşamalarından birisi de Türkiye'nin; AB, İslami Birlik gibi örgütlerle stratejik birlikler kurmasıdır. AB'ye uyum süreci kamu yönetimi alanında yapılan reformların temelini oluşturmaktadır. Türkiye, AB dışında farklı küresel ve bölgesel işbirlikleri içerisinde de yer almaktadır (Karadeniz Ekonomik İşbirliği ve İslam ülkeleriyle yaptığı birlikler vs.). Bölgeciliğe doğru gidiş Avrupa Topluluğu tarafından başlatılmıştır.

Uluslararası örgütlenmeler, ulusal devlete çeşitli kriterler sunan alternatif güç odaklarıdır. IMF, Dünya Bankası ve OECD'nin Türkiye'nin iktisadi yapısını düzenlemesi yönündeki yardımları buna güzel bir örnektir (Ökmen, 2005:554).

Küreselleşme, beraberinde getirdiği bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleriyle bilgi toplumuna gidişin önemli bir aşaması olmuştur. Baskıcı, merkeziyetçi, yukarıdan aşağı örgütlenen modeller geçerliliğini yitirmiş ve yerini daha esnek, demokratik ve yerinden yönetim anlayışına dayanan yönetimler almıştır. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, yerel yönetimler, bir alternatif olarak önem kazanmaktadır. Bilgi toplumunun yerleşmesiyle iktidar odakları, iletişim araçları ve siyasal ilişki kalıpları da kökten değişmektedir. Sivil toplum kuruluşları ve gönüllü kuruluşlarda yerel yapılar içerisinde güçlenerek siyasi katılımın aktif özneleri halini almışlardır. Klasik yönetim anlayışı yerini yönetişim anlayışına bırakmıştır.

Dünya’da yaşanan küreselleşme süreci ile birlikte ticaret, sermaye hareketleri, teknolojinin akışı ve hatta insan akışı, ulus ötesi bir niteliğe kavuşarak yayılmakta ve yoğunlaşmaktadır. Bu yayılma süreci ulus-devlet olgusunu aşarak, sınır ötesi menfaat gruplarını, değişik toplumlardan bireyleri ve meta akışlarını oluşturan küresel ağlarla birbirine bağlamaktadır. Artık meta, insan ve değerlerin akışı bu ağlar ile sağlanmakta ve akışların sağladığı ağlar kentlerin oluşturduğu düğüm noktalarıyla birbirine eklenmektedir. İşte, farklı güç ağlarının birbirine eklemlediği düğümler olarak kentler, küresel akışın başlangıç noktalarıdır.

Küreselleşmeyle gelen yerellikten en çok etkilenen birimler yerel yönetimler ve kentlerdir. Kent yönetimleri ve yapıları küreselleşmeden doğrudan etkilenmektedir. Yalnız kent yönetimleri büyürken sorunları da giderek büyümektedir. Kent yönetimleri hizmetleri daha etkin sunarken bir yandan da yeni ve farklı kentsel hizmetlere olan talebi karşılamaya çalışmaktadır. Git gide büyüyen talebi, azalan kaynaklarla ikame etmeye çalışan kent yönetimleri zorlanmakta ve buna göre örgüt yapısını şekillendirmektedir. Bu açıdan kent yönetimleri daha da önem kazanmaktadır (Ökmen, 2005:177).

Kuramsal açıdan kentlere bakıldığında; Marks, kentsel olguyu doğrudan doğruya bir bilimsel konu olarak değerlendirmeye almamıştır. Ancak, toplumsal olguları bütünsellikleri açısından ele alan ve toplumsal formasyonların oluşumunu çözümleyen bir bilimci olarak, kentleşme gibi bir dönüşüm sürecine kayıtsız kalmamıştır. Nitekim Engels ile birlikte ele aldığı bir yapıtta kentsel olguya ilişkin ilk geniş kapsamlı önermeleri ortaya koymuştur. Kentsel olguyu toplumsal iş bölümü perspektifi açısından ele alan ve kenti, kırsal karşıtı olarak gören Marks, “bir ulusun kendi içindeki iş bölümü, öncelikle sanayi ve ticari işin, tarımsal emekten ayrılmasına ve bunun bir sonucu olarak, kent ile kırsal ayrışmasına ve böylece çıkarların karşıtlığına yol açmaktadır.” görüşüyle dile getirmektedir.

Marksçı yaklaşım, kentte görülen şeyin, gerçekte kentin kendisi değil, kapitalist üretim süreçleri ve ilişkileri olduğunu belirtmektedir. Kentteki sorunlar, özünde kapitalizmin sorunlarıdır. Kent- kır karşıtlığı barbarlıktan uygarlığa geçerken ortaya çıkmıştır. Kentin varlığı; yönetimi, güvenliği ve vergilemeyi zorunlu kılmıştır. Marksizm için, kentler işçilere sunduğu şartlar bakımından kötü, tarihsel gelişim içinde oynayacakları rol bakımından gerekli, ikili bir fonksiyonu yerine getiren mekânlardır (Castells, 2006:28). Kentlerde yaşanan toplumsal mücadele amacına ulaştıktan sonra, ilk iş bölümü olan kent -kır ayrımı ortadan kalkacak, dolayısıyla kentler dönemi de bitmiş olacaktır.

Günümüzde ise bunun tam tersi gerçekleşmiş kentler yerini büyük kentlere, büyük kentler ise yerini küresel kentlere bırakmıştır. Henry Lefebvre' ye göre burjuva sınıfının kent mekânını çok iyi kullanması sonucu kentin kapitalizmin sonunu getirmek bir yana daha çok gelişmesine hizmet ettiğini söylemektedir. Castells zaman zaman kentleşme karşıtı ya da aşırı kentleşmeci nitelendirmeleriyle anılmıştır. Castells'in kent sorununa olan ilgisinin temelinde emek gücünün yeniden üretimi vardır. Günümüz metropoliten kentleri, büyük ölçekli kentsel projelerle biçimlenmektedir. Bu projeler, bölgesel – kentsel ortamın çekiciliklerini artırmakta ve stratejik bir önem taşımaktadırlar. Kentlerin pazarlanmasında bu tür projeler, kentlerin organizasyon kapasitesi ya da yönetim işlevlerinin önüne geçebilmektedir.

Castells'e göre kent ve ekoloji sorunu birbiriyle yakından ilişkilidir. Gelişmiş kapitalizmdeki toplumsal ve siyasi değişimin yeni eksenini birlikte belirlerler. İkisi arasında tarihsel ve yapısal gibi önemli bağlantılar bulunmaktadır. Castells'in kent çalışmalarına en büyük katkısı, yeniden üretim süreçlerinin yarattığı ilişkileri kentsel düzeyde sistematik bir biçimde açıklamasıdır (Castells, 1997:23). Castells toplumsal oluşumları; ideoloji, ekonomi ve siyaset olarak üç noktada değerlendirirken, her üç noktanın da kentte anlam kazandığını vurgulamaktadır.

Yukarıda kent ve küreselleşme ilişkisini, kuramsal açıdan birkaç örnekle açıkladık. Buradan varacağımız sonuç; kentlerin küreselleşme politikasının merkezi haline gelmeleri ve uluslararasılaşmalarıdır. Özellikle yirminci yüzyılda kentlilik küresel bir süreçtir. Teknolojik gelişmeler kentleri küresel bir birim olmaya itmiştir.

Küreselleşme ve yerelleşme dinamikleri bağlamında, yerel yönetimler, yönetişimin anlayışının yerleştiği, hizmette halka yakınlığın esas alındığı, verimli, demokratik ve katılımcı bir yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi idareyle birlikte çalışarak ülke yönetimini kolaylaştıran yerel yönetimler, küreselleşmeyle gelen dinamikleri en iyi uygulayan birimlerdir. Küreselleşme sürecinde yerel yönetimler uluslar arasılaşmış, klasik yönetim biçiminden ayrılarak daha işlevsel ve etkin bir modele dönüşmüştür.

Küreselleşmenin getirdiği fırsatların ve dezavantajların analizini yapıp, tehditleri avantaja çeviren kentler, anakentler ve bölgeler; yerelleşme ilkesini en iyi sindiren ve uygulayan birimlerdir. Yurttaşların iradesini ve sivil toplumun temsilini sağlayan, demokrasi bilincinin gelişmesine katkıda bulunan ve eğitim, sağlık, kültürel gibi hizmetlerin halkın istekleri doğrultusunda sunulmasını sağlayan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve buna yönelik reformlar yapılması, pek çok devletçe uygun görülmüştür. Bu anlamda yerel yönetimler küreselleşme sürecinin en önemli aktörleridir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2004 SONRASI REFORM ÇALIŞMALARI VE YEREL YÖNETİM REFORMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN TASARISININ İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

2003 yılında Türk kamu yönetimi sistemini etkileyecek iki temel kanun taslağı hazırlanmıştır. Bunlardan birincisi Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ikincisi ise Yerel Yönetim Reform taslağıdır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı; merkezi yönetim, yerel yönetimler ve bunlara bağlı tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde, yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasındaki görev dağılımının düzenlenmesi ve koordinasyonun sağlanmasını amaçlamaktadır. Yerel Yönetimler Reform Taslağı' da; Belediyeler, İl Özel İdaresi ve Belediye ile İl Özel İdaresi Gelirleri kanun taslağından oluşan reform paketidir.

Kamu yönetimi temel kanun tasarısı ilk kez 2003 yılı başlarında kamuoyuna sunulmuş, 22.05.2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı altında tartışılmaya ve eleştiriye açılmıştır (Polatoğlu, 2003:1). Bu taslak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemeyi amaçlamaktadır.

Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı aşırı merkeziyetçi uygulamayı esnekletmeyi ve ademi merkeziyetçilik anlayışını yerleştirmeyi hedeflemektedir. Türk kamu yönetiminin örgüt yapısı ve işleyişinde merkeziyetçilik hakimdir. Merkezi yönetim kamu hizmetlerinin bazılarını yerel yönetimlere devrederek, bu hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasını amaçlamaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın yasalaşmasıyla yapılanma süreci bitmeyecek, tam tersi yeniden

başlayacaktır. Bu taslak, her kurumun kendi içindeki ekipler ile Başbakanlık bünyesindeki rehberlik hizmeti verecek koordinasyon komisyonu ve halkın katılımıyla yürütülecektir (Dinçer ve Yılmaz, 2004: 139). Tasarı hazırlıkları kapsamında sivil yolum kuruluşları, TODAİE, partiler, üniversiteler, yerel yönetim organları (valiler, muhtar temsilcileri vs.) katılmış ve taslak tartışılarak önerileri alınmıştır.

Başbakanlık, Bakanlıklar ve diğer merkezi kamu kurumları, kamu kaynaklarının kullanımında stratejik yaklaşımın, personel rejiminin ve performansa dayalı denetimin, yeniden yapılanmanın temel unsurlarını oluşturduğu görüşündedir.

Başbakanlıkta yeniden yapılanma; bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamalı ve ülke çıkarlarını barındıran makro düzeyde stratejiler geliştirmelidir. 58. ve 59. hükümet döneminde bu konu da önemli adımlar atılmıştır. Bunların yanında bakanlığın içyapısının da değişmesi gerekmektedir. Bakanlar Kurulu ve Bakanlıkların ülkemizdeki sayısı, Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında çok fazladır. Devlet Bakanlıklarının sayılarının artırılması, yönetimin etkinliğini azaltmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:145). Bu amaçla devlet bakanlıklarının sayılarının azaltılması, bazı bakanlıkların birleştirilmesi ve yeni bakanlıkların kurulması amaçlanmaktadır.

Bağlı ve ilgili kuruluşların da hükümet programında yer alan, devletin değişen rolüne uygun olarak yetkilerinin ve işlevlerinin gözden geçirilip düzeltilmesi amaçlanmıştır. Özel sektörün, devletin faaliyet gösterdiği alanlara girmesi ile birlikte düzenleyici ve denetleyici kurullar devreye girmektedir. Özel şirketlerin yer aldığı alanlarda tarafsız ve bağımsız karar vermesi gereken bu kurumlar, hükümet politikalarına uygun davranmak zorundadırlar. Bu kurulların hesap verebilen ve bağımsız çalışma olanaklarının yaratıldığı bir çerçeve kanun çıkarmaları hedeflenmiştir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma; “insan hak ve özgürlüklerine saygılı, katılımcı ve saydam olmalıdır” denmiştir. Kamu hizmetlerinin ise; adil,

verimli, hızlı ve kaliteli olması gerektiği savunulmuştur. Bu amaçları gerçekleştirmek için reform yapan ülkeler performans takvimi oluşturmuşlardır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:138). Katılım, saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramlar Türk kamu yönetimi mevzuatında ilk kez kullanılmıştır.

Tasarının yerel yönetimlerle ilgili hedeflerinde; yerel yönetimlerin ulusal ve bölgesel planlara uygun olması, yerel yönetimlerin halkın yönetime katılımına uygun ve yönetiminde halka hesap verebilir düzeyde olması için yeni düzenlemelerin yapılması gerekli görülmüştür. İdari vesayet denetiminin altında olan ve yetersiz kaynaklara sahip olan yerel yönetimlerin, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

Tasarı'nın beşinci maddesinde "görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten en yakın yararlananlara en uygun ve yakın birimde verilir" denmiştir. Burada subsidiarite ilkesinden bahsedilmiştir ve bu ilke Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'ndan mevzuatımıza aktarılmıştır

7. ve 8. maddeler merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını belirleme de, görev ve kaynakların paylaşılmasını düzenlemektedir. Tasarı merkezi idarenin görevlerini yedinci madde de saymış ve bunlar dışında kalan, mahalli müşterek nitelikteki her türlü görevin yerel yönetim birimlerine ait olduğunu belirtmiştir. 8. madde de ise "mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik her türlü görev, yetki ve sorumluluk mahalli idareler tarafından yerine getirilir" denmiştir. Tasarı, "Mahalli" kelimesinin tanımını yapmamıştır. Yerel yönetim birimlerini ayrı ayrı saymamıştır bu nedenle de her türlü ihtiyaç mahalli olarak algılanabilecektir. Yerel yönetimlere ağırlık veren bir sistemin getirilmesi tasarının amaçlarındandır.

Merkezi idare ve yerel yönetimler hakkındaki sınırlılıkları belirleyen dokuzuncu maddeye göre, illerde yapılması gereken hizmetlerin; özel kanunlarda yer alan istisnalar dışında, valilikler ve kaymakamlıklar öncülüğüyle

yerine getirilmesi öngörülmektedir. Merkezi idarenin mahalli idarenin görev alanına giren yetkilere karışması önlenmek istenmiştir (KYTK Tasarısı Madde Gerekçesi).

Kamu hizmetlerinin gördürülmesi ifadesini taşıyan 11. madde de ise, yeni kamu yönetimi anlayışıyla hareket edilerek kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesi için kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve özel sektörle birlikte hizmetlerin paylaştırılması ve yerine getirilmesi hedeflenmiştir.

On üçüncü maddeye göre bakanlıkların sayısı sekize düşürülüp sınırlandırılmak istenilmiştir. On altıncı maddeye göre de bakanlıklar taşra teşkilatı kurabilenler ve kuramayanlar olmak üzere ikiye ayrılacaktır. Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı taşra teşkilatı kurabilen bakanlıklar olarak belirtilmektedir. Taşra teşkilatı kuramayacak olan bakanlıklar ise Dışişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı olarak sıralanmaktadır. Yirmi üçüncü maddeye göre Dışişleri Bakanlığı, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı dışındaki bakanlık, kurum ve kuruluşlar yurt dışında teşkilat kuramayacaklardır. Taşra teşkilatı kurulmasına yönelik sınırlama getirilmiştir.

Tasarıda denetimle ilgili maddeleri 38. ve 39. maddeler oluşturmaktadır. 39. madde de denetim; iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Denetimden kasıt; rehberlik, danışmanlık, eğitim gibi yaklaşımlar çerçevesinde gerçekleştirilen denetimdir. İç denetim; risk ve zayıflıkların belirlenmesi, hataların önlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Dış denetim ise; kamu kurum ve kuruluşlarının tüm faaliyet ve sorumluluklarının kanuna uygunluğunun denetlenmesidir. Hukuka uygunluk, performans denetimi ve mali denetim iç ve dış denetimi oluşturmaktadır. 40.maddede iç denetimin; kamu kurumlarının kendi içinden belirleyeceği iç denetim organı

tarafından, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı belirtmiştir. İllerde, il idaresi ile halk arasında köprü görevinde olacak Ombudsmanlık (halk denetçisi) ilkesini öngören düşünce 42. madde de yer almaktadır.

Tasarının yeni düzenlemelerinden birisi 46. madde de yer alan “İnsan Kaynakları Yönetimi” dir. 46. maddenin ikinci yeniliği de Genel Müdür, Müsteşar gibi üst düzey yöneticilerin hükümetle göreve getirilip hükümetle birlikte ayrılmasıdır. Hükümetin üst düzey kadrolara, kendisiyle uyuşacak isimleri getirmesine kolaylık sağlamıştır.

Tasariya göre Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılacak ve yetkileri, İl Özel İdareleri’ne, İstisnai olarak İstanbul’da ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne devredilecektir.

Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından; 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 amacıyla 3 Ağustos 2004 tarihinde TBMM’ye iade edilmiştir⁶.

Veto gerekçesi; bu maddelerin idarenin bütünlüğü, idari vesayet, yetki genişliği ve kamu yararı ilkelerine uygun bulunmamalarıdır. 5227 sayılı kanunda merkezi yönetim özel görevli, yerel yönetimler genel görevli kılınmaktadır. Merkezi yönetimin taşra örgütlerinin kaldırılıp çoğununda yerel yönetimlere devredilmesi, hem denetim yetkisini hem de merkezi yönetiminin işlevselliğini ortadan kaldırmaktadır. Merkezi yönetimin yetki genişliği ilkesinden vazgeçilerek, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kopukluğuna sebep olan yetki ayrılığı sistemine geçilmektedir. Kamu hizmetlerinin neredeyse tümü özelleştirilmekte ve idari vesayet denetimi zayıflatılmaktadır.

Beşinci, on ikinci ve on dördüncü maddelerin veto gerekçesi, sınırları çizilmemiş insan hak ve özgürlüklerinden bahsedilmiş olmasıdır. On birinci

⁶ www.cankaya.gov.tr

madde de geçen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel sektörün yolunun açılması Anayasa'nın 128. maddesiyle bağdaşmaktadır. Özel sektöre devredilecek görevlerle ilgili sınırlama da getirilmemiştir. Bu durum, Anayasanın 7. 123. ve 127. maddeleriyle uyuşmamaktadır. Yani bu maddeler Anayasa'da belirtilen yasama yetkisinin devredilemeyeceği ve yönetimin yasallığıyla örtüşmemektedir. Yasanın 23. maddesinin veto gerekçesi olarak devletin dış politikası ve saygınlığını zedeleme gösterilmiştir.

Yasanın iç ve dış denetimle ilgili olan 38, 39. ve 40. maddelerdeki veto gerekçesi ise; iç denetimin, kamu kurumu ya da kuruluşunun kendi içinden seçeceği iç denetim elemanı tarafından denetlenmesinin, teftiş kurulunun bu konudaki yetkilerinden uzaklaştırılmasıdır. İç denetim, merkezi idarenin idari vesayet denetimini işlevsizleştirmektedir. Dış denetimle ilgili olarak da Sayıştay'ın bu denetimi yerine getiriyor olmasının Anayasa'nın 160. maddesine uymamasıdır. Çünkü 160. maddeye göre Sayıştay sadece mali denetim yapmaktadır. Ayrıca Sayıştay tarafından yapılacak ya da yaptırılacak olan denetim tanımlamasında, Sayıştay'ın denetim görevini bağımsız denetim şirketlerine yaptırmasının önünün açıldığı belirtilmiştir. Bu durum ise Anayasa'nın 128. maddesi'nde yer alan kamu görevlerinin memurlar tarafından yerine getirileceği ilkesine uygun düşmemektedir. 49. madde de yer alan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu'nun kaldırılması ve yetkilerinin Sayıştay'a verilmesi aynı zaman da KİT'lerin yetkilerinin de devredilmesi anlamına gelmekte ve bu durum Anayasa'nın 160. ve 165. maddeleriyle uyuşmamaktadır. 165. madde de sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının denetlenmesi TBMM'ye verilmiştir.

