

## BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN YEREL YÖNETİM REFORMLARI HAKKINDAKİ ALGILARI\*

Doç. Dr. Veysel EREN

Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

### Özet

*Kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamusal kaynakların kullanımında yerel yönetimlerin ağırlığı her geçen gün artmaktadır. Bunun en temel nedenleri arasında, kamu hizmetinin nitelik ve nicelik olarak artması, kentleşmenin yoğunlaşması, demokratikleşmenin gelişmesi ve ülkemiz açısından Avrupa Birliği Politikalarının etkisi sayılabilir. Nitekim ülkemizde yerel yönetim reformları uzun yıllar giderek yoğunlaşan bir biçimde tartışılmıştır ve tartışılmaya da devam edecektir.*

*Bu çalışma, 2004 ve 2005 yıllarında değiştirilen Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununun, bu kanunları kullanan ve uygulayan belediye yöneticileri tarafından nasıl algılandığını tespit etmeye odaklanmıştır. Yerel yöneticilerin mevzuat değişikliğini nasıl algıladığını tespit edebilmek amacıyla, kanunlarla getirilen yeni düzenlemeler ile akademik ve siyasi çevrelerde söz konusu değişme ilişkin eleştiriler ve övgüler göz önünde tutularak bir anket formu hazırlanmış ve bu anket formu belediye yöneticilerine uygulanmıştır.*

*Araştırma sonuçlarına göre, yeni yasal düzenlemelere yöneltilen eleştirilerin tamamen yersiz olmadığı, ancak fazla abartılmasına da gerek olmadığı; söz konusu düzenlemelerin belediyelerin birçok sorununu çözebilmek için yöneticilere önemli kolaylıklar getirdiği söylenebilir. Nitekim yeni yasal düzenlemelere yöneltilen eleştirilerin her birine katılmayanların oranı, katılanların oranından belirgin biçimde yüksek çıkmıştır. Ayrıca yeni mevzuata ilişkin ileri sürülen olumlu yönlerin, belediye yöneticilerinin büyük çoğunluğu tarafından da desteklendiği tespit edilmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** Yerel yönetim, belediye yönetimi, Büyükşehir Belediyesi, yerel yönetim reformu,

## ATTITUDES OF MUNICIPAL ADMINISTRATORS TOWARDS LOCAL GOVERNMENT REFORMS

### Abstract

*The role of local governments in the provision of public services and the use of public resources has been increasing every day. Among the reasons of this increase are the increase in the quality and quantity of public services, increasing urbanization, development of democracy and the impact of European Union policies in Turkey. Therefore, there has been and will be an intense debate about local government reforms for years.*

*This study aims to determine the attitudes of municipal administrators, who use and implement these laws, towards the 2004 and 2005 changes in Municipal Law and Metropolitan Municipalities Law. In order to determine the perceptions of municipal administrators about legal changes, a survey including questions about new regulations and opinions of academics and politicians about these changes has been prepared and applied to these administrators.*

*According to the research results, criticisms about the new regulations are partly true but these criticisms should not be exaggerated and also these regulations can help municipal administrators to solve many issues of their municipalities. According to the results, proportions of administrators who do not agree with the criticisms towards new regulations are significantly higher than those who agree with the criticisms. In addition to this, positive opinions about new regulations have been supported by most municipal administrators.*

**Key Words:** Local government, Municipal administration, Metropolitan City Municipality, Local Government Reform.

\* Bu çalışma, yazarın Niğde Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Birimince desteklenen "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reformun Amaca Ulaşma Düzeyi ve Yansımaları" başlıklı araştırma verilerinin bir kısmına dayanmaktadır.

### **Giriş**

Kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülerek görülmesi, hemen hemen tüm gelişmiş ülkelerde kaçınılmaz bir uygulamadır. Ancak kamu hizmetlerinden ve kaynaklarından hangilerinin ne ölçüde yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği ve kullanılacağı hususunda ülkeler arasında bir uzlaşma bulunmamaktadır. Gelişmiş ve demokrasi deneyimi güçlü olan ülkelerde, gelişen ve değişen yurttaş taleplerinin etkisiyle, kamu hizmetlerinin daha fazlasının yerel yönetimler eliyle gördürülmesi genel kabul gören bir tercih olmaktadır. Bu tercih, küreselleşme baskısıyla birlikte, hemen her ülkede karşılık bulmaya başlamıştır. Sonuçta yerelleşme düşüncesi ve yerellik ilkesi güçlenmiş, ülkelerin bu düşüncenin gereğine uygun yasal düzenlemeler yapması zorunlu hale gelmiştir.

Türkiye de yerelleşme düşüncesi ve yerellik ilkesi doğrultusunda, yerel yönetim reformlarının uzun yıllar tartışıldığı ülkelerden biri olmuştur. 1980 sonrası dönemde devletin rolüne ve işlevlerine dönük tartışmalar ve ortaya çıkan yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin her alanında yapısal ve işleyişsel bir dizi değişimi beraberinde getirmiştir. 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, 1987 yılında yeniden düzenlenmeye çalışılan İl Özel İdaresi Kanunu, nihayet 2000'li yıllarda yapılan ve 2004, 2005 yıllarında uygulamaya giren yasal düzenlemeler bu değişimin somut göstergeleri olmuştur. Fakat yerel yönetimler (özellikle belediyeler) 2004 yılından bu yana yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde daha da çeşitlenmiş ve artmış olan hizmet yükünü, yeni kurallar, kurullar, ilişkiler ve metotlarla ama aynı bütçe ve personel ile taşımaya çalışmaktadır.

Yerel yönetim reformları ile bir yandan ağır merkezi yönetim vesayeti, yönetsel ve mali özerklikteki sınırlılık, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerindeki sorunlar gibi uzun yıllardan beri kronikleşen yerel yönetim sorunları çözülmeye, diğer yandan da yerelleşme ve demokratik katılım gibi belli hedeflere ulaşılmaya çalışılmıştır. Böylece hem genişleyen ve niteliği değişen yerel kamu hizmeti taleplerinin karşılanmasında yerel yönetimlere hareket serbestisi ve girişim yeteneği kazandırmak amaçlanmış, hem de performans açığı, kalite açığı, hizmetlerin gecikmesi, kırtasiyecilik, yönetim yurttaş ilişkilerinde güven açığı gibi sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Ayrıca örgütlenme ve işleyişe ilişkin esnek bir yapılanmanın yasal zemini oluşturulmaya çalışılmıştır. Yine yönetim tartışmalarının bir uzantısı olarak, yerel konularda karar alma ve uygulama sürecine sivil toplum örgütlerinin ve özel sektör temsilcilerinin de etkin bir aktör rolüyle katılımına olanak sağlanmıştır. Bu ve benzer konularda yapılan düzenlemeler, iktidar ve ona yakın kesimlerce önemli bir reform adımı, uzun yıllardan bu yana yapılmaya çalışılan ama başarısız bir girişim, yerelleşme ve demokratikleşme açılımı gibi olumlu niteliklemlerle övülmektedir. Ancak muhalefet partileri, bazı sivil toplum örgütleri ve bazı akademisyenler tarafından da üniter yapıyı zedelediği, belediye hizmetlerini ticarileştirdiği, küresel ve neo-liberal politikaların uzantısı

olduğu, yerel yönetimleri genel görevli yaptığı, denetimi zayıflattığı gibi nedenlere dayalı olarak eleştirilmektedir.

Bu noktada, yurttaşların, sivil toplum kuruluşlarının, akademisyenlerin yerel yönetim reformları ile ilgili değerlendirmeleri büyük bir önem taşımaktadır. Ancak bu yasaları uygulama konumunda bulunan belediye yöneticilerinin düşünceleri, ayrıca ve ayrıntılı, derinlemesine araştırma ve analizleri hak edecek kadar değerlidir. Acaba belediye yöneticileri yeni yasal düzenlemelerle ilgili olarak ne düşünmektedir? Bu aktörler yıllardan beri eksikliğini çektikleri, özlemini duydukları, sorunlarını çözen, beklentilerine yanıt veren fonksiyonel bir mevzuata kavuştuklarını düşünüyorlar mı? Yeni mevzuat yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını ne ölçüde karşılamıştır? Hala çözüm bekleyen sorunlar nelerdir? Yeni mevzuat yeni sorunları da beraberinde getirmiş midir? Tüm bu ve benzer soruların belediye yöneticileri gözüyle cevaplarını bulmak, bu çalışmanın ilham kaynağını oluşturmaktadır.

