

YEREL YÖNETİMLERDE NEO-LİBERAL DÖNÜŞÜMÜN KISA BİR DEĞERLENDİRMESİ

Araş. Gör. Erol Uğraş ÖÇAL
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
e.ugrasocal@windowslive.com

ÖZ

2000’li yıllarda Türkiye’de kamu yönetiminin pek çok alanında olduğu gibi yerel yönetimler alanında da reformlar hayata geçirilmiştir. Bu dönemde reformun arka planındaki anlayış neo-liberalizm olmuştur. Bu çalışmada, 2000 sonrasında yerel yönetimler alanında yaşanan değişim neo-liberalizm açısından incelenecektir. Çalışmada reforma temel oluşturan resmi plan, program ve belgeler incelenecektir. Bununla birlikte alan yazındaki değerlendirmeler ile reform süreci anlaşılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Yerelleşme, Neo-liberalizm

A Short Assessment of the Neo-liberal Transformation in Local Governments

Abstract

In 2000, reforms in the field of local governments have been implemented as in many areas of public administration in Turkey. In this period, the background of the reform is neo-liberalism. In this study, the change in the field of local governments after 2000 will be examined in terms of neo-liberalism. In this study, the official plans, programs and documents that form the basis of the reform will be examined. In addition the reform process will be tried to be understood with the evaluations in the literature.

Keywords: Local Governemnt, Decentralization, Neo-Liberalism

1. GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında yükselen refah devleti anlayışı 1970’li yıllara gelindiğinde yaşanan krizler sonucunda sorgulanmaya başlanmıştır. 1980’li yıllara girerken, özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde neo-liberal politikaları ortaya koyan partiler iktidara gelmiştir. İngiltere’de Margaret Theacher, Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) Ronald Reagan ve Türkiye’de Turgut Özal göreve geldikten hemen sonra bu anlayış çerçevesinde kamu yönetimi alanında reformlara imza atmışlardır. Ancak Türkiye özelinde konuşacak olursak hem ekonomik ve toplumsal yapı hem de siyasal istikrarsızlıklar reformların hayata geçirilmesini zorlaştırmıştır.

2000’li yıllara gelindiğinde ise tek parti iktidarının avantajı ve iktidar partisinin Batı ile aynı yöndeki ekonomik anlayışı kamu yönetimi alanında çeşitli reformların yapılmasını hızlandırmıştır. Kamu yönetiminin neredeyse tamamında yapılan reformların bir parçası da yerel yönetim reformu olmuştur. Yerel yönetim reformunu ön gören çeşitli plan ve programlarda ve reform amacıyla çıkarılan yasa gerekçelerine bakıldığında neo-liberal anlayışın etkili olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada 2000 sonrası dönemde yerel yönetim sisteminin Türkiye’deki değişimi incelenecektir. Öncelikle resmi rapor, plan ve programlar analiz edilerek yerel yönetim reformunda neyin amaçlandığı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Daha sonra bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal değişikliklere bakılacaktır. Bu değişikliklerin bahsi geçen ve yol haritası olarak değerlendirilebilecek rapor, plan ve programlar ile ne ölçüde uyumlu olduğu anlaşılmaya çalışılacaktır. Son olarak uygulamada ne gibi aksaklıkların yaşandığı veya yaşanabileceği yönünde değerlendirmelere yer verilecektir.

2. NEO-LİBERALİZM VE YEREL YÖNETİM

İkinci Dünya Savaşı sonrasında yükselişe geçen refah devleti uygulamaları 1970'li yıllara gelindiğinde sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde 19. yüzyıl liberal düşüncesi kendini yeniden tanımlayarak neo-liberalizm olarak itibar kazanmaya başlamıştır. Bilindiği gibi liberalizm devletin ekonomiye müdahalesine karşıdır. Devletin piyasaya olan müdahalesi yalnızca piyasa aksaklıklarını giderme noktasında kabul edilebilir bulunmaktadır. Dolayısıyla liberal anlayışa göre, yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu sektörünün küçülmesi gerekmektedir. (Köseçik, 2000: 38).