Anayasa'nın 128. maddesinde; "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanması, aylık ücretleri, hak ve yetkileri ile diğer özlük işleri, yasayla düzenlenmektedir" denmiştir. Fakat 46. madde de bu haklar, performans ölçütlerinin sözleşmelerinde yer alacağından, 128. maddeyle uyuşmamaktadır.

3.1.1. Tasarıya Yönelik Eleştirel Yaklaşımlar ve Değerlendirme

Kamu Yönetimi'nin Temel ilkeleri ve Yeniden Yapılandırması Hakkında Kanun Tasarısı, Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışını yerleştirme amacıyla hazırlanmış, köklü bir değişim programıdır. Reform çalışmaları Türkiye'nin sosyal, ekonomik, kültürel ve politik yapısı açısından değerlendirildiğinde, reform çalışmalarının bu kıstasları ne kadar dikkate aldığı tartışmalıdır.

Reform girişimleri klasik yönetim anlayışını değiştirerek yerine yeni kamu yönetimi anlayışını getiren bir sistemi kurmaya yönelik hazırlanmıştır. Tasarı küreselleşmeyle şekillenmekte ve reformları Türkiye'nin kendi gereksinimlerinden, halkın beklenti ve taleplerinden, yönetim sisteminin temel özelliklerinden çok, küresel politikaların etkisiyle gerçekleştirmektedir (Gül, 2005: 52).

Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim adlı çalışmada yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde reform yapılmış ve kamu yönetimi sisteminin sorunlarını çözen ülke incelemelerine yer verilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:35-50). Bu durum bize, ülkemizin sosyal, ekonomik, kültürel ve politik yapısının çok fazla dikkate alınmadığı ve reformun temelinde; değişen dünyada şekillenen yeni kamu yönetimi anlayışının yatmakta olduğunu göstermektedir.

1980'li yıllara kadar merkezi yönetimin geliştirilmesi ön plandadır ve yapılacak reforma ilişkin politikaların belirlenmesine yardımcı olacak merkezi bir birim kurulması hedeflenmiştir. TODAİE, DPT gibi teşkilatlar da reform için görevlendirilmişlerdir. Reformun sürdürülebilirliğinin sağlanması için de iktidar ve muhalefetin işbirliği içerisinde bir performans sergilemesi gerektiği belirtilmiştir.

Yeniden yapılanma çalışmalarının başarıya ulaşmasının şartı, çalışmaların amacının ve niteliğinin tüm boyutlarıyla, bu düzenlemeden

etkilenecek olanlara aktarılmasıdır (Sürgit, 1980: 68). Fakat bu durum Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim adlı çalışmada çok net bir biçimde anlatılmamıştır. Tasarıda izlenecek yoldan bahsedilmemiş, izlenecek yol hakkında eşgüdüm ve koordinasyonu sağlayacak, kamu çalışanlarını, kurum ve kuruluşlarını bu çatı altında toplayacak bir merkezi yönetim birimi oluşturulamamıştır.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor isimli çalışmada (Sürgit, 1968:10), kamu çalışanlarının reforma psikolojik olarak hazırlanmalarının reformun başarısını etkileyeceğini, reform hazırlanırken kamu çalışanlarının katılım ve işbirliği içerisinde olması gerektiğine değinilmiştir. Kamu çalışanlarının fikirlerinin ve görüşlerinin alınması eleştirilerinin değerlendirilmesi bu bağlamda önemlidir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı yeni liberal politikaların ve küreselleşmenin etkisiyle hazırlanmıştır (Gül, 2005:52). Devlet ve kamu yönetimi küçültülerek merkezi yönetim sınırlandırılmış; bireycilik, bölgeselleşme, yerellik ve yerel yönetimler güçlendirilmiştir (Gül, 2005: 41). Tasarı da kapalı bir ekonomi ve yönetim yerine; dışa açık, serbest piyasa ekonomisinin rahatça işlendiği ve bireylerin katılım, özgürlük gibi haklarının ön plana çıktığı ve şekillendirdiği bir düzene geçilmek istenmiştir. Devlet bu amaçla küçültülmüştür. Küreselleşmenin etkisiyle devlet hizmet üreten değil, hizmet üretimini kolaylaştırıcı ve düzenleyici önlemler alan bir yapıya kavuşturulmak istenmiş ve devletin birtakım yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere, birliklere ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmesi amaçlanmıştır. Rekabete açık, girişimci, özel sektör gibi işleyen kamu işletmeciliği anlayışı benimsenmiştir.

Değişimin yönetimi için yönetimin değişimi adlı çalışmada devlet serbest piyasa ekonomisi ilkelerinin rahatça uygulanacağı ve vatandaşlara müşteri odaklı hizmet sunulmasına olanak sağlayan bir yapıya büründürülmek istenmiştir. Bu durum kamu hizmetlerinin eşit ve adaletli uygulanmasında sorunlara sebep olacaktır.

Tasarı; hukuk devleti ve sosyal devlet ilkesinin bir gereği olan kamu hizmeti anlayışına yer vermemektedir. “Kamu yararı”, “kamu çıkarı” gibi söylemlerden kaçınılmıştır. Tasarı sosyal devlet ilkesi yerine düzenleyici devlet ilkesini yürürlüğe sokmak istemektedir. Tasarı; devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan ve yöneten birçok kurumunu tasfiye ederek özelleştirmektedir. Özel sektör toplum ilişkisi ön plana çıkmaktadır. Küreselleşme süreci ve liberal politikaların etkisiyle, ulus devletin önemini yitirme ve yerelleşmenin değer kazanması, bu tasarıda getirilen yeniliklerle paraleldir. Esnek ve yatay hiyerarşik örgütlenmeyi baz alarak, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki çatışmanın önlenmesi ve bu birimlerin işbirliği içerisinde çalışmasına yönelik getirilen yenilikler altıncı, yedinci ve sekizinci madde de yer almaktadır.

Tasarıya yönelik en önemli eleştiri Türkiye’ nin tekçi ve üniter yapısını bozacağına yöneliktir. Tasarı; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan özerklik ve yerellik kavramlarını inşa etmektedir. Tasarı, merkezi yönetimin yetkilerini tek tek saydıktan sonra geri kalan görevler için yerel yönetimleri sorumlu tutmuştur. Federal devletlerde, devletin yetkileri sınırlı, yerellik ilkesi doğrultusunda yerel yönetimler genel yetkili birimlerdir ve merkezi devletin yetkileri sayıldıktan sonra yerel birimlere diğer yetkiler düşmektedir. Buradan hareketle Türkiye Cumhuriyeti’nin federal bir devlet olmadığı, federal devletlerde böyle bir uygulamanın var olduğu ve tasarının Anayasa ile bu açıdan bağdaşmadığı yönünde eleştiriler gelmektedir (Kesim ve Petek, 2005:54). Yetki devri, idari vesayet denetimi gibi merkezi yönetimin işlevlerini kısıtlayan tasarı maddelerinin, Anayasa’ ya aykırı bulunduğunu ve ülkenin üniter yapısını bozacağına dair eleştiriler de yapılmaktadır.

Bu eleştirileri abartılı bulan ve katılmayan görüşlerde vardır. Yasama ve yargı gücünün tümünün devredilmesi gibi bir maddenin bulunmadığı ve bu durumda federal sisteme de geçilemeyeceğini düşünenler vardır. Genel görüş tasarının, merkeziyetçi idari yapının büyük oranda değiştiği fakat üniter yapıyı bozmadığı şeklindedir.

Tasarı, Weberyen bürokrat anlayışın (yani katı, merkezci, hiyerarşik yapının) terk edilerek yerini esnek, verimli, halkın katılımı ve iktidarın hesap verebilirliğine dayalı bir yönetim sisteminin aldığını göstermektedir. Bürokrasinin karmaşık yapısı çözülmeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı; personel yönetimi, insan kaynakları, performans denetimi gibi uygulamaların benimsendiği bir yönetim şeklidir. Ademi merkezizlik anlayışını destekleyen yeni kamu yönetimi anlayışıyla hizmetler yeniden tanımlanarak, halka en yakın yerden sunulacaktır. Tasarı, kamu- özel sektör işbirliğini savunmuştur. İdareyi geliştirme ve iyileştirme için idari reform değil, kamu yönetiminde yeniden yapılanma kavramı kullanılmaktadır.

Klasik anlayışta olmayan saydamlık, hesap verebilirlik kavramları yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde yer almaktadır. Yeni anlayış hesap verme; müşteri memnuniyeti, piyasa odaklı ve vatandaş üzerinedir. Kamu hizmetlerinin adil, etkin, hızlı ve verimli sunumu önemsenmektedir. Hizmet kalitesi de tasarı da üzerinde durulan diğer önemli bir kavramdır.

Tasarıyla insan kaynakları yönetimi ilk kez mevzuata geçmiştir ve personel yönetimi önem kazanmıştır. Çalışanlar için performans değerlendirme ve performansa göre ücretlendirme sistemi getirilmiş ve sendikaların etkisi azaltılmaya çalışılmıştır (Sözen, 2005:105-108). İstihdam, vasıfsız memurların sayısının azaltılması, iş gücü planlaması, vasıflı personelin atanması ve liyakatin temel alınması şeklinde olacaktır. Tasarı memura, kadroya bağlı olmaksızın sözleşmeli çalışma şartlarını ve performansa dayalı ücret sistemini öngörmüştür. Bu duruma yönelik eleştiriler; ilkelerin uygulanmasına yönelik stratejinin somut bir şekilde belirtilmemesi şeklindedir. Bu aksaklıkların giderilmesi düşünülmektedir.

Tasarının örgütsel yapıya yönelik getirdiği en önemli yenilik; görev ve sorumlulukların, hizmetten yararlananlara en yakın ve en uygun birim tarafından verilmesidir (md 5). Bu bağlamda merkezi yönetimin sınırlanması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi öngörülmüştür. Merkezi idarenin hizmetleri, madde madde sayılma yoluyla değil, ulusal ve bölgesel nitelikli

hizmetler olarak belirtilmiştir. Tasarıya göre yerel nitelikli her türlü hizmet yerel yönetimlere bırakılmış ve pek çok bakanlık ve taşra teşkilatının kaldırılması ve görevlerinin il özel idaresine verilmesi ön görülmüştür. Buradaki amaç; hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından verilerek maliyetin düşürülmesi, vatandaşın denetiminde hizmet sunulmasıdır. Stratejik Geliştirme Kurulu'nun Kurulması diğer önemli bir yenilik olup, sonuç odaklı yönetim anlayışına geçilmesi istenmiştir.

Katılıma yönelik eleştiriler; katılımın kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları şeklinde sınırlandırması ve bireylerin doğrudan katılımına değinilmemesidir. Tasarı için yapılan eleştirilerden bir başkası da, amaçların ve izlenecek yolların; akademik çevreler, halk ve sivil toplum kuruluşlarınca yeterince tartışılmadığıdır.

Dokuzuncu maddenin beşinci fıkrasında yer alan “Mahalli idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde ortak yatırım yapabilir” ifadesi, kaynak sıkıntısı çeken yerel yönetimler açısından siyasi istismara maruz kalınabilir şeklinde eleştirilmiştir. İktidar partisi yandaşı olan yerel yönetimlerin yatırımlarını cüzi ücretle yaparak siyasi çıkarlarını sağlayabilecekleri savunulmuştur.

Merkezi yönetimin görev bölüşümünü gerçekleştirip, bazı hizmetlerin sunulması görevini yerel yönetimlere devretmesiyle etkin hizmet sağlanabilecektir. Tasarı, merkezi yönetime uygun gördüğü hallerde yerel yönetimlere yatırım yaptırma ve aynı şekilde yerel yönetimlerinde merkezi yönetime bazı konularda yatırım yaptırma olanağını sağlamaktadır. Burada güçlü olan taraf merkezi yönetimdir ve merkezi yönetimin uygun gördüğü alanda yerel yönetimlerin yatırım yapması, ilgili yerel yönetimi güçlendirecek; yerel yönetimlerin merkezi yönetime yatırım yaptırması da kaynak sıkıntısı çeken yerel yönetim birimleri için bir avantaj sağlayacaktır. Yalnız tasarı yasalaşırsa merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu ilişkinin partizanlaşmasından korkulmaktadır.

Reformun başarılı ve etkin olabilmesi, tüm kamu yönetimi sistemini içine almasıyla mümkündür. Bu rapor yeniden yapılanmayı sistem yaklaşımı içerisinde ele almaktadır (Dinçer veYılmaz, 2003:122).

Kamu yönetimi bir bütündür ve bu nedenle yapılacak yerel yönetim reformunun da bu bütünün içinde değerlendirilerek yapılması gerekmektedir. 5227 sayılı tasarı henüz yasalaşmamışken yerel yönetimleri ilgilendiren İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunları yasalaşmış, yürürlüğe konulmuş ve halen günümüzde uygulanmaktadır. Ayrıca Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı Yasası' da yürürlüktedir.

3.1.2. İl Özel İdareleri

İl sistemi temel dayanağını Anayasa' dan almaktadır. Anayasa'da "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" denmiştir. İdarenin kuruluş ve görevleri "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" esaslarına dayanmaktadır.

İl özel idareleri 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde "Mahalli idareler, il, belediye ve Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde tanımlanmıştır.

İl özel idareleri yüz kırk yıllık bir geçmişe sahiptir ve Osmanlı'dan devralınan bir yerel yönetim birimidir. Fransız "department" modeli örnek alınarak oluşturulan il özel idareleri 1864 Vilayat Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu kanunla, eyaletler illere ayrılmıştır. İllerde genel ve özel olmak üzere iki tür idare bulunmaktadır. 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye Vilayat Nizamnamesi, 1864 Nizamname'sini yürürlükten kaldırmıştır. Meşrutiyet döneminde yapılan girişimler sonucunda da 1913 yılında İdare-i

Umumi-ye Vilayat Nizamnamesi kaldırılmıştır. 1864 ve 1870 yıllarında çıkarılan her iki nizamnamede illere tüzel kişilik vermemiştir. İller, 1876 Kanuni Esasi ile tüzel kişilik kazanmıştır. 1913 yılında çıkarılan geçici yasayla da illerin tüzel kişiliği kanunda yerini bulmuştur. Doksan iki yıl yürürlükte kalan 1913 tarihli kanunda toplam on beş adet değişiklik yapılmıştır. En köklü değişiklik ise 1987 yılında yapılan değişikliktir.

Cumhuriyet döneminin ilk evrelerinde İl özel idareleri özerk ve güçlü iken, son elli yıl yetkileri azaltılarak, yerel yönetimler içinde en az işlevselliğe sahip olmuştur. Bunun sebebi, elindeki yetkilerin büyük bir kısmının merkezi idarenin İl teşkilatına aktarılmasıdır (Parlak, 2005:175).

İl özel idaresine önemli görevler veren, organlarının yapısını değiştiren ve günümüzde geçerliliğini koruyan kanun, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı il özel idaresi kanunudur. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmeden önce, yerel yönetimleri ilgilendiren kanuni düzenlemeler çıkarılmıştır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009:3). En geniş çaplı düzenlemeler ise il özel idareleri hakkındaki değişikliklerdir.

3.1.2.1. İl Özel İdarelerinin Organları ve Organların Yapısındaki Değişiklikler

İl özel idarelerinin yönetim organları; il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. Eski kanuna göre, genel karar organı İl genel meclisiydi. Vali il özel idaresinin yürütme (icra) organı, başı ve il genel meclisinin başkanı, il daimi encümeni ise hem karar hem de danışma organıydı. İl genel meclisi ve il daimi encümeni seçimle, vali ise atamayla göreve gelmekteydi. İl özel idaresi kanunu bu üç organın temel fonksiyonlarını korumuş ve bunun yanında bazı yenilikler getirmiştir.

İl genel meclisinin başkanının vali olması uygulamasına son verilmiştir. 5302 sayılı kanunun 11. maddesine göre; il genel meclisinin başkanı iki ve üç yıllık dönemler için, meclis üyeleri içerisinde gene meclis tarafından seçilmektedir. İl genel meclisi başkanı, meclis toplantılarına başkanlık edecek ve meclis çalışmalarının düzenini sağlamakla sorumlu tutulacaktır. Toplantı gündemi de başkan tarafından belirlenecektir.

İl genel meclisinin toplantı zamanları da artırılmıştır. Eski kanunda meclis yılda iki defa toplanmaktaydı. Yeni kanuna göre, meclisin belirleyeceği bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası il genel meclisi toplanacak, toplantı süresi de en fazla beş gün olacaktır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak belirlenmiş ve süresi yirmi gün olmuştur.

İl genel meclisi yeni yasaya göre iki şekilde feshedilmektedir. 5302 sayılı Kanun'un 22. Maddesi'ne göre il genel meclisi; il özel idaresine ait işleri aksatarak kanunla kendisine verilen yetkileri yerine getirmezse; il özel İdaresi dışındaki siyasi konularda karar alırsa; İç İşleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararıyla feshedilir denmiştir.

İl genel meclisinin kendi üyeleri içinden üç ile beş kişiden oluşacak bir denetim komisyonunun oluşturulması ve İl özel idaresi'nin gelir ve giderlerini denetlemesi, yeni yasada yer almaktadır. Meclisin kendi içinden seçilecek üç ile beş kişilik bir ihtisas komisyonunun oluşturulması ve siyasi parti komisyonunca meclisteki üye oranında temsil edilmesi yeni yasada yer alan bir diğer yeniliktir.

İl encümeniyle ilgili yapılan düzenlemelerle ilgili olarak; yeni kanunda, yürütme organı olan "il daimi encümeninin" adının "il encümeni" olarak değiştirilmesi önemli bir değişikliktir. Eski kanunda il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi içinden seçtiği beş kişiden oluşurken, yeni kanun seçilmiş ve atanmışların bir arada görev yapacağı bir yapıya dönüştürülmekte, üye sayısı iki katına çıkarılmaktadır.

Valinin, il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son verilmiştir fakat İl encümeninin başkanı konumundadır. Encümene vali olmadığı zaman genel sekreterin başkanlık yapacağı hükmü getirilmektedir. (Parlak, 2005: 189).

İl encümeninin bu şekilde seçilmiş ve atanmışlardan oluşan karma bir yapıya sahip olması ve valinin olmadığı zamanlarda seçilmiş kişilerin bulunduğu bir organa genel sekreter sıfatıyla atanan bir bürokratin başkanlık yapması, sistemin özerkliğiyle çelişmektedir.

1987 yılındaki değişiklik ile İl Özel İdaresi Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü, Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü' nün İl daimi encümenine üye olması öngörülmüş ve bu da Anayasa Mahkemesince 1988 yılında Anayasa' ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararını, il daimi encümeninin karar organı sıfatına aykırı olmasına bağlamıştır.

Eski kanunda encümenin görevleri on beş fıkra halinde sıralanmıştır, yeni kanun görev listesini on fıkra olarak belirtmektedir. 5302 sayılı kanuna göre Encümen üyelerine gündem maddesi teklif etme yetkisi getirilmiştir.

Eski kanunda il encümeni, vali tarafından gönderilecek konuları görüşemezken, yeni düzenleme, il encümeni üyelerine gündem maddesi teklif edebilme hakkını vermiştir. Yeni kanun da, encümen toplantılarının hafta da bir kez yapılmasından (en az), toplantı oylamalarında çekimser oy kullanılmayacağından ve bu karara karşı çıkanların gerekçelerini açıklama zorunluluğundan bahsedilmiştir. Encümen gündemindeki konular, en geç bir hafta içerisinde karara bağlanmalıdır. Valinin hukuki sürelerle uygulayacağı encümen kararları, yeni kanunda daha ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

5302 Sayılı kanunun vali ile ilgili düzenlemeleri: vali'nin il genel meclisi başkanı olma vasfı sona erdirilmiştir. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak faaliyetlerini sürdürmeye devam etmektedir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, il özel idaresinin icra organı olarak faaliyetlerini artırmış, merkezi yönetimin illerdeki kolu olarak temsil ettiği görevlerini azaltmıştır. İl özel idaresi

kanununda valinin görev ve yetkileri 30. madde de şu şekildedir: İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak bu teşkilatı sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumaktır. Devamındaki fıkrada ise valinin il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bütçeyi, faaliyetleri, personel performansını buna göre izlemek ve değerlendirmek olarak belirtmiştir.