Bu çalışma, yeni yasal düzenlemelerin yerel yönetimlere olumlu ve olumsuz etkilerini tespit etmeyi, yeni kanunların uygulanmasında karşılaşılan sorunları ortaya çıkarmayı, yeni yasal düzenlemelerin felsefesinin yerel yöneticilerce algılanma düzeyini belirlemeyi amaçlamaktadır.

#### **Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Başlıca Düzenlemeler**

Bu başlık altında, yerel yönetimler alanında ülkemizdeki tüm düzenlemeler tarihsel bir sistematiğe ele alınmayacak; yalnızca alan araştırmasının odaklandığı, esasen 1980 sonrası tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde dalga dalga gerçekleştirilen neo-liberal eksenli değişimin Türkiye'deki yansımaları olarak da kabul edilebilecek düzenlemeler özetlenecektir. Bu bağlamda özellikle 2004, 2005 yıllarında yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

Yerel yönetimlere ilişkin ilk temel düzenleme 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yapılmıştır. Ardından 2005 yılında önce 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve daha sonra aynı yıl 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Ayrıca, 1580 sayılı Belediye Kanununda yer alan "mahalli idare birliklerinin" kurulması konusundaki temel hükümler de ayrı bir kanunla düzenlenmiştir. 2005 tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da yerel yönetim mevzuatı açısından önemli bir değişim gerçekleştirmiştir. Araştırmanın ana kütlesinin belediyeler olması nedeniyle aşağıda Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu ile getirilen yenilikler ele alınmaktadır. Ancak, İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilen yenilikler, araştırmanın belediyelerle sınırlı olması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

2000 sonrası dönemde yerel yönetimler alanında yapılan yasal değişiklikler, hem dış ve hem de iç dinamiklerden kaynaklanmaktadır. Siyasal iktidarı yerel yönetimleri yeniden yapılandırmaya zorlayan başlıca dış etkenler, küreselleşme, ekonomik koşullar, neo-liberal yeni yönetim anlayışı, AB, Dünya Bankası, IMF, OECD, Birleşmiş Milletler gibi uluslar arası aktörler ve toplumsal dinamikler olarak sayılabilir. İç etkenler ise, yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu yapısal-işlevsel

sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü sorunları ve performans açığı olarak sıralanabilir (Emini, 2009: 35-44).

Belediye kanunlarında yapılan değişikliklerle getirilen yenilikleri ayrıntılı olarak ele almadan önce bu değişiklikleri bir sınıflandırmaya tabi tutmak gerekirse şu şekilde bir sınıflandırma yapmak mümkündür: a) Ölçek açısından getirilen yenilikler, b) Vesayet açısından getirilen yenilikler, c) Katılımcılık açısından getirilen yenilikler, d) Mali kaynak açısından getirilen yenilikler, e) Yetki ve sorumluluk açısından getirilen yenilikler. Aşağıda önce 5393 sayılı Belediye Kanununun getirdiği yenilikler, sonra da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen yenilikler yasa metinleri üzerinden madde madde özetlenmiştir.

### **5393 Sayılı Belediye Kanununun Getirdiği Yenilikler**

5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanununun 2004 tarih ve 5272 sayılı kanunla değiştirilmesi üzerine, Anayasa Mahkemesinin 18 Ocak 2005 tarihli kararıyla söz konusu kanunu iptal etmesinin ardından hazırlanmış ve mevzuatımıza katılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde, kanunun temel felsefesinin, belediyelerin görev ve yetki bakımından güçlendirilmesi, yerellik ilkesi ve yerel özerklik şartı gibi uluslar arası kabul görmüş ilkelere uyum sağlamak olduğu görülmektedir. Denilebilir ki yeni Belediye Kanunu, yeni yönetim yaklaşımının bir uygulama aracı olarak, neo-liberal politikalara paralel düzenlemeler içermektedir. Bir başka ifadeyle, Belediye mevzuatında geleneksel bürokratik yaklaşımdan yeni kamu işletmeciliğine doğru bir dönüşümü gerçekleştirmiştir.

İlgili kanunun TBMM'ye sunulan genel gerekçeleri içinde de yeni Belediye Kanununun şu şekilde savunulduğu görülmektedir (Rapor, 1/1038):

“Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu bilinmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimde etkinlik ve verimliliği temel almaktadır. Geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olma, hızlı karar alma ve sorunlara süratle uygun çözümler bulma, değişime uyum sağlamanın temel gerekleridir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, mahallî idarelerde de bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Mahallî idarelerin teşkilât yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçları da değişimin konusu olacaktır. Bu idarelerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerekmektedir.

Esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması ademi merkezîyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur. Kamu hizmetlerinin sunumunda mahallî idarelere daha çok

görev ve sorumluluk verilmesi, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır.

Dolayısıyla mahallî idarelerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Gün geçtikçe yenilenen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaç ve beklentilerin daha iyi karşılanabilmesi, bu alandaki çağdaş değişim ve gelişmelerin yeterince kavranmasından geçmektedir. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hakim kılmak gerekmektedir. Sonuca, yani çıktılara odaklanan bir yönetimde hesap verebilirliği, açıklığı, saydamlığı, katılımı, öngörülebilirliği kapsayan mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.”

Bu doğrultuda getirilen yenilikler şu şekilde özetlenebilir (5393 sayılı Belediye Kanunu; Gözler, 2007; Can, yerelnet.org.tr):

a. Kanun “özerklik” kavramına vurgu yapan yeni bir belediye tanımı yapmıştır. Buna göre belediye, “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (m.3/a).

b. Belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus sayısı 2000’den 5000’e çıkarılmıştır (m.4/1). Böylece hizmet sunumunda etkisiz belediye idaresi oluşumunun önüne geçmek ve optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı oluşturmak amaçlanmıştır.

c. Genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve ya daha fazla olan bir belediyenin sınırına 5 km den daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına imkan tanınarak imar ve altyapı hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik amaçlanmıştır (m. 11/1).

d. Vergi resim ve harç dışında kalan dava konusu bütün uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesi konusunda belediyeler yetkili hale getirilmiş ve bunun için parasal bir sınır da öngörülmemiştir (m. 15/k).

e. Sıhhi ve gayri sıhhi işyerlerinin yanı sıra, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin de ruhsatlandırma yetkisi belediyelere devredilmiştir (m. 15/l). Böylece daha önce merkezi idarenin bizzat ya da taşra kuruluşları eliyle yaptığı ruhsatlandırma yetkileri belediye sınırları ve mücavir alanlar dahilinde belediyelere devredilmiştir.

f. Özel idarelerde olduğu gibi belediyelere de stratejik plan yapma mecburiyeti getirilmiştir (m. 41). Bu bağlamda, nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler stratejik plan yapacaktır.

g. Belediye meclislerinin her ay toplanması esası getirilerek karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunması amaçlanmıştır (m. 20). Ayrıca meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu marifetiyle belediyelerde meclislerin

denetim fonksiyonu güçlendirilmiştir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru marifetiyle de denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinebilecektir (m. 26).

h. Yeni Kanunun önemli bir yanı da vesayet denetimini oldukça zayıflatmış olmasıdır. Bu çerçevede belediye meclis kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmıştır. Mülki idare amiri, kararları mevzuata aykırı buluyorsa yargı yoluna başvuracaktır (m. 23/5).

i. Belediye meclislerinin feshi konusundaki nedenler azaltılarak ve feshin ancak Danıştay kararı ile olacağı belirtilerek meclisin daha etkili çalışmasına zemin hazırlanmıştır (m. 30). Bu konuda daha önce meclislerin feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiştir.

j. Belediye encümenlerinin oluşumu için küçük nüfuslu belediyelerin daha az üye ile encümen oluşturmalarına imkan verilerek uygulamada karşımıza çıkan personel yetersizliği ile ilgili sorunların ortadan kaldırılması temin edilmiştir (m. 33).

k. Belediye başkanlarının özlük ve sosyal hakları köklü bir şekilde iyileştirilmiştir. Devlet memurlarının istifade ettiği sosyal haklardan belediye başkanlarının da faydalanmasına imkan sağlanmıştır (m. 39).

l. Belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak (m. 48) kadro ihdas, iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca bütçesine göre personel ödeneği uygun olan belediyelerde merkezi idarenin onayına lüzum kalmadan kendi inisiyatifleriyle tam gün ve kısmi süreli sözleşmeli eleman çalıştırılmasının yolu açılmıştır.

m. Belediyelerin personel istihdamı için bütçelerinde personel giderlerine ayıracakları parasal miktara sınırlama getirilerek, bu metotla yatırımlar için kaynak ayrılması amaçlanmıştır (m.49/8).