Liberal görüşe göre 20. yüzyılda devletin aşırı büyümesi bireysel ve toplumsal özgürlük için tehdit oluşturmaya başlamıştır. Devlet yerine piyasa mekanizmasının sahip olduğu rekabet ve uyum ile toplumsal refahı sağlamak mümkündür. Devlet geleneksel rollerine çekilmeli ve devletin boşaltacağı alan topluma bırakılmalıdır (Güler, 2016: 97). Liberalizm devletin etkinlik alanlarını kısıtlarken; özgürlüklerin korunması, yurt içinde ve yurt dışındaki tehditlere karşı yurttaşları koruma görevini devlete vermektedir. Bununla birlikte adalet ve düzenin sürekliliğini sağlamak, özel anlaşmaları uygulamak ve rekabetçi piyasaları güçlendirmek devletin diğer işlevleri arasındadır (Talas, 1993: 6). Ancak doğrudan topluma devredilemeyecek görevler de bulunmaktadır. Bu görevler yerel yönetimlere ve gönüllü kuruluşlara bırakılmalıdır (Güler, 2016: 97).

Gelişmiş ülkelerde merkez, yerel, özel sektör ve sivil toplum arasındaki iş bölümü bu şekilde tanımlanırken gelişmemiş ülkeler için ise yeni bir kalkınma anlayışı şekillenmeye başlamıştır. 1980 sonrasında az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunu serbest piyasa ekonomisinin dünya dinamiklerine uyumu ile gerçekleştirilebileceği iddia edilmiştir. Bu nedenle devletin ekonomik sistem üzerindeki etkisi azaltılmalıdır (Güler, 2016: 95). Bu yeni kalkınma anlayışı ideolojik temelini yeni sağ düşüncesinde bulmuştur. Yeni sağ anlayış da bir önceki yüzyılın liberalizmi gibi özgürlüğün güvencesini piyasalaşmada görmektedir. Aynı şekilde demokrasiyi özgürlük olarak tanımlamaktadır ve piyasalaşmayı demokrasinin ve demokratikleşmenin baş koşulu saymaktadır (Güler, 2016: 96-97).

Piyasalaşma, demokratikleşme, görev ve sorumlulukların aktörler arasında yeniden paylaşımı noktasında karşımıza çıkan kavram ise *decentralization* olmaktadır. Neo-liberal politikaların uluslararası taşıyıcılarından biri olan Dünya Bankasının (DB) *decentralization* kavramını dört farklı açıdan tanımlamaktadır. Bunlardan ilki merkezi yönetimin daha alt kademelerdeki uzantılarına yetki devredilmesini ifade etmektedir. Bu tanım, yetki genişliği ilkesi ile örtüşmektedir. İkincisi yerel yönetim kuruluşlarının ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yetkilendirilmesidir. Üçüncüsü, merkezi yönetim dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarına öz gelirlerini artırmayı ve mali özerkliği hedefleyen mali yerelleşme boyutudur. Sonuncu boyut ise piyasalaşmayı ve özelleşmeyi içeren ekonomik yerelleşmedir. Bu son adımın DB tarafından "gerçek" yerelleşme olarak tanımlanması dikkat çekicidir. (DB, s. 2). Bu da yerelleşmenin nihai amaç değil nihai amaca ulaşmanın sadece bir aracı olduğu yorumunu güçlendirmektedir. Nihai amaç ise piyasalaşmadır.

Dolayısıyla piyasalaşma için gerekli durumlarda merkezileşme veya yerelleşme politikaları uygulanabilmektedir. 1980 sonrasında neo-liberal politikaların İngiltere'deki uygulayıcısı olan Theacher'ın merkezietçi tutumuna karşılık ABD'deki uygulayıcısı olan Regan'ın yerelleşme politikaları uygulaması buna örnek gösterilebilir.

1980 sonrasında İngiltere'de yapılan değişikliklere bakıldığında yerel yönetimi güçlendirmekten ziyade piyasalaşmayı amaçlayan politikaların izlendiği açıkça görülmektedir. Örneğin, bu dönemde merkezi yönetimin yerel yönetimlere verdiği mali yardımlarda azalmalar meydana gelmiştir. 1980de merkezden yapılan yardımlar yerel yönetim gelirlerinin % 60'ını oluştururken 1990da % 47'ye düşmüştür (Köseçik, 2000: 26). Yerel yönetimlerin mali kaynakları zayıflatılırken piyasalaşmaya yönelik uygulamalar hızla uygulamaya konulmuştur.