5302 sayılı kanun valilere ilin stratejik planını ve yıllık performans planını hazırlama görevlerini de vermiştir. Bu yeni görev, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın bir göstergesidir ve illerin stratejik planlama ve performans kriterleriyle yönetilmesini hedeflemektedir.

5302 sayılı kanunla getirilen yeni düzenlemeyle, vali yardımcılarının yetkileri daraltılmıştır. Bunun nedeni il müdürlüklerinin büyük bölümünün özel idareye devredilmesinden ötürü, vali yardımcılarının görev ve yetki daralmasına uğramasıdır. Valilerin deneyimleri dikkate alınarak, kamu yönetimine daha yararlı olmaları, verimli ve etkin hizmet sunmaları için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

3.1.2.2. İl Özel İdaresi Kanununun İncelenmesi ve Kanuna Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 24.06.2004 tarihinde meclisten geçirilmiş, 25.06.2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı'na sevk edilmiş ve 10.07.2004 tarihinde ise TBMM tarafından bazı maddeleri veto edilmiştir. Kanun son olarak 22.02.2005 tarihinde yeniden kabul edilerek 04.03.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir (Parlak, 2005:183). Kanun 72 madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. İlk madde de kanunun amacı, üçüncü madde de ise il özel idareleri tanımlanmaktadır. Kanun'un 71. maddesi 1913 tarihli kanunun uygulamasına son verildiğini bildiren maddedir. Cumhurbaşkanı'nca 13 madde (3. , 6. , 7. , 10. , 11. , 13. ,

15. , 18. , 25. , 35. , 45. , 47. ve 52. maddeleri), vesayet denetimi ve eğitimle ilgili kısımlarının Anayasa' ya aykırı olması gerekçesiyle veto edilmiştir.

İl özel idareleri, 5302 sayılı kanunla çok daha fazla yetkiye sahip olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, taşradaki pek çok kamusal yetkiyi il özel idarelere devretmiştir. Eski kanun il özel idarelerinin görevlerini sayma yoluyla belirtirken, yeni kanunun sınırları içerisinde il özel idarelerini mahalli ve müşterek ihtiyaçlar için nispeten görevli saymıştır (Coşkun ve Uzun, 2005:161).

İl özel idaresi 6. maddesinde valiye, il belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından kabul edilen İl Çevre Planı'nın hazırlanmasında koordinasyon yetkisi verilmiştir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009:12). Kanun iki meclisin uyuşmazlık durumunda ne yapılması gerektiğiyle ilgili kesin bir açıklama yapmamıştır (Yani kanunda boşluk vardır). Bu sorunun İçişleri Bakanlığı'na gönderilerek çözüme kavuşturulacağı düşünülmüştür. Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanan İl Çevre Düzenleme Planı, 5302 sayılı Kanunda yeterli ve net hükümlerle yer almamasından dolayı, uygulama sırasında Belediyelerin uyuşamaması gibi, birtakım sorunlara neden olmaktadır.

Kanunun 7. maddesinde il özel idareleri için bir takım yetki ve imtiyazlar tanınmıştır. İl özel idaresine hizmet alanı ile ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Eski kanunun bu konuda açık bir hükmü yoktur fakat yeni kanun, Anayasa'nın 124. maddesinde yer alan "kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğu" ibaresine uyum sağlamıştır.

İl özel idareleri sürekli mali sorunlar yaşamaktadır ve bununla ilgili önemli bir yenilik getirilmemiştir. Mali özerkliğin benimsendiği fakat hiçbir kanuni tedbir alınmadığı, bir önceki kanundaki uygulamaların devam ettiği dikkat çekmektedir.

5442 sayılı kanunda yer alan Cumhurbaşkanı'nın ve hükümetin taşradaki temsilcisi, idari ve siyasi yürütme organı olan valinin, il genel meclisine karşı sorumlu olması valinin yasal statüsü ve konumu ile bağdaşmamaktadır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009:13).

Kamu yönetiminde reform çalışmaları çerçevesinde, yerelleşme ve katılımın artırılması için valinin seçimle işbaşına gelmesi, 5302 sayılı kanunun TBMM' deki kanunlaşma sürecinde, ilgili komisyonca gündeme getirilmiştir. Valilerin görüşleri, bu önerinin onaylanmaması yönündedir çünkü Türkiye'nin üniter devlet yapısıyla uyuşmamaktadır. Ayrıca belediyelerin görevleriyle çatışarak kaynak israfına da yol açacağı düşünülmektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009:13). İl genel meclisi üyeleri ise tam tersi fikirde, valilerin seçimle işbaşına gelmesini uygun görmektedirler.

Valiler ve il genel meclisi üyeleri, yerel yönetimleri yeniden yapılandıran ve güçlendiren düzenlemelerin yapılmasının, ülkenin birlik ve beraberliği açısından tehlike yaratmadığı düşüncesindedirler. Yalnız valilerden farklı olarak İl Genel Meclisi üyeleri, yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşturulması taraftarıdır.

5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve 5302 sayılı il özel İdaresi kanunu, kamu yönetiminde önemli değişikliklere yol açan iki temel kanundur. 5302 sayılı kanun, 5227 sayılı kanundaki eksikliklere işlerlik kazandırmak amacıyla çıkarılmış, tamamlayıcı kanun niteliğindedir. 5227 sayılı kanun yürürlüğe girmemiştir. 5302 sayılı kanun tek başına ve boşluklar içerisinde yürürlüğe konulmuştur. Bu da il özel idaresi organlarını oluşturan atanmış ve seçilmiş yöneticilerin birtakım zorluklarla karşılaşmalarına sebep olmuştur.

5302 sayılı kanun, il yönetimlerine özerk, katılımcı, demokratik bir yönetim anlayışını getirmiş; stratejik plan, performans yönetimi gibi tekniklerin de hayata geçirilmesine ışık tutmuştur. İl özel idareleri, eski kanun ve uygulamalarda başarısız, mahalli kamu hizmeti alanında çağdaşlarının aksine etkin ve verimli hizmet sunamayan kuruluşlardı. Bu amaçla 5302

sayılı yasa hazırlanırken, bunlar göz önünde tutulmuştur. Ancak uygulamada gene aynı başarı sağlanamamıştır. Bunun sebebi, il özel idarelerinin hala yeteri kadar kurumsallaşamamış olması, yeterli bütçe ve personele sahip olmayacak şekilde teşkilatlanmasıdır. Atılan adımlar olumludur fakat eksiklikler kapatılmamıştır.

Kanun hazırlanırken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve AB' ye adaylık sürecinde, AB'nin yerel yönetimlere yönelik yaklaşımı dikkate alınan hususlardır.

5302 sayılı yeni yasa, il özel idarelerine ilk kez idari ve mali özerklik tanımıştır. Yeni yasada il özel idaresinin teşkilat yapısı değiştirilmiştir. 35. maddeye göre il özel idaresi teşkilatı; Genel Sekreterlik, Mali İşler, Sağlık, Tarım, İmar, İnsan Kaynakları, Hukuk İşleri birimlerinden oluşmaktadır. İhtiyaca göre yeni birimler oluşturma yetkisi il genel meclislerine tanınmıştır. Bu düzenleme, yerelleşmeye uygundur ve il özel idareleri bu şekilde daha fonksiyonel bir yapıya kavuşturulmuştur.

Vali yardımcısının yanında geniş yetkilerle donatılmış bir de genel sekreter bulunmaktadır (Çiftapınar, 2006:133). Genel sekreter; 3.000.000 nüfusa olan kadar illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu 3.000.000 ve üstü olan illerde ise en fazla dört genel sekreter bulunması şartını getirmiştir. İlçelerde de ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir. Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile kaldırılması düşünülen pek çok bakanlığın taşradaki uzantıları ilçe özel idare teşkilatına bağlanacağından, kaymakam ciddi anlamda il özel idaresi işleriyle ilgilenmek durumunda kalacaktır.

Personel yapısı incelendiğinde; il özel idarelerinin özel idare müdürü ve ihtiyaca göre birkaç memuru bulunmaktadır. Personeli 657 sayılı DMK' ya tabidir. Personel norm kadro ölçütlerine göre belirlenecektir. Yeni yasaya göre personelin ataması vali tarafından yapılmaktadır fakat ilk toplantıda atamaların meclise bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. İstihdam biçiminde

önemli değişiklik yapılarak güvenceli memur değil sözleşmeli memur istihdamı gerçekleştirilmiştir. Eleştirilen noktalardan biri de bu unsurdur. Her iki tür personel içinde geçerli olan, etkili bir performans değerlendirme sisteminin oluşturulması daha uygun olacaktır. Sözleşmeli personel sisteminin istisnai olması daha yerinde olacaktır.

İl özel idarelerinde iç denetim, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre; özerk olan ve özel bir eğitimden geçirilen kişiler tarafından yapılmakta, dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Dış denetim mali konular üzerine, iç denetim ise verimlilik, performans gibi faktörlere dayalı olarak yapılmaktadır. Yalnız kanunda iç denetimin yanında iç kontrolden de bahsedilmiş bu da denetimi karmaşık hale sokmuştur. Yeni kanun hemşeri ve halk denetimini de gündeme sokmuştur. Yönetimde bu şekilde şeffaflık ilkesi benimsenmiştir.

İdari vesayet denetimi ise, eski kanuna kıyasla daha da azaltılmıştır. Bu durum il özel idarelerini daha özerk yapmaktadır. Yeni yasa, valinin icra organı olma özelliğinden taviz vermese de meclise daha fazla sorumluluk yüklemesi ve meclis kararları için valinin onayının kalkması özerk bir yapının oluşmasını sağlamıştır. Valinin otoritesi altında olmasından dolayı, il özel idaresinin yarım bir yerel yönetim birimi olduğunu savunanlar bulunmaktadır. Eleştirilere rağmen eski kanuna kıyasla yukarıda da anlatıldığı üzere il özel idareleri daha özerk bir yapıya kavuşturulmuştur.

5302 sayılı kanun hakkında sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki; il özel idareleri, idarenin bütünlüğü ve üniter devlet yapısını bozmayacak hükümlere sahiptir fakat ilerde yeni sorunlara açık kapı bırakan hükümleri de barındırmaktadır. Daha özerk, katılımcı ve demokratik bir anlayışla yapılandırılan il özel idareleri, kamu hizmeti sunarken, uygulamada birtakım sorunlar yaşamakta ve kanun bir takım eksiklikleri ihtiva etmektedir. Bunların saptanarak, eleştirilen kısımların yeniden değerlendirilmesi ve uygulamadaki sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler alınması problemi çözmede yardımcı olacaktır.

3.1.3. Belediye Kanunu

3.1.3.1.Belediyeler

Belediyeler 5393 sayılı kanuna göre şu şekilde tanımlanmıştır: “Belediyeler, belde halkının mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve yetkili organları kanunda belirtilen seçmeler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleridir.”

Belediyelerin tarihsel sürecine kısaca göz atarsak; klasik dönemde belediyeçilik anlayışı modern belediyeçilik anlayışından çok uzaktır. Osmanlı Devleti’nde belediyeçilik hizmetleri loncalar, kadılar, ihtisap ağaları, yeniçeri ocakları ve vakıflar gibi çeşitli kurumlar tarafından yerine getirilmekteydi. 1826’dan sonra İhtisap Nezareti kurulmuştur ve Belediye hizmetleri merkezi idare tarafından üstlenilmiştir (MUT, 2009:49). Kadılar, belediye hizmetlerinin en üst görevlisidir.

Batılı anlamda ilk belediye örneği, 1854 yılında kurulan “İstanbul Şehremanetisi” dir. Şehremaneti; 14 belediye dairesine bölünmüş ve ilk olarak da, genelini gayrimüslimlerin oluşturduğu, “Altıncı Beyoğlu Galata Dairesi” kurulmuştur. İlk belediye kanunu kabul edilen, Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Kanunu, 1877 yılında çıkarılmıştır.1945 yılında Yerel yönetimlere destek olmak ve finansmanını sağlamak için İller Bankası kurulmuştur. 1930 yılında da 1580 sayılı yeni belediye kanunu çıkartılmıştır. 1963 yılında, kanun değişikliği yapılarak (307 sayılı kanun), belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi hükmü getirilmiştir.

En son çıkarılan 5393 sayılı belediye kanunu, belediyelere yönelik yeni düzenlemeler içermekte ve yetmiş beş yıldır süregelen yerel yönetimlerde önemli yapısal değişiklikler yaratmaktadır. 5393 sayılı belediye kanunu, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri Hakkında Kanun” u tamamlayıcı niteliktedir. 5393 sayılı belediye kanununun

yasalaşma sürecinden kısaca bahsedersek; 5215 sayılı kanun, elli dokuzuncu hükümetin belediyelerle ilgili ilk girişimdir. Yalnız, yasanın 3. ve 14. maddeleri Anayasa'nın 126. ve 127. maddeleriyle uyum sağlamamaktadır. 3. madde belediyeleri "genel yetkili birimler" olarak saymış, 14. madde de belediyelerin sorumluluklarını "genel ve soyut" olarak nitelendirmiştir. "il genel yönetimleri" ve "merkezi yönetimin konu yönünden genel görevli olması" ibarelerine ters düşmesi nedeniyle, 3. ve 14. maddeler veto edilmiştir. 5215 sayılı kanun, Cumhurbaşkanı'nın veto gerekçeleri göz önünde bulundurularak meclise geri gönderilmiş ve yeni bir düzenleme yapılmıştır. Yeni düzenleme 5272 sayılı belediye kanunudur ve 7 Aralık 2004'te kabul edilerek Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Bu kanun da, şekli yönden Anayasa' ya aykırılığı nedeniyle, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bunun zerine Meclis 5393 sayılı kanunu hazırlamıştır. Böylece 5393 sayılı kanun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

5393 sayılı kanunun, eski kanundan farklılıklarına ve getirdiği yeniliklere değinmeden önce belediyelerin temel sorunlarından bahsedelim.

3.1.3.2. Belediyelerin Temel Sorunları ve 5393 Sayılı Belediye Kanunuyla Getirilen Yenilikler zerine Değerlendirme

Yüz elli yıllık bir geçmişe sahip olan Türk belediyeleri, tarihsel süreç içerisinde birtakım değişiklikler geçirmiş- değişmiş; belediyelerin bazı problemleri aşılmış bazıları ise çözülememiştir. Merkezi idarenin yoğun idari vesayet denetimi, belediyelerin güçlü ve özerk bir yapıya sahip olmasını engellemiştir. Gelir ve görev dağılımında da merkeziyetçi tutum göze çarpmaktadır. Belediyelerin görevleri belirlenirken liste usulü benimsenmiştir ve belediyelerin öncelik alanı dar tutulmuştur.

Belediyelerin karar alma süreçlerinde halk katılımı ve halkın katılımını sağlayacak mekanizmalar yetersizdir. Türk kamu yönetiminin sahip olduğu personel sistemi sorunu belediyelerinde sorunudur.

Belediyelerin sahip olduğu sorunlardan biri de ölçek sorunudur. Optimal büyüklüğün ne olması gerektiği tartışma konusudur. Optimal büyüklük tespit edilirken şu ölçütler göz önüne alınabilir (Yaylı, 2008:198);

- Kent halkının sağlığını ilgilendiren tedavi imkânlarının ne kadar yaygın olduğu ve hastalığın yayılma riski,
- Toplumsal katılım,
- İş kurumlarına gidiş- dönüş mesafesi ya da beldelere veya köylere uzaklık mesafesi,
- Kentsel alanların ekonomik ve kültürel verimliliği yansıtmasıdır.

Bu ölçütler dikkate alındığında en uygun büyüklük, ülkeden ülkeye hatta bölgeden bölgeye değişebilir. Kentler genişledikçe kaynak ihtiyacı ve sorumlulukları da büyümektedir. Nuri Tortop'a göre bir yerel idarenin etkinlik düzeyi arttıkça özerklik derecesi de buna paralel olarak artmaktadır. Belli bir büyüklüğün altında kalan yerleşmelerde belediye kurulması kaynak israfına yol açmaktadır.

Bir kentin verimliliği, belli bir noktaya kadar artış göstermekte bu noktadan sonra da azalmaya başlamaktadır. Bu nedenle kentlerin gelişmesine başlangıçta müdahale edilmemeli ancak kalabalıklaşmanın arttığı ve avantajların azalmaya başladığı sırada kentlerin çekiciliğini artıran girişim ve sübvansiyonlar durdurulmalıdır. Türkiye'de 2004 öncesinde, Belediye kurulabilmesi için en az büyüklüğün iki bin nüfus olması şartı varken, 5393 sayılı yasa en az beş bin nüfus zorunluluğu getirmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde de nüfus dikkate alınmaksızın belediye kurulabilecektir.

Ülkemizde yirmi bin nüfuslu belediyeler Osmanlı döneminden kalma belediyelerdir. Belediyeleşme süreci 1950'li yıllarda hız kazanmıştır.

1945'den sonra çok partili dönemin başlamasıyla birlikte belediyeleşme sürecinde küçük ölçekli belediyeler sürekli artış göstermiştir ve 1990 yılında da aynı süreç devam etmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanun, nüfusu 2000'in altına düşen 862 belde belediyesini kapatmıştır. Türk Belediyelerinin ölçek problemi her geçen yıl artmış ve kronikleşmiştir. Belediyelerin bu yapısal sorununu çözmeye yönelik düzenlemelerde 2004 reformunda yer almaktadır.

5393 sayılı kanun bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için asgari nüfusun 5000 olması şartını getirmiştir (Eskiden asgari ölçüt 2000 iken yeni kanunla 5000'e çıkarılmıştır). Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için gerekli olan azami sınır eski kanuna göre 500 metre iken (istisnai durumlarda 2500 metre), yeni kanun 5000 metre mesafeye çıkarmıştır.

Bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir başka belediyenin sınırına 5000 metreden daha yakın hale gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğine; Danıştay'ın görüşü İçişleri Bakanlığı'nın teklifiyle, müşterek kararname ile son verilmektedir ve ilgili belediyeye katılması öngörülmektedir⁷.

5393 sayılı kanunun getirdiği yeni düzenlemelerden bir tanesi de içme suyu ve sit alanlarında belediye kurulmasının yasaklanmasıdır. 5393 sayılı yeni belediye kanununa göre belediye sınırları; meclisin kararı ve valinin onayı ile kesinleşmektedir. Yeni kanunla belediye sınırlarının belirlenmesi basitleştirilmiştir. Yeni kanun, nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğine Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile son verilmektedir.

Kamu yönetimi sistemimiz içerisinde yaşanan en önemli sorunlardan bir tanesi de personel sorunudur. Personelin verimli olabilmesi için, insan gücünün doğru yerde ve doğru şekilde kullanılması gerekmektedir. İyi bir personel yönetimi, iyi bir insan gücü planlaması gerekmektedir. İnsan gücü

⁷ <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1137>

planlaması, kuruma ya da örgüte alınacak kişinin nicelik ve niteliklerinin saptanmasıdır. Ülkemizde insan gücü planlaması zayıftır. İş analizi, görev tanımlaması, iş etüdü ve norm kadro çalışmalarının yapılması gerekmektedir (DPT, 2000:53).

Personel alımında liyakat ve kariyer ilkelerinin esas alınmaması; rüşvet, torpil ve iltimasın ön plana çıkması, belediyelerin verimliliğini ve kalitesini düşürmektedir. 2001 yılında fırsat eşitliğinin sağlanması için merkezi sınav sistemi usulüne gidilmiş fakat burada da adam kayırmanın önüne geçilmemiştir. Kamu kurumlarına daha düşük oranda üniversite öğrencisi ve daha düşük eğitim almış personel alınmaktadır. Personel eksikliği de bir diğer problemidir. Çalışanlar maddi ve manevi açıdan rahat ve tatmin olamamaktadır. Ücretler ussal bir biçimde dağıtılmalıdır. Kamu personelinin ücretleri yetersiz; verilen görevle ücretler birbirini dengelememektedir. 1580 sayılı eski belediye kanunu, belediye içindeki personel için ayrı bir rejim kurulmasını öngörmüştür. 1930 yılında Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi çıkarılarak yürürlüğe girmiştir. Daha sonra bu tüzük 657 sayılı DMK kapsamına alınmış, 1994’de de yürürlükten kaldırılmıştır (Yaylı, 2008:228). Belediyeler için ayrı bir personel sistemi uygulanması girişimi de sona ermiştir. Belediye personelinin motivasyonunu sağlayan, ödüllendirmeye dayalı bir sistemin geliştirilmemiş olması personeli etkinlik ve verimlilikten uzak tutmaktadır. 5393 sayılı kanunun 49. maddesi ile belediye memurlarına (sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç) encümen kararıyla, başarı durumlarına göre hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak, yılda en fazla iki kez ikramiyeyle ödüllendirilmesi imkânı verilmiştir.

5393 Sayılı Kanun’ a göre belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimlerin belediyelerde kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Personel istihdamı norm kadroya göre gerçekleştirilmektedir. Norm kadro çalışmalarıyla kamu kaynaklarının verimli kullanımı ve hizmetlerin gerektirdiği

ölçüde personel istihdamının sağlanması amaçlanmaktadır. Personel istihdamı 5393 sayılı kanunda açıkça yer almaktadır. Norm kadro esas ve ilkeleri İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Belediyenin ve bağlı kuruluşların norm kadroları, standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararlarıyla belirlenmektedir.

2004 yılında belediye reform girişimiyle birlikte belediye personel sisteminin düzelmesine ilişkin bir takım yenilikler getirmiştir. Yalnız bu düzenlemeler kronikleşmiş belediye sorunlarına tam anlamda çözüm getirmemiştir.

Özerklik yerel yönetimler için, yerel hizmetlerin etkin ve verimli olarak sunulmasını, yerel halkın çıkarlarının (hak ve güvenlik gibi) asgari düzeyde korunmasını ifade etmektedir. Bürokrasinin sakıncalarını gidermekte özerklik bir çözüm olarak sunulmaktadır. Yerel özerkliğin artırılmasına yönelik istekler, merkezi idarenin gücünün azaltılması şeklinde algılanmaktadır. Oysaki amaç merkezi idarenin güç kaybına uğramadan mahalli idarelere daha fazla görev ve sorumluluk aktarması, ortaklaşa hareket ederek birbirini tamamlamalarıdır. Yerel özerklik ülkemizde sürekli tartışılan sorunlar arasındadır.

Türkiye'nin 1991 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, Türkiye'deki yerel yönetimlerin yapılandırılmasında yol gösterici olmuştur. Son yıllarda yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği artırıcı çalışmalar yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ışığında hazırlanmıştır. İdari vesayetin güçlü olduğu bir yapıdan, yerel yönetimlerin özerk olduğu bir yapıya geçiş yapmak içinde reform girişimleri olmuştur. Görev bölüşümünü; yani kamusal ve yarı kamusal denilebilecek hizmetlerin hangi birimler tarafından yapılması gerektiğini iyi saptamak gerekmektedir. Bu şekilde merkezi ve mahalli idareler arasında dengeli bir dağılım yapılacak ve daha etkin hizmet sunulacaktır. Görev dağılımı gelirle orantılı olmalıdır. Görev paylaşımı, merkezi idareyle mahalli

idareler arasında, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olmayacak şekilde yapılmalıdır. Görev bölüşümü, ortaklık ilkesine uygun olarak yapılmalıdır (Tortop, 2006:71). Mahalli idarelerin bazı ağır görevleri yerine getirememesinden ötürü, güçsüz kısımlarının kuvvetlendirilmesi ve özerk kılınması gerekmektedir. Yapılan reform çalışmaları da bunun üzerine olmaktadır.

Genellik ilkesine göre mahalli idareler, kanunlara uygun olmak şartıyla ile her türlü hizmeti yerine getirme konusunda özgür tanınmışlardır. Bu ilkeye göre bir görev, başka bir kuruma verilmemiş veya yapılması mahalli idarelerce yasaklanmamış olmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 75). Bu yöntem Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı kabul eden pek çok ülkede uygulanmaktadır.

Liste yöntemine göre de belediyeler, yerine getirmek istedikleri görevler için merkezi idareden yetki almak durumundadırlar. Bu görevler mahalli idarelere liste şeklinde ve yasal dayanağıyla birlikte verilmiştir (Keleş, 2000:177-178).

Karma sistemde, yerel yönetimlere görevleri liste halinde verilmiş ancak başka birimlerin yapamayacağı ya da yapması yasak olan görevleri de yerine getireceği yetkisi tanınmıştır.

Ülkemizde merkezi idare ve mahalli idareler, kamu hizmetlerini yerine getirmede işbirliği içerisindeyler. Ancak mahalli idareler görevlerinin artırılmasına yönelik taleplerde bulunmakta ve bu durum kalkınma planlarından, yasal metinlere kadar pek çok yerde belirtilmektedir. 2004 belediye reform girişimi de bu öncelikleri göz önüne alarak bir takım yasal düzenlemeler getirmiştir. Yalnız mahalli idareler ile diğer kurum ve kuruluşlar arasında bölünen görevler, çoğu zaman yetki karmaşasına sebep olmaktadır. Bu durum uygulama da aksaklıklara sebep olmaktadır. Son yıllarda yapılan reform çalışmaları görev bölüşümün de mahalli idareler lehine hareket etmiştir. Teknik ve finansal yetersizlik, ülkemizdeki yerel yönetimlerin en

önemli sorunlarından bir tanesidir. Yerel yönetimler bu sebepten ötürü yetkilerini başka bir kuruma devredebilmektedir.

İdareler arasında görev dağılımı yapılırken, her türlü kamu hizmetinin yalnızca bir kamu idaresi tarafından yapılmasını öngörecekt bölüşümün gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yetki ve görev çatışması bu şekilde önlenerek, kaynak israfına yol açmayan, daha verimli bir hizmet sunumu gerçekleştirilebilir. 2004 yerel yönetim reformuyla, Büyükşehir belediyelerinin görevleri liste usulüne göre belirlenmiş, diğer belediyeler de genel görevli sayılmıştır. İdarelerin koordinasyon ve uyum sorununun olması, yerel yönetimlerin diğer önemli problemlerindendir. Benzer görevlerin birden çok kuruluşa verilmesi görev çatışmasına neden olmaktadır.

Kamu kurumları farklı amaçlar, farklı görevler ve farklı yapılarla kurulmuş olsalar da kamu hizmetlerini sunarken koordinasyon ve işbirliği içerisinde hareket etmek zorundadırlar. Hiçbir kurum kamu yararının önünü alamaz. Anayasamızın 123. maddesinde de ifade edildiği gibi “idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür.” İdarenin bütünlüğü ilkesinden kasıt, tüm kamu kurumlarının ortak ve uyumlu bir biçimde hareket etmesidir.

Türk belediyelerinde karşılaşılan bir diğer sorunda kaynak sorunudur. Belediyeler sorumlu olduğu görevleri yerine getirebilmek için yeterli kaynaklara sahip değildirler. Türkiye’de belediyelerin kaynak sorunu iki çeşittir. İlki finansman kaynaklarının yapısı ikincisi ise sahip olduğu finansman kaynaklarının görevleri yerine getirmedeki yetersizliğidir.

Finansal özerklik; yerel otoritelere, yerel sınırlar içerisinde “egemenlik” hakkının verilmesi; yerel yönetimlerin mali kaynaklarını kendi belirleyip, kullanma hakkına sahip olmasıdır. Yerel otorite egemenlik gücünü bizzat yerel halktan almaktadır. Merkezi idare tarafından verilen bir yetki değildir. Bu bağlamda mali özerklik yerellik ilkesine dayanmaktadır (Yaylı, 2008: 218).

Türkiye üniter bir yapıya sahip olduğundan mali yükümlülük koyma-vergilendirme yetkisi merkezi otoriteye aittir ve yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi yoktur. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu, sunulacak hizmetleri ayrıntılı olarak saymış ve hizmetlerin halka en yakın yerlerde yapılması gereğini vurgulamıştır. Burada aynı zamanda yerellik ilkesine de atıfta bulunulmuştur (Ünsal, 2009:53).

5393 sayılı kanunla belediye bütçelerinin onaylanması görevi Belediye Meclislerine verilmiştir. Yerel halkın seçtiği üyelerden oluşan meclisin bütçeyi onaylaması, halk tarafından bütçe hakkının kullanıldığıının göstergesidir. Yeni sistemle bütçe yapma süreci hızlandırılmış, bürokratik işlemler azaltılmış ve bütçe yapma konusundaki yetki tamamen yerel idareye devredilmiştir (Ünsal, 2009:54). Bu yenilikle yerel meclis, merkezi idarenin vesayet denetiminden kurtulmuş olmaktadır. Merkezi idare bürokratlarının yapılan bu reformla yetkisi, idari yargıda dava açmak şeklinde sınırlandırılmıştır.

Reformun mali boyutunu oluşturan diğer önemli bir değişiklikte, merkezi idare ile yerel idare arasındaki gelir dağılımının değiştirilmesi ve belediyelere ayrılan bütçedir. Kanun tasarısına göre, belediyelerin gelir kaynakları; vergiler, katılma payları ve harçlardır. Belediyelerin yaptıkları yol-su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları şeklinde öngörülmüştür. Tasarıda katılma paylarını belirlemede sadece belediyeler yetkili kılınmıştır. Oysaki önceki kanunda Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştı. Borçlanma konusunda da birtakım yenilikler getirilmiştir. Türk belediyecilik sisteminde genel bütçeden aktarılan payların, toplam gelirlerin yaklaşık yarısına karşılık geliyor olması çoğu zaman eleştirilen bir durumdur. Merkezi idareden yapılacak gelir transferinin yerel özerklikle bağdaşmadığı eleştirisi yerinde değildir. Gelişmiş ülkelerin yerel yönetimleri incelendiğinde de kaynak transferi çoğu zaman bu şekildedir. Türkiye’de 2000 yılından bu yana yapılan reform girişimleri “yerellik” değil “yerelleşme” ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Yani mali açıdan yapılan reform girişimleri yerel özerklik değil yetki devri şeklinde gerçekleşen yerelleşmedir.

Hem üniter yapıya zarar vermeyen hem de yerel yönetimleri mali açıdan rahatlatan bazı önerilerde bulunulmuştur. Bunlar; yerel hizmetlerin finansmanı için vergilemeden yararlanma ilkesine önem verilmesi, tahsili yasalarla yerel yönetimlere bırakılan vergilerin kapsamının genişletilebilmesi gibidir (Ünsal, 2009:57).

İdari vesayetle ilgili düzenlemelerden bahsedecek olursak; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi üç şekildedir. Bunlar; vesayet makamının yerel yönetimlerin kamu yönetime aykırı bulduğu kararları kabul etmemesi, alınan kararların vesayet makamınca onaylanması ve yerel yönetimlerin kanunla kendilerine verilen görevleri yapmaması durumunda vesayet makamının yerel birimlerin yerine geçmesidir.

2004 reformu öncesi eleştirilen konulardan biri, ülkemizde ki belediyelerin katı vesayet denetimi altında olmasıdır. 2004 reformu bu bağlamda önemli bir düzenleme yaparak idari vesayetin kapsamını daraltmıştır. Yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin yapılması amaçlanmıştır. Belediyelerin özerkliği konusunda atılan bu adımlar, belediyelerin keyfi hareket etmesine neden olmamalıdır. Bu amaçla 5393 sayılı belediye kanunu “idarenin bütünlüğü” ilkesinden şaşmayacak düzenlemeler getirmiştir.

5393 sayılı belediye kanununun idari vesayete ilişkin uygulamalarını şu şekilde özetleyebiliriz;

- Belediyenin tanımı yapılırken; “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, “idari ve mali özerkliğe” sahip kamu tüzel kişisidir” denilerek, önceki kanundan farklı olarak özerklik kavramının içeriği açıkça vurgulanmıştır.
- 5018 sayılı “ Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’ nun öngördüğü denetim sistemi belediyeler içinde geçerlidir (Coşkun ve Nohutçu, 2007:71-72).

- Eski kanunda encümen olan karar organı yeni kanunda belediye meclisi olmuş, vesayet denetimi de meclis çerçevesinde ele alınmıştır.
- 5393 sayılı kanun “yasalarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek” yetkisini belediye meclisine vermiştir ve onaylama makamı belirlenmemiştir. 1580 sayılı eski yasa da ise meclisçe belirlenen bu yetki, mülki idare amiri tarafından onaylanmaktaydı. 1580 sayılı yasa belediye meclisinin bütçe ile ilgili kararlarında mülki idare onayı isterken, yeni yasa mülki idare amirinin onay yetkisini kaldırmış sadece hukuka aykırı görülen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisini vermiştir.
- 5393 sayılı kanunun 10. maddesinde yapılan değişiklikle, belediyeler önceden izin almaksızın belediye meclisinin kararıyla taşıt alma yetkisine sahip olmuştur.
- 5393 sayılı yeni kanunla belediye başkanlığının boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanacaktır. Kanunun 45. ve 46. maddelerinde meclis birinci başkan vekilinin, onun olmaması halinde ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması halinde en yaşlı üyenin başkanlığında toplanılacak; yasada bulunan durumlara göre başkan veya başkan vekili seçilecektir (Mahmutoglu, 2007:40).
- 5393 sayılı kanunla devam ettirilen en önemli vesayet uygulaması borçlanma konusunda İçişleri Bakanı’nın onayıdır (Kavruk ve Yaylı, 2008:9).
- Yasanın 10. Maddesinde ifade edildiği üzere beldenin adı, belediye meclis üyelerinin en az dörtte üç çoğunluğunun kararı, valinin görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile değiştirilir (Mahmutoglu, 2007:30-38). Bu karar resmi gazete de yayınlandıktan sonra beldenin ve dolayısıyla belediyenin adı değişmektedir
- 1580 sayılı yasada belediye personeli, 657 sayılı DMK ile iş yasası ve diğer hukuki hükümler çerçevesinde, merkezi idarenin izin ve onayıyla

atanırken, 5393 sayılı yeni belediye kanunuyla personelin atanması Belediye Başkanı tarafından yapılmaktadır. Belediye başkanı bu görevini, ilk defa atanacaklar için Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin ilgili hükümlerine bağlı kalarak gerçekleştirecektir (Kavruk ve Yaylı,2008:10) .

- Eski kanunda valilerin toplantıları uzatma, olağanüstü toplantı yapma gibi yetkileri vardı. 5393 sayılı kanunda ise Belediye meclislerinin olağan üstü toplantı yapma uygulaması kaldırılmıştır.
- 5393 sayılı kanunda personel giderlerinin bir önceki bütçe gelirlerinin % 30'unu aşması durumunda, merkezi yönetim izni kaldırılmıştır. Belediye Başkanları kişisel olarak sorumlu tutularak eski kanundaki suistimaller önlenmeye çalışılmıştır (Kavruk ve Yaylı, 2008:10). Belediyelerin keyfi olarak, gereğinden fazla personel alımları da önlenmiş olmaktadır.
- 5393 sayılı kanunda belediye meclislerinin, merkezi idareden izin alınması için yapılan tek işleminin yurtdışı ilişkileri konusunda olduğu karşımıza çıkmaktadır.
- 5393 sayılı kanunla belediyelerde merkezi yönetimin belirlediği ilkeler doğrultusunda ve norm kadro esaslı çerçevesinde daimi işçi kadrolarının ihdası belediye meclislerine bırakıldığı görülmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008:11).
- Yeni kanunun 55. maddesine göre, belediyelerin mali hizmetleri dışında kalan idari işlemleri, İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir.
- 5393 sayılı kanunun 7. maddesinde, sınır uyuşmazlıklarının çözümüne valinin karar vereceği belirtilmiştir.
- Belediyelerin İçişleri Bakanı'nın onayı ile sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya düşük bir bedelle amacını aşmayacak şekilde arsa tahsil edebileceği belirtilmiştir.
- 5393 sayılı yasa, Belediyelere pek çok kadro için sözleşmeli personel istihdam etme yetkisini vermiştir.

Merkezi yönetimlere Belediyeler üzerinde idari vesayet uygulaması sadece Belediye Kanunu' n da değil, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere İmar Kanunu, 657 sayılı DMK gibi birçok kanunun da verilmiştir (Kavruk ve Yaylı, 2008:12).

Yeni kanunun belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimine yönelik eleştirileri şu şekilde olmuştur;

- Belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasında, idarenin bütünlüğünü koruma çerçevesinde yerel özerklik güçlendirilmek istenmiştir.
- Yapılan araştırmalar mülki idare amirlerinin, bazı denetim yetkilerinden vazgeçmelerini içeren belediye yapılanmasına pek sıcak bakmadıklarını göstermektedir. Yani özerkliği artırılmış bir belediye yapısını uygun bulmamaktadırlar. Fakat belediye başkanları aynı görüşte değildir.
- Vesayet denetiminin kaldırılmasından en çok memnun kalınan alanlar; belediyenin hizmet birimi oluşturmadaki vesayettir ve onu bütçenin onaylanması takip etmiştir.
- Mülki idare amirlerinin belediye meclisinin gizli toplantılarına katılması ise olumsuz bulunan uygulama olmuştur (Kavruk ve Yaylı, 2008:19).
- 2004 belediye reformuyla daha özerk belediyelerin oluşturulması düşüncesi, Belediye Başkanları ve siyasi partilerce olumlu karşılanmıştır.
- Mülki idare amirlerinin Belediye Meclis toplantılarına katılma uygulamasına son verilmesi ve bazı meclis kararları üzerinde sahip olduğu denetim yetkilerini yitirmeleri, amirler tarafından olumlu karşılanmamıştır.
- Mülki idare amirlerinin vesayet uygulamasına bakışı, belediye başkanlarının bakış açısından daha farklıdır. Mülki idare amirleri vesayet yönetimini yerinde bulurken, belediye başkanları vesayet

denetiminin azaltılmasının belediyelerin özerkleştirilmesi açısından daha uygun bulmaktadırlar.

- 5393 sayılı belediye kanununda belediyelerin denetimi 55. ve 58. maddelerde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali denetim açısından temel yasa niteliğindedir.
- Anayasamızın 127. maddesine göre, belediye başkanı ve meclis üyelerine görevleriyle ilgili, haklarında soruşturma ve kovuşturma açıldığında, İçişleri Bakanı tarafından Belediye Başkanı veya meclis üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma yetkisi verilmiştir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 27).
- 2004 reformunun, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimini azaltarak, üniter yapıyı tehlikeye sokması yönündeki eleştirileri yersiz görülmektedir. Reform öncesi tartışmaların odak noktasını “denetim” oluşturmakta ve idari vesayet denetiminin esnekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılması talep edilmektedir.
- 2004 reformu hem AB etkisi hem de Türk kamu yönetimi sisteminin yapısı ve idari bütünlüğüyle uyuşacak şekilde hazırlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir.

Belediyelerin karar alma sorunları ve 5393’le getirilen yeni düzenlemeleri incelersek;

- 5393 sayılı yeni yasa 1580 sayılı yasaya göre, hiyerarşi yetkisi göz önüne alındığında, belediye başkanının pozisyonunu daha da güçlendirmiştir. 3030 sayılı kanunda encümenin tamamen atanmış kişilerden oluşması önemli bir eleştiri konusuydu. Bu durum yerel özerklikle bağdaşmayan bir durumdur ve yerel yönetimlerin yapılanmasında önemli bir sorun teşkil eder.
- Belediye encümeni yürütme görevini belediye başkanıyla beraber paylaşan yürütme organıdır. Özellikle Büyükşehir belediyelerinde encümenin seçilmiş üyeleri atanmış üyelerinden fazladır ve bu durum katılımcılık ilkesinin güçlendirildiğini ifade etmektedir.

- Belediyelerin karar organlarının kesin karar alma yetkilerinin, idari vesayet denetimi ile daraltılmış olması önemli bir sorundur.
- Belediye meclislerinin yılda üç kez toplanmasının yarattığı boşlukta diğer önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Belediyelerin karar mekanizmalarının düzeltilmesine yönelik çalışmalar yerel demokrasi için önemlidir. Yeni sistemde belediye başkanının gücü korunmuş, belediye encümeni ise karar organı sıfatını kaybetmiştir.
- Belediye Meclisi yeni kanunda, ayda bir toplanan ve karar organı sıfatına sahip önemli bir organ olmuştur.
- Belediye başkanının belediye meclisine karşı sorumlu olması yeni kanunla getirilen olumlu bir düzenlemedir.
- 5393 sayılı Kanun'un 78. maddesinde belediyeler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabilme imkânına sahip olmuştur. Bu şekilde valilik vesayeti sona ermiştir.

Bu gelişmeler belediyelerde karar alma sorunlarını düzeltme amaçlı yapılmış çalışmalardır.

Katılım açısından belediyelerin sorunları ve yapılan yenilikler ise şu şekildedir;

- Türk belediye sisteminin etkin ve verimli çalışmasının en önemli koşullarından birisi, katılımın sağlanmasıdır. Fakat halk henüz katılımın önemini idrak edememiş ve belediyelerde bu anlayışla hareket edememiştir.
- Ülkemizde katılım anlayışı sadece oy vermek olarak algılanmaktadır. Kent konseylerinin ve ihtisas komisyonlarının da halk katılımında beklenen etkiyi yaratmadığı doğrultusunda söylemler vardır.
- Sivil toplum kuruluşları ve bazı kurumlar, belediyelerin yaptığı işleri takip etmekte ve söz sahibi olmaktadır. Bu durum katılımı güçlendirmektedir.

- 2002 ve sonrasına yerel katılımıla ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır fakat yetersiz kalmıştır.
- Yönetişimin tanımı yapılırken katılımdan bahsedilmekte ve halkın siyasi, ekonomik, kültürel her alanda katılımını ifade etmektedir.
- Ülkemizde demokrasi kültürünün ve bilincinin gelişmemiş olması, katılımın sağlanamamasını ya da amacından uzak bir biçimde yerine getirilmesine neden olmaktadır.
- Toplumumuzda vatandaş olma bilinci yerleşmemiştir ve vatandaşların bireysel olarak katılım ağırlığı bulunmamaktadır.
- Ülkemizde sivil toplum kuruluşlarının aktiviteleri ve etkinlikleri azdır.
- 2004 belediye reformunun katılıma ilişkin en önemli yeniliği kent konseyleridir. 5393 sayılı kanunun 76. maddesine göre Kent Konseyi: Kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek amacı ile oluşturulan birimlerdir (Yaylı,2008:256). Kent konseyi Yerel Gündem 21'in ürünüdür.
- Belediye başkanları kent konseylerinin geliştirilmesi için çaba sarf etse de halkın bilinçsiz olmasından ötürü istenilen başarıya ulaşılamamıştır. Kent konseyleri etkili bir katılım aracı olarak kullanılamamıştır.
- Belediyelerde gönüllü katılım 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda yer almaktadır. Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde ilgililerin katılımını sağlayacak bir yönetmelik düzenlenmiştir. Yönetmelikte "Gönüllü" bilgi ve beceri yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkân ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemezsizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşları biçiminde tanımlamaktadır (madde 4). Gönüllülerin

katılımına yönelik hizmetlerden doğan sorumluluk, ilgili belediyelere aittir.

- Gönüllü katılımdan beklenen faydanın sağlanabilmesi; demokrasinin tüm kurallarıyla işlediği; halkın katılım bilincine sahip olduğu; bilgi edinme, açıklık, örgütlenme gibi hakların güvence altına alındığı bir düzende gerçekleşecektir.

Eski kanunda olduğu gibi yeni kanunda da yer verilen ihtisas komisyonları katılımın geliştirilmesine yönelik bir diğer düzenlemedir. Yerel demokrasi için önemli bir adımdır ve raporları yerel halka açıktır (Özgür ve Azaklı, 2005:308).

3.1.4. Büyükşehir Belediye Kanunu

3.1.4.1. Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri, Türk belediyelerine 1984 yılında girmiş üst kademe belediyelerdir. 3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyeleri, 1982 Anayasası’ nın 127. maddesine “kanun, büyük yerleşim yerleri için özel hükümler getirebilir” hükmüne bağlı olarak kurulmuştur.

1984’de kurulan ilk üç büyükşehir belediyesi İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulmuştur. Bunları takiben Adana, Bursa, Konya, Kayseri, Gaziantep, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin Samsun ve Sakarya’da olmak üzere toplam 16 tane Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur.

3030 sayılı eski kanuna göre büyükşehir belediyesi, nüfusu 300.000’i aşan yerlerde birden fazla ilçe veya alt kademe belediyesinin birleşmesiyle kurulmaktadır. 5216 sayılı yeni kanuna göre büyükşehir belediyesi kurulma şartları zorlaştırılmıştır. 5216 sayılı yeni kanuna göre; nüfusu 750.000 ya da daha fazla olan illerde, en az üç ilçe ya da alt kademe belediyesinin birleşmesiyle büyükşehir belediyesi kurulmaktadır. Daha önce kurulan

Sakarya, Eskişehir gibi Büyükşehir Belediyeleri'nin sadece iki tane ilk kademe belediyesi vardır ve yeni kanunun en az üç ilçe bulundurması şartına uymamaktadır. Ayrıca önce kurulmuş belediyelerin bazıları da 750.000 nüfus şartına uymamaktadır.

5747 sayılı kanuna göre İlk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır ve bu belediyeler, ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. İlk kademe belediyelerinden dönüştürülen ve yeni kurulan olmak üzere toplam 43 tane ilçe belediyesi oluşturulmuştur.

5216 sayılı kanuna göre il sınırları içinde olmak ve valilik merkez binası kabul edilmek suretiyle; nüfusu 2.000.000'dan fazla olan Büyükşehirlerde 50 km yarıçapındaki yerleşim yerleri; nüfusu 1.000.000 – 2.000.000 arası olan Büyükşehirlerde 30 km yarıçapındaki yerleşim yerleri ile nüfusu 1.000.000'dan az olan Büyükşehirlerde ise 20 km yarıçapındaki yerleşim yerler Büyükşehir' e dahil edilmiştir.

Son olarak Aralık 2012'de 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanun büyükşehir sayısının 29' a çıkmasına neden olmuştur ve pek çok değişimi beraberinde getirmiştir. Fakat biz öncelikle 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunundan bahsedeceğiz ve 6360 sayılı kanunun getirdiği değişiklikleri ayrı bir başlık altında inceleyeceğiz.

Büyükşehir belediyelerinin tarihsel gelişiminden bahsedecek olursak; Türkiye'de metropoller büyüyerek belediye sınırlarını aşınca belediyeler arasında işbirliği sağlamak sorun olmuştur. 1960 yılında problemler sadece planlama sorunu olarak görülmüş; İmar İskân Bakanlığı'na bağlı, İstanbul'un, Ankara'nın, İzmir'in Nazım planlarını hazırlamak üzere Metropoliten Nazım Plan Büroları kurulmuştur. 1979 yılında bölgeler arası eşgüdüm sağlanması amacıyla Bakanlıklar arası Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu oluşturulmuştur. Askeri dönemde, metropollerle bazı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğinin kaldırılıp birleştirilmesi gibi yanlış uygulamalar

demokratik geleneklerden uzaklaştığının göstergesidir (Kalabalık, 1999:336-338).

1982 Anayasası il özel idareleri, belediyeler ve köyler yanında, kanunla “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği” belirtmiştir. 1960 anayasası yerel yönetimlerin sadece “il özel idareleri, belediyeler ve köyler” şeklinde kurulabileceğini belirttiği için birçok yerel yönetimi kapsayacak bir metropoliten yönetimi kurulamamıştır. 1982 Anayasası bu eksikliği kapatmıştır (Torlak ve Sezer, 2005:90). Anayasa’nın 127. maddesine uyumlu olarak çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler, Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanunun 4. maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde büyükşehir belediye meclisi kurulması öngörülmüştür. İlçelerde de ilçe belediye meclisi oluşturulması ve büyükşehir ile ilçe belediyeleri için ayrı belediye başkanı seçilmesi belirtilmiştir. 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye sayısı yirmi dokuza çıkarılarak çoğaltılmıştır. Belediyelerin yönetimi, organlarının oluşumu gibi detaylı bilgiler ayrı bir başlık altında incelenecektir.

5216 sayılı Kanun’a göre büyükşehir belediyesinin organlarından özetle bahsedecek olursak; büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye encümenidir. Büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir belediyelerinin karar organıdır. İlçe Meclisi üyelerinin 1/5’i ile ilk kademe belediye meclisi üyelerinin 1/10’undan oluşur. Meclis Her ayın 2. haftası en çok 5 gün, bütçe görüşmeleri için en çok 20 gün toplanır. Belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisinin aynısı büyükşehir belediyeleri içinde geçerlidir. Tek fark valinin meclisin ısrar ettiği kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurusudur.

Büyükşehir belediye encümeni ise; büyükşehir belediye başkanlığında büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri büyükşehir belediyesi genel sekreteri, diğeri mali hizmetler birim amiriyle birlikte belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği

5 üye olmak üzere toplam 11 üyeden oluşmaktadır. Encümen belediyenin günlük işlerini ve meclisin aldığı kararları uygular. 5216 sayılı kanunla getirilen bu düzenleme de encümen; başkanın atadığı üyelere değil, seçilmiş üyelere oluşmuştur. Bu da 3030 sayılı kanuna gelen eleştiriler dikkate alınarak düzeltilmiştir. Bu eleştirilere göre başkanın atadığı üyelere oluşan encümen, demokrasi ve yerellik ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı da, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından çoğunluk yöntemine göre 5 yıl için seçilir. Büyükşehir belediye yönetiminin başı ve tüzelkişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanının geniş yetkileri bulunmaktadır. Büyükşehir belediye organlarının görevlerine, Danıştay 8. Dairesi'nin kararıyla son verilmektedir. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Başkana yardım eden güçlü bir genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı bulunur.

Büyükşehir belediye bütçesi; büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve alt kademe belediyelerinden gelen bütçelerin, büyükşehir belediye meclisine sunulması ve büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanmasıyla ve tek bütçe halinde bastırılmasıyla oluşur. 3030 sayılı kanunda yer alan, bütçenin vali tarafından onaylanması şartı kaldırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve alt kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içerisinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay itirazı 30 gün içinde karara bağlar. Büyükşehir belediye kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde idari vesayet denetimi vardır.

3.1.4.2. 5216 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemelere Yönelik Eleştiriler ve Değerlendirme

5216 sayılı kanun büyükşehir belediyesi ve büyükşehir encümeni kararlarına karşı ilgililerin valiye itirazını öngörmeyerek, valinin büyükşehir belediyesi karar organlarının işlemleri üzerindeki denetim yetkisine son vermiştir. 5216'da vesayet denetimi hafifletilse de, merkezi idarenin belediyeler üzerindeki diğer denetim yetkileri sürmektedir.

3030 sayılı kanunla kurulan büyükşehir belediye modeli bir takım eksiklikler ve aksaklıklar içeriyordu. Uygulama döneminde büyükşehir belediyeleri de çok çeşitli örgütsel, yönetsel ve kaynak sorunları yaşamıştı. 5216 sayılı kanun bu sorunları gidermeye çalışmıştır. Yalnız 5216 sayılı kanun, uygulamada bunu engelleyememiş hatta yeni sorunlar ortaya çıkmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin asıl görevi koordinasyonu sağlamakken, 3030 sayılı kanunla büyükşehir belediyeleri bir üst otoriteye dönüştürülmüş, ilçe ve alt kademe belediyeleri etkisiz bırakılmıştır. Bu durum 5216 sayılı kanunla da düzeltilememiştir.

Metropolitan düzeyde yerelleşme belediye başkanına bağlıdır. Belediye meclislerinin önemli bir vasfı yoktur. Meclis belediye başkanını değil, belediye başkanı meclisi denetlemektedir.

Büyükşehirlerin sayısı 1984- 1993 yılları arasında artış göstermiştir. İlk olarak üç metropolitan alanın yönetimi için kurulan Büyükşehir Belediyeleri içerisinde yer alan belediyelerin sayısı on altıya ulaşmıştır. 1994- 2007 yılları arasında da sadece bir tane büyükşehir belediyesi kuruldu (Özgür, Yavuzçehre, Ciğeroğlu, 2007:506).

İlçesiz alt kademeli ikinci kuşak büyükşehir belediyelerindeki büyük belde belediyelerinde hiç bir bölünme olmamıştır.

TBMM'ye 1994–2004 yılları arasında, 11 ilin büyükşehir yapılmasına yönelik teklif götürülmüştür. Orta ölçekli kentsel alan niteliği taşıyan kentsel birimlerin büyükşehir olması yönündeki teklifler zayıf kalmıştır.

5216 sayılı kanun büyükşehir olma konusunda siyasi düşüncelerden uzak objektif bir ölçüt belirlemeyi hedeflemiştir (750.000 ve üstü yerlerde kurulması şartı). Belli bir nüfusun altındaki yerlerde büyükşehir belediye oluşturulması kaynak israfına yol açacaktır. “Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre; nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan Büyükşehirler’ de yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan Büyükşehirler’ de yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı Büyükşehir Belediyesi’ nin sınırını oluşturur.” denilerek büyükşehir belediyelerin hizmet alanı geçici 2. madde de genişletilmiştir. Yalnız bu düzenleme 5747 sayılı kanunla kaldırılmıştır.

3030 sayılı kanunda yer almayan ve 5216 sayılı kanunla getirilen yeniliklerden biri de; nüfusu iki milyonu aşan Büyükşehir Belediyeleri’ nde on, diğer Büyükşehir belediyelerinde en fazla beş olmak üzere belediye başkanı danışmanı atanmasına yönelik düzenlemedir. 5216 sayılı kanunda sözleşmeli personele yönelik bir hüküm bulunmamaktadır.

Gönüllü katılıma ilişkin düzenlemeler 5393’ün yanında 5216 sayılı kanunda da yer almaktadır. 3030 sayılı kanun, demokrasi ve ademi merkeziyet ilkelerinin benimsenmesi açısından önemlidir. 5216 sayılı kanun da, 3030 sayılı yasadaki aksaklıkları gidermek üzere çıkarılmıştır. 5216 sayılı kanun reform niteliğinde değil daha çok, 3030 sayılı kanunun eksikliklerini giderici- tamamlayıcı nitelikte bir kanundur.

Yeni sistemde, alt kademe belediyelerinin kalabalık ve büyüklük açısında halkın katılımına imkân sağlayıp sağlayamadığı konusundaki tereddüt devam etmektedir. Sistem alt kademede demokratik katılımı, üst

kademede de verimli ve etkin hizmet sunumunu artırmalıdır. Yönetimler arası ilişkiler göz ardı edilmemeli, görev ve yetki dağılımı ussal bir biçimde yapılmalıdır.

3.1.4.3. 6360 Sayılı Kanun ve Yeni 13 Büyükşehir Belediyesi

2011 yılında Başbakan Recep Tayip Erdoğan, Kahramanmaraş' da yaptığı konuşmasında 750.000'i aşan illerin büyükşehire dönüştürüleceğini belirten yasa taslağının hazırlandığını söylemiştir. Hazırlanan bu taslak, 12.11.2012' de Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanmış ve 6360 sayılı yasa olarak, 06.12.2012 tarihli, 28489 sayılı resmi gazete de yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Bu kanunla birlikte 13 tane daha yeni büyükşehir belediyesi ve 29 ilçe belediyesi kurulmuştur. Bu iller; Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Malatya ve Mardin'dir. Şuan Türkiye'de bulunan büyükşehir belediye sayısı toplam 29 tane olup; bu belediyelerin sınırları il mülki sınırı olmuştur. Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Bursa, Balıkesir, Denizli, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Hatay, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya, Mersin, Malatya, Manisa, Mardin, Sakarya Samsun, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerine bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin mülki sınırları kaldırılmıştır (6330 Sayılı Kanun, Madde: 1–2–3). Bu illerin Bucak ve Bucak teşkilatları da kaldırılmıştır (madde: 6). Köyler mahalleye çevrilmiş; belediyeler ise tek mahalle olarak belde ismiyle bağlı bulunan ilçe belediyesine katılmıştır (madde: 3). İstanbul ve Kocaeli'nin mülki sınırları içerisinde yer alan köylerin tüzel kişiliği kalkarak bağlı oldukları ilçelerin mahallesi konumuna getirilmiştir (madde: 4).

Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, İstanbul, Zonguldak ve Ankara illerinde; yeni ilçe ve belediyeler kurulmuş, bazı ilçe belediyelerin

isimleri değiştirilmiş, bazılarında köyler ve bucaklar ilçelere bağlanmış, bazı mahallelerde birleştirilerek bağlı bulundukları ilçelere katılmıştır.

İlçe belediyeleri ya da bağlı bulunduğu büyükşehir belediyelerine; kamu tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerde, kültürel ve mimari özelliklerine uygun, ticari amaç taşımayan, tip mimari proje yapma yetkisi verilmiştir. Projenin yapılacağı alanın sınırlarını belirleme yetkisi ilçe belediyelerine verilmiştir (madde:3, 1. fıkra). İl özel idarelerine 5302 sayılı kanunla verilen yetki ve görevler, tüzel kişiliği kaldırıldıktan sonra, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirilecektir. İl özel idarelerine yapılan atıflar, tüzel kişiliği kaldırıldıktan sonra; ilgili bakanlıklara veya bakanlıklara bağlı taşra teşkilatına, Hazineye, Valiliğe, büyükşehir belediyesine, bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyesine yapılır (madde:3 fıkra, 2). İl özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmadan önce mahkemede yer alan ve sürmekte olan davalarında muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında, il özel idarelerine ait yetki-görev ve kullanılan haklar, il özel idaresi bulunmayan yerlerde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nca” yerine getirilecek. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan köy korucuları, görev yaptıkları yerlerde görevlerine devam edecektir. İl özel idarelerine maden kanununa göre verilen maden ruhsatı, jeotermal kaynaklar ve doğal mineraller sularına ilişkin yetki ve görevler, tüzel kişiliği kaldırıldıktan sonra valiliklere verilmiştir. Madenler için alınan harçlar, maden ihalelerinden ve ihale teminatlarından elde edilen gelirler, valilik ve kaymakamlıklarca uygulanan idari para cezaları genel bütçeye gelir olarak kaydedilecektir. Ödenekler maden, jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerinin altyapı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kullanılacaktır.

5216 sayılı kanunun 3. maddesinin (a) bendi değiştirilmiş ve (d) bendi kaldırılmıştır. Buna göre; büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî

ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” denmiştir (madde:4).

4. madde değiştirilerek “Toplam nüfusu 750.000’ den fazla olan illerin il Belediyeleri kanunla Büyükşehir Belediyesi’ ne dönüştürülebilir” denmiştir. 5216 sayılı kanunun 5. maddesi; “Büyükşehir Belediyesi’nin sınırları İl Mülki Sınırlarıdır. İlçe Belediyelerinin sınırı ise ilçe mülki sınırıdır” şeklinde değiştirilmiştir. 7. Maddesi’ndeki başlık değiştirilmiş ve “Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri’nin görev ve sorumlulukları” olmuştur. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek için birlikte çalışıp her türlü hizmette bulunabilirler (madde:7). Belediyeler; bayındırlık, sağlık ve eğitim binalarının yanında mezarlıklarında yapım, bakım ve onarımı çalışmalarını yapacak. Kanunla Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulacak. Büyükşehir sınırları içindeki kara, hava, deniz ve demiryolu ulaşımı hizmetlerinin koordinasyonunu sağlayacak Ulaşım Koordinasyonu Merkez’ i için; Büyükşehir Belediye Başkanı ya da O’nun yetkilendirdiği kişinin başkanlığında Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu tarafından görevlendirilen temsilci ve ilgili odanın temsilcisi ile yönetmelikle belirlenecek kurum ve kuruluşlar yer alacaktır.

Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesinin kendi arasında ya da ilçe belediyelerinin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıkların çözümünü büyükşehir belediye meclisi yapacaktır. 5216 sayılı kanunda yer alan “ilçe ve ilk kademe belediyesi” ibaresi “ilçe” olarak değiştirilmiştir. 5393 sayılı kanunun 15. ve 16. maddelerine yeni fıkralar eklenerek; “belediye sınırları içerisinde nüfusu 500’ ün altında mahalle kurulamaz ve belediyeye katılarak mahalleye dahil edilen köy sakinleri, 4342 sayılı Mera Kanunu Hükümleri’nden yararlanmaya devam eder” denmiştir.

6360 sayılı kanunun 17. maddesinde büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üstündeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açmak zorunda oldukları yazmaktadır. Diğer belediyelerinde mali

durumları yeterse konuk evleri açabileceği belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin; gençlere, sporculara ve spor kulüplerine gerekli desteği sağlayacağı da belirtilmiştir.

Elektronik Haberleşme Kanunu'nun ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında kanun hükmünde kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiği ile ücret karşılığı yer seçim belgesi verilmesi 18. madde de yer alan ibaredir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde yer seçim belgesi vermeye ve ücret almaya Büyükşehir belediyesi yetkilidir.

5393 sayılı kanunun 75. maddesinin birinci fıkrası değiştirilerek kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kamu yararına çalışan derneklerin, bakanlar kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir (madde:19). 22. ve 23. maddelerde 5302 sayılı kanunun bazı maddeleri değiştirilerek il encümeni valinin başkanlığında genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde seçeceği üç üyeden ve valinin her yıl birim amirleri içerisinde seçeceği iki üyeden oluşacağı belirtilmiştir.

3.1.4.4. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Eleştiriler ve Kısa Bir Değerlendirme

6360 sayılı Kanunun kabul ediliş tarihi 12.11.2012' dir. Bu tarihte çıkarılan kanunun henüz yeni olması ve uygulamaya da yeni yeni geçirilmeye başlanması, yapacağımız değerlendirmeyi şimdilik yüzeysel kılacaktır. Çünkü kanunun büyükşehir belediye modeli için oluşturulan ve yenilenen maddelerinin, büyükşehir yönetimi için ne kadar uygun olduğunun saptanması için, uygulama safhasına geçilmeli ve zaman içinde aksaklıklar ile yenilikler tespit edilmelidir. Yeni bir kanun olması nedeniyle yapılan eleştiriler, geleceğe yönelik tahminler ve benzer kanunlarla uygulanan modellerin kıyaslanması şeklindedir.

Bazı akademik çevrelerin, köşe yazarlarının ve politikacıların eleştirilerine göz atacak olursak; dünyada örneği olmayan yeni bir yönetim sisteminin oluşturulduğu söylenmekte ve bu durum bazı çevrelerin kaygılanmasına sebep olmaktadır. Belediye sınırlarının mücavir alandan il sınırına kadar genişletilmesi; eyaletlerin ya da bölgelerin oluşumuna benzetilmektedir. Bu sebeple kanunun adı eleştirilmiş “Eyalet ya da Bölge Kanunu” isminin daha uygun olduğu savunulmuştur⁸.

29 ilin büyükşehir belediyesi yapılarak geliştirileceğinin savunulması, diğer iller için neden bu şekilde çözüm yolları bulunmadığı sorularını sordurmaktadır ve bu ikili sistemin ilerde tehlike yaratacağı düşünülmektedir. Bazı önemli ve büyük ilçelerin (Tarsus, Bandırma, Silifke gibi) kaldırılmasının riskli olduğu kanaatinde olanlar vardır⁹.

Ülkemiz yerel yönetimleri yeterince demokratik değilken ve demokratikleştirilememişken, bu modeli değiştirmek, büyükşehirlerin yığılmış sorunlarını çözmeyecektir. Köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle ve belde belediyelerinin kapatılmasıyla küçük yerel yönetim birimleri ortadan kaldırılmakta dolayısıyla katılım ve demokrasi anlayışına zarar getirmektedir. Bu nedenle mahalle biriminin, katılımı sağlayacak yetkilerle donatılması gerekmektedir.

Yeni büyükşehir belediye kanununun birçok yerel birimin tüzel kişiliğini kaldırması, Avrupa Yerel Yönetimler Şartına uygun bulunmamaktadır. Sebebi yerel iradenin ortadan kalkmasıdır.

Hizmetin halka daha yakın yerde sunulması anlamına gelen subsidiarite ilkesinin yeni büyükşehir belediyelerinde geçerli olmayacağı ileri sürülmüştür. Sebebi ise halka en yakın birim olan köy yerel yönetiminin kaldırılarak, o yerde yaşayan halkın ihtiyaçlarını büyükşehir belediye

⁸<http://www.birgulamanguler.net/index.php?view=article&catid=115%3Ayazilaryorumlar3&id=975%3Ahuekuemetn-8-ekim-2012-guenlue-buetuenehr-yasa-tasarisi>
uzerine&format=pdf&option=com_content&Itemid=170

⁹ <http://www.yenimeram.com.tr/yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu-haberleri-turkiyenin-kabusu-2647yy.htm>

başkanının yerine getirmesinin, etkinliği azaltması görüşüdür. Kırsal alanı içine alan belediyeçilik anlayışının dünyadaki örneklerine bakıldığında başarılı olmadığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle küçük yerleşim yerleri için onlara uygun yerel yönetim birimlerinin olması daha uygundur.

TEPAV tarafından yapılan eleştirilere göz atarsak; Yeni Büyükşehir belediye kanunuyla gelen iki temel özellik vardır. Bunlardan birincisi 29 ilde köyler kaldırılarak, hizmet sunumu yönünden kır-kent ayrımı ortadan kaldırılmıştır. Büyükşehirlerdeki 1022 belde belediyesi ortadan kaldırılmış, köylerin tüzel kişiliği sona erdirilerek mahalleye dönüştürülmüştür¹⁰. İkinci olarak; büyükşehirlerde valiye hizmetlerinde yardımcı olmak üzere “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın görevleri incelendiğinde valinin işlevlerinin yeniden düzenlendiği ve geliştirildiği göze çarpmaktadır¹¹.

Kemal Görmez’ e göre; “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi”nin valinin başkanlığında kurulması, valiyi güçlendirmekte ve bu durum yerellik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Valinin seçimle işbaşına gelmesinin yönetimde iki başlılık gibi karmaşık bir yapıya yol açabileceğini söylemiştir¹².

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartında yerellik ve hizmette halka yakınlık ilkesi savunulmaktadır. Bölge İdarelerinin kurulması da Avrupa Birliği’nin üye ülkelere destek olarak bünyelerine yerleştirmek istediği bir diğer anlayıştır. Yerelleşme ve bölgeselleşme birbirlerini tamamlayan unsurlardır. 6360 sayılı kanunda hem belediyelerin yetki alanı genişlemiş hem de valiliğin yetkileri ve görevleri çoğaltılarak ikisi arasında denge sağlanmaya çalışılmıştır. Yalnız büyükşehirlerin sınırları genişletilirken, köy gibi küçük birimlerin kaldırılmasıyla katılım azaltılmıştır.

¹⁰ www.tepav.org.tr

¹¹ www.tepav.org.tr

¹² http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html

Eskiden köylere götürülen hizmetler il özel idaresi tarafından yapılırken yeni kanunla bu görevin bir kısmını belediyeler diğer kısmını da ilçeler üstlenmiştir. Yalnız bu madde, köye götürülen hizmetlerin bütün olarak değil parça parça yerine getirilmesini öngördüğünden ve hizmette bütünlüğü bozduğundan eleştirilmektedir.

İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin'in büyükşehir belediyeleri tasarısına yönelik değerlendirmeleri şu şekildedir: Yasada şehirlerin kalkınmasının yolu açıkça belirtilmiş ve bunu gerçekleştirecek mali kaynaklarla donatıldığını söylemiştir. Yasa, üniter devletin yapısını bozma amacını taşımamaktadır. Amaç; yapılacak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmaktır¹³.

Büyükşehir belediye kanunu hakkında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin anayasal, sosyal ve idari eksiklikleri olduğu düşünülmektedir. Yirmi dokuz ilde köylerin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi anayasaya aykırı bir durum oluşturmaktadır¹⁴.

Mehmet Akif Çukurçayır'ın değerlendirmesine göre de yeni büyük şehir belediye yasası Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartıyla uyumlu değildir. AB'nin çıkarılan yeni kanun hakkındaki eleştirileri, köylerin ve ilçelerin tüzel kişiliği kaldırılacaksa halka başvurulması gerekliliği yönündedir. Yeni kanun köylerin ve ilçelerin tüzel kişiliğine son vererek yereli zayıflatmakta, merkezi yani büyükşehir belediyesini güçlendirmektedir¹⁵. Çukurçayır'a göre yeni büyükşehir belediyeleri; yerel demokrasinin var olmadığı, bütçesi devlet bütçesi gibi çok kabarık, başkanının ise bir devlet başkanının sahip olduğu yetkilere sahip, merkezi sistemin hakim olduğu birimler olarak tanımlanmaktadır¹⁶. Mevcut büyükşehir modeli sorunluyken, nasıl yüzlerce kilometreye hizmet götüreceği ve etkin olacağı soru işaretidir.

¹³ <http://haber.stargazete.com/politika/buyuksehir-belediye-kanunu-tasarisi-yasalasti/haber-703594>

¹⁴ <http://www.zaman.com.tr/yorum/yeni-buyuksehir-belediye-kanununa-farkli-bir-degerlendirme/2015387.html>

¹⁵ <http://urbanakademia.blogspot.com/2012/10/buyuksehir-belediye-kanun-tasars.html>

¹⁶ http://www.yenimeram.com.tr/m-akif-cukurcayir_3396~buyuksehir-belediyesi-cok-mu-basarili

Görmez, 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun yerel demokrasi anlayışına pek uygun olmadığı görüşündedir ve bu kanunun olumsuz yanlarının düzeltilmesi yerine, yeni bir kanun düzenlemesine gidilmesini doğru bulmamaktadır. 2004 sürecine bağlı olarak son dönemde yerel yönetimleri geliştirme kapsamlı çalışmaların yapılması beklenirken, merkeziyetçi eğilimleri ağır basan yeni büyükşehir belediye kanununun çıkarılması, merkezi idarenin baskın yapısının devam ettirildiğini göstermektedir¹⁷.

Büyükşehir belediyelerinin artması ve buna paralel olarak yetki ve görevlerinin genişlemesiyle borçlanma limitide artacaktır. Bunun sonucunda da kamu mallarının tasfiyesine gidilecektir.

3.3. BİR KARŞILAŞTIRMA: İNGİLTERE VE TÜRKİYE YEREL YÖNETİM REFORMU

3.3.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Reform Uygulamaları

İngiltere’de yerel yönetimler köklü bir geleneğe sahiptir. Birçok ülkede merkezi yönetim tarafından yerine getirilen hizmetler İngiltere’de yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetimin İngiltere’de taşra örgütü bulunmaması sebebiyle, yerel yönetimler bu hizmetleri üstlenmiştir. İngiltere’de yerel yönetimler; toplam kamu harcamalarının % 27’sini gerçekleştiren ve üç milyon insanı istihdam eden, adeta büyük bir işletme niteliğindeki birimlerdir (Karasu, 2009:215).

İngiliz yerel yönetimleri, merkezi yönetime sıkı bir şekilde bağlı birimlerdir. Anayasal dayanağı olmadığı için yerel yönetimler, parlamentonun yetkisi ve denetimi altında şekillenmektedirler. Bu da köklü bir geçmişe sahip olan yerel yönetimlerin aslında tam manada özerk olmadığının gösterir.

¹⁷ http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html

1970’li dönemlere bakıldığında yerel yönetimlerin sürekli büyüdüğü gözlenmektedir.

İngiltere ve Galler Bölgesi’nde çıkarılan ilk yasal düzenleme, 1835 Belediye Şirketleri Yasası’dır. 1888 Yerel Yönetim Yasası ile il meclislerinin yapısı değiştirilerek tamamen halkın seçtiği kişilerden oluşmuştur ve ilk ilçe meclisleri kurulmuştur. 1894’deki yeni Yerel Yönetim Yasası’yla 1899’da Londra özel yasası kapsamında Londra genelini kapsayan ilk belediye oluşturulmuştur (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010:93).

İngiliz yerel yönetimlerinin bugünkü yapısından kısaca bahsedecek olursak, yerel yönetim birimleri; (county), bölge (district), köy (parishes) ve bunlardan ayrı düzenlenen Büyük Londra (Greater London) yönetiminden oluşmaktadır.

İller; İngiliz yerel yönetimlerinin ilk kademesini ve en genişini oluşturmaktadır. Yerel hizmetlerin yönetimi il meclisleri tarafından sağlanmaktadır. Birinci kademe olan iller, sadece metropoliten olmayan yerlerde mevcuttur. Günümüzde metropoliten alanlarda ve Londra’da bölgeler ve Londra için belediyeler bulunmaktadır. Bunlar tek kademeli bir yapı sergilemektedir (Kavruk, 2002:112).

Bölge (district), illerin alt kademesi durumundaki yerel yönetim birimidir. İllerin içerisinde yer alırlar ve belli ölçütlere göre bölünmüşlerdir. İngiltere ve Galler’de yer alan iller, 369 bölgeye bölünerek buralarda bölge meclisleri (District council) kurulmuştur. 1986’da kaldırılan metropoliten il meclislerinin yetkileri, 36 bölge meclisine dağıtılmıştır. Bölgeler bu şekilde tek kademeli ve yerel hizmetlerden birinci derece de sorumlu birimler olmuş, metropoliten olmayan alanlarda ise il sisteminin ikinci kademesini oluşturmuşlardır.

Yerel yönetimlerin üçüncü kademesini köyler oluşturur ve iki yüzden fazla seçmene sahip olmakla Parish şeklinde, Galler’de ise Community adı altında örgütlenmişlerdir (Yıldırım, 1990:175-176). Köyler (parish); kırsal özelliklere sahip olduğundan metropoliten olmayan alanlarda bulunurlar.

Nüfusu on binin üzerinde olan köylerin bir kısmının meclisleri bulunmakta ve yerel hizmetler bu meclisler eliyle yerine getirilmektedir. Nüfusu on binin altında olan köylerin ise meclisi bulunmamakta, yerel halk eliyle kararlar alınmaktadır (yerel halk toplantıları yapılmaktadır).

Greater London yani Büyük Londra İdaresinden bahsedecek olursak; 1963'te de Londra Anakent Belediyesi kurulmuştur. Genel olarak İngiltere'de metropolitan yönetimi ise 1974 yılında kurulmuştur. Thatcher hükümeti 1985 yılında Yerel yönetim yasası hazırlamıştır. Yerel yönetim yasasıyla birlikte, Londra Anakent modelinin uygulanmasına Muhafazakâr parti hükümeti tarafından 1 Nisan 1986 yılında son verilmiştir. Yetkileri çok sayıda yerel ya da merkezi kuruluş arasında bölüştürülmüştür (Uyanık, 1992:23). Kaldırılma gerekçesi olarak da, Londra Büyük Şehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin harcamalarında, diğer belediyelere kıyasla, daha müsrif davranması ve büyük şehir belediyelerinin harcamalarının yerel yönetimlerin toplam harcamaları içindeki payının giderek artan bir seyir izlemesidir. Bu birimlerin sorumlulukları ilçe meclislerine, merkezi yönetim kurumlarına ve yarı özerk kuruluşlara aktarılmıştır.

2000 yılında çıkarılan Yeni Yerel Yönetim Yasası ile 389'u İngiltere'de, 32'si İskoçya'da, 22'si Galler' de olmak üzere yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur (Karasu, 2009:220). İşçi partisi, 1 Mayıs 1997 seçimlerinden sonra Londra'da tekrar Büyükşehir belediyesi kurulması girişimlerini başlatmıştır ve 1 Kasım 1999'da onaylanan yasayla, Londra'da Büyükşehir Belediyesi yeniden kurulmuştur. Bu anakent belediyesi, Londra'nın tamamını ilgilendiren genel nitelikli sorunları yöneten ve diğer belediyeler arasında eş güdümü sağlayan niteliğe sahiptir. Londra Büyükşehir belediyesi, her ikisi ayrı olarak seçilen bir başkan ve yirmi beş üyesi olan meclisten oluşmaktadır. Londra Büyükşehir Belediyesi toplu taşımacılık, planlama, ekonomik kalkınma, çevre, polis, itfaiye, acil planlama, medya, spor, kültürel gibi kendi alanına giren pek çok görevi yerine getirmektedir (Kösecik, 2000:71).

Londra Anakent Yönetimi'nin İngiliz yerel yönetim sistemi açısından önemi, ilk kez seçimle göreve gelen bir belediye başkanı tarafından yönetilmesidir. Çift kademeli yönetim sistemine göre tasarlanmıştır. Londra Anakent Belediye Meclisi; seçimle iş başına gelen bir başkan ve 25 üyeden oluşmaktadır (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010:94). Anakent belediyesi'nde, Londra Toplu Taşımacılık Kurumu, Londra Kalkınma Teşkilatı (Londra Kalkınma Ajansı), Metropoliten Polis Otoritesi, Londra İtfaiye ve Acil Planlama Otoritesi'nden oluşan dört birim bulunmaktadır. Londra Kalkınma Ajansı, diğer bölge kalkınma ajanslarından farklı olarak ilgili bakanlığa değil doğrudan başkana karşı sorumludur.

Londra Belediye Başkanı, dört yılda bir seçilmektedir ve tekrar seçilmek için aday olabilmektedir. Londra Meclisi, Belediye Başkanı'nın önerilerinin incelendiği ve Belediye Başkanı'nın kararlarının ve faaliyetlerinin gözden geçirildiği bir organdır (Kösecik,2000:77). Belediye Başkanı'nın stratejilerini ve performansını inceleyen ve Belediye Başkanı'na politikalar öneren görevleri vardır. Bütçeyi onaylama ve değiştirme yetkisine sahiptir. Belediye Başkanı'nın yurt dışında olduğu zaman onun görevlerini üstlenme yetkisine sahiptir. Belediye Başkanı'nın görevleri özellikle 2008 Belediye seçimlerinden sonra artırılmıştır ve yetkileri genişletilmiştir.

Katılım ve demokrasi açısından yapılan tartışmalar özellikle son yıllarda seçimli bölge meclisleri oluşturulması ve bunun da halk ile yerel yönetim birimleri arasında mesafe doğurması üzerinedir (Karasu, 2009:217).

İşçi Partisi döneminde yerel yönetimler için yapılan köklü değişim yasası, 2003 yılında çıkarılmıştır. Bu yasaya göre, Seçimli Bölge Meclisleri oluşturulmuş ve yerel yönetim kademesi kabul edilerek seçimle iş başına gelmiş üyelerden oluşmaktadır. (Karasu, 2009:221). Diğer belediye birimleri de anakent belediyeleri gibi il belediyeleri ve ilçe belediyeleri şeklinde iki kademeli olarak örgütlenmiştir.

Bazı bölgelerde özellikle 1996'dan sonra ilçe ve il meclisleri çift değil tek kademeli olarak örgütlenmiştir. Üçüncü kademe yerel yönetim birimleri ise köy ve kasaba meclisleridir. Kasaba meclislerinin sayısı artmakta 1997'den 2007'ye kadar 180 tane yeni meclis kurulmuştur. Köy ve kasaba meclisleri, hem büyüklük hem de yerel işlevleri açısından farklılaşmaktadır. Bazı meclisler yerel hizmetleri aktif bir biçimde yerine getirmektedirler. Yerel yönetimlerin en alt birimleri ise yerel mahalle birimleridir. Yerel seçmeni 200'den az olan bu birimlere köy dernekleri de denmektedir. Meclisi olmayan mahallelerde kararlar tüm seçmenlerin katılımına açık olan toplantılarda alınmaktadır. İskoçya ve Galler'de yerel yönetimler açısından tek düzey meclis sistemi egemendir. İngiltere, Galler ve İskoçya'dan farklı olarak Kuzey İrlanda'da meclislere konut, eğitim ya da ulaştırma hizmetleri verilmemiştir. Atanmış özel kurullar bu görevleri üstlenmişlerdir.

İngiliz yerel yönetimlerinde meclis, belediye başkanından daha egemen durumdadır. Meclis, yasama ve yürütme işlemini birlikte gerçekleştirmektedir yani güçler ayrılığı değil, güçler birliği esastır. Meclis üyeleri kendi içerisinde bir başkan seçmektedir. Meclis Başkanı siyasi açıdan tarafsız olmalıdır. Meclis üyelerinin önemli bir bölümü asgari düzeyde maaş almaktadır ya da hiç maaş almamaktadır.

İngiltere'de kamu personelinin en yoğun biçimde bulunduğu birimler yerel yönetimlerdir ve bu personeller memur değildir. İlçe ve il meclisleri, komiteler ve ortak kurullar aracılığıyla hizmetlerini yürütmektedirler.

Seçimle iş başına gelen belediye başkanı fikri İşçi Partisi tarafından hayata geçirilmiştir. Belediye Başkanı'nın ve Belediye Meclisi'nin ayrı başkanları olmalı, işlevleri açısından ayrılmalıdır. Başkanın lider özelliğinin olabilmesi için doğrudan halk tarafından seçilmeli ve meşruiyeti halka dayandırılmalıdır. 1 Nisan 1997'de Yerel Yönetim Birliği kurulmuştur. Yeni İşçi Partisi yerel yönetimlere yönelik yeni bir modernleşme programı başlatmıştır (Demirkaya, 2006:324).

Yerel seçimlere katılım birçok Avrupa ülkesine göre düşüktür ve bu bağlamda yerel meclislerin gücü tartışmalıdır. 2008 yerel seçimlerinde İşçi Partisi düşüş kaydetmiştir ve Muhafazakâr Parti lider durumdadır

Yerel Yönetimlerin işlevlerinden bahsedecek olursak;

- Avrupa'daki diğer ülkelerinden farklı olarak İngiltere yerel yönetimleri "genel yetkili" birimler değildir. Yani yasalarla kısıtlanmadıkça, yerel sorunlarla ilgili her türlü müdahale ve girişimde bulunabilirler.
- Yerel Yönetimler ancak yasaların izin verdiği işlevleri üstlenebilirler. Kendilerine verilen görevleri yapmakla yükümlüdürler ve yerel nitelikli her türlü hizmeti yerine getirme yetkisine sahip değildirler.
- Yerel Yönetimlerin sunduğu birçok hizmet, Thatcher döneminde özelleştirilmiştir. Diğer hizmetlerde merkezi yönetim denetimindeki yarı özerk ya da özerk örgütlere, kamu yararına çalışan şirketlere verilmiştir.
- Yukarıda bahsedilen uygulamalarla (özelleşme, piyasalaşma gibi) yerel yönetimler işlevlerini yitirerek, hizmet sunulmasına imkân sağlayan birimlere dönüştürülmüşlerdir.
- Londra'da hizmetler, Anakent Belediyesi ve belediyeye bağlı alt kademe birimlerinde yürütülmektedir.
- Metropolitan alanlarda hizmetler büyük ölçüde ilçe meclislerince, metropolitan alanları dışında ise il meclisleri tarafından yapılmaktadır.
- Thatcher döneminde işlevleri azalmış olsa da yerel yönetimler, eğitim alanında önemli ve etkin durumdadırlar. Özerk Devlet okulları yerel denetimden uzaklaşmış, bir nevi kamu yararı şirketi niteliğine bürünmüştür. Anakentlerde eğitim hizmetlerini ilçe meclisleri, diğer belediyelerde il meclisleri yerine getirmektedir.
- İngiltere'de merkezi bir polis teşkilatı bulunmamaktadır. Günümüzde iç güvenliği ve düzeni sağlamaya yönelik hizmetlerden metropolitan alanlarda ortak girişimler, diğer belediyelerde ise özerk polis otoriteleri

sorumludur. Londra Metropolitan yönetiminde bu görev Anakent Polis İdaresi tarafından yerine getirilmektedir.

- Mali yapılarına değinecek olursak, yerel yönetimlerin gelir kaynakları; vergi gelirleri, devlet bütçesinden ayrılan paylar, yerel vergiler, yerel hizmet karşılığında alınan ücret ve satış gelirleridir.
- Gelirler yerel yönetimlerin nüfuslarına ve yüklendikleri hizmetlerin ağırlığına göre değişiklik göstermektedir.
- Londra Büyükşehir yönetiminin başlıca gelir kaynağı, emlak (rates) vergisidir. Toplam gayri safi harcamaların % 52 sini karşılar. Öbür gelir kaynakları ise hizmet karşılıkları % 38 ve özel hükümet yardımları %10' dur. Emlak vergi gelirlerinin yüksekliği İngiliz toprak anlayışına dayanmaktadır (Demirkaya, 2006:330).
- Londra Anakent Belediyesi bütçesinde birimlerin bütçeleri belirlenmiştir. Başkanın birimlerin belirlediği bütçeleri denetleme yetkisi yoktur
- İngiltere'de yerel bütçe, bağımsız iç denetim organları tarafından denetlenir. İç denetimle görevli olan bu organlar, hizmetlerin adil bir biçimde yürütölüp yürütölmediği, hileli yollara başvurulup başvurulmadığı, kaynakların iyi bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı yönlerinden inceleme yaparlar (Demirkaya, 2006:330).
- Birleşik Krallık'ta merkezi idare tarafından, her yerel idare için bir dış denetim organının belirlenmesi öngörülmüştür. Yerel idarelerin işlemlerinin genel yönetsel denetimini yapacak özel bir kuruluş yoktur. Ancak Ulusal Sağlık Teşkilatı ve Yerel İdareler Sayıştayı tarafından her yerel idareye bir "Auditeur" denilen denetçi ayrılmıştır (İngiltere ve Galler bölgesi yerel idarelerinde) (Kavruk, 2002:110-111).
- 2007 yılı itibariyle yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı artmış ve gelirlerin büyük çoğunluğu da devlet bütçesinden ayrılmıştır.
- Yerel yönetimlerin harcamaları bölgeden bölgeye değişmektedir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere aktardığı transferler özel ya da

genel amaçlı tahsis edilebilir. Örneğin Gelir Desteği Yardımı genel amaçlı ödenek kapsamındadır (Karasu, 2009: 233).

- Belediye vergisi yerel gelirler içinde yer alan en önemli vergi türüdür. Belediye vergisi, emlak ve toplum vergisinin birleşiminden oluşmaktadır. Belediye vergisi yerel yönetimlerin denetiminde fakat merkezi yönetimin sınırlamalarının söz konusu olduğu vergidir. Belediye vergilerinin sürekli artması eleştirilen bir konudur.

3.3.2. İngiltere Yerel Yönetim Reformuyla 2004 Sonrası Türkiye Yerel Yönetim Reformunun Kıyaslanması

İngiltere üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen, yerel yönetimleri en güçlü olan ülkelerden bir tanesidir. Güçlü yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiliz yerel yönetimleri, merkezi yönetimin sıkı denetimi altındadır. Hükümetin sıkça yenilediği düzenlemelere maruz kalmaktadır. Denetimin ağır olması; anayasal güvencesinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Parlamente'ye bağımlı olarak varlıklarını sürdürmektedirler. İngiltere'de uygulanan ulusal politikaları, yerel yönetimler devam ettirmektedir ve bu yönüyle hükümetin yereldeki koludur denilebilir. Son dönemlerde yapılan düzenlemeler bu uygulamaları iyice arttırmaktadır. İngiliz yerel yönetimleri, merkezi yönetim politikalarının etkisiz bir uygulayıcısı olmaktan öteye geçemediği şeklinde eleştirilmektedir.

Tony Blair hükümeti tarafından tetiklenen yeniden merkezileşme, yeni İşçi Partisi hükümeti altında bastırılmış fakat merkezi hükümetin performans yönetimi baştan sona güçlendirilmiştir (Wollmann, 2004: 246–247). Reformlarla yerel üniterden, çok yönlü bir sisteme geçiş yapılmıştır. Yani yerel yönetim topluluklarıyla birlikte, yerel hükümetten yerel yönetişime geçildi. Yerel politik liderler için etkili kurumsal düzenlemeler sağlanmış ve “yeni yerellik” anlayışını aşıl原因an yerel hükümetin politik modelleri tekrar oluşturulmuştur (Wollmann, 2004: 247).

Hükümetler keyfi politikalarını yerel yönetimlere uygulamışlar, bazı birimleri kaldırmış, bazı birimleri de yeniden kurmuşlardır. Neredeyse her seçim sonrası yapılandırılan yerel yönetimler, bir de iktidar dönemi içerisinde değişikliğe maruz kalmıştır. Thatcher döneminde yapılan düzenlemeler buna en güzel örnektir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, bütçeleri onaylama gibi pek çok yetkiye sahiptir. Yerel yönetimlerin hizmetlerinin sorumlusu ilgili bakanlıklardır. Yetki aşımı söz konusu olduğunda da yerel yönetimler mahkemeler tarafından denetlenmektedir. Yani hukukilik ve yerindelik denetimleri sıkı bir biçimde yapılmaktadır.

Merkezi yönetimin mali denetimi; yerel yönetimlere kaynak aktarmasının yanında, yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının sınırlarını belirleme yetkisini de elinde bulundurmasıdır. Bu durum yerel vergilerde artışa sebep olmuştur. 1988 yılında yayınlanan Yerel Yönetim Yasası, özel sektöre de hizmet sunma yolunu açarak, rekabeti ve sözleşme sistemini getirmiştir. Yerel düzeyde, yerel yönetimlerin tekeli kırılmış, yerel yönetimlerden sorumlu bakanın denetim alanı genişletilmiştir. 1999'da çıkarılan Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmeleri ile yerel yönetimlerin performans gücü ve etkinlikleri belirlenmekte ve merkezi yönetim LPSA aracılığıyla, başarı gösteremeyen yerel yönetimlerin yetkilerini elinden alma gibi çeşitli yollara başvurmaktadır.

Yönetimde Modernleşme anlayışı çerçevesinde 2000 yılında “En İyi Değer Yönetimi” uygulamaya konulmuş ve bununla yerel yönetimlerin sözleşme yapma yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Yerel yönetimler performans ve bütçelerine göre yapacakları en iyi hizmeti belirleyen bir veri yayınlayacak ve bu performansın altında kalırsa, hizmetleri ellerinden alınacaktır.

Muhafazakâr Parti dönemi, yerel yönetimlerde demokrasinin zayıfladığı bir dönemdir. Blair hükümeti incelendiğinde, onunda pek farkı olmadığı gözlenmektedir. İşçi Partisi döneminde sıkı mali denetim devam etmiştir.

Yerel yönetimler, sıkı denetim altında olduğundan, özerkliği zayıf olan birimlerdir. Taşrada etkin bir yönetim olma özelliğine sahip değillerdir. AB fonlarından yararlanma çabasının içerisinde olan yerel yönetimler; çevre, ulaştırma gibi hizmetlerde esnek ve faaldır.

Demokrasinin geliştirilmesi için bir takım yöntemler uygulanmakta örneğin alınacak kararlar öncesinde halka başvurulmaktadır. Demokrasi günlük hayata yerleşmiştir fakat sıkı denetim, özerkliği zayıflatmaktadır. Thatcher hükümeti döneminde gerçekleştirilen reformlar, kamu yönetiminin liberalleşmesine uygun gerçekleştirilmiştir.

İngiltere’de ülkemizden farklı olarak, 2 temel kamu hizmeti alanında yerel yönetimlerin etkinliği bulunmaktadır. Bunlardan ilki eğitim ikincisi de iç güvenliktir. İngiltere’de özerkliğin arttırılması için yerel bütçede, merkezden aktarılan payların azaltılması ve yerel yönetimlerin öz kaynaklarının arttırılması gereği düşünülmüştür.

Londra Belediyesi, diğer belediyeler ve özel-kamu kurumlarıyla işbirliği içerisinde hareket ederek, metropolitan kentin problemlerini azaltmaya çalışmıştır. Büyükşehir Belediye Başkanı’nın seçilmesi, siyasi bir canlılık getirmiştir. Başkanın güçlü olması, muhalefet partinin içinde bulunduğu meclisle arasında zaman zaman iki başlılığa sebep olmaktadır. Londra Belediye Başkanı’nın seçimle işbaşına gelmesi bir yeniliktir fakat halkla bağlantıları zayıftır. Yerel hizmetleri özel-kamu birçok kurum ve kuruluş sunduğu için, karmaşık bir yapı ortaya çıkmaktadır.

Londra Büyükşehir Belediyesi 3 Temmuz 2000’ de Resmi olarak kurulmuştur. 2007 yılında ise Londra Büyükşehir Belediye Meclisi ve Belediye Başkanı’nın; birçok alanda planlama yapma, atık, sağlık, kültürel ve yerleşim gibi hizmet alanları genişletilmiş ve güçlendirilmiştir. Diğer temel gelişim sorumlulukları (London.gov.uk.);

- Ekonomik gelişim ve refah yaratma,
- Çevresel gelişim,

- Sosyal gelişimdir.

Desteklenmiş yasal temalar da; toplum güvenliği, fırsat eşitliği, sürdürülebilir kalkınma ve sağlık eşitsizliklerini azaltma şeklindedir.

Ülkemiz yerel yönetimlerinde ise; 2004 yerel yönetim reformlarıyla köklü değişiklikler yapılmış, özerk mahalli idarelerin gereği olarak belediyeler üzerindeki vesayet denetimi hafifletilmiştir. Belediyelerde katılım ve şeffaflık ilkelerine uygun düzenlemeler yapılmıştır.

Küreselleşmeyle birlikte yaşanan dönüşüm ve AB'ye giriş süreci, ülkemiz yerel yönetimlerinde reformun yapılmasını zorunlu kılmıştır. Yerellik ilkesini kabul etmemiz, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun kanunlar çıkarılması olumlu adımlar olmuştur. Türkiye de, İngiltere gibi merkezi yönetimin ağır bastığı bir yönetim şekline sahiptir. Yalnız yerel yönetim anlayışı İngiltere'deki gibi köklü değildir. Ülkemizde tepeden inme bir şekilde oturtulmaya çalışılan yerel yönetimlerin bazı problemleri giderilememiş hatta çoğu zaman yanlış politikalarla daha karmaşık hale getirilmiştir. 2004 yerel yönetim reformu bu bağlamda olumlu bir adım olarak görülmektedir. Özellikle "demokratikleşme" ve "yerel özerklik" kavramları üzerinde durulmuş, halkın seçtiği üyelerden oluşan meclislerin yetkileri arttırılmış, halka yakınlık ilkesi benimsenerek karar almada halkın görüşleri benimsenmiştir. Batılı ülkelerin uygulamalarıyla uyuşması ve bugüne kadar yerel yönetimler hakkında yapılan eleştirilerin dikkate alınması, 2004 reformunu başarılı kılmıştır. Fakat uygulamada, özellikle, belediyelerin bütçe ve personel sorunu konularında, aynı başarı sağlanamamıştır. Bu nedenle, reform güncellemelere açık olmalı ve üniter yapıyı bozmayacak farklı çözümler getirilmelidir. Yerel yönetim reformu, kamu yönetimi reformlarıyla iç içe düşünülmeli ve ayrı tutulmamalıdır.

Görüldüğü gibi, ülkeden ülkeye değişen ve her ülkenin kendi yapısına göre oluşturulan yerel yönetim modellerinde tablo neredeyse aynıdır ve uygulamada aksaklıklar çıkmaktadır. Değişen dinamiklere açık olan yerel yönetim sistemleri, artan bürokrasinin problemlerini gidermek için yenilenmelidir.

İngiliz yerel yönetimleri bu denli karmaşık bir yapıya sahip olmasına ve politik çekişmelere rağmen, sundukları hizmet bakımından ülkemizin örnek alacağı bir modeldir. Çünkü yerel yönetimler, yerel kararların alınması, personelin istihdamı ve performans yönetimi gibi konularda, merkezi yönetimin denetimine tabi olsalar da, başarılı hizmet üreten, disiplinli ve etkin çalışan örgüt yapısına sahiptirler.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetler loncalar, vakıflar ve kadılar eliyle yürütölmüştür. Modern olarak algılanabilecek yerel yönetimlerin yönetim sistemimiz içerisinde yer alması, tanzimat döneminde gerçekleşmiştir. Merkezi idarenin baskın olması, yerel yönetimleri merkezi idarenin bir uzantısı görünümüne sokmuştur. Osmanlı'dan miras kalan güçlü merkeziyetçi sistem Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Ulusal bütönlüğün ve Cumhuriyet'in temel ilkelerini korumak amacıyla çok partili hayata geçinceye kadar iktidar merkezde güçlü kılınmıştır. 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın imzalanması, belediyelere kaynak aktarımı ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi girişimleri, ölkemiz yerel yönetimleri için atılan olumlu adımlar olmuştur. Merkezi Yönetim ile yerel yönetimler bu girişimlerle sınırlı da olsa ortak hareket etme sürecine girmişler ve yerel yönetimler o eski "pasif" algısından kurtulmuştur. Yani merkezi idarenin şubesi görünümünden biraz da olsa sıyrılmışlardır. Gücün merkezde yığılması ölkö yönetimini güçleştirmekte, hantallaştırmakta ve yerel yönetimlerin etkili olma potansiyelerini engellemektedir. Bu nedenle reform yapılması gerekli görölmüştür.

Geleneksel yönetimin temelinde yatan düşünceyle sorunların çözülemeyeceğinin anlaşılması üzerine Türkiye'de 2004 yılında Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı çıkarılmış ve tasarı, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde hazırlanmıştır. Yeni yasa özellikle belediyecilik anlayışında radikal değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Belediyeler üzerindeki sert vesayet denetimi belediyelerin özerk ve etkin olmasını engellemiştir. Bu durum tarihsel süreç içerisinde merkezi idarenin belediyeleri sadece hizmet kolu olarak görmesi ve bu şekilde yapılandırmasından kaynaklanmıştır. 2004 yılında çıkarılan belediye ve büyükşehir belediyesi kanunları belediyeler üzerindeki vesayet uygulamalarını azaltarak yerel özerkliği ve belediyeleri güçlendirmeye çalışmıştır. Yalnız belediyelerin gelir sorunu giderilememiş, görevlerinin artırılmasıyla daha da sorunlu hale

gelmiştir. Personel sistemi sorunu da halen çözülmüş değildir. Belediyelerin öz kaynaklarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Aynı sorunlar il özel idaresi kanunu içinde geçerlidir. İl özel idarelerinin henüz mali sorunları giderilememiştir. Fakat eskisine nazaran daha özerk bir yapıya kavuşturulmuş, üzerindeki idari vesayet denetimi azaltılmıştır. İl özel idarelerinin atanmış ve seçilmiş organları arasında bir takım zorluklarla karşılaşmalarına sebep olan madde hükümleri bulunmaktadır ve kanunun bu açıdan yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu tasarının değerlendirilmesinde dünyadaki gelişmelerin takip edilmesi, Türkiye'deki yerel yönetimlerin şekillendirilmesinde yardımcı olmaktadır. Yalnız reform yapılmasında öncelik; dünyadaki değişime ayak uydurmanın ötesinde, ülke ihtiyaçlarını tespit edip karşılamak, yerel yönetim sorunlarını gidermek ve ülke yapısına uygun bir model oluşturmak olmalıdır.

2004 yılında yapılan reform çalışmaları; Türk kamu yönetimi sisteminin sorunlarını teşhis etmede olumlu olarak görülse de, bu reformların uzun vadede başarılı olamayacağı düşünülmektedir. Bunun sebebi kamu hizmetlerinin doğru bir şekilde yerine getirilememesi, uygulamada aksaklıkların ve çakışmaların olması ve kamu kuruluşlarının kamu hizmeti tanımlarının yanlış olmasıdır.

Yeniden Yapılanma süreci İngiltere'de dahil olmak üzere pek çok ülkede kabul edilerek uygulanmaya çalışılmaktadır. İngiltere, kamu yönetimi sisteminde köklü değişimleri gerçekleştirmeye yönelik uygulamayı başlatan ve diğer ülkeleri geniş ölçüde etkileyen ilk ülkedir. Yerel yönetim politikaları hizmet sunumu odaklıdır ve halkın ihtiyaçları ön plandadır. İngiltere yerel yönetimlerinde sürekli değişim gerekli kılınmıştır. Bu algı, diğer Avrupa ülkelerinin yerel yönetim modernizasyonu çalışmalarını da etkilemiştir. İngiltere yerel yönetim reformlarında dikkat çeken nokta; yerel yönetimlerin değişiminin, kamu yönetiminin modernizasyonu çatısı altında bir bütün olarak ele alınmasıdır. İngiliz yerel yönetimleri ülkemiz yerel yönetimleri açısından; personel yönetimi ve denetimi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki

görev ve yetki dağılımı ile yerel özerklik hakkında yapılacak yasal düzenlemeler konularında örnek teşkil etmektedir.

Ülkemizde de yeniden yapılanmayla ilgili projeler üretilmiş, akademik çevrelerin ve siyaset bilimcilerin de eleştirileri dikkate alınarak yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır. AB'ye üyelik sürecinde Türk kamu yönetiminde önemli sorunlarla karşılaşmıştır. Ülkemizde sürekli reformların yapılmasının gerekliliği, yapılan tartışmalarda varılan noktadır. Günün koşullarına uyumlu hale getirilmesi için yerel yönetimlerin sürekli olarak yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Buna sadece ülkemiz değil tüm dünya ülkeleri gereksinim duymaktadır.

2012 yılının aralık ayında çıkarılan, en son düzenleme olan yeni büyükşehir belediye kanunu malesef yerel demokrasiye uygun değildir. Çünkü halkın belediye başkanı, muhtar gibi yerel yöneticilere olan yakınlığı, büyükşehirler içerisindeki yerel birimlerin kaldırılmasıyla engellenmiştir. Bu durum Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartında kabul edilen hizmette halka yakınlık ilkesine ters düşmektedir. Farklı kültürleri, kimlikleri içerisinde barındıran köylerin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi, bölgesel farklılıkların korunmasına aykırılık oluşturmaktadır.

Anayasamızın 127. Maddesinde tanımlanan “il özel idaresi, belediyeler ve köylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak” ibaresine ters düşen bir durum oluşmuştur. Bu da il, belediye ve köy halklarının büyükşehir belediyesi içerisinde iç içe geçmesidir. Anayasa da değişiklik yapılmadan yirmi dokuz İl özel idaresinin kaldırılması, anayasaya aykırı bir durumdur. Referandum yapılmadan tamamen merkezi idarenin kararıyla kanunun çıkarılması ve tüzel kişiliklerin kaldırılması, demokrasi ve katılımdan uzaklaşıldığının göstergesidir. Bu kanun bölge yönetimine doğru bir adım olarak görülmektedir. Çünkü büyükşehir sınırları il sınırlarını kapsamaktadır. Mevcut büyükşehir belediyelerinde etkin hizmet sunumunu ve koordinasyonu sağlayacak yapılanmalar bulunmakta fakat yeni kurulan büyükşehir belediyeleri bu yapılanmalara, özel fiziki şartlara sahip olmadığından

gereksinim duymamaktadır. Bu nedenlerle Kocaeli ve İstanbul büyükşehir belediyeleri örneklerinin ülke genelinde uygulanmasının yanlış olduğu düşünülmektedir. Geniş kırsal alanlar için büyükşehir modeli uygun değildir. Dünyadaki örneklerine bakıldığında da kırsal alanlar için özel yönetim modelleri oluşturulduğu görülmektedir.

Sonuç olarak şunlar söylenilebilir ki; son yıllarda yapılan reform çalışmaları, ülkelerin kamu yönetimi alanında önemli ilerlemeler kat ettiği yönündedir. Ülkemizde ise, sürekli tartışılan bu konu hakkında tam bir uzlaşmaya varılamamıştır. Toplumun desteğiyle, çağdaş ilkeler ışığında ve sosyal devlet anlayışı çerçevesinde bütüncül bir değişim anlayışı, hem AB'ye üyelik süreci hem de Türkiye'nin geleceği açısından yararlı olacaktır.

Kamuda yapılan reformun yeni ve radikal düzenlemeler getirdiği açıktır. Özellikle yerel yönetimlerin maliyesi ve denetimi konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Yalnız yargı denetiminin şekillenmesi uzun zaman alacaktır. Yerel yönetimler üzerinde hızlı ve etkili bir yargı denetimi, yerel yönetimleri daha güçlü ve güvenilir kılacaktır. Bu nedenle yargı reformunun yapılması gerekmektedir.

Yeni çıkarılan büyükşehir belediye kanunu eski büyükşehir belediye kanunun aksaklıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak yerine, daha uygulanmadan yeni sorunları gündeme getirmiştir. 5216 sayılı kanunla düzenlenen büyükşehir modeli kendi görev alanında yetersizken, yeni kanunla büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesi, bu alanlara hizmet götürülmesini daha da güçleştirecektir. Ayrıca bu yeni model küçük bir merkezi idare görünümündedir. Yani büyükşehirlerin yerellik özelliğini kaybederek, daha hantal ve etkinlikten uzak olacağı düşünülmektedir. Bu amaçla çıkarılacak yerel yönetim kanunlarının, ademi merkeziyet anlayışı çerçevesinde şekillenen, daha etkin hizmet üreten yerel birimlerin oluşturulmasına yönelik olması gerekmektedir. Ayrıca kanunlar ülke yapısı ve anayasaya uygun olarak dikkatli bir biçimde hazırlanmalıdır. Yerel yönetim kanunları hazırlanırken halkın görüşü alınmalı ve referanduma gidilmelidir.

KAYNAKÇA

ALTINTAŞ, Hakan; **Yerel Yönetimlerin Modernizasyon Süreci ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 1 Ocak 2003, s. 6-22

AYKUL, Habib; **Tanzimat Döneminde Yönetmel Reform Girişimleri**, Ankara 2002, s:45, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı

BAĞÇE, Emre H.; **“Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”**, Amme İdaresi Dergisi 32 (4), TODAİE, Ankara,1999

BALCI, Asım; **Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:38, Sayı 4 Aralık 2005, s. 23-37

CANGİR, Mehmet; **“Küreselleşme”**, Türk İdare Dergisi, Yıl: 73, Sayı: 433, Ankara, Aralık 2001

CANPOLAT, Hasan, HAKTANKAÇMAZ M. İlker; **Yerel Yönetişim Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Sayı:19, Cilt: 1 Ocak 2010

CASTELLS, Manuel; **Kent, Sınıf, İktidar**, Asuman Erendil(çev.), Ankara: Bilim ve Sanat, 1997

CASTELLS, Manuel, İNCE Martin; **Manuel Castells’le Söyleşiler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, (çev. Ebru Kılıç), 1,Baskı, İstanbul, Nisan 2006

COŞKUN Bayram, NOHUTÇU, Ahmet; “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, II. Cilt, Ankara, Beta Yayıncılık, ss.71-96

COŞKUN, Bayram, UZUN, Turgay; “İl Öze İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”,
Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform, Ankara, Nobel
 Yayın Dağıtım, 2005

ÇADIRCI, Halil; **Küresel kentler ve İstanbul’un Küreselleşmesi**, Yüksek
 lisans Tezi, İstanbul, 2006

ÇADIRCI, Musa; **Tanzimat’tan Sonra Merkez- Yerel Yönetim İlişkileri**,
 s:23, Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000

ÇİFTİPINAR, Remzi; **Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış**, s:
 133 Eylül 2006, Yasama Dergisi, Sayı:2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006

ÇİTÇİ, Oya; **Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çağdaş Yerel Yönetimler
 Dergisi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996,
 s. 5-14

DEMİRKAYA, Yüksel; **İngiliz Yerel Yönetim Politikasında Köklü Değişim**,
Yeni İşçi Partisi’nin Yerel Yönetim Reformu, Avrupa Perspektifinde
 Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, 2006

DERDİMAN, Cengiz; **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel
 Yayıncılık, Mart 2005

DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet; **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde**
Değişim Ankara, Ekim 2003, TC. Başbakanlık

DPT; **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli Hizmetlerin Yerinden**
Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Yayın No: , Ankara,
 1991, DPT:2245-OİK:370

DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı; **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve**
Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara,
 2000, DPT: 2507 – ÖİK: 527

- FALAY, Nihat, KESİK, Ahmet, ÇAK, Murat, KARAKUŞ, Mehmet; **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Ankara, Seçkin Yay., 2009
- FOX, Charles J., MILLER, Hugh T.; **Postmodern Public Administration: Towards Discourse**, Sage Publications, United States of America, 1995
- GENÇ, Fatma Neval; “Türkiye’nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim-Yeniden Yapılanma-Sorunlar ve Tartışmalar**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007
- GERAY, Cevat; **Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:2, Sayı 5 Eylül 1993, s.13-21
- GÖRMEZ, Kemal; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, 1997
- GÖRMEZ, Kemal; **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları**, İstanbul, Beta Basım Yayım, 2009
- GÖRMEZ, Kemal; **Bir Metropol Kent Ankara Sosyal Yapı-Kimlik- Yaşam**, İstanbul, Odak İletişim, 2000
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006
- GÜL, Hüseyin; “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’ na Ademi Merkezileşme- Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Eylül 2005, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım
- GÜLER, Birgül Ayman; **Devlette Reform Yazıları- Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi İdari Liberalizasyona-**, Paragraf Yayınevi, 2005

- GÜLER, Birgül Ayman; “Liberal İpotek ve Tarihsel Gelişme”, KUTLU, Önder; **Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayın Dağıtım, 2004
- GÜLER, Birgül Ayman; **Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Basım, İmge Yayınlar, Nisan 2006, (Birinci Basım TODAİE, 1992)
- İNALCIK, Halil, SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet; **Tanzimat- Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2011
- KALABALIK, Halil; **Metropolitan Alan Yönetim Modelleri İçinde Türkiye Metropolitan Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi, Metropolitan Alanlar Planlama Sorunları 1. Sempozyum.**, İstanbul, 1999
- KARASU, Koray; **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, 2009
- KAVRUK, Hikmet; **Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Ankara, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 2002
- KAYA; **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1991
- KAYA, Erol; **Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu 5**, www.erolkaya.org., Nisan, 2008
- KAYA, Erol, ŞENTÜRK, Hulusi; **Muhafazakâr Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu**, Plato 2007, s.48
- KAYFOR; **18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform**, 2008, (Avrupa Birliği’ne Uyum Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü ve Bağımsız İdari Otoriteler, Sultan Kavili Arap)

KELEŞ, Ruşen; **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel yönetimler**, (Kısaltma: Avrupa'nın Bütünleşmesi...), Ankara, 1999

KELEŞ, Ruşen; "Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler", **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Seçkin Yayıncılık, 2009

KELEŞ, Ruşen; **Yerel yönetimler Özerklik Şartı Karsısında Avrupa ve Türkiye**, (Kısaltma: **Avrupa ve Türkiye...**), Çağdaş Yerel yönetimler, C.4, S. 6, Kasım 1995

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, İstanbul 2000, Cem Yayınevi

KESİM, H. Kutay, PETEK Ali; **Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi**, Amme Dergisi, Cilt:38, Sayı4, Aralık 2005, s.39-58

KÖSECİK, Muhammet; **4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı:9, Cilt: 3 Temmuz 2000

MAHMUTOĞLU, Abdülkadir; **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Cilt:2, Ankara, Beta Yayıncılık

MUT, Mehmet; **AB Sürecinde Yerel Yönetimler Reformu ve Mülki İdare Yerel yönetimler ilişkisi**, Yüksel Lisans Tezi, 2009, s:49

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul, 1966

ORTAYLI, İlber; **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Timaş Yayınları İstanbul, 2008

ORTAYLI, İlber; **Osmanlı Kadısı'nın Taşra Yönetimi'ndeki Rolü Üzerine**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:9, Sayı:1, 1978

ORTAYLI, İlber; **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler Geleneği**, 1985

ORTAYLI, İlber; **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, 2008

ÖKMEN, Mustafa; "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2005

ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur, SADIOĞLU Uğur; **Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları**, Çağdaş yerel yönetimler Dergisi, Cilt:18, Sayı: 1 Ocak 2009, s. 1-22

PARLAK, Bekir; **Tarihi Perspektif ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri**, s: 175, 2005

PARLAK, Bekir; **Yerel yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Ankara, 2005

POLATOĞLU, Aykut; **Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Değerlendirmeler**-Amme İdaresi Dergisi, 2003

SABUKTAY, Ayşegül; **Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım**, TODAİE Yayını, No:336, Haziran 2007

SENCER, Muzaffer; **Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:17 sayı:2, Haziran 1984, sayfa, 27-30

SÖZEN, Süleyman; **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005

- SÜRGİT, Kenan; **Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 1, Sayı 1, s. 3-17, Ankara, 1968
- SÜRGİT, Kenan; **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 13, Sayı 3, s. 39-77, 1980 12 Eylül Yönetimin
- ŞENİĞNE, Billur; **Küreselleşme, Bölgeselleşme ve Türkiye**, İstanbul, 2007, Yüksek Lisans Tezi
- TATAR Peker, Ayşe; “Dünya Bankası, Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine”, **Toplum ve Bilim**, Sayı 69, Bahar, s.6-59, 1996
- TESEV; **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**, TESEV, 2004
- TOBB; **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel yönetim Reformu, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Şubat-1996
- TODAİE; Yerel yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 2000, Yayın No: 304
- TOKGÖZ Fikret, ÖZGÜR, Ali Ercan, KOÇ Levent; **Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamı’nda Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009
- TOPRAK, Zerrin; **Yerel Yönetimler**, 6. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, Kasım 2006
- TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, M. Akif; **Mahalli İdareler**, 1. Basım, Ankara, Nobel Yayınları, 2006
- TORTOP, Nuri; **Londra Büyükşehir Yönetimi**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:2 Sayı:1 Ocak 1993

TURAL, Erkan; **Bir Belge: 1864 ve 1871 Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:14 Sayı 1 Ocak 2005, s. 71-91

TURAL, Erkan; **Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:12, Sayı 4 Ekim 2003, s. 95-116

TÜSİAD, Yerel Yönetimler; **Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları Dizisi- 3**, Ekim 1997

TÜSİAD; **Yerel Yönetimler Yasa Taslağı**, Ocak 1997 (Yayın No.TÜSİAD-T\97-207)

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin; **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara, Seckin Yayıncılık, 2006

UYANIK, Sırrı; **Londra'nın Yerel Yönetimi-İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durum-**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 1 Sayı: 5 Dönem: Eylül 1992, s:23-26

ÜNSAL, Hilmi; **Türkiye'de Yerel Yönetim Reformun Mali Boyutu: Kavramsal Bir Analiz, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, 2009 Cilt: 46 Sayı: 530

ÜSTÜNER, Yılmaz; **"Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu"**, Amme İdaresi Dergisi, 33, 3.16-31.

WOLLMANN, Hellmut; **"Local Government Reform in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi- Function and Single-Purpose Organisations"**, (Kısaltma: Local Government Reform) **Local Government Studies**, Vol.30, No:4, Winter 2004.

YALÇINDAĞ, Selçuk; **"Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar"** A.İ.D., C.3,S.2, Ankara (Haziran) 1970

YALÇINDAĞ, Selçuk, KARAL, E. Ziya; **Osmanlı Tarihi**, cilt.5, s.70-71, TTK Basımevi, Ankara 1999, Selim III'ün Hatt-ı Hümayunları, Ankara, TTK Yayınları, 1998

YAYMAN, Hüseyin; **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008

YAYLA, Yıldızhan; **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1985, s.32.

YAYLI, Hasan; **Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik bir Çalışma**, Doktora Tezi Ankara, 2008

YILDIRIM, M. Ali; **Tarihi Gelişim İçinde İngiliz Mahalli İdareleri**, Türk İdare Dergisi, Yıl:62, Sayı: 389, Aralık, (ss.167-196), Ankara ,1990

YILDIRIM, Ramazan; **59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:15, Sayı 2 Nisan 2006, s. 31-60

<http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf> (Erişim tarihi: 12.08.2012)

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=2559> (Erişim Tarihi:12.08.2012)

<http://haber.stargazete.com/politika/buyuksehir-belediye-kanunu-tasarisi-yasalasti/haber-703594> (Erişim Tarihi:08.01.2013)

<http://www.zaman.com.tr/yorum/yeni-buyuksehir-belediye-kanununa-farkli-bir-degerlendirme/2015387.html> (Erişim Tarihi:12.01.2013)

<http://urbanakademia.blogspot.com/2012/10/buyuksehir-belediye-kanun-tasars.html> (Erişim Tarihi:10.11.2012)

http://www.yenimeram.com.tr/m-akif-cukurcayir_3396~buyuksehir-belediyesi-cok-mu-basarili (Erişim Tarihi:12.01.2013)

<http://www.tusiad.org/tusiad/tusiadin-vizyonu> (Erişim Tarihi:11.08.2012)

<http://www.tusiad.org/temel-konular/demokratik-standartlar/kamu-yonetimi> (Erişim Tarihi:07.08.2012)

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1137> (Erişim Tarihi:15.09.2012)

http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html (Erişim Tarihi: 15.03.2013)

London.gov.uk (Erişim Tarihi:23.11.2012)

www.toki.gov.tr/habitat (Erişim Tarihi: 12.08.2012)

www.tepav.org.tr (Erişim Tarihi:20.11.2012)

Türkiye Cumhuriyeti 1921 Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası

1580 Sayılı Belediye Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu

442 Sayılı Köy Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

ÖZET

EKİNCİ, Elif. Türkiye’de 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu: Eleştirel Bir Değerlendirme, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

Türkiye Cumhuriyeti; merkezi ve bürokratik bir devlet olan çok uluslu Osmanlı İmparatorluğu’ nun çöküşü üzerine, Kurtuluş Savaşı sonrasında kurulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti yönetim şekli açısından demokrasiyi benimsemiş olmasına rağmen, yönetim kültürünü Osmanlıdan miras kalan bir anlayışla yürütmüştür. Osmanlının bürokratik karakterini günümüze kadar taşıyan bu yönetim anlayışı içerisinde, merkezi idare halen güçlü konumda bulunmakta ve yerel yönetimler merkezi idarenin sıkı denetimi altında kalmaya devam etmektedir. Son yıllarda yerel yönetimler alanında yapılan gelişmeler yerel yönetim yapısını biraz daha esnekleştirse de, merkezi idare yerel yönetimler üzerinde ağırlığını halen korumaktadır.

Yerel yönetimler; demokrasinin gelişimi, yerel siyaset, katılım, özerklik gibi ilkelerin hayata geçirilmesi bakımından önem teşkil etmektedir. Kamu yönetimi sisteminin bel kemiğini oluşturan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, ülkemiz için önemli bir adımdır. Ülkemizde 2004 yılına kadar yapılan reform çalışmaları, kayda değer bir ilerleme sağlayamamıştır. Bu bağlamda yerel yönetimleri yeniden yapılandıran kanunlar çıkarılmıştır.

2004 yerel yönetim reformu ve sonrasında yapılan düzenlemeler; yerel yönetimler konusunda ne kadar yol kat edildiği, eski yönetim anlayışından ne kadar farklılaştığı ve yönetimin işleyişini ne ölçüde değiştirdiği sorularına kaynaklık etmektedir. Aşırı merkezîyetçi yapının günümüzde hala geçerliliğini koruyup korumadığı, reform çalışmaları ve uygulamaları ışığında anlaşılacaktır. Küreselleşmenin ve Avrupa Birliği’ne giriş sürecinin etkisiyle hazırlanan kanunların ülke koşullarına uygunluğu çalışma kapsamında değerlendirilmektedir. İngiltere yerel yönetim reformuna tez içerisinde yer verilmesi, yerel yönetimlerde yaşanan değişimin boyutlarını görmemiz açısından örnek teşkil etmektedir.

Anahtar Kelimeler:

1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu,
2. Küreselleşme,
3. İngiltere’de Yerel Yönetim Reformu,
4. Kamu Yönetimi,
5. Yerel Yönetimler.

ABSTRACT

EKİNCİ, Elif. Turkey in 2004 After Local Government Reform: Critical Assessment, Master Thesis, Ankara, 2013.

Turkish republic founded after turkish war of independence on the collapse of central and burocratic Ottoman Empire that is multinational state. Although Turkish Republic adopted democracy in terms of regime, he carried out his administration culture with an approach inherited from the ottoman empire. Central administration is still in strong position and local administrations remain under strict control of central administration in an approach of administration that brings Ottoman Empire's character into the present. In recent years, even if developments in the fields of local administration elasticates its structure, at present, central administration maintains its prestige on it.

Local administrations are important with regards to implementing principles such as development of democracy, autonomy, local poltics and participation. Restructuring to local administrations basis of puplic administration is an important step for our country. Reform studies in our country till 2004 haven't provided a significant progress. In this regard, new laws restructure local administrations have been made.

The reform of 2004 local administration and arrangements after it are the source of how much get over about local administration, how much become different from mentality of old administration and how much it has changed to working of administration. At present, excessive centrist structure maintain the validity or not will be understood in consideration of reform studies and applications. Laws prepared the effect of globalisation and european union accession process, compliance with the conditions of country, have been valuated within the scope of the study. Giving a place to local administration reform of england in thesis is an example in terms of viewing dimensions of the changes in local administrations.

Keywords:

1. Local Governments Reforms in Turkey,
2. Globalization,
3. Local Governments Reforms In Great Britain,
4. Public Administration,
5. Local Governments.