n. Belediyelerde de özel idarelere paralel bir denetim mekanizması öngörülerek mali denetimin 5018 sayılı Kanun kapsamında Sayıştay tarafından yapılması benimsenmiştir (m. 55/2).

o. İhale mevzuatındaki sınırlamaların dışına çıkılarak; park-bahçe bakımı, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, yemek hizmetleri, makine bakım ve onarımı, bilgisayar ve elektronik hizmetler, fuar panayır sergi, kanal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt, toplu ulaşım gibi hizmetlerin yıllara yaygın olarak yapılmasının önü açılmıştır (m. 67).

p. Belediye borçlanmalarında belli sınırlamalar öngörülerek borçlanmanın disiplin altına alınması amaçlanmıştır (m. 68).

q. Belediyelerin arsa ve konut üretmesi hususunda diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği ve ortak proje yürütmesine imkan tanınmış, üretilen konut ve işyerlerinin devlet ihale kanununa tabi olmadan satılmasına imkan verilmiş; ayrıca, belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulaması hususunda kolaylaştırıcı esaslar ihdas edilmiştir (m. 69).

r. Belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil katılımın temini amacıyla kent konseyi oluşturulması öngörülerek (m. 76), belediye hizmetlerine mahalli

halkın katılımının önü açılmıştır. Keza, belediyelerin yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşlarla işbirliğine girmesi kolaylaştırılmıştır.

s. Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışmasına imkan sağlanmıştır (m. 78).

t. Belediyelere, bağlı kuruluşları ve sermaye çoğunluğuna sahip oldukları şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçları hususunda takas ve mahsup imkanı getirilmiştir (g.m. 5).

Belediye Kanunu'nun incelenmesi sonucunda özetlenen bu yeniliklerin, belediyenin örgütlenmesi, karar alma mekanizmaları oluşturması ve bu mekanizmaları çalıştırması, bütçeyi oluşturması ve kullanması, personel istihdamı, birimler ve hizmetler arasında eşgüdüm sağlanması, demokratik katılım olanaklarının artırılması gibi hususları içine aldığı ve birçok bakımdan belediyeyi özerk bir kamu kurumu haline getirdiği görülmektedir.

#### **5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Getirdiği Yenilikler**

Büyükşehir Belediyesi ile ilgili ilk yasal düzenleme 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunudur. Ancak bu kanun, 1980 sonrasında dünyada kamu yönetimi alanında köklü değişikliklerin yapılmaya başladığı bir zaman diliminde hazırlanmış olmasına rağmen, aradan geçen yirmi yıllık süreçte, Büyükşehirlerin yönetimi için kifayetsiz kalmıştır. 3030 sayılı Büyükşehir Kanununa, "görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, büyükşehir yönetiminin kesin bir hakimiyetinin bulunduğu, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu"; "büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki imar yetkilerinin paylaşımı konusunda açıklık bulunmadığı; büyükşehir belediyelerine kaçak yapılaşma ile mücadele konusunda etkin ve uygulanabilir yetkiler de verilmediği" biçiminde eleştiriler yöneltmiştir (Rapor, 1/768). Bu nedenle 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu hazırlanmıştır. Bu Kanun, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Hemen belirtmelidir ki, Büyükşehir Belediye Kanununda hüküm bulunmayan hallerde 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri tatbik edilecektir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda yer alan bazı önemli hususlar şu şekilde özetlenebilir (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu; Can, yerelnet.org.tr):

a. Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için asgari 750.000'den fazla nüfus olması öngörülmüştür (m.4). Böylece bu belediyelerin kurulması zorlaştırılmıştır.

b. Büyükşehir dahilindeki her türlü taşımacılık ve toplu ulaşımda büyükşehir belediyesi yetkilendirilmiş ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin büyükşehir tarafından kullanılması benimsenmiştir (m. 9). Bu alanda Karayolları Trafik Kanunu hükümleri geçerli olmayacaktır.

c. Büyükşehir belediye meclisi de diğer belediyelerde olduğu gibi, her ay toplanmaktadır (m. 13). Büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki vali onayı prosedürü de kaldırılmıştır. Kararların, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün

içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmesi benimsenmiştir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmeyecektir. Valinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya müracaat hakkı da bulunmaktadır (m. 14).

d. Büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir (m. 7). Böylece büyükşehir dahilinde imar bütünlüğünün sağlanması amaçlanmıştır.

e. Büyükşehir belediye encümenine belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılması öngörülerek sadece atanmış üyelerden oluşmasına son verilmiştir (m. 16).

f. Büyükşehir belediye başkanlarına nüfusa göre 5 ila 10 arasında danışman görevlendirme imkanı getirilmiştir (m. 20). Böylece başkanların nitelikli bir karargah oluşturmasına zemin hazırlanmıştır.

g. Büyükşehir belediyesinin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu şirketlere, büyükşehir belediyesinin kendisine ait büfe otopark ve çay bahçelerinin işletmesini ihale mevzuatına tabi olmadan devretme imkanı sağlanmıştır (m. 26).

h. Büyükşehir dahilindeki belediyeler arasında ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alınmasına imkan tanınmıştır (m. 27).

i. Büyükşehirlerde nüfusa göre belli bir kilometre çapında bulunan ilçe ve beldeler büyükşehre dahil edilmiş bu yarıçap dahilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır (g.m.2). 5390 Sayılı ayrı bir kanunla mücavir alana dahil olan orman köylerinde yaşayan nüfusa tekabül eden genel bütçe vergi gelirleri paylarının büyükşehirli aktarılmasına imkan verilmiştir.

Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu ile getirilen değişiklikler, uzun yıllardan beri yapılamayan ve Yalçındağ'ın (1993) "bitmeyen senfoni" olarak kavramlaştırdığı mahalli idareler reformu konusunda kayda değer yenilikler ve çözüm yolları getirmiştir. Bu yenilik ve düzenlemelerden önemli görülenlere yukarıda değinildi. Bununla birlikte söz konusu reformlara ilişkin ciddi eleştiriler de yöneltilmiştir.

#### ***Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunlarına Yöneltilen Eleştiriler***

Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunlarına yöneltilen eleştiriler, TBMM'de komisyon görüşmeleri sırasında ve genel kurulda muhalefet partilerince, akademisyenler ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarınca yöneltilmiştir.

Belediye Kanunu'na yöneltilen en önemli eleştiri, merkezi yönetimin organik olarak daraltıldığı ve güçsüzleştirildiği yönündedir (Günday, 2005:4). Kanun, 14. maddesinde belediyenin görevlerini tek tek saydıktan sonra, "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki görev ve hizmetleri" şeklinde yer alan düzenlemeye yer vermiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin genel görevli hale geldiği ileri sürülmektedir. Ancak bu eleştiride,



kanunda yer alan “mahalli müşterek nitelikteki görev ve hizmetler” ibaresinin görmezden gelindiği söylenebilir.

Yeni yasaya yöneltilen önemli bir eleştiri de, 23. maddesi ile belediye meclisi kararlarının mülki idare amirinin onayına gerek kalmaksızın yürürlüğe girmesine olanak sağlamasıdır. Böylece idari vesayet zayıflamış, belediyelerin özerkliği güçlenmiştir. Ancak bu durumun “idarenin bütünlüğü” ilkesine zarar vereceği, meclis kararları üzerinde merkezi yönetimin yerindelik denetimi yetkisinin ortadan kalkacağı ve bu organların kararları üzerindeki denetimin yargı mercilerinin yapacağı hukukilik denetimi ile sınırlanacağı öne sürülmektedir (Günday, 2005:4). İdarenin bütünlüğü ilkesinin zedelendiği eleştirisinin, belediyelere verilen yeni bazı görevler için de ileri sürülmesi mümkündür. Örneğin, gıda bankacılığı, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, trafik ve ulaşım gibi konularda belediyelere verilen yeni görevler halen bazı merkezi kuruluşlar veya onların taşra örgütlerince de yürütülmektedir. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki karmaşasına neden olabilmektedir.

Yeni kanunla belediye başkanına meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme ve mecliste oyların eşit olması durumunda başkanın oyunun belirleyici olması gibi düzenlemeler getirilmesinin yanı sıra, kanunun açıkça yetkili kılmadığı alanlarda meclise genel görev vermesine dikkat çekilerek, belediye yönetimlerinin yerel düzeyde adeta “başkanlık sistemine” dönüştürüldüğü dile getirilmektedir (Ulusoy, 2005).