Yine anı dönemde, yerel yönetim elinde bulunan yaklaşık bir milyon konutun kiracılara satılması zorunlu hale getirilmiştir. Kiracılara yerel yönetim kontrolünden çıkıp kooperatif kurabilme veya başka yöneticilerin kontrolüne geçebilme hakkı verilmiştir. Yerel yönetimlerin kontrolündeki okulların ise kendi kendilerini yönetebilmelerine imkan tanınmıştır. Teşebbüs Alanları ve Kent Akanlarını Geliştirme Şirketleri ile yerel

yönetimlerin planlama ve arsa geliştirmedeki rolü azaltılmıştır. Belirli alanlarda bina yapım bakım, çöp toplama, cadde sokak temizliği gibi kentsel hizmetlerin sunumu ihale yolu ile özel sektöre açılmıştır. (Köseçik, 2000: 26-27) Görüldüğü gibi bu dönemde yerel yönetimlerin maliyesi zayıflatılmıştır ve görev alanlarında kısıtlamalara gidilmiştir. Yerel yönetimler kentsel hizmetlerin sunumunda koordinasyon sağlayan, ihale süreçlerini yürüten ve merkezi yönetim ile piyasa arasında aracılık yapan kurumlara dönüşmüştür.

Dünyada 1980 sonrasında başlayan bu değişim Türkiye üzerinde de etkili olmuştur. 2000'li yıllara gelene kadar gerek siyasi istikrarsızlıklar gerekse ekonomik ve toplumsal yapıdan kaynaklanan nedenlerle önemli gelişmeler yaşanmamıştır. Ancak 2000 sonrası dönemde yerel yönetim alanında köklü bir reform sürecine girildiği ve bu reform sürecine rengini veren anlayışın neo-liberalizm olduğu görülmektedir.

3. YEREL YÖNETİM MEVZUATI SİL BAŞTAN

1980 sonrasında pek çok ülkede kamu yönetimi piyasalaşma amacına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Benzer bir dönüşümün Türkiye'de de yaşandığını söylemek mümkündür. Bu amaçla, Türkiye'de yerel yönetim mevzuatında çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Ancak köklü bir yasal düzenlemenin yapılması 2000'li yıllarda mümkün olabilmıştır. Bu dönemde köy yönetimi hariç diğer yerel yönetim birimlerini düzenleyen yasalar yeniden hazırlanmıştır.

3 Kasım 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin kurduğu ilk hükümet olan 58. Hükümet Ocak ayında bir Acil Eylem Planı açıklamıştır ve bu Plan yapılacak yerel yönetim reformunun habercisi olmuştur. Plan'da yerel yönetim reformuna ilişkin olarak şu ifadelere yer verilmiştir:

“Çok merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik bir reform gerçekleştirilmelidir. Yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır.” (kalkınma.gov.tr, 2003).

Neo-liberal anlayışa uygun olarak Plan'da katılım, hesap verebilirlik, hizmette halka yakınlık vb. ilkelere yer verildiği görülmektedir. Aslında bu ilkeler neo-liberalizmin özgün ilkeleri değildir. Ancak söz konusu kavramlar neo-liberalizmle birlikte yeni bir içerik kazanmıştır.

Planda üzerinde durulması gereken bir diğer nokta yerelleşme kavramının yerel yönetimi güçlendirmekle eş anlamlı kullanılmış olmasıdır. Her ne kadar neo-liberalizm yerelleşmeyi yetki ve görevlerin merkezi yönetim yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör arasında paylaşılmasını ön görse de yukarıda da görüldüğü gibi Türkiye'de tartışmaların ağırlıklı olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerine yükseldiği söylenebilir.

Bu yol haritasına uygun olarak takip eden yıllarda hızlı bir yasal değişim sürecine girilmiştir. İlk olarak 2004 yılında, 1984 yılından beri yürürlükte olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlükten kaldırılarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiştir. 2005 yılında, 1913 yılından beri yürürlükte olan ve il özel idarelerini düzenleyen Geçici Kanun¹ yürürlükten kaldırılarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yasalaşmıştır. Yine aynı yıl içerisinde 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılarak 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir.