Yeni düzenlemelere yöneltilen önemli bir eleştiri de yerel hizmetlerin “piyasalaştırıldığı” yönündedir. Bu eleştiri 15. ve 70. maddelere dayandırılmaktadır. Belediye Kanununun 15. maddesi bazı görev ve hizmetleri bizzat belediyenin kendisi yapabileceği gibi bu hizmetleri özel şahıslara da yaptırabileceğini düzenlemiştir. Bu yolla birçok hizmetin özelleştirilmesinin (ihale veya başka yöntemlerle özel sektöre gördürülmesinin) önünün açıldığı ileri sürülmektedir. 70. madde ise, eski kanunda belediyelerin belediye hizmetlerini görmek için mutlaka İçişleri Bakanlığının onayını alması koşulunu kaldırarak, belediyelerin yerel hizmetleri görebilmek için hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın şirket kurabilmelerine olanak sağlamaktadır. Böylece yeni düzenlemelerin belediyeleri bir yerel yönetim olmaktan çıkardığı, bir yerel şirkete dönüştürdüğü savunulmaktadır (Güler, 2004: 5). Kamu hizmetlerinin “piyasalaştırılması” sadece ülkemizde ve yerel yönetimler düzeyinde gerçekleşen bir şey değildir. Tam tersine, kamu hizmetlerinin bir kısmının özel sektörden satın alınması, bürokrasinin doğası gereği giderek büyüyen kamu kesiminin finansmanı konusunda tüm dünyada karşılaşılan sorunlara çözüm arayışının bir ürünüdür. Bir başka ifade ile, bu yola tüm dünyada başvurulmaktadır, piyasalaştırma yerel yönetim hizmetleriyle sınırlı değildir; başlıca amaç, bütçe açıklarını azaltmak, hizmet kalitesini artırmak ve hizmetlerin daha kısa sürede sunulmasına olanak hazırlamaktır.

5393 sayılı Belediye Kanuna komisyon görüşmeleri sırasında yöneltilen eleştiriler şu şekilde özetlenebilir: “Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel görevidir. Bu temel görevi

gerçekleştirecek devleti dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününe ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınabilirler. Devleti diğer kurumlardan ayıran başlıca özellikleri ise devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimi olması, ileri düzeyde işbölümü sonucu devletin faaliyetlerinin gerçekleşmesi ve tüm bunları yapabilecek erke sahip olmasıdır. Devletin bu erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımını bulur.

Siyasal bir organizasyon olan devletin merkezi idareyi kurmasının temelinde "herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi amaçlar yatar". Bu amaçların gerçekleştirilmesi için her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğu ile hizmetler, merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt arasında paylaştırılmıştır.

Yönetimler arası hizmet bölüşümü deyiminden anlaşılması gereken kamusal ve yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır. Yönetimler arasında hizmetlerin görülebilmesi için neden ayırma gidilmesi gerekir sorusunun yanıtı ise; etkinlik, hizmette vatandaşla yakınlık, tarihi ve siyasal nedenler ile açıklanmaktadır.

Bir hizmetin yerel nitelik taşıması için genelde iki ölçüt öne sürülmektedir. Bunlardan birincisi, hizmette "ölçek ekonomileri"dir. Yönetim birimi, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak tanıyacak ölçüde büyük tutulmalıdır. Burada ölçek ekonomisi kavramı, hizmette üretilen miktar arttıkça, birim hizmet maliyetinin düşmesi anlamında kullanılmaktadır. Ölçek ekonomileri ile üretilen hizmetlerde birim maliyeti, merkezi üretim sürecinde daha düşük olabilecektir.

İkinci ölçüt ise Hizmette vatandaşla yakınlık ilkesi, bir hizmetin prensip olarak vatandaşla en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerini getirilmeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir. Hizmetin vatandaşla yakınlığından hareketle en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi hususunda standart yoktur. Çünkü hizmetlerin vatandaşla yakınlığı kadar ölçek sorununun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Hizmetin özelliğine göre en yakın idare bazen köy, belediye olabilirken, bazen bölgesel, bazen de merkezi idare olabilmektedir. Örneğin; elektrik, iç güvenlik ve benzeri faaliyetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli gerçekleştirilebilmesi için, bölgesel veya ülke ölçeğinde örgütlenmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üniter yapıya sahip olan Türkiye'de yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler 5 ana grupta toplanabilir. Bunlar;

1. İmarla ilgili görevler (İmar planı, inşaat ruhsatı, kaçak inşaatlarla mücadele, kamulaştırma vb.)

2. Kent hizmeti ile ilgili görevler (Çöp toplama ve yok etme, toplu taşıma, itfaiye vb.)

3. Ekonomik nitelikli görevler (Hal ve pazar, toplu konut, ekmek fabrikası, süpermarket vb.)

4. Sosyal ve kültürel hizmetler (Sinema-konser salonu, spor tesisi, kütüphane, kurslar, kreş)

5. Kontrol ve denetimdir (Fiyat kontrolü, inşaatların denetimi, gıda ve çevre sağlığı kontrolü, ceza uygulama vb.).

Hizmetlerin sunumunda yönetimler arasında kesin ayrımlara gitmek gerçekçi bir yaklaşım tarzı olmayabilir. Aynı hizmet türü ile yerel ve merkezi yönetim farklı gerekçelerle ilgilenebilir. Örneğin ilköğretim hizmetinden sağlanan faydanın bir kısmı yerel olarak kabul edilebilir. Fakat bu, hizmetin yerel yönetimlerce sunulması için yeterli koşul değildir. Ölçek ekonomileri ve eğitimin tüm ülkede eşit koşullarda sağlanması gibi nedenler ile merkezi yönetimce sunulması istenebilir.

Yukarıda etraflıca açıklanan nedenlerle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kesin ayrımlara gitmek gerçekçi bir yaklaşım olmadığı için Anayasada merkezi idare, "kamu hizmetlerinin gereklerine göre" genel yetkili kılınmıştır. Nitekim Anayasanın "Merkezi İdare" başlığını taşıyan 126 ncı maddesinde,

"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. (...)" denilmiştir.

Bu hükümden anlaşılacağı üzere, merkezi idarenin kuruluşu esas olarak coğrafi bakımdan düzenlenmiş, fakat merkezi idarenin üstleneceği kamu hizmetleri bakımından bir açıklık getirilmemiştir. Bu konuda maddede yapılan belirleme sadece "kamu hizmetlerinin gereklerine göre..." ifadesidir. Bunun anlamı ise açıktır yani merkezi idare genel yetkilidir.

Merkezi idarenin görev ve yetkileri, Anayasada belirlenen temel hak ve hürriyetlerden anlaşılmaktadır. Ancak, Anayasada örgütlenme ile ilgili düzenlemede görevler ve hizmetler sayılarak sınırlandırılmamıştır. Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasında "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" denilmek suretiyle merkezi yönetimin yetkileri ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlenirken merkezi yönetimin görev ve hizmetleri şunlardır şeklinde hiç bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümü, bunlar arasındaki ilişkilerin niteliğini ve yoğunluğunu belirleyen unsurların başında gelmesi açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Kamu görevlerinin değişik düzeydeki yönetim birimleri arasında paylaşılması, ülkelerin devlet felsefesine, geleneklerine ve toplumsal-ekonomik yapılarına göre belirlenmektedir. Köklü mahalli idare geleneğine sahip ülkelerde, yerel birimlerin merkeze verilen, düzenleyici, üretici, hizmet sunucu bir dizi görevi de üstlenmiş olduğu görülmektedir. Bu nedenle merkez-yerel biçiminde, evrensel nitelikli ayırım yapmak olanaksızdır. Daha

fonksiyonel ölçütler olarak yerel nitelikli, yerel halka yönelik, yerel katkıya elverişli, küçük ölçekli, daha verimli olarak yapılabilecek, mali güçlerin olanak verdiği görevlerin, mahalli idarelere bırakılması gerektiği söylenebilir.”

### **Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformlarını Algılama Düzeyini Ölçmeye Dönük Bir Araştırma**

Bu bölümde, 2004 ve 2005 yıllarında değiştirilen yeni Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun belediye yöneticileri tarafından nasıl algılandığını tespit etmek amacıyla yapılan araştırmanın bulguları ve değerlendirilmesine yer verilmiştir.

#### **Yöntem**

Bu araştırma Büyükşehir, Büyükşehir İlçe ve İl Belediyelerindeki yöneticilere bir anket uygulaması yoluyla yapılmıştır. Anketlerin bir kısmı Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü öğrencilerinden oluşan anketörler kullanılarak, bir kısmı da posta yoluyla yapılmıştır.

#### **Araştırmanın Amacı**

Ülkemizde 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında da 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yine aynı tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetim mevzuatı açısından önemli bir değişim gerçekleştirmiştir. Yukarıda özellikle Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ile getirilen yeni düzenlemelere ve bu düzenlemelere yöneltilen eleştirilere yer verilmiştir.

Bu araştırmanın amacı, yeni Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunlarının uygulamada belediye yöneticilerince algılanma düzeyini ve yansımalarını tespit etmek, yerel yönetimlerin mevcut sorunlarının üstesinden gelebilmeleri için yöneticilere yeni ve yeterli olanaklar sunup sunmadığını belirlemek ve yerel hizmetlerin daha iyi karşılanabilmesine, yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlayıp sağlamadığını ortaya koymaktır.

#### **Araştırmanın Kapsamı**

Araştırma, ülkemizdeki büyükşehir, büyükşehir ilçe ve il belediyeleri ile sınırlandırılmıştır. Araştırma, mevzuatı uygulayan ve fırsat ya da tehditleri doğrudan algıladığı düşünülen, Büyükşehir ve il belediyelerinde Belediye Başkanı, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı ve Şube Müdürü, Meclis Üyesi düzeyindeki kişilere uygulanmıştır.

#### **Anakütle ve Örneklem**

Araştırmanın ana kütesini Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesi ve bu belediyelere bağlı 143 ilçe belediyesi ile 65 il belediyesidir (migm.gov.tr). Söz konusu toplam 224 belediyede görev yapan başkan, başkan yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü ve meclis üyeleri araştırmanın ana kütesini oluşturmaktadır.

## Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları

Ana kütlelin tamamına toplam 1100 adet anket gönderilmiştir. Bu anketlerden 850'si posta yoluyla gönderilmiş, kalan 250 anket de öğrencilerden seçilen anketörler vasıtasıyla uygulanmıştır. Ancak posta yoluyla gönderilen anketlerden %22'si (187) geri dönmüştür. Bu anketlerden 17'i eksik bilgi, yeterli özenin gösterilmemiş olması gibi nedenlerle değerlendirmeye alınmamıştır. Diğer taraftan anketörler vasıtasıyla uygulanan 250 anketten 45'i geri dönmemiş, 15'i de yine eksik bilgi ve özensizlik gerekçesiyle değerlendirmeye alınmamıştır. Sonuç olarak 160'ı posta yoluyla elimize ulaşan, 190'ı da anketörlerin yaptığı toplam 350 anket araştırma bulgularının oluşmasında kullanılmıştır. Bunlardan 96 adet anket 16 Büyükşehir Belediyesinden, 122 adet anket 143 Büyükşehir ilçe belediyesinden ve 132 adet anket de 65 il belediyesinden gelmiştir.

Çalışmada ilçe belediyeleri (749) ile belde belediyeleri (1976) araştırmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Aşağıdaki tabloda da açıkça görüldüğü üzere bu belediyeler sayıca fazla gözükse de, hizmet götürdükleri nüfusa bakıldığında %99'unun 25.000'in altındaki yerleşim alanları olduğu anlaşılmaktadır.

Bu araştırma 28.03.2008 tarihinde başlamış ve 12.01.2011 tarihinde tamamlanmıştır.

Tablo 1'de görüldüğü üzere, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2010 verilerine göre nüfusu 2.000'in altında 1.023, 5.000'in altında 2058, 10.000'in altında 2381 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı % 80,81'dir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 157 belediye bulunmaktadır. Diğer taraftan ülkemizdeki nüfusun % 83,08'i belediye sınırları içerisinde, % 16,92'si belediye sınırları dışında yaşamaktadır. Belediye sınırları içerisinde yaşayanların % 54,91'i büyükşehir belediyesi, % 45,09'u ise diğer belediye sınırları içerisinde bulunmaktadır (migim, 2010:4).

**Tablo 1: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı (2010 ADNKS-Nüfus Sayımına Göre)**

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0-1999				59	964	<b>1.023</b>
2.000-4.999				212	823	<b>1.035</b>
5.000-9.999			6	174	143	<b>323</b>
10.000-24.999		2	9	175	43	<b>229</b>
25.000-49.999		5	19	62	3	<b>89</b>
50.000-99.999		22	18	53	1	<b>94</b>
100.000-249.999		26	31	14		<b>71</b>
250.000-499.999	1	10	44			<b>55</b>
500.000-999.999	6		16			<b>22</b>
1.000.000+	9					<b>9</b>

Kaynak: www.migim.gov.tr

### **Veri Toplama ve Çözümleme**

Araştırmada ikincil ve birincil veriler kullanılmıştır. İkincil verilerin elde edilmesi için, ülkemizdeki çeşitli üniversitelerin (Ankara, Gazi, ODTÜ, İstanbul ve Niğde) ve TODAİE'nin kütüphanelerinden, üniversitelerde bulunan elektronik veri

tabanlarından ve internetteki çeşitli sitelerden yararlanılmıştır. Ayrıca, Almanya'daki Köln ve Berlin Frei Üniversitesi kütüphanelerinden yararlanılmıştır. Buralardan elde edilen bilgi ve bulgular hem çalışmanın teorik kısmında hem de uygulama kısmında kullanılmıştır. Özellikle anketlerin hazırlanması sırasında, ülkemizde yerel yönetim reformlarına ilişkin siyasetçilerin ve bilim insanlarının değerlendirmelerinden yararlanılmıştır. Anketler önceden hazır bir ölçeğin kullanılmasından ziyade araştırmacı tarafından özgün olarak geliştirilmiştir.

Veriler, özellikle sosyal bilimler alanındaki araştırmalarda kullanılan, SPSS (Statistical Program for Social Sciences) for Windows paket programı kullanılarak değerlendirilmiştir. Araştırmanın değerlendirilmesinde temel ölçekleme yöntemi olarak Likert ölçeği kullanılmış ve araştırmanın bu kısmı için bulguların yüzdelik değerlendirmesiyle yetinilmiştir.

#### **Araştırmanın Bulguları ve Değerlendirme**

Araştırmada anket uygulanan belediyelerin nüfus dağılımı, belediye türlerinin dağılımı, ankete katılanların unvanlarına göre dağılımı, öncelikle ele alınmıştır. Bu konulara ilişkin bulgular aşağıdaki tablolarda görülmektedir.

**Tablo 2: Anket Uygulanan Belediyelerin Nüfus ve Türlerine Göre Dağılımları ile Ankete Katılanların Unvanlarına Göre Dağılımı**

<b>Anket Uygulanan Belediyelerin Nüfus Dağılımı</b>		
Nüfus büyüklüğü	Yapılan Anket Sayısı	Toplam Ankete Oranı (%)
100.000'den Az	30	8.6
100.000–300.000 Arası	98	28.0
300.001–750.000 Arası	72	20.6
750.001 ve üzeri	150	42.9
<b>Toplam</b>	<b>350</b>	<b>100</b>
<b>Anketin Uygulandığı Belediye Türlerinin Dağılımı</b>		
Belediye Türü	Yapılan Anket Sayısı	Toplam Ankete Oranı (%)
İl Belediyesi	96	27.4
Büyükşehir İlçe Belediyesi	122	34.9
Büyükşehir Belediyesi	132	37.7
<b>Ankete Katılanların Unvanlarına Göre Dağılımı</b>		
Unvan	Yapılan Anket Sayısı	Toplam Ankete Oranı (%)
Daire Başkanı ve Şube Müdürü	248	70.9
Meclis Üyesi	40	11.4
Belediye Başkanı ve Yrd	62	17.7

Anket uygulanan belediyeler nüfus dağılımına göre değerlendirildiğinde, araştırma bulgularının büyük ölçüde nüfusu yüz binin üzerinde olan belediyelerden elde edildiği görülmektedir. Daha yakından bir değerlendirme yapıldığında, anket uygulamasının %53,5'inin büyükşehir belediyelerinde gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun % 54,91'inin nüfusu üç yüz binin üzerinde olan belediyelerde meskun olduklarını düşündüğümüzde, bu oranın son derece makul olduğu söylenebilir. Ayrıca anket uygulamasının belediye türleri arasındaki dağılımının da düzenli olduğu gözlemlenmektedir. Ankete katılanların unvanları bakımından da düzenli bir dağılımın olduğu görülmektedir. Daire başkanı ve şube müdürlerinin yeni mevzuatın uygulanmasında birinci derecede rol oynadıkları düşünüldüğünde, yapılan anketlerin %70,9'unun bu düzeydeki görevlilerle yapılmasının isabetli olduğu söylenebilir.