Çıkarılan bu yeni yasaların gerekçelerine bakıldığında amaçları ortaya koymak kolaylaşmaktadır. 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun gerekçesine bakıldığında

¹ İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı

küreselleşme ve neo-liberalizmin etkilerini açıkça görmek mümkündür. Bu gerekçede şu ifadelere yer verilmiştir:

“Kentler iş ve faaliyetlerin geliştiği alanlardır. Yabancı yatırım, uluslararası ticaret, taşıma ve iletişimin ülkeye giren kısmının önemli bir bölümü anakent merkezlerine akmaktadır. Küresel ve bölgesel bağlantı ağında yer alan kentler yüksek oranda ulaşım ve iletişim ağına sahip durumdadırlar. Kent altyapısındaki ulaşım, modern binalar, finansal bölgeler, haberleşme ve benzeri alanlardaki ilerlemeler küreselleşme gerekleri ile beraber gitmektedir. Kentler, iletişim hizmetlerinin en iyi sunulduğu yerlerdir. Kısaca kentler yeni küresel ekonomide bir büyük pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motorudurlar.” (sayılıkanun.com, 2004).

Yukarıdaki paragraftan da anlaşılacağı üzere küreselleşme sürecinde öne çıkan birimler kentler ve özellikle metropoliten kentler olmuştur. Yerel yönetim birimleri kentsel hizmetleri sunan yönetsel birimler olmanın ötesine geçmiş ve uluslararası ticaret ve küresel iktisadi sistemde sahip oldukları roller ile de tanımlanmaya başlamışlardır. Bu nedenle yerel yönetim reformu kapsamında en önemli değişimin belediyelerde ve özellikle büyükşehir belediyelerinde yaşandığı söylenebilir. Öyleyse bu dönemde çıkartılan yasalar ile yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik yapılan değişiklikler neler olmuştur?

4. YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesini dört farklı açıdan ele almak mümkündür. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin yasal dayanaklarının güçlendirilmesi, ikincisi idari özerkliklerinin güçlendirilmesi, üçüncüsü mali yönlerinin güçlendirilmesi ve son olarak demokratikleştirilmeleri sayılabilir (Öçal, 2015: 266).

2005 yılında yürürlüğe giren yeni Belediye Kanunu'nda belediyeler, “... kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir” şeklinde tanımlanmaktadır. (md: 3/a) Böylelikle belediyelerin zaten sahip oldukları idari ve mali özerklikleri yasal olarak da vurgulanmıştır.

Yasal olarak güçlendirilmeleri noktasından yaşanan bir diğer gelişme belediyelerin yetki ve görevleri konusundadır. 1530 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri 82 maddede sayılmıştır. Belediyeler bu sayılı görevler dışında herhangi bir hizmet sunamazlar ve yetki kullanamazlardı. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyelerin görevleri liste usulü sayılmak yerine soyut yöntemle belirlenmiştir. Böylece belediyelere yetkilerini kullanma konusunda esneklik sağlanmıştır.

Yerel yönetimlerin yetki alanlarında esneklik sağlanmasının yanında merkezle olan ilişkilerinde de esneklik sağlanmaya çalışılmıştır. Yönetsel anlamda ademi merkezilik ilkesi ile merkezilik ilkesi birbirinin zıttı değil tamamlayıcısı ilkelere. Devletler bu iki ilke arasında birisine daha fazla ağırlık vererek yönetsel sistemlerini oluştururlar. Türkiye’de bu tercih merkezilikten yana olmuştur (Onar, 1952: 610). 2000 sonrası reformlara yön veren belgelerde merkezin yerel üzerindeki vesayetini azaltmaya yönelik adımların atılacağına değinilmiştir. Buna uygun olarak çıkarılan yasalarda da vesayeti azaltmaya yönelik düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

2005 yılında yürürlüğe giren yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nda merkezin taşradaki en üst temsilcisi olan valinin il genel meclisi başkanı olması durumuna son verilmiştir. Bir yerel yönetim biriminin karar organı olan il genel meclisinde atanmış bir başkan yerine seçilmiş bir başkanın olması merkezin yerel yönetim birimleri üzerinde vesayeti azaltmasına yönelik önemli bir gelişmedir.