**Belediye Yöneticilerinin Yapılan Yeni Düzenlemelere İlişkin Genel Görüşleri**

Belediyelerin kurum içi ve kurum dışı işleyişini etkileyen faktörlerin araştırıldığı bir çalışmada belediye başkanları, kurum içi işleyişini etkileyen faktörler arasında "bürokratik engeller" ile "nitelikli personel eksikliğine" ilk sırada vurgu yapmışlardır. Bu iki faktörün ardından öne çıkan diğer faktörler de sırasıyla, birimler arası iletişimsizlik, maddi imkânsızlıklar ve araç gereç eksikliğidir. Aynı çalışmada belediye başkanları, belediyelerin başarılı işleyişini engelleyen dış faktörleri de, bürokrasi, halkın yönetime katılmaması, yetki eksikliği ve karmaşası, beldelede tahsilat gücü olarak sıralamışlardır (Yüksel vd., 2008:16).

**Tablo 3: Belediye Yöneticilerinin Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleri**

Yeni yasal düzenlemeler(in) ...	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum
Belediyemizin performans düzeyine olumlu katkısı olmuştur.	3.4	8.0	16.0	48.6	24.0
Belediye yönetiminde örgütsel yapılanma ile ilgili esneklik sağlamıştır.	6.3	10.9	20.1	49.4	13.2
Belediyemizde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımı artırmıştır.	7.4	11.4	13.7	44.0	23.4
Belediyemize idari özerklik sağlamıştır.	4.6	14.9	24.0	43.4	13.1
Belediyemize mali özerklik sağlamıştır.	4.0	17.1	19.4	46.3	13.1
Merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini olumlu yönde geliştirmiştir.	5.2	6.4	22.0	43.4	23.1
Belediye ile hemşeriler arasındaki ilişkiler gelişmiştir.	1.7	9.7	16.0	54.3	18.3
Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlamıştır.	2.3	4.0	12.6	55.2	25.9
Hemşerilerin belediye hizmetlerinden memnuniyetini artırmıştır.	3.4	7.5	28.2	42.5	18.4

Tarafımızdan yapılan çalışmada belediye yöneticilerine, yeni yasal düzenlemelerin belediyelerin performans düzeyi, örgütlenme, idari ve mali özerklik, yönetimler arası ilişkiler, yönetim-yurttaş ilişkileri, yerel hizmetlerin etkin ve verimli sunumu ile hemşerilerin belediye hizmetlerinden memnuniyeti üzerine nasıl bir etkisi olduğu sorulmuştur. Tablo 3'te de görüldüğü üzere belediye yöneticileri,

sayılan faktörler açısından yapılan yeni yasal düzenlemelerin genel olarak olumlu olduğunu belirtmiştir. Belediye yöneticileri, yapılan yasal değişikliklerin yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunumuna olanak sağladığı düşüncesine % 81.1 oranında; belediyenin performans düzeyine olumlu katkısı olduğu düşüncesi ile belediyenin hemşerileriyle ilişkilerinin gelişmesine katkısı olduğu düşüncesine % 72.6 oranında katılmaktadır. Belediye başkanlarının yeni düzenlemelerin olumlu etkilediği konular arasında en fazla katılmadıkları hususların ise idari ve mali özerkliği sağladığı düşüncesinde toplandığı görülmektedir. Bununla birlikte özerkliğe olumlu katkısının olduğu yolunda da büyük bir kanaatin açıklandığı söylenebilir.

Yapılan başka araştırmalar da yeni belediye yasaları ile vesayeti azaltıcı ve özerkliği artırıcı değişikliklerin genellikle olumlu karşılandığını ortaya çıkarmıştır. Özellikle belediyelerin hizmet birimi oluşturmaları, bütçelerinin onaylanması ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışmalarına olanak veren yeni düzenlemeler %75'in üstünde kabul görmüştür (Kavruk ve Yaylı, 2008;19).

#### ***Yapılan Yasal Değişikliklere Yöneltilen Eleştiriler Hakkındaki Algılar***

Bu bölümde belediye yöneticilerine yeni belediye kanunu ve büyükşehir belediye kanunu ile getirilen yeni düzenlemeleri eleştirenlerin düşünceleri yargı şekline getirilerek sorulmuştur. Yöneticilerden bu yargılara ne düzeyde katıldıklarını belirtmeleri istenmiştir. Yöneticilere yöneltilen yargılar ve bu yargılara yöneticilerin verdiği cevaplar (% olarak) aşağıda Tablo 4'te topluca yer almaktadır.

Belediye yöneticilerinin yapılan yeni yasalarla ilgili yöneltilen eleştirilerden en fazla (%36,5) "yerel yönetimleri genel, merkezi yönetimi özel görevli hale getirmiş" olduğuna katıldıkları görülmektedir. Ancak aynı yargıyla ilgili "katılmıyorum" şeklindeki görüşlerin oranı da %39,9 düzeyinde olmuştur. Bu durum yapılan yeni yasaların yerel yönetimleri genel, merkezi yönetim özel görevli hale getirdiği eleştirisinin kısmen (zira genel görevli oldukları şeklinde yorumlanan düzenleme "mahalli nitelikteki hizmetlerle" sınırlıdır) dikkate alınması gerektiği şeklinde yorumlanabilir.

Yeni yasal düzenlemelere akademik ve siyasi çevrelerden yöneltilen çarpıcı eleştirilerden biri de kuşkusuz "Üniter devlet" ilkesinin aşıldığı yönünde olmuştur. Konuyla ilgili belediye yöneticilerine yöneltilen yeni yasal düzenlemeler "Üniter devletten federal sisteme doğru bir değişime zemin hazırlamıştır" şeklindeki yargıya, ankete cevap verenlerin %46,8'i katılmadığını, %28,1'i ise katıldığını belirtmiştir. Söz konusu yargıyla ilgili dikkat çeken husus ise % 25,1'lik "emin değilim" cevabı olmuştur. Buradan hareketle, yöneticilerin önemli bir kısmının bu yargı konusunda uygulama sonuçlarının beklenmesi gerektiğini düşündükleri söylenebilir.



**Tablo 4:** Belediye Yöneticilerinin Yeni Yasal Düzenlemelere Yöneltilen Eleştirilerle İlgili Düşünceleri

Eleştiriler	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum
Yerel yönetimleri genel, merkezi yönetimi özel görevli hale getirmiştir.	11.6	28.3	23.7	30.1	6.4
Üniter devletten federal sisteme doğru bir değişime zemin hazırlamıştır	19.3	27.5	25.1	19.3	8.8
Belediye hizmetlerinin ticarileşmesine neden olmuştur.	13.2	32.2	22.4	24.1	8.0
Belediye personelinin mali ve sosyal haklarında aşınmaya yol açmıştır.	16.0	37.7	20.0	18.3	8.0
Yurttaşların karar alma süreçlerine katılımını “bilgi edinme” ile sınırlamıştır	18.5	37.0	16.2	19.1	9.2
Yerel hizmetlerin yürütülmesini piyasa mekanizması çerçevesinde piyasa aktörlerine bırakmaya neden olmuştur	14.6	33.3	20.5	24.6	7.0
Hizmet sunumunda işletmecilik ilkeleri kamu yararı ilkesinin önüne geçmiştir	22.3	30.9	17.7	22.3	6.9
Denetime ilişkin düzenlemeler, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmıştır	24.7	33.3	14.9	19.0	8.0

Yöneltilen eleştirilerden en az itibar edileni, denetimin etkinliğinin azaldığı yönündeki eleştirilerdir. Nitekim araştırmada, bu hususun tespiti amacıyla yöneltilen “Denetime ilişkin düzenlemeler, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmıştır” şeklindeki yargıya yöneticilerin %58’i katılmadığını, % 27’si ise katıldığını söylemiştir. İtibar görmeme açısından bunu izleyen diğer eleştiri ise, yeni düzenlemelerin yurttaş katılımını “bilgi edinme” ile sınırladığı yönündeki eleştirilerdir. Nitekim bu hususun anlaşılması için hazırlanan yargıya, yöneticilerin %55,5’i katılmadığını ifade etmiştir. Yöneticilerin katılmadığı diğer eleştiriler de sırasıyla, “belediye personelinin mali ve sosyal haklarında aşınmaya neden olduğu” ve “hizmet sunumunda işletmecilik ilkelerinin kamu yararı ilkesinin önüne geçtiği” yönündeki eleştiriler olmuştur.

Sonuç olarak yeni yasal düzenlemelere ilişkin akademik ve siyasal çevrelerden yöneltilen eleştirilerin her birine, katılmayanların oranı katılanların oranından belirgin biçimde yüksek çıkmıştır. Bu durum, yeni yasal düzenlemelerin, belediyelerin mevcut sorunlarına çözüm üretme kapasitesinin, eski mevzuata göre daha yüksek olduğu şeklinde yorumlanabilir.

***Yapılan Yasal Değişiklikleri Savunanların Düşünceleri Hakkındaki Algıları***

Bu bölümde belediye yöneticilerine yeni belediye kanunu ve büyükşehir belediye kanunu ile getirilen yeni düzenlemeleri savunanların düşünceleri yargı şekline getirilerek sorulmuştur. Yöneticilerden bu yargılara ne düzeyde katıldıklarını belirtmeleri istenmiştir. Yöneticilere yöneltilen yargılar ve bu yargılara yöneticilerin verdiği cevaplar (% olarak) aşağıda Tablo 5'te topluca yer almaktadır.

Belediye yöneticilerinin yeni Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu ile yapılan yenilikler hakkındaki algıları değerlendirildiğinde, en belirgin kanaatin, yeni düzenlemelerin "belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarını artırdığı" (%85,6'lık bir katılma oranı ile) konusunda olduğu görülmektedir. Gerçekten de belediye kanunu 14. maddesinde belediyenin görevlerini tek tek saydıktan sonra, "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki görev ve hizmetleri" şeklinde yer alan düzenlemeye yer vererek belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarında bir genişlemeye yol açmıştır. Bununla birlikte belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarında meydana gelen artışa paralel bir ekonomik iyileştirme gerçekleştirilmemiştir. Nitekim belediye yöneticileri de bu duruma dikkat çekmişlerdir. "Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanaklar artmıştır" şeklindeki yargımıza katılım oranı (%46,5) oldukça düşük kalırken, katılmıyorum şeklinde görüş bildirenlerin oranı da hiç azımsanmayacak (%30) düzeydedir. Bu durum belediyelerin en önemli gelir kalemini oluşturan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payda ya da diğer gelirlerde, reform sonrasında yerel yönetimler lehine herhangi bir değişiklik yapılmaması ile somutlaşmaktadır.

Belediyelerin en önemli sorunlarından birisi de personel konusudur. Nitekim Yüksel vd. (2008:16) tarafından yapılan araştırmada, belediyenin işleyişini olumsuz etkileyen önemli içsel faktörlerden birisinin "nitelikli personel eksikliği" olduğu tespit edilmiştir. Bu araştırmada da belediye yöneticilerine sunulan "norm kadro ilke ve standartları, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir" yargısı %83,7'lik bir oranla kabul görmüştür. Kadro konusunda meclisin yetkili kılınması, nitelikli personel eksikliğinin giderilebilmesi için doğru bir düzenleme olarak algılanmış ve belediye yöneticileri tarafından olumlu bulunmuştur.

**Tablo 5: Belediye Yöneticilerinin Yeni Belediye Kanunları İle Getirilen Yenilikler Hakkındaki Algıları**

	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum
<b><i>Kanunlarla getirilen yeniliklerden...</i></b>					
Belediye kurulabilmesi için asgari nüfus miktarının yükseltilmiş olması optimum ölçek hedefine hizmet etmiştir.	3.4	6	11.5	47.1	31.0
Stratejik planlama kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve katılımı geliştirmeye katkı yapmıştır.	3.4	9.7	14.3	44.6	28.0
Belediye meclisinin her ay toplanması esas karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağlamıştır	2.9	5.2	8.6	37.9	45.4
Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır.	13.3	28.3	22.5	21.4	14.5
Encümen üyelerinin yarısının meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi, encümen çalışmalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmıştır	2.9	6.9	13.7	49.1	27.4
Norm kadro ilke ve standartları, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir	2.9	5.8	7.6	50.6	33.1
Personel giderlerinin bütçe gelirleriyle ilişkilendirilmiş olması yatırım harcamalarına ayrılan payı artırmıştır	4.0	12.0	20.6	47.4	16.0
Yapılan yeni düzenlemeler yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik etmiştir	2.9	9.8	31.0	40.8	15.5
Denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlanmaktadır	1.7	9.3	17.4	50.6	20.9
Yeni düzenlemeler belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile düzenleme ve yönetme olanaklarını artırmıştır	0.6	5.8	13.4	61.6	18.6
Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları artmıştır	3.4	4.0	6.9	56.3	29.3
Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanaklar artmıştır	8.6	21.3	23.6	36.2	10.3
Kent konseyleri sivil halkın belediye hizmetlerine katılımını artırmıştır	2.3	10.9	21.8	44.8	20.1
İmar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli olmuştur	4.6	10.3	29.3	40.8	14.9
İhtisas komisyonlarına her partinin üye sayısına göre temsilci göndermesi bu komisyonların işlevselliğini artırmıştır	1.8	5.8	20.5	46.8	25.1

Belediye yöneticilerinin yapılan yeni değişiklikler içerisinde en çok katıldıkları hususlardan bir başkası da, belediye meclisinin her ay toplanmasını düzenleyen hükümdür. Bilindiği üzere 1580 sayılı kanunda belediye meclisinin yılda üç defa olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle de olağanüstü toplanacağı düzenlenmişti. Yeni belediye kanunu bunun yerine meclisin her ayın ilk haftası olağan olarak toplanmasını öngörmektedir. Belediye yöneticilerinin bu değişikliği nasıl karşıladıklarını anlayabilmek için, “belediye meclisinin her ay toplanması esası karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağlamıştır” şeklindeki bir yargıya araştırmada yer verilmiş, ankete katılan yöneticiler bu yargıya %83,3 düzeyinde katılmışlardır. Gerçekten de bu düzenleme belediye meclisini göstermelik bir organ olmaktan çıkarmış, onu belediye yönetiminin merkezine yerleştirmiştir. Meclis üyelerinin her ay bir araya gelmesi, mahalli sorunlar ve belediyenin görevleri ile daha yakından ilgilenmelerine zemin hazırlamıştır.

Yukarıda nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımını gösteren Tablo 1’de de görüldüğü üzere ülkemizdeki belediyelerin 2381 tanesinin, yani %80,71’inin nüfusu 10000’in altındadır. Birçok yerel hizmeti yerine getirmekle görevlendirilen bu küçük nüfuslu belediyelerin, kaynakların etkin kullanılması noktasında sorunlarla karşılaşacağı açıktır. Bu durum hem dünyada hem de ülkemizde optimum belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği hususundaki tartışmaları beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimlerde ölçek sorunu, biri yerel hizmetlerin sunulması diğeri de hemşerilerle ilişkiler olmak üzere iki boyutludur. Ölçek sorununa yerel hizmetlerin sunulması açısından bakıldığında ilk akla gelen kavram etkinliktir. Çünkü yerel yönetimlerin büyüklüğü ile sundukları hizmetlerin etkinliği arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Ancak hangi büyüklüğün optimal olduğu hususunda kanaat ileri sürmek çok kolay değildir. Nitekim uygun büyüklük hizmetin türü ve niteliğiyle yakından ilişkilidir. Fakat bu noktada da belediyelerin birbirinden farklı nitelikteki çeşitli hizmetleri sunmakla görevli olduğu gerçeği, en uygun belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği sorusuna tek bir cevap vermeyi zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte ülkemizde nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranının % 80,87 olması ölçek sorununu önemli bir tartışma konusu yapmıştır (Arıkboğa, 2007: 3). Ankete katılanların %78.1’i “Belediye kurulabilmesi için asgari nüfus miktarının yükseltilmiş olması optimum ölçek hedefine hizmet etmiştir” yargısını doğru bulmaktadır. Bu bulgu belediye yöneticilerinin önceki yasal düzenlemede belediye kurulabilmesi için gerekli olan nüfus şartının optimum ölçekli belediyeler ortaya çıkarmadığını kabul ettiklerini göstermektedir.

Üzerinde detaylı durulan bu hususların yanı sıra, belediye yöneticileri kendilerine yöneltilen diğer yargılarla ilgili de önemli ölçüde katıldıkları yönünde düşüce açıklamışlardır. Bu yargıları da yöneticilerin katılma oranlarına göre büyükten küçüğe doğru sıralamak gerekirse, “yeni düzenlemeler belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile düzenleme ve yönetme olanaklarını artırmıştır; encümen üyelerinin yarısının meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi, encümen çalışmalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmıştır; stratejik planlama kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve

katılımda gelişmeye katkı yapmıştır; ihtisas komisyonlarına her partinin üye sayısına göre temsilci göndermesi bu komisyonların işlevselliğini artırmıştır ve denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlanmaktadır” şeklindeki yargılara katılma oranlarının yüksek olduğu söylenebilir.