Merkezin vesayetini azaltmaya yönelik gelişmeler yaşansa da tamamen kaldırıldığını söylemek mümkün değildir. Resmi plan ve programlarda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olması gerektiği sıklıkla dile getirilmektedir. Ancak bir takım konularda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yetkilerini saklı tuttuğu görülmektedir. Örneğin imar konusunda merkezi yönetimin önemli yetkileri bulunmaktadır.

2008 yılında, başbakanlığa bağlı olan ve dolayısıyla merkezi yönetimin bir parçası olan Toplu Konut İdaresine (TOKİ) imar konusunda yetkiler verilmiştir. Buna göre, belediyelerce hazırlanan ve yürürlükte bulunan planlarla uyuşmasa da TOKİ'nin plan değişikliği ile istediği yerde proje yapabilmesine imkan tanınmıştır. Belediye meclisleri ise projeyi uygun bulmaması durumunda üç aylık geciktirme süreci dışında yetkileri bulunmamaktadır. Bu süre içerisinde belediye meclislerinde onaylanmayan planlar TOKİ tarafından resen onaylanmaktadır (Milliyet.com, 2008).

Yerel yönetimlerin görev alanlarının genişletilmesi yetkilerinin artırılması ve vesayetin azaltılması tek başına yeterli değildir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları görevleri yerine getirmek ve sahip oldukları yetkileri kullanabilmek için mali yapılarının da güçlendirilmesi gerekmektedir.

Bu amaç doğrultusunda 2000'li yıllarda çıkarılan yerel yönetim yasalarında yerel yönetim birimlerinin gelirlerini artıracak düzenlemeler yapılmıştır. 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun üzerinde yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlere merkezi yönetimden aktarılan paylar yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklik sonrasında, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere verilen % 2,85'lik pay % 1,50'ye indirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 2,50 oranı % 4,50'ye çıkarılmıştır. İl özel idarelerinin aldığı % 1,15'lik pay ise % 0,5'e indirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin gelirleri büyükşehir sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirlerinin % 6'sı ile büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçeden aldıkları payın % 30'undan oluşmaktadır (Zengin, 2014: 104).

Yasada yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlere merkezi idareden ayrılan paylar artırıldığı görülmektedir. Ancak yerel yönetim gelirlerinin büyük bir kısmını hala merkezden gelen paylar oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirmek demek sadece bu birimlere merkezden aktarılan payların artırılması değildir. Bununla birlikte yerel yönetimlere öz gelir kaynaklarını yaratabilme fırsatı sunulmalıdır. Bu sayede yerel yönetimlerin yatırım kararlarını alırken merkeze bağımlılıkları da azaltılmış olacaktır.

Yerel yönetim reformunda belki de en sık kullanılan ilke demokrasi olmuştur. Yerel yönetimler ile demokrasi arasında kurulan sıkı bağ sebebiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bir tür demokratikleşme hareketi olarak algılanmıştır. Bu algının pek çok açıdan doğruluk payına sahip olduğu söylenebilir.

Bu dönemde çıkarılan yasalar ile atanmışları yerel yönetimlerin karar organlarındaki görevlerine son verilmesi önemli bir demokratikleşme adımı olmuştur. Anayasa'da yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına geleceği açıkça belirtilmektedir. Ancak valinin il genel meclisine başkanlık etmesi ve karar organı gibi faaliyet gösteren encüme atanmış üyelerin olması gibi uygulamalar antidemokratik bir görünüm sergilemekteydi. Yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte valinin il genel meclisine başkanlık etme görevine son verilirken il encümeninin de karar almaya yönelik yetkileri kaldırılmıştır. Böylece il encümeni icracı bir organ özelliğine kavuşturulmuştur.

İl encümeninde Anayasaya aykırılık giderilmiş olsa da belediye encümeni için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye encümeninin karar almaya yönelik yetkileri hala bulunmaktadır. Bununla birlikte encüme belediye başkanı tarafından atanan üyeler de görev almaktadır. Dolayısıyla karar organı niteliğinde bir organın seçilmiş üyeler yanında atanmış üyeler ile faaliyet göstermesi demokratikleşme yolunda eksik kalmış bir düzenleme olarak göze çarpmaktadır.

Demokrasi sadece halkın yöneticileri ve temsilcileri seçmesi anlamına gelmez. Aynı zamanda seçilmişlerin halk tarafından denetlenmesini sağlayacak araçların geliştirilmesi ve seçmenlerin seçimler dışında da karar alma süreçlerine katılması gerekmektedir. Bu noktada demokratikleşme amacını taşıyan bir diğer adım seçmenlerin de karar alma sürecine katılması yönünde olmuştur. 2005 yılında kurulan kent konseyleri ile yönetimde katılımı artıracak mekanizmalar geliştirilmeye çalışılmıştır.

Kent konseylerinin kurulması hem yurt içinde hem de başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası örgütler tarafından olumlu bir gelişme olarak karşılanmıştır. Ancak kuruluşundan kısa bir süre sonra konseylerin istenen

ölçüde etkin işleyemediği görülmüştür. Kent konseylerinin işlerliğinde yaşanan bu sıkıntılar AB ilerleme raporlarında da dile getirilmiştir (İlerleme Raporu, 2006: 6).

Yerel yönetim reformlarında en tartışmalı konulardan biri de ölçek meselesi olmuştur. Hizmetlerin hangi ölçekteki birimler tarafından sunulması gerekliliği alan yazında da tartışmalı bir noktadır. Bu konuda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Örneğin, Kamu Tercih Okulu parçalı bir yerel yönetim yapısı ön görürken bütünlümcü yaklaşımlar kaynakların daha etkin kullanılması amacıyla büyük ölçekte yerel yönetim birimlerini savunmaktadır (Çınar vd, 2009: 15-19). Türkiye’de 2000 sonrası yerel yönetim reformuna hakim olan görüş, küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılması, parçalı yapıya son verilmesi ve sadeleşmiş bir yerel yönetim sisteminin kurulmasıdır.

Bu doğrultuda ilk girişimin 2003 yılında çıkarılan kanun ile yapılmıştır. 5019 sayılı Kanun² ile bir yandan büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmeye çalışılmış bir yandan da genişleyen sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Çınar vd., 2009: 57). Ancak bu Kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmiştir ve Meclisin ısrar etmemesi üzerine yürürlüğe girmemiştir.

Ancak belediyelerin sınırları genişletmeye ve küçük yerel yönetim birimlerinin kaldırılmasına yönelik çabalar sonraki dönemlerde devam etmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun³ ile ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır ve büyükşehir olan illerde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan ikili yapıya geri dönmüştür (Zengin, 2014: 101). Aynı kanunda nüfusu 2000 altında olan belediyelerin kapatılmasına ilişkin bir hüküm de bulunmaktaydı. Buna göre Türkiye genelinde 836 belde belediyesinin kapatılarak köye dönüştürülmesi ön görülmüştür. Ancak Cumhuriyet Halk Partisi’nin Anayasa Mahkemesine yaptığı başvuru sonucunda 836 belde belediyesi köye dönüşmekten kurtulmuştur (Zengin, 2014: 101).

Yerel yönetimlerde ölçeğin büyütülmesi ve küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılmasına ilişkin en önemli yasal düzenleme 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun⁴ ile yapılmıştır. Bu yasa ile birlikte on dört ilde daha büyükşehir belediyesi kurularak toplam sayı otuz büyükşehir belediyesine yükselmiştir. Kanun ile yapılan en önemli değişiklik, yönetsel, siyasal ve ekonomik sonuçları itibariyle büyükşehir belediye sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesi olmuştur. Bununla birlikte, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarına genişletilmiştir.

Bu düzenlemeyle birlikte otuz büyükşehirde tüm köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Böylece büyükşehir belediyesi olan otuz ilde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşan ikili bir yapı oluşturulmuştur. Bu düzenlemede amaç, yerel yönetimlerin parçalı yapısına son vererek kaynakların mümkün olduğunca az birim arasında bölüşülmesi ve oluşturulacak güçlü mali yapı sayesinde hizmetlerin daha etkin görülmesidir.

Ancak mali açıdan etkinlik ve verimlilik kaygıları ön planda tutulduğunda bazı noktalarda demokratik ilkelere tavizler verildiği görülmektedir. Bu noktada en önemli eleştiri yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması noktasında yapılmaktadır. Türkiye’nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın (AYYÖŞ) 5. maddesinde “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ifadelerine yer verilmektedir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olan otuz ilde köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin hukuki varlıklarına son verilmiştir. Kısacası, söz konusu birimlerin sınırlarında değişikliğin ötesinde bu birimlerin hukuki varlıklarına son verilmiştir. Kanun’un çıkarıldığı dönemde referandumu mümkün kılmayacak önemli bir gelişmenin olmadığı da göz önünde bulundurulduğunda bu değişikliğin AYYÖŞ’ün 5. maddesi ile çeliştiğini söylemek mümkündür.

² Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

³ Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

⁴ On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

5. DEĞERLENDİRME

21. yüzyılın sonlarına doğru devletin rolü neo-liberalizmle birlikte yeniden belirlenmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bu belirlenim sürecinin kaçınılmaz sonucu olmuştur. Kamu yönetiminin neredeyse tamamında yaşanan değişimin bir parçası da yerel yönetim alanında yaşanmıştır. Türkiye’de ise yerel yönetim alanındaki reform çalışmalarının 2000’li yıllarda yoğunlaşmıştır.

Son on dört yıllık süreçte yerel yönetim reformunu şekillendiren anlayış neo-liberalizm olmuştur. Bu doğrultuda rekabeti artıracak, kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlayacak, yönetimde katılımı artırabilecek ve verimliliği sağlayacak bir yerel yönetim sistemi kurulmaya çalışılmıştır.

Bu amaçlar doğrultusunda neredeyse tüm yerel yönetim birimleri için yeni yasalar yürürlüğe girmiştir. Yapılan yasal düzenlemeler ile bu amaçların çoğuna ulaşıldığı söylenebilir. Ancak yerel yönetimler merkezi yönetimden ayrı değil onun tamamlayıcısıdır. Dolayısıyla sadece yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler yapılması yeterli değildir. Bu nedenle, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin birlikte ele alınmadığı yasal düzenlemelerin bir ayağı eksik kalacaktır. Bununla birlikte, toplumsal ve ekonomik yapının da bu değişime ayak uydurabilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki bölümlerde yerel yönetimler alanında yapılan değişikliklerle, yasal dayanakların güçlendirilmesi, vesayetin azaltılması, mali yapının güçlendirilmesi ve demokratikleşme amaçları taşındığı belirtilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda yapılan pek çok düzenleme de mevcuttur. Ancak uygulamaya bakıldığında hala bazı aksaklıkların yaşandığı görülmektedir. Bu nedenler, Merkezin yerel yönetim üzerindeki yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırıldığı, öz kaynaklarını yaratabilen ve kullanabilen, halkın yönetime katılımını ve yöneticiler üzerindeki denetimini sağlayacak araçların geliştirildiği kısaca idari ve mali özerkliğin güçlendirildiği bir yerel yönetim sistemi için yeni düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

KAYNAKÇA

Çınar, Tayfun vd. (2009), **Büyükşehir Belediyesi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Güler, Birgül Aymam (2016), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, İmge Kitabevi, Ankara.

http://www.ab.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (13.12.2016).

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EylemVeDigerPlanlar.aspx>

<http://www.milliyet.com.tr/imar-planinda-toki-ye---font-color--red--super-yetki--font--ekonomi-975608/>
(13.12.2016).

<http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/>

<http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/>

Kösecik, Muhammet (2000), “Yerel Yönetim Teorileri ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkilerindeki Merkezileşme: Thatcher Dönemi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 9, S. 1, s. 25-41.

Onar, Sıddık Sami (1952), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, HAK Kitabevi, İstanbul.

Öçal, Erol Uğraş (2015), “Yerel Yönetim Reformunda Söylem Eylem Eksikliği”, Barış Övgün (ed), *AKP Nasıl Yönetti?*, Ankara, s. 249-288.

Resmi Gazete, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.7.2005, S. 25874.

Resmi Gazete, 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, 22.3.2008, S. 25824.

Resmi Gazete, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 15.07.2008, S. 26937.

Resmi Gazete, 6360 Sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012, S. 28489.

Resmi Gazete, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 03.10.1992, S. 21364.

Talas, Cahit (1993), "Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası", Amme İdaresi Dergisi, C. 26, S. 3, s. 3-12.

World Bank Institute, Decentralization Briefing Notes.

Zengin, Ozan (2014/2), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara Barosu Dergisi, s.92-116.