Bununla birlikte yeni belediye yasalarının getirdiği olumlu düzenlemeler arasında sayılan bazı hususların da belediye yöneticileri tarafından çok fazla benimsenmediği de görülmektedir. Örneğin, “meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır” şeklindeki yargıya yöneticiler %41,6 oranında katılmadıklarını dile getirmişlerdir. Yine “yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanaklar artmıştır” şeklindeki yargıya da ankete katılan belediye yöneticilerinin % 30,1 katılmadığını, % 23,6 da bir fikrinin olmadığını belirtmiştir. Yine ankete katılanlara yöneltilen yargılardan ikisi hususunda da belediye yöneticilerinin büyük oranda fikir yürütmedikleri gözden kaçmamaktadır. Yöneticilerin en yüksek düzeyde fikir yürütmedikleri yargılar şunlardır: “Yapılan yeni düzenlemeler yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik etmiştir” (%31) ve “imar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli olmuştur” (%29,3). Belediye yöneticilerinin katılım katılmama hususunda en fazla kararsız kaldıkları bu yargılar dikkat çekicidir.

Özetle, yeni belediye yasası ve büyükşehir belediyesi yasasının akademik ve siyasal çevrelerce ileri sürülen katkı ve olumlu yönlerinin, belediye yöneticileri tarafından da desteklendiği, bu yöndeki değişimin bilimsel verilerle desteklenerek sürdürülmesinin yararlı olacağı ifade edilebilir.

### **Sonuç ve Öneriler**

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirlerinin alternatifi değildir. Her iki yönetim biçimi kamu hizmetlerinin yurttaşlara götürülmesinde başvurulan bir yoldur. Hemen her ülke de bu ilkeleri birlikte uygulamaktadır. Farklılık hangi ilkenin öne çıktığı noktasında kendini göstermektedir. Bazı ülkeler merkezden yönetime öncelik verirken, bazı ülkeler yerinden yönetimlere ağırlık vermektedir. Bunlardan hangisinin doğru olduğu şeklindeki sorunun da bir tek doğru cevabı bulunmamakla birlikte, genel eğilimin yerelleşme yönünde olduğu söylenebilir. Bunun en önemli nedeni, Fransız İhtilali sonrasında ortaya çıkan devletlerin ulus inşa etme kaygısı vb. gerekçelerle merkezden yönetim esasına dayanmış olmaları, günümüzde ise artan kamu hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesinin etkinlik, verimlilik ve en uygun hizmetin tespiti bakımından sorunlu olmasıdır. Yerelleşme yönündeki baskıların önemli gerekçelerinden birinin de, AB ve ABD'nin liderliğindeki demokratikleşme dalgaları olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan, iletişim ve ulaşım teknolojisinde meydana gelen baş döndürücü gelişmeler, her geçen gün dünyanın her köşesindeki insanın, diğerlerinin yaşam kalitesi hakkındaki bilgi, görgü ve deneyimini artırdığı da bir gerçektir. Bu durum, insanların öncelikle merkezi yönetimi, merkezi yönetimin sahip olduğu yetkileri, sunduğu hizmetleri, hizmetlerin kalitesini, sunuluş biçimini

eleştirmelerine, daha fazlasını talep etmelerine neden olmaktadır. Bunu doğrudan ya da dolaylı biçimde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımı sorunu izlemektedir. Nitekim dünyanın huzursuz kitlelerine bakıldığında, bunların önemli bir kısmının, kamu hizmetlerinin yeterli sunulmadığı, yurttaşların refah düzeyinin düşük olduğu bölgelerde yaşadıkları görülmektedir.

Nedeni ne olursa olsun, tüm dünyada, bu arada uzun yıllardan bu yana da ülkemizde yerinden yönetimi güçlendirici gelişmeler gözlemlenmektedir. Nitekim uzun yıllar "bitmeyen senfoni" olarak isimlendirilen yerel yönetim reformları nihayet 2004-2005 yıllarında belli ölçüde yapılabilmıştır. Ancak bu reformlar, yerel yönetimlerin birikmiş, köklü sorunlarına ne ölçüde çözüm üretebilmektedir? Bu sorunun cevabı kamuoyunda, akademik ve siyasal çevrelerde farklı biçimlerde verilmiştir. Kimileri yeni mevzuatın ülkeyi böldüğüne, federasyona zemin hazırladığına varan ciddi eleştiriler yöneltirken, kimileri de uzun yıllardan beri birçok siyasal iktidarın üstesinden gelemediği zor ve önemli bir işin başarıyla bitirildiğini, yerel yönetimlerin mevcut sorunlarının halledildiğini dile getirmiştir. Gerçeğin ne olduğunu tespit etmek, her şeyden önce yerel yöneticilerin reformu nasıl algıladıklarını anlamaktan geçmektedir. Çalışma bu amaca hizmet etmek için yapılmıştır.

Araştırma bulguları değerlendirildiğinde, eleştirilerin tamamen yersiz olmadığı, ancak fazla abartılmasına da gerek olmadığı; yeni yasal düzenlemelerin belediyelerin birçok sorununu çözebilmek için yöneticilere önemli kolaylıklar getirdiği söylenebilir. Nitekim yeni yasal düzenlemelere ilişkin akademik ve siyasal çevrelerden yöneltilen eleştirilerin her birine, katılmayanların oranı katılanların oranından belirgin biçimde yüksek çıkmıştır. Bu durum, yeni yasal düzenlemelerin, belediyelerin mevcut sorunlarına çözüm üretme kapasitesinin, eski mevzuata göre daha yüksek olduğu şeklinde yorumlanabilir. Ayrıca yeni mevzuata ilişkin ileri sürülen katkı ve olumlu yönlerinin, belediye yöneticileri tarafından da desteklendiği, bu yöndeki değişimin bilimsel verilerle desteklenerek sürdürülmesinin yararlı olacağı ifade edilebilir.

Araştırma bulgularından elde edilen bilgilerden çıkarılabilecek bir başka sonuç da, yeni mevzuatın yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarını artırdığı, ancak bu artışa paralel gelir artışı olmadığıdır. Mali imkanların yetersizliği bir yana bırakılacak olursa, yeni düzenlemeler, yerel katılımı artırmış, demokratikleşmeye katkı sağlamış, hemşeriler ile belediyeler arasındaki ilişkileri pozitif yönlü değiştirmiştir.

Sonuç itibarıyla her reformun özünde "değişim" olgusu yatmaktadır. Değişim sürekli olduğuna göre, yerel yönetim reformları da sürekli dir. Yapılan düzenlemeler bugün için belediyelerin acil sorunlarına kısmi çözümler sunmakta ise de, bu alanı tüketilmiş bir sorun haline getirmemektedir. Yerel yönetimlerde reform konusu gündemdeki sıcaklığını bir nebze yitirse de, varlığını yitirmemiştir. Nitekim reformlara yöneltilen eleştirilerin oranı da bu yargıyı desteklemektedir. Konuyla ilgili bilimsel çalışmalar yapılmalı ve gelecekteki reformların bilimsel verileri bu çalışmalarla hazırlanmalıdır.

**Kaynakça**

Arikboğa, E. (2007). "Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu", *V. Kamu Yönetimi Forumu 18-20 Ekim*, Kocaeli.

Can, H. H. (2010). "Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem", [http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale\\_01.php](http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php), Erişim Tarihi: 28 Ağustos 2010

Emini, F. T. (2009). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", *Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Cilt:16, Sayı: 2, s.31-48.

Günday, M. (2005). "Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu*, 11 Mayıs 2005, Bildiri Özeti.

[http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2009\\_faaliyet\\_raporu%5B1%5D.pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2009_faaliyet_raporu%5B1%5D.pdf),

2009 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Erişim Tarihi: 18.04.2011.

<http://www.migm.gov.tr/IstatistikBilgiBelediyeler.aspx>, Erişim Tarihi: 20.04.2011

Kavruk, H. ve Yaylı, H. (2008). "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10/3, ss.1-31.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) (2010). *2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.

Rapor, 1/1038. (2008). "Belediye Kanunu Tasarısı; ... ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu", <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>, Erişim Tarihi: 18.16.2008.

Rapor, 1/768, (2008). "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları" <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>, Erişim Tarihi: 18.16.2008.

Ulusoy, A. (2005), "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu*, 11 Mayıs 2005, Bildiri Özeti.

Yalçındağ, S. (1993), "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (1).

Yüksel, F., Çevik, O. ve Ardıç, K. (2008). "Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları", *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1, Tokat.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu