51107

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

TÜRKİYE'DE SİYASİ İKTİDARLARIN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLİTİKALARI

Uğur YILDIRIM

Tez Yöneticisi
Prof. Dr. Nezihe SÖNMEZ

İZMİR - 1996

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN	Merkezimizce Doldurulacaktır
Soyadı : YILDIRIM Adı : Uğur	Kayıt No:

TEZİN ADI :

Türkçe : TÜRKİYE'DE SİYASİ İKTİDARLARIN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLİTİKALARI

Yabancı Dil : Fiscal and Administrative Policies of Political Powers on Local Governments in Turkiye

TEZİN TÜRÜ	Yüksek Lisans	Doktora	Doçentlik	Tıpta Uzmanlık	Sanatta Yeterlik
	☐	☒	☐	☐	☐

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Fakülte :

Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Diğer Kuruluşlar :

Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : SÖNMEZ, Nezihe

Ünvanı : Prof. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe	TEZİN SAYFA SAYISI : 296 Sayfa

TEZİN KONUSU (KONULAR) :

1. Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri
2. Türkiye'de Yerel Yönetim Yapıları
3. Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER :

1. Siyasi İktidar
2. Yerel Yönetimler
3. Mali Politikalar
4. İdari Politikalar
5. İdari Vesayet ve Özerklik

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER :

1. Political Power
2. Local Goverıntments
3. Financial Policies
4. Administrative Policies
5. Administrative Tutelage

☐ 1.Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum.

☒ 2. Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümün fotokopisi alınabilir.

☐ 3. Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir.

Yazarın İmzası : Uğur Tarih : 03.06.1996

ÖZET

Ülkemizde siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerinde uyguladıkları mali ve idari politikalar yerel yönetimlerde mali ve idari sorunlara yol açmaktadır. Bunu önleyebilmek için öncelikle yönetimlerarası ilişkilerin geliştirilmesi gereklidir. Diğer yandan ülkemiz yerel yönetimlerinin yaşadığı mali ve idari sorunların çözülebilmesi için yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması gereklidir. Öncelikle idari alanda yeniden yapılandırılmaya gidilmelidir. Yapılacak idari düzenlemelerden sonra mevcut sistemde yer alan yerel yönetimlerin yanında, Yerel Yönetimler Bakanlığı, Bölge Yerel Yönetimi ve İlçe Yerel Yönetimi kurulmalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin personel ve örgütü yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimlerin denetiminde idari vesayet uygulaması yerine hukuka uygunluk denetimine geçilmelidir. Ayrıca diğer denetim türlerinede (Ombudsman denetimi gibi) geçilmelidir.

Yerel yönetimlerin mali yapısını güçlendirebilmek içinde mali yapısının yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç vardır. Öncelikle yerel yönetimlerin gelir yapısı güçlendirilmeli ve yeniden düzenlenmelidir. Burada yapılması gerekenleri, Emlak Vergisi ve düzenleyici işlem harçlarının yeniden düzenlenmesi, devlet vergilerinden bazılarına (KDV gibi) ekleme yapılması, kentsel rantların vergilendirilmesi ve kent yaşam vergisi adıyla yeni bir vergi konulması şeklinde, sıralıyabiliriz. Ayrıca yerel yönetimlerin mali yapısını etkileyen İller Bankasıda yeniden yapılandırılmalıdır.

Diğer yandan yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma yapısı yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimlerin mali denetiminin istenilen düzeyde gerçekleştirilebilmesi için Yerel Yönetimler Sayıştay'ı kurulmalıdır.

Yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapısının yeniden düzenlenmesi yanında birer alternatif hizmet sunma yöntemleri olan özelleştirme ve yerel yönetimlerde gönüllü katılıma ağırlık verilmelidir.

ABSTRACT

Policies applied by political powers in our country on local governments cause financial and administrative problems. To prevent that, it is necessary to develop the relationships between central and local governments all the more. On the other hand to solve the problems local governments are suffering from, it is necessary to re-organize the system of local governments firstly in the administrative field. Ministry of Local Governments, Regional Local Governments and County Local Governments must be established in addition to local governments in the present system and policies of personnel must be re-organized. To control the local governments, accordance to law and other types of control like ombudsman must be applied instead of administrative tutelage.

To strengthen the local governments financially, there is a need as well to re-organize the financial structure of these institutions. For that, it is necessary to strengthen the income structure of the local governments at first and re-organize it. In that context, we can offer the re-organization of the tax of property and duties of transactions, making some additions to taxes like KDV(Value Added Tax), taxing city rents, imposing a new tax named city-life tax and re-organization of "İller Bankası" which is affecting the financial structures of local government.

The structure of expending and borrowing of local governments must be re-organized as well. To make an effective financial control on local governments, an Exchequer and Audit Department for Local Governments must be established.

Besides, privatization which is an alternative service rendering method and participation of the volunteer organizations must be considered important.

Doktora tezi olarak sunduğum ***Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları*** adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

03./06/1996

Uğur

Uğur YILDIRIM

TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün ..../..../1996 Tarih ve ..... Sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin ..... maddesine göre, Maliye Anabilim Dalı Doktora öğrencisi Uğur YILDIRIM'ın Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları konulu tezi incelenmiş ve aday ..../..../1996 tarihinde, saat .....'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra, 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin BAŞARILI olduğuna oy BİRLİĞİ ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ *1*

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ 3

I- MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM KAVRAMLARI *3*

A- Anayasa ve Yönetim İlkeleri 4

1- Yönetimin Bütünlüğü İlkesi 4

2- Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlkesi 4

B- Merkezi ve Yerinden Yönetim Kavramları 5

1- Merkezi Yönetim Kavramı 5

a- Hiyerarşi 6

b- Yetki Devri 6

c- Yetki Genişliği 6

2- Yerinden Yönetim Kavramı 7

3- Yerinden Yönetim Türleri 8

a- Siyasi Yerinden Yönetim 8

b- İdari Yerinden Yönetim 8

(1)- Hizmet Yerinden Yönetim 8

(2)- Coğrafi Yerinden Yönetim 9

4- Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri 9

a- Siyasal Nedenler 9

b- Yönetsel Nedenler 10

c- Toplumsal Nedenler 10

5- Yerel Yönetimler Kavramı 10

II- MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİNİ BELİRLEYEN KAVRAMLAR *11*

A- İdari Vesayet Kavramı 11

B- Özerklik Kavramı 14

III- YÖNETİMLERARASI İLİŞKİLERİN İÇERİĞİ VE ÖZELLİKLERİ *14*

A- Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkileri Belirleyen ve Etkileyen Faktörler 15

B- Yönetimlerarası İlişkileri Düzenlemenin Nedenleri 16

1- Kamu Düzeninin Korunması ve Yönetimlerarası Çekişmelerin Önlenmesi 16

2- Kaynak İsrafının ve Kaynak Sapmalarının Özellikle Göçlerin Önlenmesi Gereği 17

3- Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu 17

4- Bölgelerarası Eşitsizliklerin Varlığı ve Giderilmesi 18

5- Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetime Karşı Korunması 18

6- Ekonomik ve Siyasal Düzenlerdeki Farklılıklar 18

7- Geleneklerin Etkisi 18

8- Dışsallıklar Sorunu 18

9-Giderlerin ve Gelirlerin Merkezileşmesi Eğilimi 19

10-Yerel Yönetimler Maliyesinin Öneminin Azalması 19

C- Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri 19

1- Yönetsel İlişkiler 19

2- Siyasal İlişkiler 20

3- Mali İlişkiler 21

D- Hizmetlerin Merkezileşmesinin Nedenleri 21

1- Gelirlerin Merkezileşmesi 21

2-Teknik ve Ulaşımdaki Gelişmeler 21

3- Göçlerin Neden Olduğu Değişiklikler 21

4- Hizmet Boyutunun Büyümesi 22

5- Yönetimin Rasyonel Esaslara Göre Düzenlenmesi Zorunluluğu 22

E- Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimlerin Ortaklaşa Gördüğü Hizmetler 22

F- Yönetimlerarası Hizmet ve Gelir Bölüşümü 22

1-Yönetimlerarası Hizmet Bölüşümü 23

a- Hizmetin Yararının Yayıldığı Alan 23

b- Bölgesel Değerlendirilmiş Mallar 23

c-- Hizmet Talebinin Optimum Düzeyde Belirlenmesi 23

d- Dışsallıkların Giderilmesi Sorunu 23

e- Azalan Randımanlar Yasasının Etkisi 24

2- Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü 24

a- Gelir Bölüşümünün Nedenleri 24

b- Gelir Bölüşümü İlkeleri 24

(1)- Vergi Yapısının Toplum Tercihlerine Uyarlanması 25

(2)- Yönetim Etkinliğinin Sağlanması ... 25
(3)- Yönetimlerarası Adil Gelir Bölüşümü ... 25
(4)- Geleneksel, Tarihsel ve Kurumsal Faktörler ... 25
c- Yönetimlerarası Gelir Bölüşümünü Etkileyen Faktörler ... 25
(1)- Devlet Yapısındaki Farklılıklar ... 26
(2)- Milli Gelir Düzeyindeki Farklılıklar ... 26
(3)- Merkeziyetçilikle Ademi Merkeziyetçiliğin Neden Olduğu Farklılıklar ... 26
d- Gelir Bölüşümünde Kullanılan Yöntemler ... 26
(1)- Vergiler Yoluyla Gelir Sağlama Yöntemleri ... 26
(a)- Bağımsız Vergileme Yetkisi Veren Yöntem ... 26
(b)- Vergi Kaynaklarının Ayrılması Yöntemi ... 26
(c)- Gelirlerden Pay Verme Yöntemi ... 27
(d)- Ek Oran Yöntemi ... 27
(e)- Toplayıp Paylaştırma Yöntemi ... 27
(f)- Mali Yardımlar ve Bağışlar Yöntemi ... 27
i- Koşula Bağlı Bağışlar ... 28
ii- Koşulsuz Bağışlar ... 28
(2)- Vergi Dışında Gelir Sağlama Yöntemleri ... 28
(a)- Şerefiyeler ... 28
(b)- Harçlar ... 29
(c)- Emlak Gelirleri ... 29
(d)- Harcamalara Katılım Payları Yöntemi ... 29
(e)- Fiyatlama Yöntemi ... 29
(f)- Borçlanma Yöntemi ... 29
(g)- Yerel Yönetimlere Ait Kamu İktisadi Teşebbüslerinden Elde Olunan Gelirler ... 30
(h)- Para Cezaları ... 30

İKİNCİ BÖLÜM ... ***31***

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPILARI ... 31
I- İL ÖZEL İDARELERİ ... *31*
A- İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ... 31
B- İl Özel İdaresinin Görevleri ... 32
1- Eğitim-Öğretim-Kültürle İlgili Görevleri ... 32
2- Sağlık ve Sosyal Yardımla İlgili Görevleri ... 32
3- Bayındırlıkla İlgili Görevleri ... 32
4- Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevleri ... 33
5- Ekonomik ve Ticari Alanlardaki Görevleri ... 33
6- Diğer Görevleri ... 33
C- İl Özel İdarelerinin Organları ... 33
1- İl Genel Meclisi ... 33
2- İl Daimi Encümeni ... 34
3- Vali ... 34
D- İl Özel İdareleri ve İdari Vesayet ... 34
1- İl Özel İdaresinin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi ... 35
a- İl Genel Meclisinin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi ... 35
b- İl Daimi Encümeninin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi ... 36
2- İl Özel İdaresinin Eylemleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi ... 36
3- İl Özel İdaresinin Organları Üzerindeki Vesayet Denetimi ... 36
4- İl Özel İdaresinin Personeli Üzerindeki Vesayet Denetimi ... 37
E- İl Özel İdarelerinin Mali Yapıları ... 37
1- İl Özel İdarelerinin Gelirleri ... 37
a- Öz Gelirler ... 38
b- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ... 38
c- Devlet Yardımları ... 39
d- Fon Gelirleri ... 39
(1)- İl Özel İdareler Fonu ... 39
(2)- Mahalli İdareler Fonu ... 39
e- Borçlanma ... 40
f- İl Özel İdare Gelirlerini Etkileyen Diğer Düzenlemeler ... 40
2- İl Özel İdarelerinin Giderleri ... 42
3- İl Özel İdarelerinin Bütçeleri ... 43
II- BELEDİYELER ... *44*
A- Belediyelerin Tarihi Gelişimi ... 44
B- Belediyelerin Kurulması ... 48
C- Belediye Şubesi ... 49

D- Birlik Kurma 49
E- Belediyelerin Görevleri 49
1- Şehircilik-İmar ve Bayındırlık Görevleri 50
2- Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri 50
3- Eğitim-Kültür ve Sanat Görevleri 51
4- Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevleri 51
5- Ekonomik Görevleri 51
6- Güvenlik Görevleri 51
7- Ulaştırma Görevleri 51
8-Diğer Görevleri 51
F- Belediyelerin Organları 51
1- Belediye Meclisi 52
a- Belediye Meclisinin Görevleri 52
b- Belediye Meclisinin Toplantı ve Çalışma Usülleri 53
2- Belediye Encümeni 54
3- Belediye Başkanı 55
G- Belediyeler ve İdari Vesayet 56
1- Belediyelerin Kararları Üzerindeki İdare Vesayet Denetimi 56
a- Belediye Meclisi Kararlarının Denetimi 56
b- Belediye Encümen Kararlarının Denetimi 57
2- Belediyelerin Eylemleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 57
3- Belediyelerin Organları Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 57
a- Belediye Meclisi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 57
b- Belediye Başkanı Üzerindeki Vesayet Denetimi 58
4- Belediye Personeli Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 58
H- Belediyeler ve Mali Yapı 58
1- Belediyelerin Gelirleri 58
a- Belediyelerin Öz Gelirleri 58
(1)- Vergiler 59
(a)- Emlak Vergisi 59
(b)- Çevre Temizlik Vergisi 59
(2)- Harçlar 60
(3)- Harcamalara Katılma Payları 60
b- Devlet Gelirlerinden Paylar 60
c- Devlet Yardımları 62
d- Fon Gelirleri 63
e- Olağanüstü Gelirler (Borçlanma) 63
2- Belediyelerin Giderleri 66
3- Belediye Bütçeleri 68
III- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ *70*
A- Büyükşehir Belediyelerinin Tarihi Gelişimi 70
B- Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri 72
1-Büyükşehir Belediyesinin Görevleri 72
2- İlçe Belediyelerinin Görevleri 72
C- Büyükşehir Belediyelerinin Organları 73
1- Büyükşehir Belediye Meclisi 73
2- Büyükşehir Belediye Encümeni 74
3- Büyükşehir Belediye Başkanı 74
4- Belediye Örgütü 75
D- Büyükşehir Belediyeleri ve İdari Vesayet 75
E- Büyükşehir Belediyeleri ve Mali Yapı 76
1- Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri 76
2- Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri 76
3- Büyükşehir Belediyelerinin Bütçeleri 77
IV- KÖYLER *77*
A- Köylerin Tarihi Gelişimi 77
B- Köylerin Görevleri 78
C- Köylerin Organları 78
1- Köy Derneği 79
2- Köy İhtiyar Meclisi 79
3- Köy Muhtarı 79
D- Köyler ve İdari Vesayet 80
E- Köyler ve Mali Yapı 80
1- Köylerin Gelirleri 80
a- İmece 80
b- Salma 80

c- Diğer Gelirler ... 81
2- Köylerin Giderleri ... 82
3- Köylerin Bütçeleri ... 82

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ... *85*

TÜRKİYE'DE SİYASİ İKTİDARLARIN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLİTİKALARI ... 85
I- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞME SÜRECİ ... *85*
A- 1923 - 1929 Dönemi : Cumhuriyet Rejiminin Yerel Yönetimlere Bakışı ... 85
B- 1930-1945 Dönemi: Tek Parti Döneminde Yerel Yönetim Politikalarının Gelişimi ... 88
C- 1946-1960 Dönemi: Çok Partili Hayata Geçişten Sonra Yerel Yönetim Politikaları ... 95
D- 1961-1980 Dönemi : İhtilaller Arası Dönem Yerel Yönetim Politikaları ... 102
E- 1981 ve Sonrası: 1982 Anayasası ve SonrasındaYerel Yönetim Politikalarının Gelişimi ... 114
II-TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞME SÜRECİNDE MALİ POLİTİKALAR ... *137*
III-TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞME SÜRECİNDE İDARİ POLİTİKALAR ... *140*
A- Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler ve Hükümet Programlarının Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi ... 141
1- İcra Vekilleri Heyeti Hükümetleri (3.5.1920-27.10.1923) ... 141
2- I. İnönü Hükümeti (29.10.1923-6.3.1924) ... 141
3- Okyar Hükümeti (22.11.1924-3.3.1925) ... 141
4- İnönü Hükümetleri (3.3.1925-1.11.1937) ... 141
5- Bayar Hükümetleri (1.11.1937-25.1.1939) ... 142
6- Saydam Hükümetleri (25.01.1939-09.07.1942) ... 142
7- Saraçoğlu Hükümetleri (09.07.1942-07.08.1946) ... 142
8- Peker Hükümeti (07.08.1946-10.09.1947) ... 142
9- Saka Hükümetleri (10.09.1947-16.01.1949) ... 142
10- Günaltay Hükümeti (16.01.1949-22.05.1950) ... 143
11- Menderes Hükümetleri (22.05.1950-27.05.1960) ... 143
12- Gürsel Hükümetleri (30.05.1960-20.11.1961) ... 143
13- Koaliyon Hükümetleri (20.11.1961-27.10.1965) ... 143
14- Demirel Hükümetleri (27.10.1965-12.3.1971) ... 144
15- Erim Hükümetleri (26.3.1971-22.5.1972) ... 145
16- Melen Hükümeti (22.05.1972-15.04.1973) ... 145
17- Talu Hükümeti (15.04.1973-26.01.1974) ... 145
18- I.Ecevit Hükümeti (26.01.1974-17.11.1974) ... 145
19- Irmak Hükümeti (07.11.1974-31.03.1975) ... 146
20- IV.Demirel Hükümeti (31.03.1975-21.06.1977) ... 146
21- II. Ecevit Hükümeti (21.6.1977-21.7.1977) ... 146
22- V. Demirel Hükümeti (21.7.1977-5.1.1978) ... 146
23- III. Ecevit Hükümeti (05.01.1978-12.11.1979) ... 147
24- VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.09.1980) ... 147
25- Ulusu Hükümeti (20.12.1980-13.12.1983) ... 147
26- Özal Hükümetleri (13.12.1983-1.11.1989) ... 147
27- Akbulut Hükümeti (9.11.1989-22.6.1991) ... 148
28- Yılmaz Hükümeti (23.6.1991-19.11.1991) ... 148
29- Koalisyon Hükümetleri (20.11.1991-1996) ... 148
B- Siyasi Parti Programlarında Yerel Yönetimler ... 151
1- Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ... 151
2- Doğruyol Partisi (DYP) ... 153
3- Anavatan Partisi (ANAP) ... 154
4- Refah Partisi (RP) ... 160
5- Demokratik Sol Parti (DSP) ... 162
6- Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ... 163
C- Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ... 165
1- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1963-1967) ... 165
2- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1968-1972) ... 165
3- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1973-1978) ... 166
4- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1979-1983) ... 166
5- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1985-1989) ... 167
6- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1990-1994) ... 167
7- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Değerlendirilmesi (1996-2000) ... 167
IV- TÜRKİYE VE FRANSA YEREL YÖNETİMLERİNİN MALİ VE İDARİ POLİTİKALARININ KARŞILAŞTIRILMASI ... *169*
A- İdari Politikaların Karşılaştırılması ... 169
1- Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları ... 169

2- Yerel Yönetim Birimleri ve Sayıları ... 170
a- Belediyeler(Komünler) ... 170
b- Büyükşehir Belediyeleri ... 173
c- Bölge Yerel Yönetimi ... 174
d- İl Yerel Yönetimi (Departmanlar) ... 175
3- Yönetimlerarası İlişkiler ... 175
B- Mali Politikalarının Karşılaştırılması ... 179
V- TÜRKİYE'DE SİYASİ İKTİDARLARIN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLİTİKALARIYLA İLGİLİ SORUNLARIN BELİRLENMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ ... 183
A- Araştırmanın Kapsamı ve Sınırları ... 184
B- Araştırmanın Yöntemi ... 184
1- Veri Toplama Yöntemi ... 184
2- Anketlerin Hazırlanması ... 185
3- Anketlerin Geri Dönüş Sayısı ve Oranları ... 185
4- Verilerin Analiz Yöntemi ... 185
C- Elde Edilen Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi ... 185
1- Yerinden Yönetime Ağırlık Veren Bir Yapılanmanın Gerçekleştirilememe Nedenleri ... 186
2-Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikalarında Siyasi Parti Farklılıkları Etken midir? ... 186
3-Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimlere Yaptığı Yardımlarda Dikkate Alınan Kriterler Hangisidir? ... 187
4- Merkezi Hükümetle İlişkiler Hangi Çerçevede Düzenlenmeli ... 187
5- Yerel Yönetimlerin Kaynak Yetersizliği Nelere Bağlıdır? ... 188
6- Yerel Yönetimler Üzerindeki Vesayet Denetiminin Kaldırılması Konusundaki Düşünceleriniz Nelerdir ? ... 189
7- Yerel Yönetim Organları ve Organlarının Seçilmiş Üyelerinin Gerektiğinde Geçici Olarak İçişleri Bakanınca Görevden Uzaklaştırılması Özerklik Açısından Uygun mudur? ... 190
8- Yerel Yönetimlerden Alınıp Merkezi Yönetime Aktarılması Gereken Görevler ... 191
9- Merkezi Yönetimden Alınarak Yerel Yönetimlere Aktarılması Gereken Görevler ... 192
10-Yeni Yerinden Yönetim Anlayışı Nasıl Olmalıdır? ... 193
11-Yerel Yönetim Birimleri Kaç Kademeli Olmalı ve Bunlar Neler Olmalıdır? ... 195
12-Üst Düzey Yöneticilerimize Göre Görevlerin Önem Derecesi ... 196
13-İl Özel İdareleri Bugünkü Haliyle Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Kalmalı mıdır? ... 197
14-İl Özel İdarelerinin Kaldırılma Nedenleri Nelerdir? ... 197
15-İl Özel İdarelerinin Görev Alanı Genişliği Nedeniyle Görevlerini Yerine Getirdiğine İnanıyor musunuz? ... 198
16-İl Özel İdarelerinin Görevleri Neler Olmalıdır ? ... 198
17-İl Özel İdarelerinde Valinin Hem Yürütme Organı, Hemde Vesayeti Temsil Etmesi Uygun mudur? ... 198
18-İl Özel İdarelerinde Valinin Yeri Ne Olmalıdır ? ... 199
19-Üst Düzey Yöneticilerimize Göre Türkiye'de Belediyelerin Özellikleri ... 199
20-Belediyelere Ait Yetki ve Sorumluluklara Siyasi İktidarlarca El Konulmasını Nasıl Karşılıyorsunuz ? ... 200
21-Belediye Bütçeleri İdari Vesayet Makamınca Onaylanmalı mıdır ? ... 201
22-Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler (Belediyeler) Arasındaki Görev ve Yetki Bölüşümü Yeniden Düzenlendiğinde Nelere Dikkat Edilmelidir ? ... 202
23-Belediyelerin Gelirlerini Arttırmak İçin Neler Yapılmalıdır ? ... 202
24-Belediyeler Kendi Karar Organları Yoluyla Yerel Vergi Koymalı mıdır ? ... 203
25- Belediyeler Yerel Vergileri Nasıl Koymalıdır ? ... 203
26-Belediyelerin İşletmeci Belediyecilik Anlayışına Sahip Olmalarını Doğru Buluyor musunuz ? ... 204
27- Belediye Hizmetleri Özelleştirilmeli midir ? ... 204
28- Belediyelere Yasalarla Verilen Görevleri Nasıl Değerlendiriyorsunuz ? ... 205
29- Belediye Başkanları Hangi Taleplere Karşı Duyarlı ve Uyumlu Olmalıdır ? ... 205
30- Belediyelerin Karşılaştığı Sorunları Önem Sırasına Koyunuz ? ... 206
31-Yerel Yönetimler Bakanlığının Kurulması Uygun mudur ? ... 208
32- Göç Alan Büyükşehir Belediyelerinin Kente Göçü Önlemek ve Vergi Gelirlerini Artırmak İçin Kentleşme Vergisi Adı Altında Bir Vergi Alması Uygun mudur ? ... 208
33-Köylere Görevleriyle Orantılı Gelir Kaynağı Sağlandığını Kabul Ediyor musunuz? ... 209
34- Köylerin Mali Yapısının Güçlendirilmesi İçin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Sizce Uygun mudur ? ... 209
35- Anket Sonuna Eklenen Diğer Bilgiler, ... 209
VI-TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ VE İDARİ POLİTİKALARIYLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜME YÖNELİK YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ ... 210
A- Mali Politikalarla İlgili Sorunlar ... 210
1- Genel Sorunlar ... 211
2- Özel Sorunlar ... 212
a- İl Özel İdareleri ... 212
b- Belediyeler ... 213
c- Büyükşehir Belediyeleri ... 213

d- Köyler ... 214
B- İdari Politikalarla İlgili Sorunlar ... 214
1-Genel Sorunlar ... 214
2- Özel Sorunlar ... 218
a- İl Özel İdareleri ... 218
b- Belediyeler ... 219
c- Büyükşehir Belediyeleri ... 220
d- Köyler ... 221
e- Mahalle ... 222
C- Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli Önerisi ... 222
1- Modelin Amaçları ... 222
2- Modelin Dayandığı Temel İlkeler ... 223
3- Modelde Yönetimlerarası İlişkilerin Geliştirilmesi ... 223
4- Modelin Yapısal Özellikleri ... 227
a-Yerel Yönetimler Bakanlığı ... 228
b- Bölge Yerel Yönetimi ... 229
(1)- Bölge Yerel Yönetimlerinin Görevleri ... 230
(2)- Bölge Yerel Yönetiminin Organları ... 231
c- Büyükşehir Belediyesi ... 231
(1)- Büyükşehir Belediyesinin Görevleri ... 233
(2)- Alt Kademe Belediyelerinin Görevleri ... 233
(3)- Büyükşehir Belediyesinin Organları ... 233
(4)- Alt Kademe Belediyelerinin Organları ... 234
d- Belediyeler ... 234
(1)- Belediyelerin Görevleri ... 234
(2)- Belediyelerin Organları ... 234
e- İl Yerel Yönetimi ... 237
f- İlçe Yerel Yönetimi ... 239
(1)- İlçe Yerel Yönetimlerinin Görevleri ... 240
(2)- İlçe Yerel Yönetiminin Organları ... 241
g- Köy ... 241
h- Küçük Belediyeler (Belde-Kasaba Belediyeleri) ... 242
j- Mahalle ... 243
5- Modelde Yönetimlerarası Koordinasyon ve İşbirliği ... 243
6- Modelde Valinin Konumu ... 244
D- Yerel Yönetimlerin Personeli ve Örgütüne İlişkin Öneriler ... 244
E- Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Öneriler ... 246
F- Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim ... 248
G- Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasında Mali Kaynakların Bölüşümü ... 250
H- Yerel Yönetim Birimlerinin Mali Yapılarının Güçlendirilmesi ... 252
I- Yerel Yönetimlerin Mali Politikalarına İlişkin Diğer Öneriler ... 254
1- Emlak Vergisi ... 255
2- Devlet Vergilerine Ekleme Yapmak ... 255
3- Kent Yaşam Vergisi ... 256
4- Kentsel Gelişmeye Yönelik Bedel Uygulaması ... 256
5- Düzenleyici İşlem Harçları ... 257
6- Yerel Yönetim Harcamalarına İlişkin Öneriler ... 257
7- Yerel Yönetimlerde Borçlanmanın Yeniden Düzenlenmesi ... 260
8- İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ... 261
İ- Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri ... 261
1-Özelleştirme ... 261
2- Yerel Yönetimlerde Gönüllü Katılım ... 263
a- Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı ... 263
b- Yerel Yönetimlerde Vakıfların Rolü ... 264

SONUÇ ... *266*

KAYNAKÇA ... *274*

EKLER ... *281*

ŞEKİLLER VE TABLOLAR

ŞEKİL 1 : TÜRKİYE'NİN YÖNETİM YAPISI....3
ŞEKİL 2 : HİYERARŞİK DENETİM VE İDARİ VESAYET KARŞILAŞTIRILMASI....12
TABLO 1: İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİRLERİ (MİLYON TL)....40
TABLO 2 : KESİN HESAPLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARE GELİRLERİNİN GENEL BÜTÇE GELİRLERİNE ORANI (MİLYON TL)....41
TABLO 3 : KESİN HESAPLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARE GİDERLERİ (MİLYON TL)....42
TABLO 4 :KESİN HESAPLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARE GİDERLERİNİN GENEL BÜTÇE GİDERLERİNE ORANI (MİLYON TL)....42
TABLO 5 :İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİRLERİ VE GİDERLERİ (MİLYON TL)....43
TABLO 6 : GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE VE DİĞER BELEDİYELERE DAĞITILAN PAYLAR (CARİ FİYATLARLA MİLYAR TL)....62
TABLO 7 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GELİRLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)....65
TABLO 8 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GELİRLERİNİN GENEL BÜTÇE GELİRLERİNE ORANI (MİLYON TL)....66
TABLO 9 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GİDERLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)....67
TABLO 10 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GİDERLERİNİN GENEL BÜTÇE GİDERLERİNE ORANI (MİLYON TL)....68
TABLO 11: BELEDİYE GELİRLERİ VE GİDERLERİ (MİLYON TL)....68
TABLO 12 : KÖY GİDERLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)....83
TABLO 13 : KÖY GELİRLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)....83
TABLO 14 : KÖYLERİN BÜTÇE GELİR VE GİDERLERİ (MİLYON TL)....84
TABLO 15: KESİN HESAPLARINA GÖRE İSTANBUL, ANKARA, İZMIR, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN REEL GELİR DEĞİŞİMİ TABLOSU (MİLYON TL) 1981 = 100....131
TABLO 16: KESİN HESAPLARINA GÖRE İSTANBUL, ANKARA, İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN "ÇEŞİTLİ GELİRLER, ÜCRETLER, YARDIMLAR VE FONLARDAN SAĞLADIKLARI GELİRLERİN REEL GELİŞİMİ (MİLYON TL) 1987=100....132
TABLO 17 : TÜRKİYE VE FRANSA BELEDİYELERİNİN NÜFUSA GÖRE MEVCUT BÜYÜKLÜKLERİ....171
TABLO 18 : TÜRKİYE VE FRANSA'NIN 1950 İLE 1992 ARASINDA TOPLAM BELEDİYE SAYILARI....171
TABLO 19 : BELEDİYELERİN BÜYÜKLÜKLERİ, YÜZÖLÇÜMÜ NÜFUS VE NÜFUS YOĞUNLUĞU ORTALAMALARI....171
TABLO 20 : ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ YÖNETİM BİRİMLERİNİN SAYISAL DAĞILIMI....184
TABLO 21: ANKETLERİN GERİ DÖNÜŞ SAYISI VE ORANLARI....185
TABLO 22 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE YERİNDEN YÖNETİME AĞIRLIK VEREN BİR YAPILANMANIN GERÇEKLEŞTİRİLEMEME NEDENLERİ....186
TABLO 23 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLİTİKALARINDA SİYASİ PARTİ FARKLILIĞININ ETKENLİĞİ....186
TABLO 24 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLERE YAPTIĞI YARDIMLARDA DİKKATE ALINAN KRİTERLER....187
TABLO 25 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ HÜKÜMETLE İLİŞKİLERİN DÜZENLENMESİ....187
TABLO 26 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ VESAYET YETKİSİNİN KALDIRILMASI....189
TABLO 27 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİLMİŞ ÜYELERİNİN İÇİŞLERİ BAKANINCA GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI....190
TABLO 28 : VALİLERE GÖRE GÖREVLERİN ÖNEM SIRASI....196
TABLO 29: BELEDİYE BAŞKANLARINA GÖRE GÖREVLERİN ÖNEM SIRASI....196
TABLO 30: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE GÖREVLERİN ÖNEM SIRALAMASI....197
TABLO 31: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNİN DURUMU....197
TABLO 32: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNİN GÖREVLERİNİN DURUMU....198
TABLO 33: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNDE VALİNİN KONUMU....198
TABLO 34: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN ÖZELLİKLERİ....199
TABLO 35:VALİLERE GÖRE BELEDİYELERE AİT YETKİ VE SORUMLULUKLARA SİYASİ İKTİDARLARCA EL KONULMASI....200
TABLO 36: BELEDİYE BAŞKANLARINA GÖRE BELEDİYELERE AİT YETKİ VE SORUMLULUKLARA SİYASİ İKTİDARLARCA EL KONULMASI....200

TABLO 37: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERE AİT YETKİ VE SORUMLULUKLARA SİYASİ İKTİDARLARCA EL KOYULMASININ ÖNEM SIRALAMASI.....201
TABLO 38: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYE BÜTÇELERİNİN İDARİ VESAYET MAKAMINCA ONAYLANMASI.....201
TABLO 39: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ YÖNETİMLE YEREL YÖNETİMLER (BELEDİYELER) ARASINDAKİ GÖREV VE YETKİ BÖLÜŞÜMÜ YENİDEN DÜZENLENDİĞİNDE DİKKAT EDİLECEK KONULAR.....202
TABLO 40: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN GELİRLERİNİ ARTIRMAK İÇİN YAPILABİLECEKLER.....202
TABLO 41: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELER KENDİ KARAR ORGANLARI YOLUYLA YEREL VERGİ KOYMALARI.....203
TABLO 42: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN İŞLETMECİ BELEDİYECİLİK ANLAYIŞINA SAHİP OLMALARI.....204
TABLO 43: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZİN BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....204
TABLO 44: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERE YASALARLA VERİLEN GÖREVLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....205
TABLO 45: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYE BAŞKANLARI HANGİ TALEPLERE KARŞI DUYARLI OLMALIDIR.....205
TABLO 46:VALİLERE GÖRE BELEDİYELERİN KARŞİLAŞTIĞI SORUNLARIN ÖNEM SIRALAMASI.....206
TABLO 47 : BELEDİYE BAŞKANLARINA GÖRE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLARIN ÖNEM SIRALAMASI.....207
TABLO 48: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLARIN ÖNEM SIRALAMASI.....207
TABLO 49: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE YEREL YÖNETİMLER BAKANLIĞININ KURULMASI.....208
TABLO 50: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KENTLEŞME VERGİSİ ALMASI UYGUN MUDUR?.....208
TABLO 51: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE KÖYLERE GÖREVLERİYLE ORANTILI GELİR KAYNAĞI SAĞLANMASI.....209
TABLO 52: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE KÖYLERİN MALİ YAPISININ GÜÇLENDİRİLMESİ İÇİN GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ.....209

GİRİŞ

Merkezden yönetim veya merkezi yönetim, kamu hizmet ve faaliyetlerinin belirli bir merkezden yürütülmesi, bu hizmet ve faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kamusal gücün merkezi yönetimin elinde toplanmasıdır. **Yerinden yönetim** ise kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmesine denilir. **Yerel yönetimler**, yerel halkın kamusal ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve bu hizmetleri kendi sorumluluğunda yerine getiren, topluluğun yararlarını gözeterek, işleyişinde şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren halka en yakın kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik yönetimlerdir.

Yirmibirinci yüzyıla yaklaşırken Dünya'daki gelişmeler, yönetimde merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi yapıya geçilmesi yönündedir. Buna bağlı olarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere özerklik verilmesi, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetiminin en aza indirilmesi konularıda gündeme gelmiştir.

Yönetimlerarası ilişkilerin en önemli alanlarından biriside, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerdir. Bu ilişkiler genellikle idari ve mali alanda olup birbirini etkilemektedir. Bu, günümüzde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bazı sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunların temelinde, merkezi yönetimlerin izledikleri idari ve mali politikalar yatmaktadır. Bu, yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında siyasi ahlak sorunları olarak ortaya çıkmaktadır. Özelliklede yerel ve merkezi düzeyde siyasi parti farklılaşması söz konusu olduğu durumlarda, bu durum daha çabuk ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle merkezi yönetimi elinde bulunduran siyasi iktidarla yerel yönetimleri temsil eden siyasi gücün farklı siyasi partilerde olması siyasal tartışmalara yol açmaktadır. İktidar ve muhalefet ilişkileri açısından merkezi ve yerel tercihler her zaman aynı doğrultuda olmamakta buna bağlı olarak zaman zaman merkezi yönetimle yerel yönetimler karşı karşıya gelmektedir.Bu tür sorunların yine mali konular üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Oysa günümüzde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin bir mücadele konusu olarak değilde, birbirini tamamlayan iki unsur olarak görülmesi gerekir.

Günümüzde görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından, hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde karmaşık bir idari ve mali yapı oluşmuştur. Böylece yerel kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, herşeyin merkezden çözülmeye çalışıldığı katı bir merkeziyetçi yapı oluşmuştur.

Günümüzde merkezi yönetimle toplumsal hayatın ayrılmaz bir parçası olan ve giderek daha da ağırlığını hissettiren yerel yönetimler ülkemizin hem siyasi yapısı içinde hem de yönetim sisteminde önemli bir yere sahiptir.

Bu çalışmada amacım, Türkiye'de siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikalarını değerlendirmek ve yerel yönetimlerin sorunlarını bir ölçüde olsun ortaya koymaktır. Ayrıca ülkemizde on yıldır sürdürülen adem-i merkeziyetçilik tartışmalarına tüm siyasi partilerin taraf görünmelerine karşın, iktidara geldiklerinde uygulamaların farklı olduğu, yani yerel yönetimleri gerekli yetki ve sorumluluklarla donatmadıkları görülmektedir. Bunun nedenlerini ortaya çıkarmak, ayrıca merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirlemek, bu ilişkilerde özerkliğin-idari vesayetin boyutlarını araştırmak ve özellikle siyasi iktidarın yerel yönetimlerle ilgili görüşlerini ortaya koymaktır. Aynı zamanda yönetim sistemimiz içinde, yerel yönetimlerin yeri belirlenerek, sorunların çözümü yolunda bazı önerilerde getirilmeye çalışılacaktır.

Ülkemizde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünün, düzenli bir esasa dayandığı söylenemez. Ayrıca merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının görev ve yetki üstlenmelerine neden olan yasal düzenlemeler uzun bir zaman süreci içinde biçimlendiği için görevler arasında çatışmalara rastlanmaktadır.

Yirmibirinci yüzyıl Türkiye'sinin Dünya ülkeleri içinde önemli bir yer edinebilmesi için merkezi yönetimle yerel yönetimler ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu yapılmaz ise yönetimlerarası çekişmeler devam ederek, kamu düzeni bozulacaktır. Ayrıca kaynaklar sapma gösterir ve israf olabilir. Bölgeler arası eşitsizlikler giderilemez. Yerel yönetimler yerel demokrasiyi geliştirme görevini yerine getiremez.

Üç bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde,Türkiye'deki merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri incelenecektir. Burada öncelikle Anayasalarımızda yer alan yönetim ilkeleri

irdelenecektir. Merkezi yönetim kavramı ile hiyerarşi, yetki devri ve yetki genişliği kavramları tanımlanıp, aralarındaki farklılıklar ortaya konulacaktır. Yerinden yönetim kavramıyla, yerinden yönetim türlerine yer verilecektir. Yerel yönetim kavramı ve yerel yönetimlerin varlık nedenleri ortaya konulacaktır. Bu bölümde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirleyen idari vesayet ve özerklik gibi kavramların yanında, yönetimlerarası ilişkilerin içeriği ve özelliklerine değinilecektir.

İkinci bölümde Türkiye'deki mevcut yerel yönetimlerin yapıları anlatılacaktır.

Burada öncelikle il özel idarelerinin tarihi gelişimi, görevleri, organları, merkezi yönetimle olan vesayet ilişkileri ve mali yapıları incelenecektir. Daha sonra, belediyelerin tarihi gelişimi, kurulması, belediye şubesi, birlik kurma görevleri, organları, merkezi yönetimle olan vesayet ilişkileri ve mali yapıları irdelenecektir. Aynı şekilde büyükşehir belediyelerinin ve köylerin tarihi gelişimi, görevleri, organları, merkezi yönetimle olan vesayet ilişkileri ve mali yapıları da bu bölüm içerisinde incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'de siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikaları incelenecektir. Burada, öncelikle ülkemizde yerel yönetimlerin değişme sürecini oluşturan beş dönemde izlenen mali ve idari politikalar dönemler itibarıyla ortaya konacaktır. Özellikle idari politikalar incelenirken, ülkemizde yer alan siyasi parti ve hükümet programları ile kalkınma planlarının yerel yönetimlere bakışı irdelenecektir. Bu bölümde, yönetim sistemimizi etkileyen Fransa ile ülkemizin yerel yönetimlerinin mali ve idari politikalarının bir karşılaştırılması yapılacaktır. Bu yapılırken, 1982'den sonra Fransa'nın yerel yönetimlerde yaşadığı değişikliklerin ülkemiz açısından uygulanabilirliği tartışılacaktır. Bu son bölümde, ülkemizde siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikaları ile ilgili sorunların belirlenmesine yönelik bir anket çalışması ile değerlendirilmesine yer verilecektir, buna bağlı olarakta, Türkiye'de yerel yönetimlerin mali ve idari politikalarıyla ilgili sorunlara ve çözüme yönelik bir model önerisi bu bölümde yer alacaktır.

Sonuçta ise, üç bölümden oluşan bu çalışmanın genel bir değerlendirilmesi yapılacaktır. Ayrıca ankete bağlı olarak önerilerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların, her türlü ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla teşkilatlanmaya başlamaları, Devlet kavramının doğmasına yol açmıştır. ***Devlet***, bir siyasi iktidar biçimi, etkin ve kurumsallaşmış meşru bir iktidardır[1]. ***Geniş anlamda Devlet***; teşkilatlanmış bulunan kamu gücünün tamamını, başka bir deyişle kamu tüzel kişilerinin hepsini ifade etmektedir[2]. Devletin amacı; toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak, genel yararlarını korumak, insanların mutluluğuna çalışmak, hukuki deyimiyle, kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Kamu hizmeti, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin, ya da bunların yönetimi ve denetimi altındaki kuruluşların, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere yürüttüğü düzenli ve sürekli faaliyetlerdir[3]. ***Kamu hizmeti*** yerine getirilirken, devletin yönetim politikalarına bağlı olarak iki sistemden söz edilir. Bunlardan ilki, genel nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkin politikalardır. Bu sistemde, karar ve yürütme faaliyetleri, merkezi yönetimin hiyerarşik olarak altındaki organlar tarafından yerine getirilmektedir. Diğeri ise, bölgesel ya da yerel nitelikteki faaliyetlerin, merkezi yönetimin dışındaki, bölge ve yerleşim birimlerinde oluşturulan özerk birimlerce yürütülmesidir. Buna göre; Türkiye'nin yönetim yapısı, merkezi yönetim, yerel yönetim ve fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere üç ana grupta toplanmaktadır.

ŞEKİL 1 : TÜRKİYE'NİN YÖNETİM YAPISI

	Türkiye'nin Yönetim Yapısı	
Yerel Yönetimler	***Merkezi Yönetim***	***Fonksiyonel Bakımdan Uzmanlaşmış Kuruluşlar***
İl Özel İdareleri	***-Merkezi Örgüt***	***-Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları***
BüyükşehirBelediyeleri Belediyeler Köyler Mahalle	Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu Bakanlıklar	Üniversiteler Emekli Sandığı K. İ. T. T. R. T.
	-Merkezi Yardımcı Kuruluşlar	***-Mesleki Kamu Kuruluşları***
	M. G. K. D. P. T. Danıştay Sayıştay	Barolar Ticaret ve Sanayi Odaları
	-Taşra Örgütü	
	İl Yönetimi İlçe Yönetimi Bucak Yönetimi Bölge Yönetimi	

Kaynak:Acar ÖRNEK, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1992,.s.87
Şeref GÖZÜBÜYÜK,Türkiye'ninYönetimYapısı,SevinçMatbaası, Ankara, 1978, s. 79

I- MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM KAVRAMLARI

Tek başına merkezi yönetim, ya da sadece yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir devlet bulunmamaktadır. Merkezi ve yerinden yönetim sistemleri tek başlarına uygulanamayan, birlikte uygulanabilen, birbirlerini tamamlayan sistemlerdir[4].

Ülkelerin yönetim yapısı, Anayasa, yasalar ve diğer faktörlere (tarihi, kültürel, siyasal, toplumsal ve ekonomik) bağlı olarak, yasal bir dayanakla oluşturup, merkezi veya yerinden yönetim sistemine ağırlık vererek yönetim sistemlerini düzenlemişlerdir. Ülkeler kendi bünyelerine uyan yönetim yapısına göre merkeziyetçi bir sisteme veya yerinden yönetim sistemine ağırlık vermişlerdir. Ancak, merkezi yönetim veya yerinden yönetim dediğimiz zaman, bunların sadece fonksiyonel anlamları olduğunu hatırlatmakta yarar vardır. Önemli olan konu, vatandaşların menfaatleri için yerinden yönetim kuruluşlarını ve merkezi yönetimi, bir başka deyişle devlet yönetimini bir arada ve uyum içinde

---

[1] -Esat ÇAM, Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul, 1990, s. 305
[2] -ÖRNEK, age, s. 82
[3] -Bkz. Vakur VERSAN, Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları, Duran Ofset, İstanbul, 1986, s. 72 - Muzaffer SENCER, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul,1992, s. 32
[4] -Bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, S Yayınları Sevinç Matbaası, 2. Baskı, Ankara,1987, s. 31

yaşatabilmektir[5]. Ülkemizin yönetim yapısı, Anayasa'nın 123. maddesine göre, merkezi yönetim ve yerinden yönetim sistemine dayanmaktadır. Ancak, ülkemizde merkezi yönetim sisteminin ağırlığı hissedilmektedir. Buna bağlı olarakta, merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarının gelişmesini engellediği ifade edilmiştir[6].

A- Anayasa ve Yönetim İlkeleri

Yönetimle ilgili ilkeler, özellikle yerel yönetimleri ilgilendiren hükümler, her ülkenin Anayasasında yer almaktadır. Türk Anayasalarındaki yönetim ilkeleri, genellikle merkezi ve yerinden yönetim kavramları içerisinde tartışılmıştır[7].

1876 yılında yürürlüğe giren ilk Anayasadan itibaren, günümüze kadar tüm Anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili hükümler yer almaktadır. 1876 Anayasasında[8] yetki genişliği ve görevlerin ayrımı Anayasa kuralı iken, uygulamada mutlak merkeziyetçilik hüküm sürmüştür[9].

1921 Anayasasında[10], belediyelerin ve il özel idarelerinin adı geçmese de yapacakları işler ve organlarına yer verilmiştir. 1921 Anayasasıyla yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel görevleri, asli nitelikte kabul ediliyordu. Ancak, 1921 Anayasasındaki bu düzenlemeler, 1924 Anayasasıyla yürürlüğe girmiştir. 1924 Anayasasıyla[11] illere bağımsız bir kişilik tanınmış, ayrıca kent, kasaba ve köyler, yerel adem-i merkeziyet yönetimleri olarak sayılmıştır[12]. 1961[13] ve 1982[14] Anayasalarında da yerel yönetimlerle ilgili hükümlere rastlanmaktadır. 1982 Anayasasındaki yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler, diğer Anayasalara göre daha geniş kapsamlıdır. 1961 ve 1982 Anayasasında yerel yönetimlerle ilgili bazı farklılıklar bulunmaktadır. 1982 Anayasasında;

-Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilmiştir. (Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkan sağlanması gibi.)

-Yerel yönetimlerin, BK Kararıyla kendi aralarında birlik kurabilmelerine imkan sağlanmıştır.

-Yerel yönetimlerin yalnızca karar organlarının seçimle işbaşına gelebileceği belirtilmiştir. (Karar organları dışında kalan, yürütme organları atamayla işbaşına gelebilecektir.)

-Vali, seçimle değil, atamayla belirlenebilecektir.

-Merkezi yönetim, yerel yönetimleri idari vesayet yoluyla denetleyecektir.

Yürürlükteki 1982 Anayasasının, yönetimle ilgili iki ilkeyi kapsadığı kabul edilmektedir. Bunlar ***"Yönetimin Bütünlüğü"*** ve ***"Merkezi ve Yerinden Yönetim"*** ilkeleridir.

1- Yönetimin Bütünlüğü İlkesi

Üniter devletlerde, yönetimin bütünlük arz etmesi zorunludur. 1982 Anayasasının 123. maddesi, ***"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir"*** ilkesini koymaktadır. Bu ilkeyle, kamu yönetimi alanındaki kuruluşların uyum içerisinde çalışmaları sağlanmaktadır. Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar, bir bütünün parçalarıdır. Yerinden yönetimle, merkezi yönetim kuruluşları arasındaki ilişkinin dayanağı, yönetimin bütünlüğü ilkesidir. Merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde tanınan vesayet denetimi, yönetimde bütünlüğün sağlanmasında bir araçtır.

2- Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlkesi

1982 Anayasasındaki yönetimle ilgili ikinci ilke; ***merkezi yönetim-yerinden yönetim ilkesidir.*** 123. maddede ***"İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır"*** hükmü yer almaktadır. Yine 123. madde de ***"kamu tüzel kişiliği ancak yasayla veya yasanın***

---

[5]-J. Marie BECET, Les İnstitutions Administratives, 2 Baskı, Ecomomica, İmprimerie Jouve, Paris,1987, s. 41

[6]-Bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Kamu Yönetimi Hukuku, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara,1976, s. 31.

[7]-Yıldızhan YAYLA, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İ. Ü. S. B. F. Y. Gür-Yay Matbaası, İstanbul,1984, s.3

[8]-1876 Anayasasında, 108-112. maddeler arası.

[9]-Halil ÜNLÜ-Yönetimler Arası İlişkiler, T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME, II. Baskı, Kent Basımevi, İstanbul, 1994,s. 52

[10]-1921 Anayasasında, 10 ve 21. maddeler arası

[11]-1924 Anayasasında, 85 ile 89-91. maddeler arası.

[12]-ÜNLÜ,age, s. 52

[13]-1961 Anayasasında, 112, 115 ve 116. maddeler.

[14]-1982 Anayasasında, 126 ve 127. maddeler.

açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmü, kamu tüzel kişiliğinin (buna yerel yönetimler de dahildir) yasayla kurulması esası getirilmiştir.

Anayasanın 126. maddesiyle, merkezi yönetimle ilgili kurallar düzenlenerek, ülkenin bazı gerekçelere dayanılarak illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmiştir. İllerin yönetimi, yetki genişliği esasına dayanmaktadır.

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili kurallar yer almaktadır. Bu maddede ***"Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organları, yine yasada gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri"*** olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddede;

-Yerel yönetimlerin kuruluşu, görevleri ve yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceği,

-Yerel seçimlerinin Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslar çerçevesinde 5 yılda bir yapılacağı,

-Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği,

-Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yoluyla olacağı,

-Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı'nın geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabileceği,

-Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde yasada belirtilen esas ve usuller içinde, idari vesayet yetkisine sahip olacağı,

-Yerel yönetimlerin kendi aralarında, Bakanlar Kurulunun izniyle birlik kurabileceği,

-Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı, hükümleri yer almaktadır.

B- Merkezi ve Yerinden Yönetim Kavramları

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin ortaya konabilmesi için merkezi ve yerinden yönetim gibi bazı kavramların açıklanması gereklidir.

1- Merkezi Yönetim Kavramı

Merkezden yönetim veya merkezi yönetim, kamu hizmet ve faaliyetlerinin belirli bir merkezden yürütülmesi, bu hizmet ve faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kamusal gücün merkezi yönetimin elinde toplanmasıdır[15]. Diğer bir tanım da ***merkezi yönetim***; kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içerisinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir.[16].

Merkezi yönetime, genel yönetim de denilmektedir. Merkezi yönetim, ülkedeki temel ve genel hizmetleri yürüten organlardan oluşur. Başbakanla, bakanlıklara bağlı kuruluşların, merkez ve taşra teşkilatının oluşturduğu yapıya da merkezi yönetim denilmektedir. Taşra örgütü, merkezi yönetim adına, yerel yönetimlere bırakılmayan kamu işlerini yürütür[17] .

Merkezi yönetim, yürütmekle yükümlü olduğu hizmet ve görevleri yerine getirebilmek için, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, taşrada il, ilçe ve bucak biçiminde örgütlenmektedir. Anayasaya göre, merkezi yönetimin temel taşra birimi, il'dir. İller, merkezi yönetimin merkez örgütünün küçültülmüş bir biçimidir[18].

Merkezi yönetim; siyasal ve yönetsel olmak üzere ikiye ayrılır. ***Siyasal bakımdan merkezi yönetim;*** bir ülkede tek bir yasama organı, tek bir hükümetin olmasını, siyasi iktidarın otoriteyi merkezde toplamasını, tek bir yargı sisteminin bulunmasını ve yasaların her yerde aynı şekilde uygulanmasını (hukuk birliğinin sağlanmasını) gerektirir. Siyasal bakımdan merkezi yönetime göre örgütlenmiş devletlere ***"Üniter (Tekçi) Devlet"*** denilir. Ülkemiz de siyasal merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş, üniter devletlerden birisidir.

Yönetsel bakımdan merkezi yönetim ise; kamu otoritesinin merkezileştirilmesidir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi, merkezi organlarda toplandığı gibi, bunların yürütülmesine ilişkin yetkiler de bu organlara bırakılmıştır.

---

[15]-Şükrü KARATEPE, İdare Hukuku, ABAM Yayınları, İzmir-1986, s. 93

[16]-Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir-1994, s. 59

[17]-ÖRNEK, age, s. 80

[18]-ERYILMAZ, age, s. 107

Ülkemiz hem siyasal, hem de yönetsel bakımdan merkeziyetçilik söz konusudur.

Kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasını ve her işin merkezden yönetimini amaçlayan merkezi yönetim sistemi, belirli özelliklerinin yanında bazı yarar ve sakıncaları da bünyesinde taşımaktadır[19].

Merkezi yönetim kavramının yanında konunun iyi anlaşılması için hiyerarşi, yetki devri ve yetki genişliği kavramlarınında incelenmesi gerekir.

a- Hiyerarşi

Hiyerarşi; üst makamların emir verme yetkisini, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların, alt makamları denetleme yetkisini ifade eder. Hiyerarşik düzende, üstler alt derecede bulunanlara emir verme yetkisine sahipken, alt derecede bulunanlar da bu emirlere uymakla yükümlüdürler. Merkezi yönetimde, yetki ve sorumluluk kanalları, hiyerarşik kanalları ve hiyerarşik kademeleri izler, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya belli başlı haberleşme kanallarını belirtir. Yetki vermede izlenecek yolu ve uyuşmazlık olan durumlarda vatandaşların başvuracakları yeri belirler. Yetkiyi açıklamaya yardımcı olan ve ilişkileri belirten bir araçtır.[20]. Merkezi yönetim yönünden hiyerarşide, kamu gücü merkezde toplandığı için, bütün memurların karar almak ve uygulamak yetkisine sahip makamlara bağlanması ve sadece bu makamların emir ve direktiflerini yürütmeleri gerekir ki, bu da hiyerarşiyle gerçekleşir[21].

b- Yetki Devri

Yetki devri, merkeze ait yetkilerin, taşrada kullanılırken veya kararlar alınırken, merkezi yönetimin temsilcilerine, başka bir deyişle memurlarına devredilmesine denilmektedir[22]. Yetki devri, hükümetin veya üst kuruluşların yetkilerinden bir kısmının, alt kademedeki memurla devredilmesidir.

İdare hukukunda yetkinin kaynağının yasalar olduğu, bu yetkilerin kimler tarafından kullanılabileceği ve sınırlarının nereye kadar olduğu belirtilmiştir. Yetkinin esas sahibi olan üst makamlar, yetkilerini yasalarda belirtilen ölçüler içerisinde (karar alma ve sorumlulukla beraber) astlarına devredebilirler. Yasalar, yetki devrinde, yetki sahibinin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı gibi, ona yetkisini istediği zaman geri alma hakkını da tanımıştır.

Bir ülkede, O ülkenin yönetimini ilgilendiren tüm kararların, yönetimi elinde bulunduran siyasi iktidarlar tarafından alınmasında bazı sakıncalar (Bürokrasinin ağır işlemesi, yöneticilerin halktan uzaklaşması gibi) vardır. Bu durumda merkezi yönetimin yetkilerini sınırlamak ve bu yetkilerden bazılarının, topluma daha yakın birimlere verilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu da alt kademelere yetki verme ya da yerinden yönetim kuruluşlarına yetki devretmekle mümkün olacaktır. Merkezi yönetimle yetki devri arasında bir denge kurulmalıdır. Bunun için de yetki devredilirken uyulmasına dikkat edilmesi gereken bazı kurallar vardır[23].

c- Yetki Genişliği

Merkezi yönetim, bir bütünlüğü ifade eder. Merkezi yönetim, taşrada yetki genişliği esasına göre örgütlenir. Anayasada da illerin yetki genişliği ilkesine göre teşkilatlanması esası getirilmiştir. Ancak yetki genişliğiyle yerinden yönetimi birbirine karıştırmamak gerekir[24].

Yetki genişliği; merkezi yönetimin değişik bir şekli, yumuşatılmış bir biçimidir. Yetki genişliğiyle merkezi yönetimin bazı olumsuzluklarını giderebilmek için, merkez tarafından taşra kuruluşlarında görevli yüksek kamu görevlilerine, belirli konularda karar alma ve uygulama yetkisi tanır. Yetki genişliğinde kararlar merkezi yönetim adına, merkezi yönetimin taşradaki bir görevlisi tarafından alınmaktadır[25]. Yetki genişliği, yalnız merkezi yönetimin taşra örgütünde uygulanmaz, merkez örgütü içerisinde de uygulanabilir.

---

[19] -Bkz. ERYILMAZ, age, s. 60-62 - GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, age, s. 74-75

[20] -Nuri TORTOP, Mahalli İdareler, TODAİE Yayını, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara,1986, s. 6

[21] -İsmet GİRİTLİ, Kamu Yönetimi Teşkilat ve Personeli, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 6 Baskı, İstanbul,1979 s. 18

[22] -Veysel ATASOY, Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992, s. 56

[23] -Bkz. TORTOP, age, s. 7

[24] -Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Beta Yayınları, Yenilenmiş 5. Baskı, İstanbul,1994, s. 22-23

[25] -Tamer AKALIN, 1982 Anayasası ve Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi,Türk İdare Dergisi,S:371, Haziran,1986, s. 109-118 - Fazlı DEMİREL,Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşu ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler, Türk İdare Dergisi, S:365, Aralık, 1984, s. 1-22

Yetki genişliği, merkez yönetimin üstlendiği fonksiyonların daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiştir. Taşradaki yöneticiler merkezi yönetimin politikalarını yerel şartlara göre yorumlayarak, esnek bir uygulama gerçekleştirirler.

Yetki genişliğine sahip olan yöneticiler, bu yetkiyi merkez adına kullanmaktadır. Yetkinin asıl sahibi merkezi yönetim olduğu için, taşra yöneticilerinin yetki genişliğine dayanarak aldıkları kararlar, merkezin hiyerarşik denetimine tabidir. Dolayısıyla vatandaşlar bu kararlara karşı üst makamlara itiraz edebilirler. Üst makamlar, alt makamların kararlarını usul ve yasalara aykırılık yönünden veya kararların uygunsuz ve yersiz bulunmaları dolayısı ile bozabilir veya değiştirebilirler[26]. Yetki genişliği, ülke yönetimde önemli derecede bir kolaylık sağlamakta, merkez birimlerin yükünü azaltmaktadır. Bununla beraber, büyük ölçüde asıl yetkinin sahibi, merkez organları olmaktadır[27].

Yetki genişliği, bazı yetkileri kullanma hakkı verilen astlara, itimat etmek zorunluluğu ve itaat etme prensibine dayanır[28].

Yetki genişliği uygulanmasında iki yöntemden yararlanılır. İlk yöntem; alt kademelerdeki organlara doğrudan doğruya yasalarla yetki verilmesi şeklindedir. Coğrafi yetki genişliği de denilen bu yönteme göre; merkezi otoritenin taşradaki tek temsilcisi olan ve bu nedenle de çok yönlü faaliyetleri bulunan valiye yetki tanınabileceği gibi, çeşitli Bakanlıkların taşra kuruluşlarının başındaki yöneticilerine de bu yetki verilebilir. İkinci yöntem ise; yetkili Bakan'ın veya diğer bir üst kademe yöneticisinin kendi kararları veya emirleriyle,diğer kademelere (alt kademelere) yetki devretmesi biçimindedir[29]. Fonksiyonel yetki genişliği olarakta adlandırılan bu yönteme göre ise; merkezi yönetimin elindeki karar alma ve yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerin belirli bir konuda faaliyet gösteren kuruluşa yada onun yöneticisine devredilmesidir[30].

2- Yerinden Yönetim Kavramı

Tarihi seyri içerisinde yerinden yönetimin merkezi yönetime göre giderek geliştiği ve genişlediği söylenebilir. Yerinden yönetimli veya desantralize çoğulcu bir toplumda yerinden yönetim, merkeze karşı ve merkez dışında güç ve etki yoğunlaşmalarını sağlayarak, demokrasiyi koruma ve geliştirmesinin bir aracı olarak savunulurlar[31].

Yerinden yönetim;kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmesine denilir[32]. ***Adem-i Merkeziyet (Decantralization)*** yerel yönetimlerin oldukça geniş yetkilerinin olduğu bir devleti,hemde daha fazla yetki elde ettikleri bir süreçtir[33]. Bir başka tanımla; siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi yönetim dışındaki otoritelere aktarılmasıdır[34]. Bir başka deyişle, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özel kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir [35]

Yerinden yönetim; merkezi iktidardaki ve onun organlarından ayrı olarak kendi organları, bağımsız kişiliği, personeli olan, merkezi yönetim vesayetinden kurtulmuş ve belirli bir yerel alan da yaşayanları ilgilendiren hizmetleri yerine getiren, organları seçimle iş başına gelen yerel yönetimleri, tanımlamak için kullanılmaktadır[36]. Yerinden yönetim; yürütme kararlarının merkez örgütüne ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını gerektiren bir sistemdir [37].

Yerinden yönetim, özerklik prensibine dayanır[38]. Ancak yerinden yönetim, yerel yönetimlerin veya toplulukların egemenliği anlamına gelmemekte ve mevzuatın onların yetkilerine bıraktığı konularda yasalarca uygunluğun devlet tarafından kontrolü zorunlu olmaktadır[39]. BM, dilimizde karşılığı adem-i merkeziyet yani yerinden yönetim olan decantralizationu hem yetki genişliği, hem de yerinden yönetim

---

[26]-TORTOP, age, s. 9
[27]-TORTOP, age, s. 8
[28]-BECET, age, s. 32
[29]-TORTOP,age, s. 8
[30]-ERYILMAZ, age, s. 67
[31]-Süreyya SAKINÇ, Üniter Devletlerde Yerinden Yönetim, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını,İzmir,1995, s. 69
[32]-ÖRNEK, age, s. 82
[33]-Rémy PRUD'HOMME, Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris,1991, s. 210
[34]-ERYILMAZ, age, s. 68
[35]-TORTOP, age, s. 97
[36]-ÜNLÜ, age, s.21
[37]-GİRİTLİ, age, s.22
[38]-BECET, age, s.32
[39]-BECET, age, s.40

karşılığı olarak kullanmaktadır[40]. Ülkemizde de bazı bilim adamları, yerinden yönetimi, BM gibi kabul etmektedir.

3- Yerinden Yönetim Türleri

Dünyadaki tüm ülkeler için kabul edilebilen, tek bir yerel yönetim türü yoktur. Çünkü, yerel yönetimler uygulandıkları ülkelerin siyasal rejimleriyle yakından ilgilidirler. Dünyadaki yerel yönetim sistemleri; yerel yönetimlere ağırlık veren Federal Sistemler, yerel yönetimlere ağırlık veren Tekçi Sistemler, Fransız Sistemi, Sosyalist ve Komünist Sistemle, Postkolonial Sistemlerdir[41].

Ülkemizdeki yerel yönetim türü, merkezi yönetimin esas olduğu, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin taşradaki uzantıları ve temsilcisi konumunda bulunduğu bir sistemdir. Fransız sistemi de denilen bu türde, yerel yönetimler merkezin sıkı bir denetimine tabidir. Yerel yönetimler, yetki derecesi bakımından; siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim, uygulama alanı bakımından da mahalli (coğrafi) yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır[42].

a- Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim; siyasi gücün, merkezi yönetimle yerel yönetim üniteleri arasında bölüşülmesidir. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Yerel yönetim ünitelerine de yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmiştir.

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. ABD, İsviçre gibi federal devlet sistemine sahip ülkelerde görülen bu sisteme göre; ülkenin farklı bölümlerinde görülen farklı yönetimler yasama, yürütme bazen de yargı alanında yetki sahibidirler.

b- İdari Yerinden Yönetim

Bütün ülkelerde yaygın bir uygulama alanı bulan bu sistemin amacı; aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla, hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimliliği ya da etkinliği artırmaktır[43].

Merkezi yönetimin tersine, idari yerinden yönetimde halk, yerel hizmetlerin sunulmasında, politikaların belirlenmesinde aktif ve katılımcı bir duruma geçmektedir.

İdari yerinden yönetime göre ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye (kendi kendine yetme ve yönetimde serbestliğe) sahiptir.

İdari yerinden yönetimin sonucu ortaya çıkan yerel yönetimlerin, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği vardır, yani idari özerkliğe sahiptir. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının, devlet bütçesinden ayrı bütçelerinin ve gelir kaynaklarının bulunması, bu kuruluşların mali yönden de özerk olduğunun bir göstergesidir.

İdari yerinden yönetim sisteminde, yerel yönetimlere ya da tüzel kişiliklerine, yerel çıkarları koruyacak ya da yerel hizmetleri görebilecek yetkiler yasayla verilmiştir[44].

Ülkemizde de yerinden yönetim uygulamasının bazı nedenleri vardır[45].

İdari yerinden yönetim uygulamada; hizmet yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

(1)- Hizmet Yerinden Yönetim

Fonksiyonel yerinden yönetim veya teknik yerinden yönetim kavramlarıyla da ifade edilen, hizmet yerinden yönetim; kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlenmesi sonucu uygulanmaya başlanmıştır. Hizmet yerinden yönetim, belirli bir kamu hizmetinin merkezi yönetimden alınarak, onun dışında özerk bir kuruluşa aktarılmasıdır. Bir başka tanımı ise; kendi öz organları ve malvarlığının

---

[40] -Kemal GÖRMEZ, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1989, s. 40
[41] -GÖRMEZ, age, s. 41
[42] -Bkz. TORTOP, age, s. 11-Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Olgaç Matbaası, Ankara-1989, s. 17
[43] -ERYILMAZ, age, s. 71
[44] -GÖRMEZ, age, s. 43
[45] -Ayrıntılı bilgi için bkz.DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Hizmet Raporu, DPT Yayını, Ankara,1991, s. 22-25

yardımıyla, bir ölçüde özerk bir biçimde, kendi yetki alanına giren işleri, yani bir kamu hizmetini yöneten bir tüzel kişilik oluşturulmasıdır [46].

Hizmet yerinden yönetimle, merkezi yönetimin hizmet yükünün daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere (özerk bir kuruluşa), rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi amacıyla bırakılması hedeflenmektedir.

Ülkemizde hizmet yerinden yönetimin ortaya çıkardığı kuruluşların başında Üniversiteler, KİT'ler, Ticaret ve Sanayi Odaları, TRT, gibi kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar gelmektedir.

(2)- Coğrafi Yerinden Yönetim

Mahalli, yer veya mekan bakımından yerinden yönetim türü olarak da adlandırılan coğrafi yerinden yönetim, yerinden yönetimin en eski türüdür.

Yerinden yönetimin bu türü; belirli bir yörede oturan kişilerin ortak ihtiyaçlarını, yerel kamu hizmetlerinin genel olarak kendi seçtikleri organlar ve teşkilatları eliyle yerine getirilmesini ifade eder. Bir başka tanımla; yönetimle ilgili bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir.[47].

Yerel yönetimler, coğrafi yerinden yönetimin bir sonucudur. Ülkemizdeki yerinden yönetim kuruluşları yönetim sistemimizi aldığımız Fransa'nın Komün ve İl Özel Yönetiminden örnek alınan belediye, köy ve il özel idareleri gibi coğrafi yerinden yönetim kurumlarıdır.

4- Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışını, devletin ortaya çıkışıyla birlikte incelemek gerekir. Küçük toplumların yönetiminde başlayan bu yönetim biçimi, Ortaçağda özellikle Avrupa'da, merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce Piskoposlar yönetiminde, daha sonra halktan veya Senyörden mücadele sonucu aldıkları beratlarla kendi kendini yöneten ve belediye kurumunu oluşturan yerleşmeler şeklinde olmuştur[48]. Bugünkü anlamıyla yerel yönetimler, 19. yy'ın ortalarında hukuki bir kişilik kazanmıştır.

Devletin geniş sınırları içerisinde kamu hizmetlerinin hepsini merkezden yönetmek mümkün değildir. Bu görevlerin hepsinin yapıldığı düşünülse bile, kaynak israfı, zaman kaybı, kamu hizmetlerinin gecikmesi, kırtasiyecilik, bürokratik engeller, verimlilik ve etkinliğin azalması, toplumsal yararın sağlanamaması, yerel nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetimce değerlendirilememesi, (hizmetlerin yerel ihtiyaçlara cevap verememesi, kamu hizmetlerine halkın katılımının azalması) merkezden yönetimin sakıncalarının giderilmesi gibi nedenlerle tüzel kişiliğe sahip, yerel yerinden yönetim kuruluşlarına ihtiyaç duyulmuştur.

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri içerisinde ya bir gelenek ya da demokrasi inancı yatmaktadır. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini tarihsel ve sosyolojik öğeler dışında siyasal, yönetsel ve toplumsal olarak üç grupta toplamak mümkündür [49].

a- Siyasal Nedenler

Yerel yönetimlerin varlığının, siyasi nedeninin özünde demokrasi inancı yatmaktadır. Siyasi neden olarak; özgürlükçü demokrasilerin temelinde yatan, yerel özgürlüklerin yer alması gerektiği yolundaki inanç ve buna bağlı olarak uyulması gereken, yerel kendi kendini yönetim ilkesi[50] gösterilebilir.

Yerel yönetimlerin oluşturulmasındaki asıl siyasi neden yerinden yönetim sistemiyle halkın yönetime katılımının sağlanması, devlete olan güvenin ve bağlılığın artacağı düşüncesidir. Her zaman böyle olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin varlığı milli birlikle yakından ilgilidir. Milli birliğin güçlü ve sağlam olduğu yerlerde yerel yönetimler güçlendirilmiş, zayıf olduğu yerlerde ise güçlü olmaları

---

[46]-BECET, age, s.36
[47]-ERYILMAZ, age, s.75
[48]-GÖRMEZ, age, s. 45
[49]-GÖRMEZ, age, s. 46
[50]-Halil NADAROĞLU-Ruşen KELEŞ, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği), VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris, 1991, s. 49

engellenmiştir. Ancak bunun tersi olarakta, yerel halkın istek ve arzuları doğrultusunda yerel yönetim kuruluşları oluşturulan ve bu kuruluşlara büyük yetkiler tanıyan düzenlemelere de gidilmiştir[51].

Yerel yönetimlerin varlığını açıklayan öğelerden biri olan siyasi nedenler incelenirken; kişi ve toplum ihtiyaçlarının giderilmesi için gerekli mal ve hizmetleri üreten kamu ve piyasa ekonomilerinin hangi mal veya hizmetlerin ne kadar ve kim için üretileceğinin belirlenmesinde, piyasa ve siyasal talebin etkin olduğu dikkate alınarak, yerel yönetimlerce üretilen mal ve hizmetlerin bileşiminin tayininde etken olan talebin, piyasa talebiyle siyasal talep arasında yer aldığı da bilinmelidir[52].

b- Yönetsel Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nitelik taşıyanların payı büyüktür[53]. Çok küçük ülkeler (kent devletleri) bir yana bırakılırsa hiç bir ülkede tüm kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, bazı hizmetler diğerlerine göre yerel nitelik taşırlar. Temizlik, kanalizasyon, otopark, kent içi yolların bakım ve onarımı, açık ve yeşil alanlar, gıda maddelerinin sağlık denetimi ve kent içi ulaşım gibi hizmetlerin yerel nitelikte oldukları genellikle kabul edilmektedir[54]. Ancak hangi kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce, hangilerinin yerel yönetimlerce karşılanabileceği sorunu, ülkelere, ihtiyaçlara, kentlerin veya bölgelerin ekonomik güçleri ve hizmetlerin teknik özelliklerine göre de değişebilmektedir. Ülkemizde kamu hizmetlerinin hangi yönetimce yerine getirileceği, 19. yy. sonlarında yönetimin etkinliğine (merkezi otoritenin güçlendirilmesi yolunda duyulacak ihtiyaçlara) önem ve öncelik verilerek, merkezi yönetimin gücü kullanılarak gerçekleştirilmiştir

c- Toplumsal Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisi de, toplumsal gelişme ve değişme düzeyidir. Bir ülkenin toplumsal olarak yaşadığı gelişme ve değişme, yerel yönetimlerin de gelişmesine ve değişmesine yol açmaktadır. İnsanlar, topluca ve komşuca yaşamalarından doğan ortak sorunlarının çözümü için bir araya gelerek yaptıkları çalışmalarının düzenli hizmet veren ve güçlü bir teşkilat tarafından görülmesi ihtiyacını doğal olarak duymuşlardır[55]. Örnek vermek gerekirse; Ortaçağ'da ticaretin gelişmesi, değişmesi ve canlanmasıyla kent yönetimi kurulmuş, belediye kurumları canlanmıştır[56]. Ayrıca okur-yazarlık oranının düşük olduğu bölgelerde merkezi yönetimler, yerel yönetimleri oluşturmamak için, okur-yazarlık düzeyinin düşüklüğünü bir gerekçe olarak kullanabilmişlerdir. Diğer yandan belirli bir yöre halkının demokratik, eşitlikçi, katılımcı gibi eğilimlere sahip bulunması da yerel yönetimlerin gelişmesini etkileyen[57] toplumsal nedenlerdir. Bunun dışında, ülkedeki insanların kültür ve eğitim düzeyleri, nüfus yoğunluğu, devlet otoritesine bakışları yerel yönetimlerin kurulmasında ve gelişmesinde etkili olur[58].

5- Yerel Yönetimler Kavramı

Yerel yönetimler kavramı, bugünün şartlarında bir lüks değil, bir siyasi, sosyal ve ekonomik zorunluluktur. Yerel yönetimler, tüm ülkelerin genel yönetimleriyle uyum içinde çalışarak, devletin ve rejimin etkinliğini artırır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin vazgeçilmeyen bir unsurudur. Yerel yönetimler, yerel nitelikteki, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, verimliliği ve etkinliği sağlamada vazgeçilmez kurumlardır. Çünkü yerel yönetimler en az hata yapan kuruluşlardır[59].

Yerel yönetimler, hareket ve karar alma özerkliği olan yerinden yönetim kuruluşlarıdır[60]. Yerel yönetimler merkezi yönetimin yanında ve onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet

---

[51]-GÖRMEZ, age, s. 46
[52]-Bkz. Yenal ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi İstanbul, 1992, s. 14-15
[53]-Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 13
[54]-KELEŞ, age, s. 14
[55]-ÖNCEL,age, s. 20
[56]-Henry PIRENNE, Ortaçağ Kentleri, Çev:Ş. KARADENİZ, Ankara, 1982, s. 47
[57]-KELEŞ, age, s. 16
[58]-KELEŞ-YAVUZ, age, s. 35
[59]-Turgut KILIÇER, Mahalli İdareler Dünyasının Yedi Harikası, Türk İdare Dergisi, S:383, Haziran,1989, s. 23
[60]-BECET, age, s. 40

üniteleridir. Bir başka deyişle yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir[61].

Yerel yönetimler, tarihsel bir gelişim içinde ortaya çıkan, belirli bir alandaki toplum için, Anayasalarla çerçevelenmiş sınırlar içinde ve belli konularda yerel nitelikteki kamu hizmetlerini gören; merkezi yönetimle bağ ve ilişkilerinde esas itibarıyla, idari özerklikten yararlanan, hizmetlerini yürütebilmek için özel gelir kaynaklarına ve organlarınca alınan kararlarını yürütecek kendine özgü personel ve örgüte sahip olan; siyasal bir kademe olarak, seçimle oluşturulan karar organları bulunan kamu tüzel kişileridir[62].

Evrensel tanımıyla yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (il, köy, kent, vb.gibi) yaşayan yerel topluluğun bireylerine bir arada yaşamak nedeniyle, kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel topluluklarca seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir[63].

Ülkemizde Anayasal bir kavram olarak, yerinden yönetim ilkesine dayalı yerel yönetimlerin kurulması ve yasal temele kavuşturulması, 1876 Tarihli Kanun-i Esasi ile gerçekleştirilmiştir[64]. Ülkemizde yerel yönetim kavramı, belediyecilikle eşanlamlı kullanılmaktadır. Yerel yönetim kavramının belediye veya belediyecilik terimleri arasında kalmasının nedenini araştırırken, yerel yönetimlerin diğer iki kuruluşunun (il özel idareleri ve köylerin) şu andaki durumunun rolünü gözden uzak tutmamak gerekir.

Günümüzde yerel yönetimlerin önemi, her geçen gün biraz daha artmaktadır. Refah artışının etkileri, sosyal yapıdaki ve siyasal kurumlaşmadaki değişiklikler, yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olmuştur.

Toplumdaki refah artışı, giderek daha çok kültür, eğlence, temizlik, vb. gibi medeni ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmetlerin daha çok talep edilmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle hizmetleri yapmakla görevli yerel yönetimlerin öneminin giderek artmasına yol açmıştır. Örneğin, toplumların sosyal yapı ve yaşantısındaki değişim ve gelişme, toplumun kentleşme eğilimleri, kentteki yerel hizmetlerin kentleşme yoğunluğuna bağlı olarak artışı, çocuk parkları, otopark, kanalizasyon, itfaiye vb. gibi ihtiyaçlara olan talep, yerel yönetimlerin önemini artırmaktadır.

Demokrasinin beşiği ve okulu sayılan yerel yönetimlerde, seçimle işbaşına gelen karar ve yürütme organı üyelerinden, buralarda tecrübe kazanan ve başarılı olan politikacılar, parlâmentoya daha kolay seçilebilmektedir. Diğer yandan bazı yerel yöneticilerin (Büyükşehir Belediye Başkanı gibi) sahip olduğu yetki ve popülariteleri, bu makamları çok önemli bir siyasi kuruluşlar haline dönüştürmüş ve öneminin artmasına katkıda bulunmuştur.

II- MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİNİ BELİRLEYEN KAVRAMLAR

A- İdari Vesayet Kavramı

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirleyen özerklik ve vesayet denetiminin kapsamı, oran ve uygulama şekli ne olmalıdır? Özerklik ve idari denetimin kapsamı ve uygulama şekli açısından yerel yönetim sistemlerini birbirine zıt iki teori üzerine inşa etmek mümkündür. Bunlardan ilki yerel otoriteyi, merkezi yönetimin emirlerine ve politikasına göre yerel işleri gören bir merkezi yönetim görevlisi veya başka bir deyimle merkezi yönetim organı kabul eden görüştür. Bu merkezileştirilmiş idari denetim sistemi, Fransa'da eski zamanlarda uygulanmış ve şimdi de belirli bir ölçüde uygulanan sistemdir.

Bunun tersi ise, yerel hizmetlerin yönetiminin, merkezi yönetimin en az müdahalesiyle yapılması özerk yerel otoritelere bırakılmasıdır. Bu görüş, yerel yönetimler konusunda geleneksel İngiliz görüşüdür.

---

[61]-Zerrin TOPRAK, Yerel Yönetimler, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1992, s. 8

[62]-İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, 50. Yılında Mahalli İdareler, Özel Sayı, Ankara,1973, s. 15

[63]-Ahmet ÖZER, Türk Demokrasisinde Yerel Yönetimler, Türk İdare Dergisi, S:397, Aralık, 1992, s. 28

[64]-Nuri TORTOP, Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler, Amme İdaresi Dergisi, C:18, S:4, Aralık, 1985, s. 3

Bu iki sistemin karşılaştırılmasında merkeziyetçilikten yerinden yönetime doğru bir gidiş kendini gösterir. İşte bu sistemlerden birinin seçimi, idari denetimin kapsamına etki eder. Merkeziyetçiliğe yaklaşan bir yerel yönetim sisteminde idari denetim daha geniş ve kapsamlı olacaktır. Buna karşılık, merkeziyetçilikten bağımsız bir yerinden yönetim anlayışının ve özerk yerel yönetimlerin benimsendiği bir sistemde ise normal olarak idari denetim daha dar kapsamlı bir nitelik arz edecektir.

Bu sistemlerden hangisi olursa olsun, bir yerel yönetim için özerklik, önemli bir özellik olduğuna göre, bu iki kurumun arasındaki ilişkinin niteliği nedir? Özerklik sınırsız ve mutlak değildir, özerkliğin bir takım sınırları vardır. İşte idari vesayet, yerel özerkliğin sınırlarındandır. O halde idari denetimsiz bir özerklik düşünülmemelidir.

Yerel özerklikle idari vesayet arasında matematiksel bir orantı söz konusudur. Bu iki kavram birbiriyle ters orantılıdır. Bu orantı, ***"vesayet denetimi arttıkça özerklik alanı daralır, denetim azaldıkça özerkliğin alanı genişler"*** şeklindedir. İdari vesayet, yönetim sanatının, ayrılmaz, vazgeçilmez bir unsuru olarak uzun yıllardan beri var olagelmiş bir kurumdur. İdari vesayetle yönetim sanatı birbiriyle organik bağlarla bağlı kavramlardır. İdari vesayet, hukuki ve yasal bir müessesedir.

Yerel yönetimler, esas itibariyle kısmi özerkliğe sahip olan kuruluşlardır. Bunların özerkliği mutlak ve sınırsız olmadığı için, kendi dışındaki bazı organlar tarafından denetlenmek zorundadır. Yerel yönetimleri, yasama organı (Parlâmento), yargı organı ve yürütme organı (Siyasi İktidar) denetlemektedir. Bu denetim şekillerinden; merkezi yönetimin (siyasi iktidarın) yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine idari vesayet denilmektedir[65].

Ancak idari vesayet denetimi üstlerin astları denetlemesi olan hiyerarşik denetim ile aynı değildir.

ŞEKİL 2 : HİYERARŞİK DENETİM VE İDARİ VESAYET KARŞILAŞTIRILMASI

	Hiyerarşik Denetim	*İdari Vesayet*
Çerçeve	Tek tüzel kişilik içindeki ilişkiler (Üst-ast ilişkisi)	İki tüzel kişilik arasındaki İlişkiler (Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim)
Kaynak	Kamu Hukuku	Koşula Bağlı Yetkiler yasasız vesayet yok., yasa üzerinde vesayet yok
Alan	Yasalara Uygunluk ve Yerindelik Denetimi	Yasalara Uygunluk
Anlaşmazlık	Üstün icraatinin iptalini istemekte (kendisini ilgilendirmiyorsa) astın bir çıkarı yoktur.	Yerinden yönetim makamının vesayet yetkilerinin iptalini talep etmekle her zaman çıkarı vardır.

Kaynak :BECET, age, s. 33

İdare hukukundaki idari vesayetle, medeni hukuktaki vesayetin birbirine karıştırılmaması gerekir. İdari vesayetle, medeni hukuktaki vesayetin amacı, yöntemi ve süreci ayrıdır. Medeni hukuktaki vesayet; vesayet altına alınan şahsın menfaatini sağlamaya yönelik olduğu halde[66]. İdari vesayetin amacı, daha geniş yetkili kamu tüzel kişilerinin ya da onların yetkili organlarını zamanında uyarmak, işlerin daha düzgün ve etkin biçimde yapılmasını sağlamaktır[67].

Vesayet kelimesi ehliyetsizlik, korumaya muhtaç fikrini uyandırır. Oysa yerinden yönetim kuruluşlarında böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü onlar yürütmeyle ilgili kararlar alabilirler ve uygulayabilirler[68].

Merkezi yönetimde bütünlüğü sağlamak, kamu hizmetlerinde belirli standartları geliştirmek ve ülkenin genel yararını korumak gibi genel gerekçelerle, yerel yönetimler üzerinde niteliği ülkeden ülkeye değişen bir denetim hakkı kullanılmaktadır. Fransa ve Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelen ülkelerde bu denetimin ağrılaşmış biçimi, idari vesayet olarak tanımlanmaktadır[69].

İdari vesayet denetimi, devletin birliğini ve genel yararının sağlanmasını öngördüğü kadar, yerinden yönetim kuruluşlarının korunmasını da öngörür. İdari vesayet diğer taraftan merkezle yerinden yönetim kuruluşları arasında bir bağ kurar. Bu bağ merkezi yönetim kuruluşlarında hiyerarşik denetimle sağlanırken, yerinden yönetim kuruluşlarında idari vesayet denilen hukuki bir araçla sağlanır[70].

---

[65] -TORTOP, agm, s. 12

[66] -Süleyman ARSLAN, Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Kalite Matbaası, Ankara, 1978, s. 57

[67] -Bedri GÜRSOY, Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme, Türk İdare Dergisi, Sayı:377, Aralık, 1987, s. 11

[68] -Süleyman ARSLAN, İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs1990, II. Kitap Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s. 506

[69] -ÜNLÜ, age, s. 63

[70] -ARSLAN, agm, s. 508

İdari vesayet; devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetimle ilgili eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak ta tanımlanabilir[71].

İdari vesayeti bu bilgiler altında şöyle tanımlayabiliriz; merkezi yönetimin, yerinden yönetim kurumları üzerindeki eylem ve işlemlerini yasayla öngörülen sınırlar içerisinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir.

İdari vesayet, birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği yani devletle ikinci derecedeki kamu tüzel kişilikleri yani yerel yönetimler arasındaki bir ilişki düzenidir. Bu ilişkiyi yasalar tayin ve tespit eder. Birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği ikinci derecedeki kamu tüzel kişiliklerine görev verir, kaynak tahsis ederse, görevlerin nasıl yapıldıklarına, kaynakların nasıl kullanıldıklarına bakmak isteyecektir[72].

İdari vesayet, yönetimin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip oldukları yetkidir[73]. Bu arada idari vesayetin mali bir kısım işlemleri de kapsadığını, dolayısıyla bu deyimin idari ve mali vesayet şeklinde anlaşılmasının daha uygun olacağını belirtmek gerekir[74].

İdari vesayetin özellikleri şöyle sıralanabilir[75];

-İdari vesayet, idari bir denetimdir. Bu nedenle ancak idari makamlar tarafından uygulanabilir.

-İdari vesayet, devletin genel yararını, devletin birliğini, kamu hizmetlerinde uyumu sağlamak ve korumak amacıyla konulmuştur.

-İdari vesayet, aynı zamanda bir denetim aracıdır.

-İdari vesayet, yanlış yapılan bir işi düzeltme anlamına gelir.

-İdari vesayet, merkez yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarına, yetkili makamlarla yaptığı bir denetimdir.

-İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.

Diğer özelliklerini de şöyle sıralayabiliriz[76].

-İdari vesayet, eylemlere dayalı yönetim sanatında daha iyiyi aramanın, bulmanın yollarından biridir.

-İdari vesayet, kaynakların etkin kullanılmalarını sağladığı kadar, yönetimin daha etkin bir yönetime kavuşmasını da mümkün kılar.

-İdari vesayet, yönetimin işlemlerinin yasalara uygun biçimde yapılmasını sağlayan bir ilişkiler manzumesidir.

-İdari vesayet, merkezi yönetimce izlenen politikalarla yerel yönetimler arasında uyum sağlar.

-İdari vesayet suiistimalsiz, sağlıklı bir yönetim kurmaya destek olur.

- İdari vesayet, hizmet standartlarını eşitlemeye yarayan bir yöntemdir.

İdari vesayet denetimiyle ya bir işlemin hukuka uygunluğu veya yasal denetimiyle o işlemin elverişliliği veya uygunluğu denetlenir. Elverişlilik veya ihtiyaca uygunluk denetiminde milli plan ve politikalara uygunluk denetimiyle verimlilik veya standartlara uygunluk denetimi yapılmaktadır.

İdari vesayeti, merkezi yönetim, ona bağlı organlar, onun yetki devrettiği kişiler uygulayacaklardır. Merkez teşkilatının yürütme organını oluşturan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yerel yönetimleri denetleme yetkisi vardır. Ancak bu yetki genelde yerel yönetimlerle ilgili bakanlıkların denetimi şeklinde yapılmaktadır. Ayrıca merkezi hükümetçe tayin edilmiş vali ve kaymakamlar vesayeti uygulayan başlıca kişi ve kurumlardır. T.B.M.M. adına mali denetimi yapan Sayıştay'da idari vesayeti uygulayan bir yargı organı sayılabilir[77]. Diğer yandan Danıştay, İçişleri Bakanı'ndan sonra yerel otoriteler üzerinde idari denetime yetkili olan en önemli organdır. Danıştay'ın görevleri arasında yerel otoritelerin işlemlerinin hukukiliğini tespit etmek görevi de vardır[78].

Sonuç olarak yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetiminin yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyecek, yerel teşebbüs gücünü ve potansiyelini kısıtlamayacak bir

---

[71] -Erdoğan YAVUZLAR, Belediyeler ve Merkezi Yönetim Kuruluşları Arasındaki Koordinasyon Meseleleri, Belediyelerimizin Hükümetten Beklentileri, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adeneur Vakfı, Ankara,1992, s. 20

[72] -GÜRSOY. agm. s. 6

[73] -TORTOP, Mahalli İdareler, age, s. 14

[74] -NADAROĞLU-KELEŞ, agm, s. 27

[75] -Bkz. ARSLAN, agm, s. 508-510

[76] -Bkz. GÜRSOY, agm, s.7

[77] -GÜRSOY, agm, s.13

[78] -ARSLAN, agm, s.531

nitelik taşıması temel ilke olmalıdır. Yerel yönetimlerin denetimlerinin öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulması, hizmete dönük tutulması, daha rasyonel hale getirilmesi, sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesi mutlaka sağlanmalıdır[79].

B- Özerklik Kavramı

Yerel yönetimlerin güçlü bir kamu yönetimi kuruluşu olmaları için her şeyin başında, yönetsel açıdan özerk kuruluşlar olmaları gerekmektedir. Yerinden yönetim sisteminin bir gereği olarak yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki hiç bir yerel yönetim kuruluşu tamamıyla mutlak ve sınırsız ölçülerde özerk değildir[80].

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiç bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır[81].

Bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır[82]. Muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmeninin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir. Özerklik, merkezi yönetimin ve bürokratik çatışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir[83]. Bir başka deyişle; bir yerel yönetim kuruluşu için özerklik; yasayla belirlenmiş yerel işlerin kendi imkanlarıyla ve bir devlet yönetim organının hiyerarşik otoritesine tabii olmaksızın diledikleri şekilde yürütülmeleri demektir[84].

Yerel özerkliğin iki yönü vardır[85]. Bunların ilki, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde, merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Burada asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi imkanlarıyla görebilmeleridir. İkincisi ise yerel yönetimlerin bölge halkıyla olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu, seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır.

Gerçek bir özerkliğin söz konusu olması ve yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için;

- Özerk bir kuruluşun kesin kararlar alması gereklidir.
- Yerel yönetim organları, merkezi yönetim organları karşısında bağımsız olmalıdır.
- Yerel yönetimler, parasal imkanlara sahip olmalıdır.

Ülkemizdeki yerel yönetimlerde özerklik anlayışına gelince; Türk yerel yönetimleri yönetsel açıdan özerk kuruluşlar değildir. Çünkü, Türk yerel yönetimlerinin işlemleri, kararları, organları, görevleri ve mali kaynakları üzerinde merkez yönetimin koyu vesayet yetkisi vardır. Bu yetkiler, onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme yollarıyla uygulanmaktadır. Türk yerel yönetimlerinin yönetsel özerkliğe sahip olmamasını ortaya çıkaran temel neden, Osmanlı İmparatorluğundan miras kalan, Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüş olan merkeziyetçi / bürokratik yönetim geleneğidir[86]. Ancak ülkemiz 1991'de 3723 Sayılı Yasayla Avrupa Yerel Özerklik Şartını onaylamıştır. Ancak bazı maddelere çekince de koymuştur [87].

III- YÖNETİMLERARASI İLİŞKİLERİN İÇERİĞİ VE ÖZELLİKLERİ

Yönetimlerarası ilişkiler, basit bir biçimde yönetimlerarası karşılıklı etkileşim arenası olarak tanımlanabilir[88]. ABD'de yönetimlerarası ilişkilerin anlamı, vatandaşlara hizmet sunmak için çeşitli yönetim kademesinin işbirliği, yol ve yöntemleridir[89]. İsveç'te merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki, gerekli bir görev ayırımı ve temel çıkar farklılığı olarak değerlendirilmemekte, tersine

---

[79]-ARSLAN, agm, s.542
[80]-ARSLAN, agm, s.534
[81]-KELEŞ, age, s.39
[82]-BECET, age, s.40
[83]-TORTOP, age, s.19
[84]-BECET, age, s. 32
[85]-KELEŞ, age, s.39
[86]-Selçuk YALÇINDAĞ, Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s. 9
[87]-KELEŞ, age, s. 42-44
[88]-ÜNLÜ,age, s. 5
[89]-ÜNLÜ,age, s. 38

vatandaşların hak ve çıkarlarını geliştirmeye yönelik ortak bir çaba, çeşitli biçimlerde sürekli bir işbirliği ve karşılıklı bağımlılık olarak nitelendirilmektedir.[90].

Devlet, toplum için gerekli tüm faaliyetleri sadece merkezi yönetim aracılığıyla yürütmez. Bu faaliyetlerin bazılarının yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi, geleneklerin yanı sıra siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı daha rasyoneldir. Bu durum yönetimlerarası ilişkilerin doğmasına neden olur. Üniter devletlerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ikili bir aşama vardır. İki taraf giriştikleri çeşitli faaliyetlerle birbirlerini etkilerler. Bu ilişkilerin rasyonel prensiplere göre düzenlenmesi, hukuki esaslara bağlanması ya da kurumlaştırılması gerekir. Aksi halde ekonomik açıdan kaynak israfı, siyasi açıdan yetki çatışması, idari açıdan ise toplumda huzursuzluk oluşturucak bir takım kargaşaların doğması kaçınılmaz olur[91].

Yönetimlerarası ilişkiler çok yönlüdür. Ancak yerel nitelikte olanlar uygulamada daha büyük bir önem kazanmaktadır. Yerel yönetimler faaliyet alanları içerisinde kendisine tanınan yetkilere dayanarak, bazı hukuki tasarruflara giriştiği zaman, merkezi yönetimle arasında hukuki ilişki doğar.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin görev ve kaynakların bölüşülmesi gibi iki yönü bulunmaktadır. Görev ve kaynakların bölüşümü, gelir ve gider bölüşümü şeklinde de ifade edilebilir. Türk Maliye Literatüründe merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında meydana gelen gider ve gelir bölüşümü olayı, 1940'lardan bu yana mali tevzin başlığı altında incelene gelmiştir. Eski bir sözcük olan tevzin'in bugünkü dildeki karşılığı denkleştirme ya da dengelemedir. Bu durumda mali tevzin, mali denkleştirme anlamına gelmektedir[92]. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşülmüş olması, bunların gerektirdiği mali araçların da paylaşılması gerekeceğini ortaya koyar.

Yönetimlerarası ilişkilerin bazı özellikleri şöyle sıralanabilir[93];

- Yeterince yapılanmamışlık,
- Düzenlemeye bağlılık ve süreklilik,
- Resmilik,
- Gayri resmilik,
- Siyasilik,
- Mali,
- Yönetim, vb. gibi.

A- Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkileri Belirleyen ve Etkileyen Faktörler

Ülkemizde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, görev ve yetki bölüşümü, Anayasa ilkeleri, sosyo-ekonomik sorunlar, demokratik değerlerin yerleşme düzeyi ve geleneksel yönetim anlayışı gibi faktörlerden etkilenmektedir[94].

Yerel yönetimler, merkezi yönetimlerden sonra yürütme yeteneği bulunan kuruluşlar olduğu için; merkezi yönetimler karşısında bağımsız ve kendi kendine yetebilen bazı fonksiyonlara sahip ve onun denetimine ekonomik ve siyasi etkisine açık yönetim birimleridir.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki durumu, uygulamada ya merkezi yönetimin temsilcisi, ya da merkezi yönetimin bir ortağı gibi kabul edilmektedir.

Temsilci veya temsilcilik modelinde yerel yönetimlerin, merkezi yönetim tarafından alınan kararları etkin bir şekilde yürütülmesini sağlaması esastır. Yerel yönetimlerin hizmetler ve kararlar konusunda çok az takdir yetkisi bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimleri bu modele uymaktadır. Bu tip ülkelerde aşırı bir merkeziyetçilik vardır. Söz konusu ülkelerde siyasi iktidar mücadelesinin odak noktasını merkezi yönetim oluşturur[95] yerel yönetimler ikinci derecede önemlidir. Bu özelliklere göre, ülkemizde de yerel yönetim sisteminin temsilcilik modeline daha yakın olduğu söylenebilir.

---

[90]-ÜNLÜ,age, s. 43
[91]-NADAROĞLU, age, s. 51
[92]-NADAROĞLU, age, s. 53
[93]-ÜNLÜ,age, s. 6-11
[94]-DPT, age, s. 30
[95]-ERYILMAZ, age, s.185

Ortaklık modelinde yerel hizmetlerle ilgili politikalar, genel hatlarıyla ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin de bu politikaları yorumlamak ve kaynakları kendilerine en uygun sonuçlar verecek alanlara aktarmakta önemli ölçüde takdir yetkisi vardır. Başka bir deyişle, yerel yönetimler bir çok kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimle işbirliği yapmaktadır[96].

Bunun yanında teoride yerel yönetimlerin daha geniş idari ve mali özerkliğe kavuşturulmaları savunulmaktadır. Teorik çalışmalar yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde olduğu halde, uygulamada bu ideal modele pek ulaşılamamaktadır. Bunun nedeni, siyasi tercihlerin merkezi yönetim lehine ağırlığını koymasıdır. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkan geçtiğinde, bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır. Siyasi faaliyetlerin yapısındaki güç mücadelesi, kazanma hırsı gibi faktörlerin merkezi yönetimin bu tür eğilimlerini güçlendirdiği bilinmektedir. Bunu engellemenin yolu; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sağlıklı hale getirmek ve yönetimler arasındaki görev-yetki bölüşümünün objektif esaslara göre belirlenmesinden geçmektedir.

Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde dikkate alınabilecek kriterleri ekonomik verimlilik, mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinlik olmak üzere belirlemek mümkündür.

Ekonomik verimlilik kriteri; kamu hizmetlerinin hangi yönetim birimi tarafından en düşük maliyetle üretilip, halka sunulabilecekse, o yönetim birimine verilmesini ifade eder.

Mali adalet kriteri; bölge halkının ödedikleri vergilerle kendilerine sunulan kamusal mal ve hizmetler arasında bir dengenin veya paralelliğin olmasını ifade eder.

Siyasi sorumluluk kriteri; hizmet yürüten yerel yönetim kurumlarının, hizmet talep eden halka karşı sorumluluk taşıması ve hizmeti halkın denetimine hazırlaması şeklinde özetlenebilir.

İdari etkinlik kriteri ise; bir hizmeti en etkin olarak hangi yönetim birimi yerine getirebilecekse, onun tarafından yürütülmesi esas alınan kriterdir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev yetki bölüşümünün, ülkemizde düzenli bir esasa dayandığını söylemek mümkün değildir.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşümü konusunda yasal olarak bir tek kriter benimsenmiştir. O da Anayasa'nın yerel yönetimler için belirlediği "Belde halkının yerel ortak ihtiyaçlarına ilişkin hizmetlerdir. Buna göre bir belde içinde yayılan yararlarla, yarı kamusal ve bölgesel bir nitelik gösteren bir hizmet söz konusu ise, bu yerel ortak ihtiyaç olarak kabul edilecek ve o beldenin yerel yönetim birimi tarafından yürütülmesi gerekecektir. Yerel yönetimlerin görevleri yasalarla düzenlenmiştir. Yerel yönetimler yasaların açıkca yapılmasına izin verdiği hizmetleri ve işleri yapabilirler. Yasaların saymadığı veya yasakladığı konularda hizmetle yükümlü değildirler.

B- Yönetimlerarası İlişkileri Düzenlemenin Nedenleri

Yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesini zorunlu hale getiren bazı nedenler vardır.

1- Kamu Düzeninin Korunması ve Yönetimlerarası Çekişmelerin Önlenmesi

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında önemli çatışma noktalarından birisi de görev-yetki çatışmasıdır. Hizmetlerin bölüşümü, yetkilerin de bölüşümünü gerektirmektedir. Oysa merkezi yönetim görevleri devredip, yetkileri elinde tutma eğilimindedir. Bu, bir ülkede merkezi yönetimin güçlü, yerel yönetimlerin zayıf kalmasına yol açar; bu da demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla yerleşmesini ve yaygınlaşmasını önler, kamu düzeninin bozulmasına neden olur[97].

Kamu düzeninin korunması merkezi yönetim-yerel yönetim arasında çekişmelerin önlenebilmesi için, görev ve sorumluluğunun açıkça belirtilmesi gereklidir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, yönetimler arasında görev ve yetkilerin bölüştürülmesi ilk anda sadece mali sonuçlar doğuran hukuki ve teknik bir konu gibi görülebilir. Oysa uygulamada yetki devredilmesinde sorunlarla karşılaşılır. Hiç bir kişi veya kurum önceleri kendisinde bulunan bir yetkinin başkasına devredilmesini istemez. Her ülkede görülen merkezi yönetimle yerel

---

[96]-DPT, age, s.31
[97]-ÜNLÜ, age, s.12

yönetimler arasındaki çekişmelerin temelinde yetkilerin tek elde toplanması, devredilememesi vardır. Çünkü yetki, siyasi iktidar için özellikle seçim dönemlerinde oyların maksimize edilebilmesinde etkili olan, potansiyel bir güçtür. Yetki; beşeri bir tutku olan iktidar olup hükmetmenin de bir ön şartıdır. Bu durumda oy endişesi olmasa dahi iktidar tutkusu bazılarınca, yetkilerin kendinde toplanmasını istemenin yeterli nedeni olabilir. Uygulamada siyasi iktidar, geleneksel olarak yerel yönetimlere ait konuları pratik nedenlerle kendi elinde tutmak eğilimindedir[98].

Bu arada hizmet ve ona bağlı olarak yetkilerin bölüştürülmesinde denge unsurunun çok önemli bir faktör olduğununda belirtilmesi gerekir. Merkezi yönetim çok güçlü ve yerel yönetimler zayıf olursa demokrasi inancı zayıflar, tersi bir durumda ise kamu düzeni bozulur ve yönetimde anarşiye neden olur. Fransız İdare Hukukçusu H. Barthelemy; merkeziyetçiliğin güçlü, adem-i merkeziyetçiliğin ise özgür bir ülke oluşturacağını ifade etmiştir. Uygulama özgürlüğe, yani adem-i merkeziyet anlayışına öncelik verme yönündedir.Denge ise teknolojideki gelişmelerin etkisiyle, çok önemli boyutlar kazanan bir kısım hizmetlerin giderek merkeze bağlanması yoluyla sağlanabilir.

2- Kaynak İsrafının ve Kaynak Sapmalarının Özellikle Göçlerin Önlenmesi Gereği

Yönetimlerarası ilişkilerin belirsiz olması yetki ve görevlerde ikiliğe, bu da kaynak israfına yol açar[99]. Hangi görevlerin kimler tarafından yapılacağı önceden belirlenmezse, kaynak israfına neden olabilir. Aynı kamu hizmetinin hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesinin yanında, yetkinin açıkça belirlenmemesi durumunda görevi, yönetim yapısının özelliği dolayısıyla daha fazla kaynak kullanma durumunda olan merkezi yönetim üstlenebilir. Bu da kaynak israfına yol açmanın değişik bir şeklidir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren nedenlerden biri de, kaynak sapmaları ve göçlerin önlenmesine ilişkindir.

Bazı hizmetlerin (yarı kamusal hizmetlerden eğitim ve sağlık gibi) yerine getirilmesinin gerektiği yerde değil, başka bir yerde, başka bir yönetim kademesince yerine getirilmesi, hizmetten yararlananlarla finanse edenleri farklılaştırırken, hizmetten yararlanmak amacıyla o yöreye göçü teşvik eder[100]. Diğer yandan çeşitli bölgelerde sunulan kamusal hizmetler arasındaki kalite farklılıkları, göçlere neden olabilir. Kaynak yönünden daha avantajlı durumda bulunan bölgeler, daha fazla harcama yapabilmek imkanına sahip olduklarından, kendi bölgelerinin sakinlerine daha kaliteli hizmeti sunabilmektedir. Bu durumda göç, sosyal açıdan doğal ve kaçınılmaz bir olgu haline gelmektedir. Bu yönetimlerarası ilişkilerin yeniden düzenlenmesine neden olabilmektedir.

3- Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu

Kamu gelirlerinin esas kaynağı *"Milli Gelir"*dir. Merkezi yönetim de, yerel yönetimler de yerine getirilmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için gerekli olan kaynağı, milli gelirden elde etmektedirler.

Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğunda bulunmaları, kaynak bölüşümünün düzenlenmesini hem yönetimler, hem de yükümlüleri yönünden zorunlu hale getirmektedir. İdari vesayet yoluyla merkezi yönetimin denetiminde bulunan yerel yönetimler, kendilerine yasayla yetki verilmedikçe doğrudan vergi alamazlar, kendilerine izin verilen sınırları aşarak kaynak oluşturamazlar. Sadece görevleriyle orantılı olarak milli gelirden pay alırlar.

Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğunda olan merkezi yönetimle yerel yönetimlerin, milli gelirden ayrılan kamusal fondan ne kadar payı bölüşecekleri konusunda teknik, sosyal, ekonomik, siyasi vb . gibi kompleks faktörlerin etkisinde bulunmaları, bu sorunu çözümsüz hale getirmiştir. Bu güne kadar bu konuda söylenen tek şey ***"bölüşüm adil olmalıdır, rasyonel olmalıdır"*** gibi yuvarlak sözlerdir. Her ülkede yaşanan merkezi yönetim, yerel yönetimler (belediyeler) sürtüşmesinin temelinde işte bu ekonomik sorun yatmaktadır. Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu, bu yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

---

[98]-BECET, age, s.41
[99]-ÜNLÜ, age, s.12
[100]-ÜNLÜ, age, s.13

4- Bölgelerarası Eşitsizliklerin Varlığı ve Giderilmesi

Bölgelerarası kültürel ve ekonomik eşitsizlikler büyüdüğü ölçüde yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesi güçleşmektedir. Örneğin, ülkelerin yüzölçümü büyüdüğü ölçüde,(doğal şartlar değiştikçe) bölgelerarası eşitsizlikler artmaktadır.

Ülkemizin batısıyla güney-doğusu arasındaki ekonomik ve kültürel potansiyel açısından büyük farklar vardır. Bölgelerarası farklılığı sadece bağış ve yardım politikalarıyla ortadan kaldırmak güçtür. Bu güçlük başlangıçta ekonomik, sosyal, geleneksel ve teknik bir takım nedenlerden doğmakta, çözümü aşamasında da siyasi faktörler devreye girerek durumu daha da güçleştirmektedir. Güçlü bir merkezi yönetim, izleyeceği kararlı bir ekonomi ve maliye politikasıyla, belirli bir sürede bölgelerarası eşitsizliği en az düzeye indirebilir.

Ülkeler bir bütündür ve devletler ülkelerin tümünden sorumludur. Yönetimler arasında yetki, görev ve gelir kaynaklarının bölüşümündeki dengesizlikler bölgeler arasında eşit olmayan gelişmelere ve fırsat eşitsizliklerine yol açar[101]. Coğrafi, tarihsel, siyasi vb. gibi faktörlerin neden olduğu bölgelerarası eşitsizliği gidermek için kaynakların bölüştürülmesinde hem yatay hem de dikey adaletin gerçekleştirilmesi gerektir. Bu da ancak gider ve gelir bölüşümünü kapsayan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin adil ve rasyonel olduğu genellikle kabul edilebilen esaslara göre düzenlenmesi suretiyle gerçekleştirilebilir.

5- Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetime Karşı Korunması

Merkezi yönetim yapısının güçlü olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin hakları, yetkileri, görevleri önceden ve kesinlikle belirlenmezse, merkezi yönetim keyfi tasarruflar sonucu yerel yönetimlere bir takım külfetler yükleyebilir, ya da yerel yönetimlerin bazı haklarını elde etmesine engel olabilir. Bu durumlara bazen ekonomik, fakat genellikle siyasi faktörler neden olur.

Siyasi iktidarlar yerel yönetimlerin başında farklı siyasal partilerin iktidar olması durumunda kendi aracılığıyla transfer edebilecek bir fonu bloke edebilir, transferini geciktirebilir, miktarında indirim yapabilir. Bunu önlemenin yolu, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri iyi bir biçimde düzenlemek ve de şartlarını çok iyi belirtmek kaydıyla, yerel yönetimleri merkezi yönetimlerin üstünlüğüne karşı koruyacak bazı önlemleri almak kaçınılmaz bir zorunluluktur.

6- Ekonomik ve Siyasal Düzenlerdeki Farklılıklar

Piyasa ekonomisi ile kamu ekonomisinin mantığı, felsefesi, hukuki yapısı ve organizasyonu birbirinden çok farklıdır. Ayrıca her iki ekonomik düzen, hem üniter, hem de federal bir siyasi sistemde gerçekleştirilmesi mümkündür. Kapitalist, üniter, sosyal üniter, kapitalist federal, sosyalist federal gibi farklı ekonomik ve siyasi düzene sahip farklı ülkelerde mali olan ve olmayan ilişkileri ortak bir hükme bağlamak oldukça zordur.

Sosyalist (kumanda) ekonomileri özelliği gereği esasta merkeziyetçidir. Adem-i merkeziyeti, demokratik merkeziyetle bağdaştığı ölçüde uygulayabilirler. Kapitalist (serbest) ekonomilerde ise hem merkeziyet, hem de adem-i merkeziyet uygulanabilir.

7- Geleneklerin Etkisi

Bir ülkenin geleneklerinin de yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesinden önemli bir rolü vardır. Geleneksel olarak bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi merkezi yönetimden bekleniyorsa, o hizmeti yerine getirme görevi yerel yönetimlere bırakılsa bile merkezi hükümetten beklenecektir.

8- Dışsallıklar Sorunu

Yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesi sadece üst ve alt kademeleri (merkezi yönetim ve yerel yönetimleri) ilgilendiren dikey karakterde bir sorun değildir. Aynı düzeydeki yerel yönetim birimleri arasında ve yatay seviyede bu ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetlerden bazılarının zarar veya yararları (dışsallığı) bazen kendi bölgelerinin dışına taşar. Bu durumda yönetimlerarası mali ilişkileri rasyonel esaslara göre düzenlemek gereklidir.

---

[101] -ÜNLÜ, age, s. 13

9-Giderlerin ve Gelirlerin Merkezileşmesi Eğilimi

Demokrasiler, bölgesel düzeyde de olsa kendi kendini yönetmeyi öngördüğü için, esasta adem-merkeziyetçilik önerir ve savunur. Oysa, gider ve gelirlerin giderek merkezileşme eğiliminde olduğu söylenebilir.

10-Yerel Yönetimler Maliyesinin Öneminin Azalması

Yerel yönetimler maliyesinin, kamu maliyesi içerisindeki önemi 1930'lardan bu yana giderek azalma eğilimi göstermiştir. Bunun yanında kamu maliyesi içerisinde devlet maliyesi olarak isimlendirilen merkezi yönetimin payı, yerel yönetimlere oranla nispî bir şekilde artmıştır.

Yönetimlerarası ilişkiler her ülkenin kendi özelliklerine, siyasi ve ekonomik yapılarına, geleneklerine ve anayasal düzeylerine göre farklı şekillerde düzenlenmektedir.

C- Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri

Merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında işbirliği yapma zorunluluğu vardır. Çünkü toplum yaşantısındaki köklü değişiklikler, teknolojik ve ekonomik gelişme, diğer itici ve çekici nedenler yerel hizmetlere olan talebi artırmıştır.

Yerel yönetimler kendi sınırlı imkanlarıyla bu hizmetlerin üstesinden gelebilecek durumda değildirler. Bu nedenle merkezi yönetimle yerel yönetimler, zorunlu olarak işbirliğine gitmek zorundadırlar. Bu amaçla merkezi yönetim; yerel yönetimlere koşullu bağışlar yoluyla fonlar transfer etmekte ve ayrıca kendi taşra örgütünün teknik ve işgücü imkanlarından gerektiğinde yerel yönetimlerin de yararlanmalarına imkan vermektedir. Örneğin, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hizmetleri için gerekli olan altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini giderek ya kendi görevleri arasında yer saymakta ya da işbirliği anlayışı içinde gerçekleştirmektedir.

Planlı kalkınmaya geçilmesiyle, makro düzeydeki planlarla, mikro düzeydeki planların uyumlaştırılması, kamu tüzel kişilerinin (merkezi ve yerel yönetimler) koordineli bir şekilde çalışmalarına ilişkin esaslar emredici bir biçimde yasal hale gelmekte bu durumda işbirliği kaçınılmaz olmaktadır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler yürütülen hizmetlere göre bir bütünün parçaları şeklinde örgütlenmelidir. Ayrıca günümüzde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin açık bir şekilde, bir mücadele konusu olarak değil, birbirini tamamlayan bir unsur olarak görülmesi gerekir. [102]

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yönetsel, siyasal ve mali bakımdan ilişkiler söz konusudur.

1- Yönetsel İlişkiler

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yönetsel ilişkiler geniş ölçüde siyasi bir nitelik taşır. Çok partili sistem yapısına bağlı olarak gelişen yönetsel ilişkiler, siyasi yaşam yönünden önemli sonuçların ortaya çıkmasına neden olur. Ülkemizde de yönetsel denetim ve gözetim, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı tutmak amacıyla kullanılmış ve siyasi bir içerik kazanmıştır[103].

Tüm ülkelerde merkezi yönetim, yerel yönetimlerin üzerindedir. Ancak aralarında bir ast-üst ilişkisi yoktur. Yine bütün ülkelerde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır[104].

Gerçekten sınırsız bir özerklik, devlet içinde kamu hizmetlerin görülmesinde birlik ve uyumu bozabilir. Bu birlik ve uyumun bozulmaması için, genel ekonomik ve toplumsal kalkınma amaçlarıyla, yerel çıkar ve ihtiyaçlar arasındaki uyumsuzlukları önlemek, yerel yönetimlere tanınmış yetkilerin ulusal çıkarları bozmasını engellemek, yerel yetkilerin sınırlarının aşılmamasını sağlamak, yasal görevlerin yerine getirilmemesini önlemek gibi amaçlarla, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde bir gözetim ve denetim uygular[105].

Ülkemizde merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleriyle, organları ve görevleri üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu yetki çeşitli kişi, organ, makam ve kuruluşlar

---

[102]-BECET, age, s.41
[103]-KELEŞ, age, s.308
[104]-ERYILMAZ, age, s.181-182
[105]-KELEŞ, age, s.309

tarafından kullanılmaktadır. (Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, İçişleri Bakanı, Vali, Kaymakam, Bucak Müdürleri, İl ve İlçe Yönetim Kurulları, Sayıştay ve Danıştay vb gibi). İdari vesayet denetimi, kaynak temin etme şeklinde olacağı gibi belirli konularda izin verme, yerel yönetimlerin kararlarını onama, standart koyma, yol gösterme şeklinde de yapılabilmektedir. Yasaların verdiği sınırlar çerçevesinde yapılan bu müdahaleler dışında görev ve yetkileri; özel yasalarında ayrıntılı olarak belirtilmiş olan yerel yönetimler, yetkilerini demokratik seçimle başa gelmiş organları aracılığıyla kullanırken yönetsel açıdan tamamen bağımsız olarak hareket etmektedirler[106].

İdari vesayet Anayasal bir kavramdır. Anayasa'da idari vesayet denetiminin amaçları şöyle sıralanmıştır.

- Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.

İdari vesayet denetiminin teorik ve yasal temeli, 1982 Anayasası'nın 123. maddesindeki ***"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür"*** şeklinde ifade edilen ***"İdarenin bütünlüğü"*** ilkesidir. İdari vesayet, üniter devlet sisteminde idarenin bütünlüğünü sağlamada önemli bir araç olarak görülmektedir.

Anayasa'da vesayet denetimi yalnızca hukuka uygunluk ilkesiyle sınırlandırılmamış, ona yerindelik unsuru da eklemiştir. Vesayet denetiminin amaçları içerisinde yer alan "toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkeleri hukuki denetimi değil, yerindelik denetimini zorunlu kılar. Toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ilkeleri belirsiz ve yoruma açık bir kavramdır. Bu tür objektif ve hukuki bir kritere bağlanmayan denetim ilkeleri keyfi tasarruflara her zaman neden olabilir. Bu nedenle idari vesayet denetiminin hukukilik ilkesiyle sınırlandırılması gerekir. Diğer yandan, idari vesayet denetimi yerel yönetimlerin özerkliğini etkisiz hale getirecek, yerel yöneticilerin girişimciliğini önleyecek, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek ve kamu hizmetlerini verimsizleştirecek tasarruflardan kaçınmak gerekir. Çünkü üniter devlet sistemi; idari vesayetle, özerklik ve demokrasi arasında iyi bir dengenin kurulmasını gerekli kılmaktadır.

Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi bize Fransa'dan gelmiştir. Uygulamada ise oradan daha merkeziyetçi bir yapıya bürünmüştür. İdari vesayet kavramı ülkemizde, 1970'li yıllarda büyük kentler yerel yönetimlerini kazanan siyasi partilerle, iktidarlar arasında tartışmalara yol açmıştır.

Yerel yönetimler üzerinde idari vesayetin azaltılması çabalarının başarısı; yerel topluluk bilincinin gelişmesine, yerel halkın, yaşadığı küçük topluluğun sorunlarına ilgi duymasına, yönetime katılma isteği beslemesine, katılma yollarının kendisine açık bulundurulmasına, kısaca yerel siyasi yaşamın canlılık kazanmasına bağlıdır[107].

2- Siyasal İlişkiler

Yerel yönetimleri düzenleyen, onların görevlerini tayin eden ve gelir kaynaklarını veren yasalar, sonuç itibarıyla siyasal nitelikte kararlardır. Siyasi iktidarların tercihleri, benimsedikleri ekonomik politikalar ve yerel yönetimlere bakış açıları, bu yönetimleri yakından ilgilendirir.

Genelde yerel yönetimler, özelde belediyeler siyasi kurumlardır. Siyasi iktidarı ele geçirmek isteyen siyasî partiler her konuda olduğu gibi kentleşme, yerleşme, kent yönetimi ve belediyecilik konularında da belirli görüşlere sahip olmak zorundadırlar. Bu konularla ilgili her siyasal partinin bir görüşü vardır. Siyasi partiler, kentleşme, yerleşme ve belediyecilik görüşlerine açıklık kazandırarak, bunları seçmenlerinin beğenisine sunmak zorundadırlar. Ancak siyasi partilerin politikayla partizanlığı birbirine karıştırmamaları gerekir. Örnek vermek gerekirse bir siyasi partinin gecekondu bölgelerine öncelik vermesi politika olarak değerlendirilebilirken, belirli bir siyasi partiye oy vermiş gecekondu bölgelerine hizmet götürülüp, ötekinin ihmal edilmesi partizanlık olarak adlandırılabilir.

Ülkemizde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki siyasal ilişkiler incelenirken, siyasi iktidarların değişik dönemlerde halka, iktidar partisine oy verme konusunda yaptıkları baskılar da belirtilmelidir. Bunun yanında yerel yönetimlere aktarılacak fonlarda, siyasi tercihlerin etkili olduğu bilinmektedir. Ayrıca yeni oluşturulan belediyeler daha çok kaynaklara ihtiyaç duydukları için siyasi iktidara daha fazla bağımlı hale gelmektedir.

---

[106] -Biltekin ÖZDEMİR, Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris,1991, s. 312

[107] -KELEŞ, age, s. 318

3- Mali İlişkiler

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü mali konular meydana getirmektedir. Yerel yönetimler kendilerine yasayla verilen görevleri yerine getirebilmek için mali kaynaklara sahip olmalıdır.

Kamu hizmetleriyle bunları karşılayacak kaynakların merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi ve bu konudaki düzenlemeler, iki yönetim arasındaki ilişkilerin mali yönünü oluşturmaktadır[108].

Merkezi yönetimler mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları çoğu zaman yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır. Örneğin, belediyelere fonlardan aktarılan gelirlerin objektiflikten uzaklaşarak, merkezi yönetimce belediyeler arasında ayırım yapılarak kullanılması, her zaman mümkündür ve merkezi yönetime yerel yönetimler karşısında bir üstünlük vermektedir[109]. Yerel yönetimlerle ilgili fonlar belirli bir esasa göre dağıtılırken dahi, siyasi tercihlerin etkili olduğu bilinmektedir. Merkezi yönetim fon kaynakları nedeniyle yerel yönetimlerin hizmet politikalarını da yönlendirebilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim, yerel yönetimlere çeşitli adlar altında genellikle koşullu bağış biçiminde yardımda bulunmaktadır. Bu yardımların verilmesinde ilgili merkezi yönetim kuruluşunun geniş takdir yetkisi bulunmaktadır[110]. Yerel yönetimler açısından kaynakların merkezi yönetimle paylaşılması ve bu paylaşımda merkezi yönetimin belirleyici olması, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir mali bağımlılık ilişkisi doğurmaktadır[111].

D- Hizmetlerin Merkezileşmesinin Nedenleri

Ancak özellikle XX. yy. ikinci yarısından itibaren bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerin görevleri arasından çıkıp, merkezi yönetimin görevleri arasında yer aldığı bir gerçektir. Bunun sonucu önceleri yerel yönetimlerin gördüğü bazı hizmetlerin merkezi yönetimin görevleri arasında yer almasına yol açmıştır. Aynı zamanda da toplum yaşantısında yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Aşağıda bunların nedenleri ve içeriği incelenmiştir.

1- Gelirlerin Merkezileşmesi

Üniter devletlerde masif randımanlı vergiler merkezi yönetimin elinde toplanmıştır. (Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, KDV, Gümrük Vergisi, Servet Vergileri vb . gibi) Bu vergilerdeki tasarruf hakkının merkezi yönetimlere bırakılması, hizmetlerin de bu yönetimlerce yerine getirilmesi sonucunu doğurmuştur. Gelirlerin merkezileşmesi, hizmetlerin de merkezileşmesine yol açmıştır.

2-Teknik ve Ulaşımdaki Gelişmeler

Teknikteki ve ulaşımdaki gelişmeler, bölgesel ayrılıklar, uzaklıklar kavramının değişmesine yol açmıştır. Yüzölçümü büyük olmayan ülkelerde ulaşımdaki değişim ve gelişim, bir anlamda ülkenin bütününü tek bir bölge seviyesine indirmiştir. Bunun sonucu olarak da yerel sayılabilen bazı hizmetler, merkezileşmiştir. Bu nedenle ülkenin doğusu veya batısında yaşayan halk eşit standartta, hizmet talep etmeye başlamıştır. Bu talepleri karşılayabilmek için merkezi yönetimler;

-Koşula bağlı bağışlar politikası aracılığıyla çeşitli yerel yönetimlerin eşit kalitede hizmet üretmelerine yardımcı olmalı,

-Küçük hizmet birimlerinin koordinasyonuna gitmek suretiyle çağın gereklerine uygun daha geniş hizmet birimleri kurma yoluna gitmeli veya, görevi bizzat kendisi devralmalıdır.

3- Göçlerin Neden Olduğu Değişiklikler

Ekonomik ve sosyal bir kısım nedenler dolayısıyla köylerden kentlere yoğun bir nüfus akımının varlığı XX. yy'ın ikinci yarısının temel toplumsal sorunlarından biridir. Çekici nedenlere bağlı olarak yaşanan göçleri alan bölgeler, yerel özelliklerini yitirmişler ve bir anlamda ulusal düzeye erişmişlerdir. İstanbul örneğinde olduğu gibi. Merkezi yönetimin ulusal düzeydeki hizmetleri üstlenmesi ise hizmet bölüşümünün ilk ve temel şartıdır.

---

[108]-ÖZDEMİR, agm, s. 316
[109]-ÜNLÜ, age, s.72
[110]-ÜNLÜ, age, s.75
[111]-ÜNLÜ, age, s.76

4- Hizmet Boyutunun Büyümesi

Teknolojik gelişmelere bağlı olarak hizmetlerin çok büyük boyutlara ulaşması, bunları merkezi yönetimlerin de tek başına karşılayamaz duruma gelmeleri, devreye uluslararası kuruluşların girmesine yol açmıştır. Gelişme bu yönde iken, çoğu yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi beklenmemelidir.

5- Yönetimin Rasyonel Esaslara Göre Düzenlenmesi Zorunluluğu

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin rasyonel yönetim ve işletme usullerine göre organize edilmesi gerekmektedir. Bazı hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yerel ihtiyaçlardan çok, ulusal ihtiyaçlar göz önünde tutulmalıdır. Örneğin, ülkemizde önceleri elektrik dağıtımından yerel yönetimler sorumlu iken, şimdi merkezi bir yönetim kuruluşu TEK sorumludur.

E- Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimlerin Ortaklaşa Gördüğü Hizmetler

Bazı kamu hizmetlerini merkezi yönetimle yerel yönetimler birlikte yerine getirmektedir. Bunlar kısaca şunlardır:

-Bayındırlık ve imar hizmetleriyle ilgili olan alt yapı yatırımları (anayol, köprü, baraj, liman vb. gibi) merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilirken, daha az maliyetli, basit yatırımların (kentçi yollar, küçük köprüler, vb. gibi) yapımı ve bakımı genellikle yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır.

-Sağlık hizmetlerinin merkezi yönetimin görevleri içinde yer aldığı ülkelerde dahi, yerel yönetimler kendi imkanları oranında belediye hastaneleri açmakta, salgın hastalıklarla mücadele çalışmalarına katılmakta, dispanser ve doğumevi gibi kuruluşlar meydana getirmeye çalışmaktadırlar.

-Eğitim ve kültür hizmetleri gibi yararının bölgesel olduğu kabul edilen hizmetler, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından ortaklaşa veya ayrı ayrı gerçekleştirilebilmektedir.

-Sosyal yardım hizmeti olarak kabul edilen fakir, kimsesiz, hasta ve işsizlere yardımlar merkezi yönetimin asıl görevi olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimler ise kendi bölgelerindeki fakir ve kimsesizlere imkanları oranında arızi yardımlar yapmakla yetinmektedirler.

-Çevre kirlenmesiyle ilgili hizmetlerden olan, kirlenmeyi engelleyecek önlemler alınması, çevre kirliliği nedenlerini ortadan kaldırmak, kirlenmeyi önleyecek vergi koymak vb. gibi konulardan merkezi yönetim sorumludur. Ancak sanayileşme, kentleşme vb. gibi çevre kirliliğine yol açan nedenlerin, sonuçta yerel yönetimleri de ilgilendirdiği bilinmektedir. O halde çevre sorunlarının çözümünde merkezi yönetime olduğu kadar, yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir[112].

F- Yönetimlerarası Hizmet ve Gelir Bölüşümü

Hizmet bölüşümü, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin açıklanmasıdır. Buradaki amaç kamu hizmetlerinin, vatandaşa en etkin ve yararlı götürülebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır[113]. Gelir bölüşümü, yönetimler arasında hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin belirli kurallara uygun olarak dağıtılması ve bölüştürülmesidir[114].Yerel kamu hizmetlerinin yerel bir kuruluş tarafından yerine getirilmesinin sayısız yararları vardır[115]. Ülkemizde belediyelere, yerel özellikteki görevleri veya hizmetleri yerine getirme görevi yasalarla verilmiştir. Ancak yapılacak kamu hizmetlerini gerçekleştirebilecek kadar kaynakların da sağlandığını söylemek güçtür. Anayasamızda belirtildiği gibi ***"görevlere orantılı gelir kaynaklarının"*** yerel yönetimlere bırakılması zorunludur. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gelir bölüşümünün ana kaynağı, milli gelir olduğundan, vergi kaynak ve gelirlerinin amaçlara uygun olarak bölüşülmesi, kaynakların en fazla yararı sağlama şeklinde kullanılmasına da yardımcı olabilir[116].

Yönetimlerarası ilişkileri, önce hizmet sonra da gelir bölüşümü yönlerinden incelemek zorunludur[117].

---

[112]-ÖNCEL, age, s.56
[113]-TORTOP, age, s.39
[114]-ÖNCEL,age, s.61
[115]-Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖRMEZ, age, s.48-61
[116]-Osman ZILLIOĞLU, Mahalli İdareler Maliyesi, AÖF Kamu Maliyesi 3. Fasikül, Ünite 19-26, Ankara, 1988, s. 257
[117]-NADAROĞLU, age, s.66

1-Yönetimlerarası Hizmet Bölüşümü

Hizmet bölüşümü, yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşamasıdır. Burada kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin de yerel yönetim kuruluşları tarafından görüleceğinin belirlenmesi esastır. Hizmet bölüşümü, görev bölüşümü veya gider bölüşümü deyimleriyle de açıklanmaktadır.

Yerel yönetimler genellikle bölgesel düzeydeki yarı kamusal hizmetleri gerçekleştirmektedir. Oysa XX. yy'ın ikinci yarısından itibaren bir kısım hizmetlerin giderek merkezileştiği görülmüştür. Bunun sonucu, öteden beri yerel yönetimler tarafından görülen bazı hizmetlerin merkezi yönetimin görevleri arasında yer almasına yol açmıştır. Buna karşılık yerel yönetimlerin toplum yaşantısındaki rolü ve önemi giderek artmaktadır. Ayrıca bazı kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetim işbirliğiyle gerçekleştirilmesi gibi tamamen yeni bir durum da ortaya çıkmıştır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümü hangi kriterler göz önünde bulundurularak yapılmalıdır? Burada kesin kriterler ortaya koymak çok güçtür. Ancak yönetimler arasında hizmet bölüşümü yapılırken göz önünde tutulması gereken kriterler şöyle özetlenebilir[118].

a- Hizmetin Yararının Yayıldığı Alan

Kamusal hizmetlerin yarar alanları birbirinden son derece farklıdır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından, yararı belirli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından görülmemesi gerekir. Anayasamızın 127. maddesine göre, hizmet yararının yayıldığı alan, bir belde içinde kalan hizmet söz konusu ise ortak yerel ihtiyaç olarak kabul edilecek ve beldenin yerel yönetimi tarafından yerine getirilecektir[119]. Çünkü bölge sakinlerinin tercihlerini yerel yönetimler kadar kavrayamayan merkezi yönetim hizmete de gerekli kaynağı ayırmayabilir. Bu nedenle çoğunlukla merkezi yönetim tam kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetler arz ederken, yerel yönetimler yarı kamusal veya finansmanı yararlanandan sağlanan özel mal ve hizmetler sunarlar. Bu nedenle de yerel yönetimlerin finansmanında, yararlanma ve hizmeti ödetme ilkesine dayanan harç, resim, ruhsatiyeyle fiyatlamanın önemi büyüktür[120].

b- Bölgesel Değerlendirilmiş Mallar

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin hemen hemen tamamına yakını, bölgesel düzeydeki değerlendirilmiş mallardır. Örnek vermek gerekirse, bataklık kurutarak sıtma hastalığının önlenmesindeki sağlık hizmetlerinin yararı bölgeseldir. Bunun gibi yararı bölgesel olan değerlendirilmiş malların üretiminin yerel yönetimlere bırakılması gerekir.

c-- Hizmet Talebinin Optimum Düzeyde Belirlenmesi

Bireylerin kamusal hizmetlere olan taleplerinin tercih sırasını ve miktarlarını oy mekanizması aracılığıyla belirtildiklerini savunan Tiebout hipotezi geçerli ise; yerel hizmetlere olan tercihlerin sırası ve miktarı yerel seçimlerde daha kesin belirlenebilir. Çünkü merkezi yönetim seçimlerinde siyasi, hatta ideolojik faktörlere öncelik tanıyan bireyler yerel seçimlerde ekonomik refahı etkileyecek özelliklere daha çok önem verirler. Bu nedenle yerel yönetimler, hizmet üretimini ekonomik refahı maksimize etmenin koşullarından biri olan tüketici tercihlerine göre ayarlamak imkanına kavuşurlar. Tiebout hipotezinin uygulamadaki ampirik bulguları gerçek durumu yansıtmadığı ispatlanmıştır.

d- Dışsallıkların Giderilmesi Sorunu

Kaynakların optimum etkinlikle kullanılmamasının nedeni, dışsallıkların varlığıdır. Yerel yönetimlerin de giriştikleri faaliyetler nedeniyle komşu alanların bir takım yararları veya zararları (dışsallıkları) paylaşmaları kaçınılmazdır. Bunu önlemenin yolu, dışsallıkları gidermesi gereken bir üst otoritenin (örneğin, metropoliten ya da merkezi yönetimin) olmasıdır[121].

---

[118]-NADAROĞLU, age, s.67-69
[119]-ÜNLÜ, age, s.59
[120]-ÖNCEL, age, s.59
[121]-ÖNCEL, age, s.42-47

e- Azalan Randımanlar Yasasının Etkisi

Her ülkede bir değil, birden çok yerel yönetim birimi vardır. Bunların her birinin faaliyet alanlarının genişliği birbirinden çok farklıdır. Bölgesel düzeydeki hizmetlerin hangi yerel yönetim birimine bırakılacağı belirlenirken, ekonomideki ***azalan randımanlar yasasının*** etkisini de göz önünde bulundurmak gerekir. Hizmet bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğüyle hizmet ünitesinin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkileri iyi değerlendirmek gerekir. Diğer bir kriter olarak ta etkinlik kriterini sayabiliriz. Bu kritere göre hizmetin onu etkin görecek yönetime bırakılması gerekmektedir. Bazı hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yapılması durumunda etkinlik sağlanabilir. Örneğin, şehirlerarası yolların yapımı gibi. Ancak bazı durumlarda da (insanların toplu olarak yerleştikleri bölgelerin ortak sorunların çözümünde) yerel yönetimler daha etkindir. Örneğin kanalizasyon yapımı vb. gibi.

2- Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü

Dar anlamdaki gelir bölüşümü, gördükleri hizmetlere göre yönetimler arasında eşitsizliği gidermek yani kaynak yönünden yetersiz olanlarla mali imkanları iyi olan yönetimler arasında denge sağlamak için yapılan dengeleyici ödemelerdir. Burada sadece gelir açısından zayıf olan yönetimlere denge sağlayıcı yardım söz konusudur. Geniş anlamda gelir bölüşümü ise denge sağlayıcı işlemler yanında, vergi kaynak ve gelirlerinin de bu amaca uygun olarak bölüşülmesidir[122].

a- Gelir Bölüşümünün Nedenleri

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü sorununun rasyonel ve adil olarak çözümlenmesi, yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmelerinin vazgeçilmez temel mali koşuludur. Yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmet üreten birimler olduklarından, görevlerini yerine getirebilmeleri, hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek, mali kaynaklara yani gelire sahip olmalarına bağlıdır. Bu nedenle gelirle gider arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Gelirlerin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşülmesi zorunludur.

Gelir kaynaklarının tümünü tasarruf edebilme yetkisini elinde bulunduran merkezi yönetimin yerel yönetimlere hangi yöntemlerle gelir transfer edeceğinin önceden belirlenmesi gerekir. Ayrıca coğrafi, tarihi vb. gibi nedenlerden dolayı oluşan bu gibi farklılıklar, gelirin hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak seviyede olmaması, bölgelerarası gelir farklılıkları dikkate alınarak gelir bölüşümü politikası izlemek gereklidir. Ancak devletin, yerel yönetimler arasında mali kaynaklar bakımında denkliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin nüfus, ekonomik gelişme, coğrafi ve tarihi nedenlerle oluşan bölgesel farklılığı ortadan kaldırmak için izleyeceği politikalarda; devletin mali yükümlülüklerde eşitliği kontrol etme rolü büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimler özerklik (mali özerklik) gerekçesine dayanarak bölge halkından gelir temin ederken, vatandaşlar arasında büyük eşitsizlikler ortaya çıkabilmektedir. İşte bu gibi durumlarda devletin bunu önleyici[123] yollara başvurması gerekmektedir.

Gerçekten yerel yönetimlere bırakılan mali kaynaklar (vergi, resim ve harçlar) genellikle dar tabanlı ve esneklikten yoksun kaynaklardır. Yerel yönetimlerin bunlar üzerinde bazı tasarruflarda bulunabilmeleri, genellikle çok güçtür. Çünkü idari vesayet makamları, bazen kamu düzenini sağlamak gerekçesiyle, bazen de çeşitli siyasi baskılar nedeniyle yerel yönetimlerin bu alandaki tasarruflarını engellemektedir. Aynı durum borçlanma içinde geçerlidir.(Yerel yönetimlerin diğer bir gelir kaynağı olan borçlanmada ise, borçlanma tavanı ve koşullarına sınırlama getirmenin yanında, borçlanma genellikle idari vesayet makamının önceden iznine bağlanmıştır.)

b- Gelir Bölüşümü İlkeleri

Gelir bölüşümü ilkeleri veya yöntemleri içerisinde en çok kabul göreni; ***"kamu gelirlerinin hepsi merkezi yönetim tarafından toplanmalı, sonra da yerel yönetimlere bu toplanan fonlardan belirli kriterlere göre pay verilmelidir"*** şeklindedir. Yerel yönetimleri, merkezi yönetimin topladığı paraları harcamaya yarayan bir organ ve merkezi yönetimin sübjektif değer yargılarına bağlı keyfi

---

[122]-ÖNCEL, age, s.61
[123]-BECET, age, s.40

tasarruflarının esiri yapan bu görüş yerine, yerel yönetimleri otonom kaynaklarla donatılmış, mali özerk bir kuruluş ve genel vergi tabanından pay alan bir kuruluş haline getirecek bir yöntem uygulanmalıdır.

Vergi tabanının bölüşülmesi de bu sorunu çözemezse, merkezi yönetimin yerel yönetime fonlar sağlanması için başka yöntemler aranacak ve bulunacaktır. Önemli olan bu konudaki düzenlemelerin rasyonel esaslara dayanması ve bilimsel gerçeklere uygun düşmesidir. Bu arada belirtmek gerekir ki; vergi tabanının paylaşılması, iyi düzenlendiği taktirde kaynakların optimum etkinlikle kullanılması amacına da yardımcı olabilir.

(1)- Vergi Yapısının Toplum Tercihlerine Uyarlanması

Vergilerden en yüksek hasılatın sağlanabilmesi için yönetimle yükümlü arasında karşılıklı güvene dayanan bir işbirliğinin gerçekleştirilmesi gereklidir. Vergi yükümlüsünün vergi ödeme bilincine eriştirilmesi, vergi ödemeden duyduğu hoşnutsuzluğun en aza indirilmesi gerekir. Yerel yönetimler, yerel karakterli vergileri, yükümlülerin isteklerine uydurabildiklerinden vergi direncini kırabilmede, merkezi yönetime oranla daha avantajlı durumdadırlar[124]. Ancak uygulamada bu imkanın vergileme alanına intikal ettirilebilmesi, çoğu kez hukuki bazı engellerle (Anayasa, yasalar vb. gibi) karşılaşmaktadır.

Uygulamada, vergilerin merkezi yönetim tarafından tahsil edilmesi, yerel yönetimlerin ise resim, harç, ruhsatiye gibi hizmete bağlı gelirler elde etmesi devam etmektedir.

(2)- Yönetim Etkinliğinin Sağlanması

Vergilemede yönetim etkinliği; bir verginin tarh ve tahsili için gerekli olan kaynakların en az kullanımını ifade eder. Bazı vergiler merkezi yönetime göre yerel yönetimler tarafından daha etkin bir biçimde tarh ve tahsil edilebilir. Bunu gerçekleştirmenin koşulu; vergi tabanının, vergilemeyi yürüten yetkili otoritenin nüfuz bölgesi içerisinde bulunmasıdır. Belirli bir bölgede bulunan bina ve arazilerin emlak vergileri en etkin şekilde yerel yönetimlerce yönetilir. Yerel yönetimler bu durumda kendi bölgesinde kontrol fonksiyonunu rahatça yerine getirebilir. İşte bu nedenle emlak vergileri ülkemizde ve bir çok ülkede yerel yönetimler (belediyeler) tarafından tarh ve tahsil edilmektedir.

(3)- Yönetimlerarası Adil Gelir Bölüşümü

Kamu hizmetlerini gerçekleştirmeden sorumlu bulunan yönetim birimlerinin, (merkezi yönetim-yerel yönetim) yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmada kullanacakları vergi kapasitelerinin orantılı olup, olmadığı yönetimlerarası gelirin adil bölüşülüp, bölüşülmediğinin göstergesidir. Vergi kapasiteleri orantısız olursa, yönetim birimlerinden birisi diğerine göre düşük hizmet sunmak veya bölgesindeki mali yükü artırmak zorunda kalabilir. Vergi yüklerinin bölgeler arasında eşit dağılmayışı, adaletsizliği meydana çıkarıp, kaynakların ekonomik olmayan bir şekilde yerleşmesine yol açabilir[125].

(4)- Geleneksel, Tarihsel ve Kurumsal Faktörler

Kimi ülkelerde yerleşmiş ve kökleşmiş bir yerel yönetim geleneği vardır. Örneğin; Almanya'da bölgesel kuruluşlar devlet ortaya çıkmadan vardır[126]. İngiltere'de yerel yönetimlerin tarihi Township'lerin VII. yy'da kilise tarafından benimsenip, ruhani örgütün bir ünitesi olarak kabul edildikleri tarihe kadar inmektedir. Bu kuruluşların vergi kaynakları da bulunmaktadır. Bu ülkelerdeki yerel yönetimler, çok eskiden beri tarh ve tahsil ede geldikleri vergileri, bazı değişikliklere uğramakla birlikte, geleneklerin ve tarihsel faktörlerin etkisiyle günümüzde de yürütmektedirler.

c- Yönetimlerarası Gelir Bölüşümünü Etkileyen Faktörler

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünün belirli ve kesin kurallara bağlanmış, çoğunlukla benimsenip bir çok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı ve devamlı standart bir şekli bugün mevcut değildir.

---

[124]-ZILLIOĞLU, age, s.257
[125]-ZILLIOĞLU, age, s.256
[126]-ZILLIOĞLU, age, s.258

(1)- Devlet Yapısındaki Farklılıklar

Gelir bölüşümünü, üniter bir devletle federal bir devlette aynı esaslara göre düzenlemek imkansızdır. Devlet tipine bağlı olarak, gelirden pay alacak birimler sayısal yönden farklı olacaktır. Devlet yapılarına göre de bazı vergilerle ilgili yetkilere sahip olma, bu ülkeler için farklı yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

(2)- Milli Gelir Düzeyindeki Farklılıklar

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılacak gelirin kaynağını oluşturan milli gelir düzeyinin ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre büyük farklılıklar göstermektedir. Bu yönetimler arasında gelir bölüşümünü etkilemektedir.

(3)- Merkeziyetçilikle Ademi Merkeziyetçiliğin Neden Olduğu Farklılıklar

Merkeziyetçiliğin hakim olduğu ülkelerde, gelirler de merkezileşmiştir. Bu ülkelerde gelir bölüşümü, toplanan gelirler üzerinden değişik yöntemlerle pay verilmesiyle, bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayandırılmıştır. Yönetsel açıdan güçlü bir adem-i merkeziyet geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise bu geleneğin oluşturduğu etki nedeniyle yerel yönetimler, yeterli gelir kaynaklarına sahip olabilmektedir.

d- Gelir Bölüşümünde Kullanılan Yöntemler

Yerel yönetimlerle merkezi yönetimlerin gelir bölüşümün de kullandıkları mali kaynakları bazı teknik ayrıcalıklar, devlet türleri ve bazı ulusal özellikler bir yana bırakılırsa, günümüzdeki yerel yönetimler gelirlerini; vergiler yolu ve vergi dışında gelir sağlama yöntemleriyle elde etmektedirler.

(1)- Vergiler Yoluyla Gelir Sağlama Yöntemleri

Yerel yönetimlerin vergiler yoluyla gelir sağlama yöntemleri oldukça karışıktır. Bununla beraber bu yöntemlerin vergiler yoluyla gelirlerini hangi yöntemlerle sağladıkları sorununun incelenmesinde, şöyle bir ayırıma gidilmesi mümkündür.

(a)- Bağımsız Vergileme Yetkisi Veren Yöntem

Bağımsız veya sınırsız vergileme yetkisi veren bu yöntem, yerel yönetimlerin kısıtlamaya ve sınırlamaya tutulmaksızın tam bir vergileme yetkisine sahip olmasını öngörmektedir. Bu yolla yerel yönetimler, gelir kaynaklarına tam olarak sahip çıkabilmektedirler. Ayrıca bu sistemde yerel yönetim meclislerinin ve karar organının sorumluluğu artmaktadır.

Bu yöntem ABD ve İsviçre'de önceden getirilmiş yasal sınırlamalar ve kısıtlamalarla uygulanmaktadır. Ancak yerel yönetimlere diledikleri şekilde vergi alabilme yetkisi verilse dahi siyasi, ekonomik ve bazı teknik nedenlerden dolayı üst yönetimin önceden bazı objektif kriterler koyması ve bazı kısıtlamalar getirmesi kaçınılmazdır[127].

Bu sistemin sakıncalarını, "her yönetim birimi kendi yönünden aynı vergi kaynağını aşırı ölçüde zorlayabileceğinden kaynağın kuruması, vergi direncinin doğması, çifte vergilemeye neden olunması, her yönetim tarafından işlem yapılması nedeniyle vergi yönetiminin maliyetinin artması, bölgeler arasında vergilendirilecek kaynakların farklı olması durumunda bazı bölgelerin ağır vergi yüküyle karşılaşacak olması" şeklinde sıralayabiliriz.

(b)- Vergi Kaynaklarının Ayrılması Yöntemi

H. Ritsch'in ***"ayırma sistemi"*** adını verdiği bu yöntemin esası, çeşitli vergilerin yönetimler arasında paylaştırılması ve bazı vergilerin merkezi yönetime, bazılarının da yerel yönetimlere bırakılmasıdır[128]. Bu sistemde vergi kaynakları, yönetimler arasında; ilgili yönetim tek vergi otoritesi olacak şekilde bölüşülmektedir[129].

---

[127]-NADAROĞLU, age, s.82
[128]-NADAROĞLU, age, s.83
[129]-ZILLIOĞLU, age, s.258

Vergi kaynaklarının ayrılması (paylaştırılması) yönteminde mali ve sosyal karakterli bazı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu sistemin bazı olumlu yönleri de bulunmaktadır [130].

Vergi kaynaklarının paylaştırılması yöntemiyle yerel yönetimlere bırakılan vergilerin başında Emlak Vergisi gelmektedir. Buna bazı ülkelerdeki İkamet Vergisi, Meslek Vergisi ve bazı yerel satış vergilerini de eklemek gerekir[131].

(c)- Gelirlerden Pay Verme Yöntemi

Bu yöntem, merkezi yönetim vergilerinin bazılarından, değişik yöntemlerle yerel yönetimlere pay verilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Fransızların "ortak fonlar" adını verdikleri bu yöntemde vergiler, tek bir yönetim tarafından tarh ve tahsil olunmakta, sonra da bazı vergilerin toplam hasılası üzerinden, diğer yönetimlere belirli kriterlere göre pay verilmektedir[132]. Bir başka deyişle merkezi yönetim tarafından toplanan verginin bir bölümünün, yerel yönetimler arasında toplam vergi gelirlerine katkıları oranında dağıtımının yapılmasıdır[133]. Bu yöntemdeki ana kural vergilerin önce merkezi yönetim tarafından toplanması, sonrada hangi yöntemlere hangi vergiler üzerinden ve hangi kriterlere göre pay verilecekse öngörülen bu esaslar üzerinden paylaştırmanın yapılmasıdır. Paylaşma tahsil yeri esasına göre olduğundan, bir bölgeden tahsil edilen gelirler, o bölge yerel yönetimleri tarafından kullanılmaktadır.

Bu yöntemin çifte vergilemeyi önlemesi, yerel yönetimlerin kendi başlarına değerlendiremeyecekleri düzenli gelir kaynaklarından yararlanma imkanı bulmaları, yönteminin avantajlarıdır, sakıncaları ise; yerel yönetimlerin gelir kaynağı bakımından merkezi yönetime bağlı kalmaları, belirli ölçüde mali özerkliklerini zedelemekte veya yitirilmesine yol açmaktadır.

(d)- Ek Oran Yöntemi

Bu yöntem, merkezi yönetimler tarafından tahsil edilen bazı vergilerin oranlarına yerel yönetimler için ilave bir vergi oranının eklenmesidir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler adına tahsil ettiği bu ek vergileri daha sonra ilgili yerlere vermektedir. [134] Yerel yönetimlere kolayca gelir sağlanmasının dışında hiç bir avantaja sahip olmayan bu yöntemin modern vergicilik ilkeleriyle bağdaştırılması mümkün değildir. Ek oran yöntemi veya munzam kesir ve munzam vergi yoluyla yerel yönetimlere gelir sağlanması, günümüzde önemini yitirmiş bir yöntemdir.

(e)- Toplayıp Paylaştırma Yöntemi

Pay esasına dayanan bu yöntemde vergilerin tahsili üst seviyedeki yönetimler tarafından yapılarak önceden belirlenen kriterlere göre alt düzeydeki yönetimlere paylaştırılmaktadır. Ülkemizde, 1972 yılında Emlak Vergisi uygulamasıyla ortaya çıkmıştır. O tarihe kadar İl Özel İdareleri tarafından tahsil edilen Bina ve Arazi Vergileri, Emlak Vergisi adını alarak bir merkezi yönetim vergisi haline dönüştürülmüştür. Vergi hasılatının % 80'i yerel yönetimlere, (% 45'i Belediyeye, %35'i İl Özel İdarelerine) % 20'si de merkezi yönetime, tarh ve tahsil gideri karşılığı olarak bırakılmıştır. Bu uygulama 1986'da Emlak Vergisinin Belediyelere bırakılmasıyla son bulmuştur.

(f)- Mali Yardımlar ve Bağışlar Yöntemi

Yerel yönetimlerin kamu hizmetleri için yapacağı harcamalara geliri yetmiyorsa, merkezi yönetimin aradaki farkı kapatacak bir yardım ve bağış sistemi gerçekleştirmesi gerekir. Merkezi yönetim bunu sağlayabilmek için, yerel yönetimlere genel bütçeden bir pay transfer etmektedir.

Bağış, karşılıksız olarak yapılan gelir transferleridir. Bağışlar, genelde üst kademeden alt kademeye doğrudur. Bağışın geri verilmesi söz konusu olmadığından, kesin bir finansman sağlama yöntemidir.

Merkezi yönetimin, kamusal fonların oluşmasına yardımcı olan yerel yönetimlere bu fonların bir kısmını geri vermesi gerekir. Bağış, bu davranışı gerçekleştirmenin sadece teknik bir yöntemidir. Bağış, merkezi yönetimin elinde bölgeler arasındaki mali eşitsizliği düzeltmenin en etkin aracıdır.

---

[130]-NADAROĞLU, age, s.84
[131]-NADAROĞLU, age, s.84-85
[132]-NADAROĞLU, age, s.87
[133]-ZILLIOĞLU, age, s.259
[134]-ZILLIOĞLU, age, s.259

Bağışlar yoluyla gelir elde etmenin üç nedeni vardır[135].

-"Mali karakterli olan yerel yönetimlerin gelirlerinin giderlerini karşılayamaması,

-Sosyo-ekonomik karakterli olan; bölgelerarası mali güç farklılığının giderilmesi,

-Ekonomik karakterli olan, dışsallık yayan bazı hizmetlerin belirli bir seviyede gerçekleştirilmesinin merkezi yönetim tarafından desteklenmesi"dir.

Bağışlar koşula bağlı ve koşulsuz bağışlar olmak üzere ikiye ayrılır.

i- Koşula Bağlı Bağışlar

Koşula bağlı bağışın amacı, devletin bağışta bulunulan yerel yönetimin, belirli bir görevi, istenilen düzeyde gerçekleştirecek mali güce kavuşturulmasıdır. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin mali gücünün yetersizliği nedeniyle gerçekleştiremediği kamu hizmetlerini yapabilmesi için merkezi yönetimin fon aktarmasıdır.

Şartlı, fonksiyonel, amaca bağlı, açık ve kesin bağışlar adını alan bu tür mali transferlerin ülkemizdeki karşılığı sübvansiyonlar veya devlet yardımlarıdır.

Koşula bağlı bağışlar yoluyla gelir elde edilmesinin bir kısım yararları ve sakıncaları vardır[136]

ii- Koşulsuz Bağışlar

Hizmetin türünü ve düzeyini önceden belirlemeden yapılan bağışlara koşulsuz veya blok bağışlar ya da götürü hibeler gibi adlar verilmektedir[137].

Koşulsuz bağışlar, genellikle belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için verilmezler. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali kapasite farklılığı bulunduğundan, merkezi yönetimin yerel yönetimlere yardımı esastır. Bu bağışlarla bölgeler arasındaki mali kapasite dengesizlikleri giderilmeye çalışılır. Bu tür bağışları yerel yönetimler istediği gibi kullanmakta serbest olduğundan mali özerkliğe gölge düşürmez. Bu nedenle koşulsuz bağış tercih edilir.

(2)- Vergi Dışında Gelir Sağlama Yöntemleri

Şerefiyeler, harçlar, katılım payları, ticari ve sınai işletmelerin ürünlerinin satışından sağlanan gelirler (fiyatlama yöntemi), borçlanma ve emlak gelirleri,yerel yönetimlere ait KİT'lerden elde edilen gelirler, para cezaları, yönetimlerarası gelir bölüşümün de vergi dışında gelir sağlama yöntemleridir. Bu yöntemler iyi uygulanabildikleri taktirde yerel yönetimlerin finansmanında önemli bir yere sahip olabilirler.

(a)- Şerefiyeler

Teorideki önemine göre, uygulamada önemli bir gelir kaynağı olmayan şerefiye, aslında bir tür değer artışı vergisidir. Şerefiye, kamu tüzel kişilerinin (merkezi yönetim-yerel yönetim) bir bayındırlık hizmeti nedeniyle bu hizmetten yararlanan kişilerden, yararlanma dereceleriyle orantılı olarak alınan bir mükellefiyet biçimidir[138].

Şerefiye, kamu tüzel kişilerinin özellikle belediyelerin gerçekleştirdikleri bayındırlık ve altyapı hizmetleriyle imar faaliyetlerinden dolayı bazı kişilerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesidir.

Şerefiye uygulamasında, değer artışı ortaya çıkan (sadece bayındırlık ve imar faaliyetleri neticesinde) kişilerin bu artış miktarı kadar, yapılan harcamalara katılmaları öngörülmekte ve bu amaçla salınan yükümlülüğün yerine getirilmesinde zorunluluk bulunmaktadır.

Şerefiye günümüzde yerel yönetimler için önemini kaybetmiş bir gelir kaynağıdır. Ayrıca uygulamada bir çok güçlüğü de vardır[139]. Ancak vergi sisteminin bütününde yapılacak düzenlemelerle bu güçlükler ortadan kaldırılabilir ve özellikle imar faaliyetlerinin yoğun olduğu kentlerin belediyeleri önemli bir gelir kaynağına kavuşturulabilir.

---

[135]-NADAROĞLU, age, s. 92

[136]-NADAROĞLU, age, s.93-94

[137]-Bkz. NADAROĞLU, age, s.94

[138]-Özhan ULUATAM, Kamu Maliyesi, Teori Yayınları, Ankara, 1988, s.159

[139]-NADAROĞLU, age, s.97

(b)- Harçlar

Harç; kamu hizmetlerinden yararlanan kişilerin bu hizmetlerden elde ettiği özel yararlar karşılığında ödedikleri paralardır[140]. Harç, bir tür kamusal fiyattır. Çünkü, kamu tüzel kişilerinin sunduğu olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal hizmetlerinden yararlananların ödedikleri bedeli ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin yaptığı kamu hizmetlerinin çoğu bölgesel özellikte olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal mallar (çöp toplama, kanalizasyon vb. gibi) kategorisinde yer almaktadır. Bu hizmetlerin bir bedel karşılığında (harçlarla) halka sunulmaları gereklidir. Harçlar, iyi düzenlenip etkin bir biçimde uygulanabildikleri taktirde yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağı olabilirler.

(c)- Emlak Gelirleri

Kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerin de merkezi yönetim gibi bir takım bina ve arazi türünden gayri menkulleri vardır. Bu emlakların gerek satılması, gerekse kiraya verilmesi, yerel yönetimlere gelir imkanı sağlamaktadır. Ancak vergi dışındaki diğer gelir kaynakları gibi, emlak gelirlerinin de yerel yönetimler gelirleri içerisindeki payı önemsenmeyecek kadar küçüktür. Yani emlak gelirleri yerel yönetimler için devamlı ve sağlam kaynaklar olmaktan uzaktır[141].

(d)- Harcamalara Katılım Payları Yöntemi

Harcamalara katılım payları, yol ve kanalizasyon gibi altyapı tesislerinin gerçekleştirilmesi sırasında bu tesislerden yararlanacak olanlardan alınan, harcama karşılığını ifade eder[142]. Şerefiyeye benzemesine rağmen, ondan farklı olan harcamaları finanse edebilmek için mali amaçla alınmaktadır. Buradaki amaç, altyapı tesislerinden yararlanacakların kısmen de olsa bunların finansmanına katılmaları sağlamaktır. Harcamalara katılım payları yöntemi, iyi düzenlenebilirse yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin finansman probleminin çözümüne önemli katkılarda bulunabilir[143].

(e)- Fiyatlama Yöntemi

Fiyatlama, kamu tüzel kişilerinin ticari ve sınai faaliyetlerinin ürünlerini, tüketicilere bir bedel karşılığında sunmaları sonucu sağladıkları geliri ifade eden bir deyimdir. Kamu tüzel kişiliğinin yaptığı fiyatlamada sosyal yarar amacı göz önünde tutulur. Örneğin; belediye hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı bir bedeldir (fiyattır). Ancak belediyeler özel yararın yanında, sosyal yararda göz önünde tutmak durumundadır. Yerel yönetimlerin ürettikleri hizmetlerin fiyat karşılığında sunulması gerektiğini savunan görüşler de mevcuttur[144]. Fiyatlama yöntemiyle kaynak israfının önlenmesi, adaletin sağlanması, ekonomik etkinliğin sağlanması ve gelir elde edilmeside mümkündür.

(f)- Borçlanma Yöntemi

Yerel yönetimler de diğer kamu tüzel kişilikleri gibi gerektiğinde borçlanabilirler. Yerel yönetimlerdeki gelir-gider dengesizliği borçlanma ihtiyacını artırmıştır.

Borçlanma, normal kamu gelirlerinin, kamu hizmetlerini karşılayamadığı durumlarda başvurulan ve kamu yükünün zaman içerisinde geleceğe dönük olarak dağıtılmasını sağlayan bir finansman yöntemidir. Gelecek nesilleri yükümlülük altında bırakan borçlanmaya hangi amaç için başvuruldu ise sadece o amaçla kullanılması gerekir. Borçlanmayla elde edilen kaynaklar su, elektrik, havagazı, yol, okul, köprü, hastane, gibi yatırımlarda kullanılmaktadır.

Yerel yönetimler, hemen hiç bir ülkede borçlanma konusunda bağımsız değildirler. Ülkenin bütününün asıl sorumlusu olan merkezi yönetim, yerel yönetimlerin borçlanmasını idari vesayet makamının önceden izin vermesi şartına bağladığı gibi ayrıca bir çok kısıtlamalar da getirmiştir[145]. Oysa yerel yönetimler merkezi yönetim gibi zorunlu borçlanmaya başvuramaz. Sadece kendilerine borç vermeye razı olanların varlığı halinde gönüllü borçlanma şeklinde borç elde edebilirler. Bunun yanında yerel yönetimlerin borçlanmalarının engellenmeleri siyasi nedenle de olabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin yapmakla yükümlü olduğu kamu hizmetini gerçekleştirmeyi önleyebilir veya geciktirebilir.

---

[140]-Aytaç EKER-Kamil TÜĞEN, Kamu Maliyesine Giriş, Takav Matbaası, İzmir, 1993, s.134
[141]- ÖNCEL, age, s. 95
[142]-TOPRAK, age, s. 68
[143]-NADAROĞLU, age, s. 99
[144]-NADAROĞLU, age, s. 100-101
[145]-NADAROĞLU, age, s. 102

Ülkemizde belediyeler, İller Bankası ve Devlet Bankalarıyla, diğer iç ve dış finansman kuruluşlarından borç alabilmektedir.[146].

(g)- Yerel Yönetimlere Ait Kamu İktisadi Teşebbüslerinden Elde Olunan Gelirler

Yerel yönetimler kendi bölgeleriyle ilgili ihtiyaçların görülmesi amacıyla iktisadi teşebbüsler kurar ve işletirler. Bazen karlılık amaç olurken, bazen kamu fiyatı, hatta kamu fiyatından harçlara doğru bir gidiş olur. Zarar etmemek ilkedir. Ancak bazı toplumsal nedenlerle, bir kısım işletmelerde, (genellikle tekele uygun, zorunlu ve büyük sabit sermayeye ihtiyaç gösteren işlerden, ulaştırma hizmetlerinde olduğu gibi) zararına faaliyetine devam edebilmektedir.

(h)- Para Cezaları

Yerel yönetimlerin bir diğer gelir türünü de para cezaları oluşturur. Para cezaları, gelir temin etmek amacıyla konulmamasına rağmen, yerel yönetimlerin gelirleri arasında belirli bir yere sahiptir[147].

[146]-ÖZDEMİR, agm, s. 321
[147]-ÖNCEL, age, s. 95

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPILARI

I- İL ÖZEL İDARELERİ

A- İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi

1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesiyle, ülke genel yönetimi önce vilayetlere, vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara,kazalarda köy ve mahallelere ayrıldı. Bu nizamnameyle ilk olarak seçimle işbaşına gelen bir il meclisi oluşturuldu. Oluşturulan vilayet umumi meclislerinde, yerel temsilcilerin bulunması, bu meclislere tam anlamıyla yerel meclis statüsünü vermemektedir[148]. Ayrıca, merkezi yönetimin amacı da bu meclisler aracılığıyla yerel demokrasiyi sağlamak değil, sadece merkezi yönetimin görev ve yükümlülüklerini yerel halkla paylaşmaktır[149]. Bu nizamnameyle eyalet yerine, vilayet (il) düzeni benimsenmiş ve iller için biri genel, öteki özel (yerel) olmak üzere iki tür yönetim kabul edilmiştir[150].

1864 Tarihli Teşkili Vilayet Nizamnamesi, 1870 yılına kadar uygulanmış ve o tarihten itibaren yerini İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine bırakmıştır. Bu nizamnamenin, bir öncekinden farkı, vilayet umumi meclislerinin görevlerini (eğitim ve sağlıkla ilgili olanları) artırmış olmasıdır[151].

O tarihlerdeki vilayetlerin (tüzel kişiliğe sahip olduğunun belirtilmemesi sonucu vilayetlerin ayrı gelir kaynaklarının, bütçelerinin ve mal varlıklarının olmaması nedeniyle) bir adem-i merkeziyet yönetimi olduğu kabul edilemez. Bu vilayetler ancak, bugünkü adem-i merkeziyet yönetimlerinin birer nüvesi sayılabilir[152]. Vilayetlerin özerk bir adem-i merkeziyet yönetimi haline getirilmeleri yasal yönden ilk olarak, 1876 Tarihli I.Meşrutiyet Kanunu Esasi'si ile kabul edilmiştir. Sözü geçen Anayasa'da vilayet işlerinin, yetki genişliği ve görevlerin ayrımı esaslarına göre idare olunacağı ve bu esasların kapsamının ayrı bir yasayla belirleneceğini açıklayan 108.maddesinin yanında, 110. maddesinde de vilayet umumi meclislerinin görevlerine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Ancak parlâmentonun dağıtılması üzerine Anayasa'nın uygulaması da ertelenmiştir.

1908'de, II.Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte, 1876 Anayasası da yürürlüğe konmuştur. 13.3.1913'de ise İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile İl Özel İdarelerinin temel yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın 74.maddesinden sonraki maddeler, il özel idareleriyle ilgilidir. 1913 Tarihli Geçici Yasa da bugün de yürürlükte olan ve il özel idareleri yönünden önem taşıyan iki ayrı hüküm mevcuttur.75.madde il özel idarelerini tanımlarken, 76.madde de il özel idarelerinin yürütme ve karar organlarının; Vali, İl Genel Meclisi ve İl daimi Encümeni olduğu belirtilmiştir.

1913 Tarihli Geçici Yasanın "İdare-i Hususiye-i Vilayet" başlıklı bölümü, günümüze kadar yapılan değişiklik ve eklemelerle devam edegelmiştir. İl Özel İdareleriyle ilgili maddeler geçici yasanın ikinci bölümünde yazılı olanlardan oluşmaktadır[153].

1914 yılında, görevler, gelirler ve bütçe konularında değişiklikler yapılmışsa da yasanın asıl çatı değişmemiştir[154].

1921 Anayasasında, geniş yetkilere sahip bir il özel idaresi düzeni kurulması öngörülmüştür. Aynı yasanın uygulanamayan, 12,13 ve 14.maddelerinde, il özel idarelerinin seçimle işbaşına gelecek organlarına ait esaslar belirtilmiştir[155].

1924 Anayasasının 90 ve 91. maddelerinde İllerin tüzel kişiliğe sahip bulundukları ve işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre yürütüleceği teyiden kabul edilmiştir.1961 Anayasasının kabulüne kadar geçen 37 yıllık süre içerisinde, 1924 Anayasasının hükümleri yer almıştır. 1970'li yıllarda, 1913 tarihli yasanın dili anlaşılmadığı için bugünkü dile çevrilmiştir[156]. 16.5.1987 Tarih ve

---

[148]-KARATEPE, age, s.56
[149]-İlber ORTAYLI, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler(1840-1878), TODAİE Yayını, Ankara, 1974, s.76
[150]-KELEŞ, age, s.107
[151]-NADAROĞLU, age, s.178
[152]-İ.Hakkı ÜLKÜMEN, Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri, A.Ü.S. B. F Yayını, No:103, Ajanstürk Matbaası, Ankara, 1960, s.219
[153]-Bahtiyar AKYILMAZ;"İl Özel İdaresi", Türk İdare Dergisi, S:379, Haziran, 1988, s.84-85
[154]-KELEŞ, age, s.108
[155]-NADAROĞLU, age, s.180
[156]-NADAROĞLU, age, s.181

3360 Sayılı Yasayla ve değişikliklerle, adı "İl Özel İdaresi Kanunu" haline dönüştürülmüştür.1913 tarihli olan bu yasa, 77 yıllık süre içerisinde 20'ye yakın yasayla, 40'dan fazla maddelerinde değişiklik yapılmış, 16 maddesi kaldırılmış, 38 yeni madde, fıkra eklenmiştir[157].

B- İl Özel İdaresinin Görevleri

1913 Tarihli İl Özel İdaresi Yasanın İdare-i Hususiye-i Vilayet" başlığındaki 2.bölümünün 75.maddesinde İl Özel İdaresi şöyle tanımlanmıştır" Vilayet emvali menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve iş bu yasa ile muayyen ve mahdut vezaifi hususiye ile mükellef bir şahsi manevidir."

İl Özel İdaresi Yasasının 78.maddesinde, 1913 tarihindeki düzenlemeyle, İl Özel İdarelerine ait görevler 12 fıkra halinde sayılmıştır.1987 Tarih ve 3360 Sayılı Yasanın 2.maddesiyle 12. fıkradan sonra gelen ve 3.4.1914 tarihinde eklenmiş olan son iki fıkra kaldırılmış ve ayrıca üç yeni fıkra eklenerek 15 fıkra halinde bugünkü durumuna gelmiştir.

İl Özel İdarelerine, kuruluş yasalarında çok geniş görevler verilmiştir. Örgütleme ve mali kaynaklardaki yetersizlik nedeniyle bir çoğu yerine getirilemeyen, İl Özel İdarelerinin görevlerini bazı başlıklar altında toplamak mümkündür.

-Eğitim-Öğretim-Kültürle İlgili Görevler,
-Sağlıkla ve Sosyal Yardımla İlgili Görevler,
-Bayındırlıkla İlgili Görevler,
-Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevler,
-Ekonomik ve Ticari Alandaki Görevler,
-Diğer Görevler,

1- Eğitim-Öğretim-Kültürle İlgili Görevleri

İl Özel İdarelerine eğitim ve öğretim görevleri olarak, okul öncesi eğitim tesisleri,ilkokulllar, gerektiğinde gezici ilkokullar, orta dereceli okullar, gece okulları, teknik okullar, (sanat ve öğretmen okulları gibi) halk eğitim amacıyla dershane ve kurslar açmak, öğrencilere sosyal yardımlarda bulunmak görevleri verilmiştir.

Kültür ve Sanatla ilgili görevler olarak; müzeler açmak, basımevi kurmak, folklor ekipleri, spor kulüpleri ve çeşitli kültürel faaliyetlerde bulunan derneklere yardım yapmak, kültür ve sanatla ilgili hizmetler için il bütçelerine ödenek koynak, sayılabilir.

İl Özel İdareleri bugün, 1913 tarihli yasada belirtilen Eğitim-Öğretim-Kültür görevlerinin çoğunu merkezi yönetime devrederken, sadece ilkokulların bakım ve onarımlarını köylerle birlikte yapmaktadır. İl Özel İdareleri bu görevi nedeniyle gelirlerinin %20'sini İlkokul hizmetlerine ayırmakla yükümlü tutulmuştur[158].

2- Sağlık ve Sosyal Yardımla İlgili Görevleri

İl özel idarelerine sağlık ve sosyal yardım hizmeti olarak, çevre sağlığıyla ilgili görevler, (halk sağlığı, sıtmayla mücadele ve bataklıkların kurutulması gibi) sağlık kurumları kurma görevleri (hastane, akıl hastanesi, dispanserler kurma gibi) sosyal yardım görevleri (düşkünlerevi, yetimhaneler kurmak, muhtaç asker ailelerine yardım, kuduz tedavisi olacak fakir hastalara yol ödeneği gibi) ile il özel idarelerine bunlarla ilgili ödenek koyma görevi verilmiştir.

İl özel idarelerinin, Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleriyle İlgili kuruluşlarından bazıları[159] daha sonraları merkezi yönetim adına Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devredilmiştir. Günümüzde bu görevler ilgili Bakanlıkça yerine getirilmektedir.

3- Bayındırlıkla İlgili Görevleri

İl özel idarelerine bayındırlıkla ilgili görevleri olarak; köy yolları, il yolları ve köprüler inşa etmek, bunların bakım ve onarımlarını yapmak, köylere içme suyu getirmek, bataklıkları kurutmak ve kentlerin alt yapılarıyla ilgili imtiyaz ve ruhsat verme işlemleri, sayılabilir[160].

---

[157]-KAYA, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s.15
[158]-Alev DAMALI, Türkiye'de Mahalli İdareler Maliyesi, DPT Yayını, Ankara, 1965, s.67
[159]-47 hastane çeşitli tarihlerde Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir.Ayrıntılı bilgi için bkz.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, İl Özel İdareleri, İç-Düzen Genel Rapor, Kitap:3, Gürsoy Matbaacılık, Ankara, 1972, s.20-23
[160]-Ayrıntılı bilgi için bkz.Bünyamin GÜNAL; Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, İstanbul, 1993

İl özel idarelerine, İlgili yasanın 78/1 maddesiyle verilen bayındırlık görevlerini bugün merkezi yönetime bağlı Karayolları, DSİ,Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı,Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, DPT ve Belediyeler yerine getirmektedir. Buna İl Özel İdarelerinin kaynak yetersizliğiyle, devletin faaliyetlerde daha etkin hale gelmesi neden olmuştur. Hizmetin tek elden planlı şekilde yürütülmesinin ve büyük çapta üretimin ortaya çıkaracağı maliyet yararları da bunda etken olmuştur[161].

4- Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevleri

İl özel idarelerinin tarımla ilgili görevleri arasında örnek ve deneme çiftlikleri kurmak, fidanlık kurmak,bedelsiz fidan ve tohumluk dağıtmak, yabani ağaçları aşılamak, aşıcı yetiştirmek için kurslar açmak, orman yetiştirmek,tarım sergileri açmak ve yarışmalar düzenlemek, il tarımı için önlemler almak, tarım okulları açmak, tarım müzeleri açmak, sayılabilir.

Hayvancılıkla ilgili görevleri arasında, ehli hayvan sergileri ve yarışmaları düzenlemek, at yarışlarında ödül vermek ve harcamaları karşılamak, cirit alanları ayırmak, hayvan neslinin geliştirilmesi ve çoğaltılması için bütçede bir bölüm açmak, damızlık hayvan depoları kurmak, hayvan yemi sağlamak,hayvan hastalıklarıyla mücadele için ödenek ayırmak, sayılabilir.

Günümüzde ise bu hizmetlerin çoğu merkezi yönetim adına Tarım ve Orman Bakanlığı, Ziraat Bankası,Tarım Kredi Kooperatifleri, Devlet Üretme Çiftlikleri, Zirai Donatım Kurumu, Zirai mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğü vb. kuruluşlarca gerçekleştirilmektedir.

5- Ekonomik ve Ticari Alanlardaki Görevleri

İl özel idarelerinin ekonomik ve ticari görevleri arasında, ilin ekonomik gelişmesini sağlamak amacıyla yıllık programlar hazırlamak ve uygulamak,tasarruf ve kredi sandıkları kurmak veya açılmasına izin vermek, ticaret ve sanayi odaları açmak, sanayi üretimini teşvik amacıyla sergi, pazar ve panayırlar açmak, açılmasına izin vermek, ticaretin genişletilmesi ve kolaylaştırılması yerel servetin çoğaltılması için gerekli önlemler almak, sayılabilir.

Bunun yanında il özel idareleri, 1982 Anayasasının 127. maddesi, il özel idaresi yasasının 78.maddesinin 4. ve 8. bentleriyle 82. maddenin 5.bendindeki hükümlere dayanarak şirketler kurmuş veya kurulmuş şirketlere iştirak etmişlerdir[162].

Ekonomik ve ticari alandaki bu görevlerin çoğu bugün merkezi yönetim adına Ticaret, Sanayi, Maliye ve Köy İşleri Bakanlıkları tarafından gerçekleştirilmektedir.

6- Diğer Görevleri

İl özel idareleri vali ve kaymakam konaklarının inşası, döşemesi,bakımı, valilik makam otomobilinin işletme giderleriyle, valilik temsil giderlerinin karşılanması ve köylere telefon irtibatının sağlanması gibi bazı görevleri de üstlenmişlerdir[163].

Yukarıda sayılan, belirtilen görevlerin başlangıçta il özel idarelerinin görev alanı içerisinde yer alması, bu idarelerinin etkinliğine değil, o dönemlerdeki merkezi yönetimin söz konusu görevleri yapabilme imkansızlıklarına bağlamak daha doğrudur.

C- İl Özel İdarelerinin Organları

İl özel idarelerinin üç yasal organı bulunmaktadır. Bunlar, birer karar ve danışma organı olan il genel meclisi ve il daimi encümeniyle birlikte yürütme organı olan vali'dir.

1- İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idarelerinin genel karar organıdır. Meclis üyeleri, beş yılda bir yapılan tek dereceli nispi temsil yöntemine uygun olarak, her ilçenin bir seçim bölgesi ve üye sayısının ilçe nüfusuna göre belirlendiği seçimlerle göreve gelirler.

---

[161] -Timuçin KAYABAŞ, İmar Sorunu, Cumhuriyet'in 50.Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, İstanbul, 1973, s.96

[162] -Daha fazla bilgi için bkz. Hasan ÖZHAN, İl Özel İdarelerinin Kurduğu Katıldığı ve Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açıdan İrdelenmesi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:4, Temmuz, 1993, s.33-47

[163] -NADAROĞLU, age, s.183

İl genel meclisinin görevleri arasında, il özel idaresinin bütçe ve kesin hesabının kabulü, il özel idarelerine yasayla verilen görevlerden merkezi yönetimce yapılamayanların yerine getirilmesi, il özel idarelerinin mallarının yönetimi, tahsis yerlerinin değiştirilmesi, bağışların kabulü, borçlanma kararlarının alınması, yıllık çalışma raporunun karara bağlanması,yıllık programın karara bağlanması, yönetmelik hazırlamak,sayılabilir.

İl genel meclisi yılda iki kez (Mayıs-Kasım) birer ayı geçmemek üzere olağan toplantılar yapar ve valinin gönderdiği veya üyelerden gelen teklifler görüşülüp karara bağlanır. Gelen tekliflerin İl Genel Meclisinin görevleriyle ilgili olması gereklidir. Olağanüstü toplantılar ise Devlet veya Vilayetin uygun görmesi veya üyelerin 2/3'sinin isteğiyle İçişleri Bakanlığının onayıyla yapılabilmektedir.

İl Genel Meclisinin tüm kararları vali'nin onayıyla yürürlüğe girer. Vali'nin onaylamadığı durumlarda kararlara 20 gün içerisinde Danıştay'a başvurularak itiraz edilebilir. Önceleri pek kullanılmayan bu yöntem, 1989 seçimleri sonrasındaki İl Genel Meclislerinde muhalefet üyelerinin çoğunlukta olmaları nedeniyle kullanılır olmuştur.

2- İl Daimi Encümeni

İl özel idarelerinin diğer bir karar organı da, İl Daimi Encümenidir. İl Daimi Encümeni, İl Genel Meclisinin toplantı halinde bulunmadığı dönemlerde, bu meclisin yerine geçer ve acil olan durumlarda il genel meclisi yerine kararlar alabilir. Bu alınan kararların sonradan il genel meclisinde kabul edilmesi gerekir, yoksa alınan kararlar ortadan kalkar.

İl genel meclisi, encümen için 5 asil, 5'de yedek üye seçer, üyelerin farklı ilçelerden olmaları gerekir. Merkez ilçe dahil, ilçe sayısı 5'den az olan illerle, il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir. İl daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşur.

İl daimi encümeninin görevleri; valinin sunduğu il bütçesini incelemek ve harcama cetvellerini onaylayarak, satın alma ve açık eksiltme şartnameleri hakkında görüş bildirmek, vali tarafından havale edilen konuları karara bağlamak, ücret tarifelerini düzenleyip meclise sunmak, yasaklayıcı önlem ve kararlar almak, belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerden alınacak ücretlerin tarifelerini ve sınıflarını belirlemek,açılıp kapanmalarına karar vermek, sayılabilir.

İl daimi encümenine vali yada vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan olarak encümen, valinin havale ettiği konuları görüşebilir. Olağanüstü toplantılar, gerek duyuldukça, valinin toplantıya çağırılmasıyla yapılır. Vali il daimi encümenin aldığı kararları yasa, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararları ve kamu yararına aykırı görürse, bu kararın alındığı toplantıyı izleyen ilk toplantıda konunun yeniden görüşülmesini isteyebilir. Encümen aldığı kararında 2/3 çoğunlukla direnirse, encümenin kararı kesinleşmiş olur. Ancak vali, alınan kararların uygulanmasını durdurarak, yargı yoluna başvurabilir.

3- Vali

Vali, hem merkezi yönetimin ildeki temsilcisi, hem de bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin (il genel meclisinin ve encümenin almış olduğu kararları uygulayan) yürütme organıdır.

İl özel idaresinin tüzel kişiliğini temsil eden vali, ayrıca encümenin ve meclisinde başkanıdır. Valiler, merkezi yönetim tarafından atanır. Vali il özel idaresinin, il sınırları içindeki tüm yerleşim birimlerini kapsayan faaliyetlerini il özel idare müdürlüğü, merkezi yönetimin ildeki örgütleri aracılığıyla gerçekleştirirken, ilçelerde bu görev kaymakamlar eliyle yürütülür.

Vali yıllık programı ve alınacak kararları hazırlar ve alınmış kararları yürütür. Vali ayrıca, bütçe ve kesin hesap tasarılarını hazırlar, ita amirliği yapar, meclis ve encümene başkanlık eder ve il genel meclisi kararlarını onaylar. Valilere, il özel idaresinin yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak ta verilmiş bazı görevler vardır[164].

D- İl Özel İdareleri ve İdari Vesayet

Bazı hizmetlerin ayrı tüzel kişiliği sahip kurumlarca yerine getirilmesi yolu tercih edilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır. Ancak bu denetim hiyerarşik bir denetim değil, idari vesayet adı verilen ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğiyle bağdaşabileceği kabul edilen özel bir denetim türüdür.

---

[164]-Bkz. Ahmet ÖZER, İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri, Türk İdare Dergisi, S:372, Eylül, 1986, s.38-39

Diğer bir denetim türü olarak ikili görev yoluyla denetimde ise aynı otoritenin bazı yetki ve fonksiyonlarını bazen kamu hukukunun bir şahsiyeti, bazen de diğer bir şahsiyeti adına kullanmasıdır. Örneğin, il özel idaresinin başı olan vali aynı zamanda merkezi yönetimin bir organı olarak, ikili görev yoluyla merkezi yönetimin il özel idaresinin denetlenmesini mümkün kılar. Mali yardımla denetim ise, merkezi yönetimin devlet yardımları (sübvansiyonlar) aracılığıyla yerel yönetimlerin faaliyetlerini kontrol altına alması şeklinde ifade edilebilir.

Biz konumuz gereği il özel idareleri üzerindeki merkezi yönetimin idari vesayet denetimi üzerinde duracağız. Merkezi yönetimin il özel idareleri üzerindeki idari vesayeti, yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan bir denetim şeklidir. İdari vesayet yetkisi alınan kararların değiştirilmesi, düzeltilmesi ya da doğrudan emir verme gibi hiyerarşik şekilde değil, karar ve işlemleri uygun bulma erteleme yada iptal etme şeklinde bir yetkidir. İdari vesayet, yasalarda açık olarak belirtilen hallerde kullanılabilir[165].

Ülkemizde, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru tek taraflı bir ilişki söz konusudur. Ancak bu ilişkilerin yerel yönetim özerkliğini hiçe sayacak ölçülere varan bir denetim şekline dönüştüğü iddia edilmektedir. İl özel idareleri yönünden baktığımızda ise, il genel meclislerinin ve daimi encümeninin seçimle işbaşına gelmeleri dışında, bu kuruluşları bir yerinden yönetim veya yerel yönetim birimi olarak nitelendirmek bile güçtür[166].

İl özel idareleri üzerindeki İdari vesayet, diğer yerel yönetim birimlerine göre daha fazladır. Bazen bu denetim hiyerarşik denetim görünümüne de girebilmektedir. Merkezî yönetimin İl özel idareleri üzerinde uyguladığı vesayet denetimi, kararları, eylemleri, organları ve personeli üzerindedir.

1- İl Özel İdaresinin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

İl Özel İdarelerinin iki karar organı olan, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeninin verdiği kararlar üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır.

a- İl Genel Meclisinin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi

İl Genel Meclisinin işlemleri üzerindeki vesayet denetiminin biri, meclis kararlarının onaylanmasıdır. İl Genel Meclisinin yürütmeyle ilgili tüm kararlarının genellikle vali tarafından onaylanması gereklidir. Vali onaylamadığı kararlar için 20 gün içerisinde Danıştay'a başvurabilir.

Bazı işlemlerde ise daha üst makamlardan (merkezi yönetimden) izin veya onay alınması gereklidir. Örneğin, İl Genel Meclisinin borç almaya karar vermesi halinde, bu kararın gerçekleştirilebilmesi için, borcun miktarına göre değişmek kaydıyla veya il özel idarelerinin yıllık gelirlerini aşan borçlanmalar için özel yasa çıkartılması gerekirken,bunun altındaki miktarlar için BKK yeterli olmaktadır[167].

Borçlanmalarına belirli koşullar ve usuller getirilen il özel idarelerinin ödeyemeyecekleri bir borç yükünün altına girmesi önlenirken, uzun vadeli borçlanmalarda gelecek nesillere aktarılacak külfet belirli bir düzeyde tutulmak istenmiştir[168].

İl Genel Meclisinin işlemler üzerindeki vesayet denetimin birisi de bütçenin onaylanmasıdır. İl özel idaresi yasasında, 3360 Sayılı Yasayla yapılan değişiklikle bu yetki, İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Ayrıca yıl içerisinde bütçe uygulaması sırasında bütçenin bölümleri arasında aktarma yapılması ve ek bütçe yapılması işlemlerinin merkezi yönetimin tasvibine sunulması gereklidir.

İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen bazı program ve projeler içinde merkezi yönetime idari vesayet yetkisi tanınmıştır[169].

İl Genel Meclisinin vesayet makamından önceden izin alması gereken bazı işlemlerde (karma encümen kurulması ve taşıt alınabilmesi için izin alınması vb.gibi) bulunmaktadır[170]. Bazen de İl Genel Meclisi kararları yerine vesayet makamının kararları geçerli olmaktadır. Örneğin, ilköğretim ödeneğini

---

[165]-Vecdi GÖNÜL: Yerel Yönetimlerde Sayıştay Denetimi, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995, s.75

[166]-ATASOY, age, s.104

[167]-ATASOY, age, s.105

[168]-İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, İl Özel İdareleri, age, s.213-214

[169]-Ayrıntılı bilgi için Bkz. ARSLAN, age, s.115-121

[170]-Bkz. ARSLAN, age, s.122-124

koymamış olan il özel idareleri için bu ödenek, bütçeyi inceleme ve onamaya yetkili makamlar tarafından doğrudan doğruya konulabilir[171].

b- İl Daimi Encümeninin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi

İl Daimi Encümeninin, il özel idarelerinin bir organı sıfatıyla kendi adına almış olduğu kararlar, vesayet denetimine tabidir. Vali, encümen kararlarına itiraz ederek, kararların uygulanmasını yargı yoluna başvurarak durdurabilir. Kararların uygulanması yargı kararına göre olur.

2- İl Özel İdaresinin Eylemleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

İl özel idarelerinde vali aynı zamanda ita amiri olduğu için bütçenin sahibi ve belirli bir oranda sorumlusudur. Valilere il özel idare ve buna bağlı bütün kurumları denetleme ve teftiş etme yetkisi verilmiştir. Valinin il özel idareleri üzerindeki yetkisi, genel bir denetim yetkisidir. Vali, kendisine verilen denetleme ve teftiş yetkisini bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurları aracılığıyla da yaptırabilir.

Kaymakamlara da mülki amir olarak il özel idareleri ve bunlara bağlı kurumları teftiş ve denetleme yetkisi verilmiştir. Kaymakam, bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği bakanlık veya tüzel kişiliğe sahip genel müdürlük müfettişleri aracılığıyla yapar[172].

İl özel idarelerinin her türlü eylem, işlem ve hesapları, 14.02.1985 Tarih ve 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Yasanın 15.maddesiyle, İçişleri Bakanlığı teftiş kurulu tarafından denetlenmektedir[173]. Aynı yasayla, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı adına, il özel idareleri üzerinde vesayet yetkisini kullanma görevi verilmiştir.İl özel idareleriyle bunlara bağlı tüm kuruluşların her türlü eylem ve işlemleri, hem mülkiye müfettişlerinin hem de Sayıştay denetçilerinin teftişine tabidir[174]. 01.08.1985 Tarihli İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğüne göre, mülkiye müfettişleri teftiş, denetleme araştırma, inceleme ve soruşturmalarını İçişleri Bakanı adına yapmaktadır[175].

Diğer yandan mali konularda denetim yetkisi, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu ve mahalli idareler kontrolörlerine verilmiştir. Bunlar, il özel idarelerinin her türlü eylem ve işlemlerini mali yönden denetlemeye yetkili kılınmıştır. Ayrıca teftiş ve denetimler sırasında yasalara aykırılık belirlenirse ilgililer hakkında yasalarda öngörülen esaslar çerçevesinde işlem yapılmaktadır.

3- İl Özel İdaresinin Organları Üzerindeki Vesayet Denetimi

İl özel idaresinin organlarından, il genel meclisi üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. İl genel meclisinin olağan toplantılarına, 30 günlük sürenin yetmemesi durumunda, 10 günlük uzatmayla beraber 40 günlük süre geçtiği halde, önemli konuların incelenmesi ve görüşülmesi henüz bitmemiş olursa, vali toplantı süresini 15 günü geçmemek üzere uzatabilir ve uzatma nedenlerini İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Uygulamada genellikle süre uzatımına gidilmektedir. Böylece toplantı süresi 55 günü bulmaktadır[176]. Bu uygulamanın bir tür vesayet denetimi olduğu iddia edilmektedir.

İl genel meclisi, merkezi yönetim adına İçişleri Bakanlığı'nın veya ilin gerekli gördüğü, zorunlu durumlarda olağanüstü toplantı yapar. Ayrıca meclis üyeleri, 2/3 çoğunlukla meclisi olağanüstü toplantıya çağırmasını validen isteyebilir. Ancak İçişleri Bakanlığı'nın izniyle il genel meclisi olağanüstü toplantıya çağırılabilir.

İl genel meclisi yasayla belirli olan yer ve zaman dışında toplandığı zaman valiler, usulsüz yapılan bu toplantıları dağıtmaya yetkilidir.

İl özel idaresinin organları ve bunların üyeleri hakkında araştırma ve soruşturma yapma görevi İçişleri Bakanlığı adına, bakanlığın teftiş kuruluna verilmiştir.

---

[171]-Bkz.ARSLAN, age, s.125-128
[172]-ARSLAN, age, s.133
[173]-ATASOY, age, s.105
[174]-NADAROĞLU, age, s.186
[175]-GÖNÜL, agm, s.76
[176]-İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.201

İl genel meclisinin feshi, il özel idaresi yasasının değişik 125. maddesinde belirtilen nedenlerin ortaya çıkması durumunda, valinin başvurusu ve İçişleri Bakanlığı'nın isteği üzerine, Danıştay tarafından gerçekleştirilir.

4- İl Özel İdaresinin Personeli Üzerindeki Vesayet Denetimi

İl özel idarelerinin kadrolarının tespiti ve tayinleri konusunda İçişleri Bakanlığı yetkilidir. İl özel idarelerinde çalışacak personelin çalışma alanına göre, yetki diğer bir Bakanlığa geçebilmektedir. Örneğin, sağlık personelinin atanması için Sağlık Bakanlığının onayına gerek vardır. Terfi ve diğer özlük haklarında atamayı yapan Bakanlıklarca gerçekleştirilir.

İl özel idare memurları hakkında araştırma ve soruşturma yapmak İçişleri Bakanlığı teftiş kurulunun görev ve yetkileri arasındadır[177].

E- İl Özel İdarelerinin Mali Yapıları

İl özel idarelerinin mali yapıları denildiğinde, gelirleri (borçlanma dahil), giderleri ve bütçeleri anlaşılmaktadır.

1- İl Özel İdarelerinin Gelirleri

Cumhuriyet döneminin başlangıcında Aşarın kaldırılmasıyla, bu vergiye il özel idareleri için eklenen eğitim payı da kalkmış ve kabul edilen kazanç vergisi üzerine ek vergi yöntemine geçilmiştir. Daha sonra, 1927 yıllarında, il özel idarelerinin bina, arazi, hayvanlar ve kazanç vergilerine ek oran ilavesi kabul edilmiş ve bundan elde olunan hasılat da tahsisen eğitim için harcanmıştır. Aynı yıllarda da devlet gelirlerinden ispirto ve içkiler tekeli hasılatından %10 kadar bölümü fona aktarılarak, nüfuslarına göre idarelere (il özel idareleri vb.gibi) dağıtılmış, tahsisen, sağlık hizmetinde kullanılmıştır.

1929'dan sonra, il özel idarelerinde belirli vergi hasılatlarından pay olma yöntemine bir geçiş görülmüştür. Bunun haricinde, il özel idarelerine, taş ocaklarından alınan harç ve resimler, yol vergisi, zephiye resmi gibi gelir kaynakları da bırakılmıştır.

1935'de özel vergi tahsisi ve bağımsız vergi usulüne geçilmiştir.

İl özel idarelerinden 1970'de Emlak Vergisi yönetiminin ve 1981 yılında da hasılatının alınması, il özel idarelerinin öz gelirleri arasında az sayıda harç ve resmin kalmasına yol açmıştır.

İl özel idarelerinin toplam hasılatları içerisinde kendi öz gelirlerinin payı zamanla azalırken, merkezi yönetimin tahsil ettiği genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın nispi önemi giderek artmıştır[178].

Bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin, Anayasa gereği yatırım, hizmet ve görevlerini yerine getirebilmesi için bunlarla orantılı ve tutarlı kaynaklarına kavuşturulmalıdır[179]. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, yerel yönetim özerkliği açısından büyük önem taşır. Ayrıca yerel yönetimlerin yeterli ve güvenli gelir kaynaklarına sahip ve ona hakim olmaları özerkliğin temel koşullarından sayılmaktadır[180].

Günümüzde ve 1982-1987 yıllarını kapsayan bir araştırmada il özel idare gelirlerinin %75'i devletten gelmektedir. %29,5 devlet bütçesinden ayrılan il özel idare payı, %38'1'i çeşitli gelir ve cezalardan (bunun %90'ını, Milli Eğitim Bakanlığı'nın gönderdiği ilköğretim ödenekleri oluşturmaktadır.), %16'sı da özel gelir ve fonlardan oluşmaktadır. Geriye kalan bölümü ise il özel idarelerinin öz gelirlerinden elde edilmektedir[181].

İl özel idare gelirleri farklı başlıklar altında toplanmakla birlikte bugünkü gelirlerini beş ana başlık altında toplamak mümkündür.

- Öz Gelirler,
- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Pay,
- Devlet Yardımları,
- Fon Gelirleri,
- Borçlanma Geliri,

---

[177]-ATASOY, age, s.106
[178]-ÖNCEL, age, s.122.
[179]-DPT, age, s.82
[180]-Ahmet BAŞSOY, İl Özel İdarelerinin Kaynakları, TODAİE Yayını, Kaya Projesi Raporu, Ankara, Kasım, 1990, s.1
[181]-KAYA, age, s.23

a- Öz Gelirler

Öz gelirler; tarh, tahakkuk ve tahsilatı il özel idarelerince yapılan ve bunlar üzerinde yönetimin tasarruf hakkı bulunan gelir kaynaklarıdır. İl özel idarelerinin 3360 Sayılı Yasanın 3.maddesiyle yeniden düzenlenen il özel idaresi yasasının 80.maddesinde öz gelirleri şöyle sıralanmıştır.

- Özel yasalarla sağlanan resim ve harç gelirleri,
- Taş ocakları harç ve resimleri, (iskele resmi bu kapsamdadır.)
- İmar harç ve resimleri,
- Taşınır, taşınmaz özel idare mallarının satış, kira ve diğer suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Çevre kirliliğine katılma payı,
- Ören yerleri giriş ücretleri,
- Özel İdare tahvil, hisse senedi ve paralarından elde edilecek temettü ve faiz gelirleri,
- Özel idarece yapılacak hizmet karşılığı alınacak ücretler,
- Özel idarece yapılacak çeşitli faaliyetlerden elde edilecek gelirler,
- 3194 Sayılı İmar Yasasının 42.maddesine göre toplanacak para ve diğer cezalar,
- Her türlü bağışlar,
- 3039 Sayılı Çeltik Ekimi Yasasının 10.ve 31. maddelerince çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret ve cezalar,

İl özel idarelerinin öz gelirleri olarak sayılan bu gelirlerin pek çoğu, illerin özelliklerine göre uygulama alanı bulmakta, bazı illerde ise öz gelir verimliliğinin düştüğü görülmektedir.

İl özel idarelerinin toplam gelirlerinin içerisinde devletten gelen pay %75, öz gelirlerin toplamı ise %25'dir[182].

b- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

İl Özel İdaresi Yasasının 80.maddesinin 2.fıkrasında il özel idaresine genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılması öngörülmüştür[183]. 2.2.1981 Tarih ve 2380 Sayılı Yasa uyarınca devlet vergi gelirleri tahsilatının, %1,70'i il özel idare payı olarak ayrılması hükme bağlanmıştır. Ancak bu oran, 1981 ve 1986'da %1, 1984'de %2,30[184],1985'de, %1,70[185], 1987'de %1,40, 1992'de %1,20 oranında gerçekleşmiştir[186]. Bu payın binde otuzu(%0,30'u) Mahalli İdareler Fonuna, binde yirmi sekizi(%0,28'i) Özel İdareler Ortak Fonuna aktarılmaktadır. Söz konusu fonların yönetimi (yaklaşık %80'i) merkezi yönetime bırakılmıştır[187]. Geriye kalan %1,12'de son nüfus sayımına göre İller Bankası aracılığıyla İl Özel İdarelerine gönderilmektedir.

2380 Sayılı Yasa gereği, il özel idarelerine genel bütçe vergi tahsilatından ayrılan, %1,70 oranındaki paydan ayrılan, binde yirmi sekiz (%0,28) oranındaki miktarla, İçişleri Bakanlığı emrinde oluşturulan Özel İdareler Fonundan, bu yönetimlere genellikle proje ve yatırımlar karşılığı yardımlar yapılmaktadır. Bu konuyu düzenlemek üzere il özel idareleri fon yönetmeliği çıkarılmıştır. Daha sonra 15 .11.1991'de Resmi Gazetede yayınlanan "2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Yasanın, 3004 Sayılı Yasayla değişik 1.maddesine göre İçişleri Bakanlığı emrinde toplanan il özel idaresi payının dağıtım ve kullanım esaslarını gösterir yönetmelikte de bu fonun kullanma esas ve usulleri gösterilmiştir[188]. Diğer yandan her yıl mali yılı bütçe yasasın da yerel yönetim birimlerine genel bütçe gelirlerinden verilen payların hesaplanması ve dağıtım esasları düzenlenmektedir[189].

İl özel idarelerinin gelirlerinin önemli bir bölümünü başka kuruluşlarca toplanan paralardan alınan paylar oluşturmaktadır. Bunların en önemlisi genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paydır. Diğer yandan orman ürünleri satışından özel idarelere ayrılan %3 oranındaki pay, özel idare payı olarak

---

[182]-KAYA, age, s.23
[183]-ATASOY, age, s.96
[184]-15.5.1984 Tarih ve 3004 Sayılı Yasaya göre.
[185]-4.12.1985 Tarih ve 3239 Sayılı yasaya göre.
[186]-KELEŞ, age, s.116
[187]-ERYILMAZ, age, s.116
[188]-Enis YETER; Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Devlet Yardımlarının Bu İdarelerin Mali Yapıları İçindeki Yeri, Türk İdare Dergisi, S:401, Aralık 1993, s.565
[189]-Bkz.Uğur YILDIRIM, 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununda Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:3, S:1, Ocak 1994, s.61

ödenir. Ancak bundan tüm özel idareler yararlanamadığı için genel olmayan özel ve yerel bir kaynak olarak değerlendirilir.

1985 yılında 1319 Sayılı Emlak Vergisi Yasasında yapılan düzenlemeyle bu verginin tahsilatı Maliye Bakanlığından alınarak, Belediyelere bırakılmış ve tahsilatın %15'inin özel idarelere verilmesi öngörülmüştür. Yerel nitelikli bu verginin, iki yerel yönetim birimi arasındaki bölüşümün de, siyasi tercihin genel politika da daha etkili olabilen belediyeler yönünde ağırlık kazanması, il özel idarelerinin gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Ayrıca bu durum, iki yerel yönetim biriminin arasının açılmasına da yolaçmıştır. Çünkü pek çok belediye, yasa hükümlerine rağmen özel idarelerin paylarını ya hiç ödememekte veya ödemeleri geciktirmektedir[190].

c- Devlet Yardımları

İl özel idarelerinin gelirlerinin yeterince artmaması, yerel yönetimler arasında eşitliğin sağlanması ve eşitsizliğin giderilmesi gibi nedenlerle, bu yönetimlere devlet yardımı yapılmasını zorunlu hale gelmiştir. Bu gerekçelere dayanılarak diğer yerel yönetimlere olduğu gibi, devlet bütçesinden il özel idarelerine de çeşitli biçimde ve değişik amaçlarla yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlar tahsisli olup, tahsis amacının dışında başka yerde kullanılamaz.

İl özel idarelerine, bakanlık bütçelerinden ve fonlardan yapılan belirli bir amaca yönelik yardımları şöyle sıralayabiliriz.

-Köy hizmetleriyle ilgili yardımlar,

-Hayvancılığın geliştirilmesiyle ilgili yardımlar,

-İlköğretim ve eğitim yardımları,

-DPT bütçesinde yer alan ödenekten kalkınmada öncelikli iller, özel idarelerine yapılacak yardım[191],

-İl özel idareleri fonu,

-Geliştirme ve destekleme fonu,

-Turizm Bakanlığınca yerel, milli ve milletlerarası turizm faaliyetlerini düzenleyen il özel idarelerine yapılan yardımlar ,

-Kültür Bakanlığınca, il özel idarelerince düzenlenecek kültür etkinliklerine yapılan yardımlar,

-Çeşitli bakanlık ve kuruluşların yardımları,

Tüm yerel yönetimler gibi, il özel idarelerine de her yıl Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesine konulan ödeneklerden, mali yönden sıkıntıda olan yerel yönetim birimlerine Bakan onayıyla yapılan karşılıksız yardımlarda yapılmaktadır[192].

d- Fon Gelirleri

İl özel idarelerine devlet yardımları, önemli ölçülerde iki fon aracılığıyla olmaktadır. Bu fonlar İl Özel İdare Fonu ve Mahalli İdareler Fonudur. Ayrıca diğer bazı fonlardan da il özel idarelerine mali kaynak aktarılmaktadır.

(1)- İl Özel İdareler Fonu

2380 Sayılı Yasa gereği, il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan, %1.20 oranındaki payın % 20' lik bir bölümü il özel idareleri payını oluşturmaktadır.

15.11.1991 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2380 Sayılı belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki Yasanın 3004 Sayılı Yasayla değişik 1.maddesine göre İçişleri Bakanlığı emrinde toplanan %0.20 il özel idaresi payının dağıtım ve kullanım esaslarını gösterir yönetmelikte, bu fonun kullanma esas ve usulleri gösterilmiştir[193].

(2)- Mahalli İdareler Fonu

2380 Sayılı Yasaya göre özel idare paylarından %0.30 oranındaki miktarla, %0.25'lik belediye paylarından oluşan %0.55'lik bölüm İçişleri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrinde İller Bankasında

---

[190]-BAŞSOY, agm, s.6

[191]-Orhan PİRLER, Devlet Planlama Teşkilatının Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Yardımları, İller ve Belediyeler Dergisi, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S:584-585, Haziran-Temmuz 1994, s.251-254

[192]-YETER, agm, s.567

[193]-Bkz. YETER, agm, s.565

açılan bir hesapta toplanır. Bu fonun genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0.15'ine karşılık gelen bölümü Bayındırlık ve iskan Bakanlığınca belediyelerin İmar uygulamalarında, %0.40'lık kısmı ise İçişleri Bakanlığınca yerel yönetimler için kullanılır.

İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Fonunun kullanma biçimini bir yönetmelikle[194] düzenlemiştir. Bu yönetmelikte de belirtildiği gibi bu fondan il özel idarelerine arızi yardımlar ve köylere yardım yapılmak üzere İçişleri Bakanlığınca toplanan paranın %20'si harcanabilecektir. Ancak uygulamada bir yerel yönetim fonu olan mahalli idareler fonundan bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri sadece köylere yapılacak yardımlarda aracılık etmektedir.

İl özel idarelerinin trafik düzenleyici projeleri için trafik hizmetlerini geliştirme fonundan yardımlar yapılmaktadır.

İl özel idarelerince gerçekleştirilen ve mali desteğe İhtiyaç gösteren yatırım ve hizmetler için Toplu Konut İdaresi Başkanlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığına başvurulmaktadır. Uygun görülen talepler doğrultusunda, belirlenecek miktarda yardımlar yapılmaktadır[195].

e- Borçlanma

Tüzel bir kişiliğe sahip olan il özel idarelerinin diğer bir gelir kaynağı da borçlanmadır. Sürekli bir gelir kaynağı olmayan borçlanma, genellikle uzun yıllara yayılan büyük yatırımların gerçekleştirilmesinde başvurulması zorunlu olan bir gelir kaynağıdır. Bu zorunluluk nedeniyle, il özel idaresi yasasının 131. maddesiyle ilin bayındırlık, sağlık, eğitim işleri için borçlanma yoluna gidilebileceği hükmü yer almıştır. Borçlanılacak miktar gelirinin yıllık tutarının 1/3'ne kadar olduğunda borçlanma, il genel meclisinin onayıyla gerçekleşmektedir. Normal gelirlerinin bir yıllık tutarı kadar olan borçlanmalarda Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı onayı gerekmektedir. Tutarı daha yüksek borçlanmalar için ise özel yasa çıkartılması gerekmektedir.

Uygulamada il özel idarelerinin genel olarak İller Bankasından borçlandığı ve buradan alınabilecek borç miktarında il özel idarelerinin merkezi yönetimden aldıkları pay ve yardımlar toplamının %15'i ile sınırlandırıldığı[196] görülmektedir.

f- İl Özel İdare Gelirlerini Etkileyen Diğer Düzenlemeler

İl özel idarelerinin gelirlerini direkt veya dolaylı olarak etkileyen bazı yasal düzenlemelerde mevcuttur[197]. Bunlar il özel idarelerine yasalarla tanınmış bir kısım imtiyaz ve muafiyetlerle, aynı şekilde getirilmiş mükellefiyetlerdir[198]. Özel idarelere tanınan bazı imtiyaz ve muafiyetlerin, özel idarelerin giderlerini azaltarak dolaylı olarak kaynak artışı sağladığı bilinmektedir. Örneğin, il özel idareleri için yurtdışından getirilen malzeme ve eşyalar gümrük vergisinden muaf tutulmuştur.

Diğer yandan özel idarelere mükellefiyet yükleyen bazı hükümlerle, diğer kuruluşlar lehine özel idare resim,vergi ve harçlarından muafiyetler tanınmış, hatta gelirlerinden belirli oranda pay verilmesi öngörülmüştür. Örneğin, İller Bankası ortaklık payına katılma gibi.

TABLO 1: İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİRLERİ (MİLYON TL)

Yıllar	Vergi Gelirleri		Vergi Dışı Gelirleri		Toplam	
	Bütçe	K.Hesap	Bütçe	K.Hesap	Bütçe	K.Hesap
1985	25.925	34.469	12.385	72.339	67.679	106.808
1986	41.553	65.839	22.488	127.123	64.041	192.962
1987	84.545	88.624	29.855	233.121	114.400	321.745
1988	128.590	138.453	47.447	416.795	176.038	555.248
1989	198.066	221.119	65.399	739.390	263.465	960.509
1990	351.986	426.089	113.102	1.439.593	465.087	1.865.682
1991	597.349	731.209	158.228	2.430.405	755.577	3.161.614
1992	1.070.029	1.161.609	254.809	5.029.540	1.324.838	6.191.149
1993	1.891.595	2.211.981	547.616	9.309.122	2.439.211	11.521.103
1994B	3.459.921	-	1.149.499	-	4.609.420	-

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, Ankara, 1994,s.679- DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı1995, Ankara, 1996,s.659

---

[194]-Adı geçen yönetmelik 19. 9. 1984 tarih ve 18520 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

[195]-YETER, agm, s. 566

[196]-ATASOY, age, s.101

[197]-Bkz.Ahmet BAŞSOY, İl Özel İdarelerinin Kaynakları, Türk idare Dergisi, S:397, Aralık, 1992, s.10-14

[198]-BAŞSOY, agm, s.10

Tabloya bakıldığında vergi gelirlerinin, bütçe ve kesin hesap arasında çok büyük farkın olmadığı, tahminlerin gerçekleşme oranının yüksek olduğu söylenebilir. Örneğin 1992 yılında 1 Trilyonluk bir vergi geliri tahmin edilirken, bu 1 Trilyonun biraz üzerinde gerçekleşmiştir. Vergi dışı gelirler için ise aynı şeyleri söylemek zordur. Çünkü tahmin edilen gelirle gerçekleşen gelir arasında çok büyük farklar vardır. Örneğin ; 1992 yılı için 254 Milyarlık bir vergi dışı gelir beklenirken, 5 Trilyonluk bir gerçekleşme söz konusudur. Bu vergi dışı gelirlerin gerçekçi tahmin edilemediğini ve beklenilmeyen gelirlerin ortaya çıktığını gösterir. Bunun sonucunda il özel idareleri gelirleri toplamına bakıldığında gerçekçi bir bütçenin yapılmadığını ve bütçenin gelir fazlası verdiği görülür.

Tablodan 1980 sonrası yapılan düzenlemelerle il özel idare gelirlerinin nispi ve gerçek oranda arttığı söylenebilir. Örneğin kesin hesaplara göre 1985 yılında 34 Milyarlık bir gelire sahip il özel idarelerinin, 1992 yılında 6, 1993' te 11.5 Trilyonluk bir gelire sahip olduğu görülmektedir.

Ayrıca tablodan il özel idare gelirleri içerisinde vergi gelirleri oranının düştüğü, bunun yerine vergi dışı gelirlerin oranının arttığı görülür. Örneğin 1992 yılı için kesin hesaplara göre il özel idare gelirleri içerisinde %23 oranında vergi gelirleri pay alırken, %77'lik gibi ağırlıklı bir oran ile vergi dışı gelirler yer almaktadır.

TABLO 2 : KESİN HESAPLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARE GELİRLERİNİN GENEL BÜTÇE GELİRLERİNE ORANI (MİLYON TL)

Yıllar	İl Özel İdare Gelirleri	Bütçe Gelirleri	Oran(%)
1925	17	170	10,0
1935	30	231	12,9
1945	64	658	9,7
1955	199	3.148	6,3
1965	705	13.587	5,1
1975	918	112.828	0,8
1985	106.808	5.733.406	1,8
1986	192.962	6.629.710	2,9
1987	321.745	9.894.322	3,2
1988	555.248	16.813.218	3,3
1989	960.509	30.209.733	3,1
1990	1.865.682	55.066.933	3,3
1991	3.161.614	96.372.525	3,2
1992	6.191.149	174.160.756	3,5
1993	11.521.103	350.845.430	3.2

Kaynak:DİE Yıllıkları

Tabloya bakıldığında 1925 yılında il özel idare gelirlerinin, genel bütçe gelirlerine oranı %10'lar düzeyinde iken, 1935'de %12,9'lara kadar çıkmış, bazı yıllarda da örneğin, 1975'de % 0.8'lere kadar düşmüştür. 1980 sonrası yapılan düzenlemelerle il özel idarelerinin genel bütçe gelirlerine oranı genellikle (1986'dan sonra) %3'ler düzeyinde seyretmiştir.

Tarihi seyri içerisinde il özel idare gelirlerinin 1925-1932 yılları arasında, yol ve maarif vergisi, merkezi yönetimin yaptığı yardımlarla diğer gelirlerden oluşmaktadır.

1933-1952 yıllarında ise yol vergisi,bina ve arazi vergisi,devlet gelirlerinden tahsil olunan paylar,emlak ve muessesat hasılatı,diğer gelirler,sair vergi ve resimlerle, geçen yıldan devreden gelirler, il özel idarelerinin gelirlerini oluşturmaktadır.

1953-1964 yılların da bina ve arazi vergisi, buhran vergisi, akaryakıttan alınacak yol vergisi, cezalar, resim ve harçlar, mülkler ve kurumlar vergisi, türlü gelirler, yardımlar ve bağışlarla geçen yıldan devreden gelirlerden oluşmaktadır.

1965'ten sonra vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olmak üzere iki kalemden oluşmaktadır. Vergi gelirleri içerisine, irat ve servet vergileri, gider vergileri, ve diğer vergiler girmektedir. Vergi dışı gelirlere ise il özel İdarelerince yönetilen kurumlar, teşebbüsler hasılatı, il özel idare payları, il özel idare malları gelirleri, diğer gelir ve cezalarla özel gelirler ve fonlar girmektedir.

2- İl Özel İdarelerinin Giderleri

İl özel idarelerinin giderleri kapsamına, bu kuruluşların görevlerini yerine getirebilmek amacıyla yaptığı harcamalarla, bu amaca uygun olarak görev yapan teşkilatının veya bu görevleri kendisi adına yerine getiren merkezi yönetime bağlı teşkilat ve kuruluşlara aktarılan ödeneklerle, organlarının ve personel harcamalarının toplamı girmektedir. Genel de il özel idaresinin giderleri, yönetim ve personel giderleri, il genel meclisi ve il daimi encümeni, başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yolluklarıyla diğer görevlilerin yollukları, özel yasa, karar, ilam ve sözleşmelere dayanan harcamalar, paylar, ödenekler ve borçlar, yasalar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve özel idarenin katılmayı uygun bulduğu şirket, kooperatif birlik kamu yararına hizmet yapan dernekler ve benzeri ortaklıklara katılma payları ve yardımlar, özel idare gelirlerinin tahsil giderleri, İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle esas ve usulleri belirlenecek temsil, ağırlama ve tören giderleri, imar harcamaları, özel idare hizmetleriyle ilgili diğer giderlerdir[199].

İl özel idarelerinin giderleri, bütçelerinde cari (ödenekler vb. gibi), yatırım (etüd ve proje giderleri v.b.gibi)sermaye teşkili ve transfer harcamaları (kamulaştırma ve sosyal transferler v.b.gibi) olarak gösterilir.

TABLO 3 : KESİN HESAPLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARE GİDERLERİ (MİLYON TL)

Yıllar	Cari Giderler	Yatırım Giderleri	Sermaye Teş. ve Transfe r Gid.	Toplam
1985	17.999	53.038	17.216	88.253
1986	28.384	106.261	30.381	165.026
1987	45.013	185.255	55.277	285.545
1988	73.915	322.721	89.887	486.543
1989	140.011	610.749	131.481	882.241
1990	278.124	1.015.925	239.746	1.533.785
1991	426.704	2.047.799	395.012	2.869.515
1992	786.516	3.671.164	737.388	5.195.069
1993	1.485.678.	7.036.064	1.244.402	9.766.144
1994 B	1.795.928	2.016.712	796.780	4.609.420

B:Bütçe Rakamı.

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995,s.679- DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1995, Ankara 1996,s.659

Tabloya bakıldığında il özel idarelerinin giderlerinin sürekli bir artış gösterdiği görülmektedir. Bu artış gelirlerdeki artışın bir sonucudur. Tablonun başlangıç ve bitiş yılları arasında bir değerlendirme yapıldığında; 1985'de cari giderlerin oranı %20'ler düzeyinde iken 1992'de, %15'lere kadar inmesinin nedeni, il özel idarelerinin görevlerinin bir çoğunu merkezi yönetime devretmesi veya taşra kuruluşları aracılığıyla yerine getirmesi olarak, görülebilir.

1985'de yatırım harcamalarının oranı %60'lar düzeyinde iken, 1992'de %70'lere çıkması, il özel idareleri için yatırım harcamalarının en büyük harcama kalemi olduğunun göstergesidir. Bu da yatırım harcamalarının genel olarak harcamalar içinde ağırlığının arttığını gösterir.

1985 yılında sermaye teşkili ve transfer harcamalarının oranı %19'lar düzeyinde iken, 1992'de %14'lere düşmesi, bu harcama kaleminin nispi olarak azalma eğiliminde olduğunu gösterir

TABLO 4 :KESİN HESAPLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARE GİDERLERİNİN GENEL BÜTÇE GİDERLERİNE ORANI (MİLYON TL)

Yıllar	İl Özel İdare Giderleri	Genel Bütçe Giderleri	Oran(%)
1929	17	213	7,9
1939	38	387	9,8
1949	89	1.572	5,6
1959	262	6.728	3,8
1969	1.025	25.386	4,0
1979	6.172	611.412	1,0
1989	882.241	37.750.236	2,3
1990	1.533.785	65.790.644	2,3
1991	2.869.515	129.235.753	2,2
1992	5.195.069	219.169.223	2,3
1993	9.766.144	484.101.287	2.0

KAYNAK: DİE Yıllıkları - İzzettin ÖNDER,Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri 1927-1967, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1974, s.186-188

[199] -TOPRAK, age, s.20-21

Tablodan 1929 yılında il özel idare giderlerinin genel bütçe giderlerine oranının %7,9'lar seviyesinde iken, 1939'da %9,8'e ulaştığı, 1979'da %1 gibi çok düşük bir düzeyde olduğu, 1989'dan sonra ise genellikle %2'lerin üzerinde seyrettiği görülmektedir.

1929-1952 yılları arasında il özel idarelerinin giderleri bayındırlık işleri, genel meclis, daimi encümen ve kalemi giderleri,özel idare muhasebesi,milli eğitim işleri,tarım işleri, sağlık işleri, cemiyet ve hayır işleri, muhtelif ve müşterek masraflardan oluşmaktadır. 1953-1964 yılları arasında yukarıdaki gider kalemlerine aylık ücret, ödenek ve benzeri özlük haklarıyla ilgili giderler, tarım işlerinin yanında, veteriner işleri giderleri, sağlık işlerinin yanında, sosyal yardım giderleri ve yardımlar eklenmiştir. 1965'ten sonra ise il özel idare giderleri cari, yatırım, sermaye teşkili ve transfer giderleri olmak üzere üçlü bir tasnife tabi tutulmuştur.

TABLO 5 :İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİRLERİ VE GİDERLERİ (MİLYON TL)

	Toplam Gelirler		Toplam Giderler	
Yıllar	Bütçe	K.Hesap	Bütçe	K.Hesap
1985	37.679	106.808	37.679	88.253
1986	64.041	192.962	64.041	165.026
1987	114.400	321.745	114.400	285.545
1988	176.038	555.248	176.038	486.543
1989	263.465	960.509	263.465	882.241
1990	465.087	1.865.682	465.087	1.533.515
1991	755.577	3.161.614	755.577	2.869.515
1992	1.324.838	6.191.149	1.324.838	5.195.06 9
1993	2.439.211	11.521.103	2.439.211	9.766.144
1994 GT	4.609.420	9.662.000	4.609.420	9.593.000
1995 P	15.009.000	———	14.475.000	———

GT:Gerçekleşme Tahmini ; P:Program

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995,s.679-DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),DPT Yayını, Ankara, 1996, s.129- DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1995, Ankara, 1996,s.659

Tablo incelendiğinde, il özel idarelerinin gerçekçi bir bütçe yapmadıkları görülmektedir. Bütçe de öngörülen gelir ve giderler birbirinden farklıdır. Örneğin 1992 yılında 1,5 Trilyona yakın bir gelir ve gider öngörülmüşken, o yıl 6 Trilyonu aşan bir gelir ve 5 Trilyonu aşan bir gider gerçekleşmiştir. Yaklaşık 1 Trilyonluk bir gelir fazlası söz konusudur. Tablodan diğer yıllarda da sürekli bir gelir fazlası olduğu görülür. Bu da il özel idarelerinin kendilerine tahsis edilen gelir kaynaklarını yeterli bir şekilde kullanamadığını gösterir. Bir başka deyişle, il özel idarelerinin görevlerini tam olarak yapamadıkları anlaşılır. Tabloya bakıldığında gelir ve giderdeki bütçeyle kesin hesap arasındaki farkın kapatılabilmesi için yıl içerisinde ek bütçe yapmaları gerektiği görülmektedir.

3- İl Özel İdarelerinin Bütçeleri

İl özel idarelerinin bütçeleri özel bir bütçedir. İl özel idare bütçesi ; il özel idaresinin, her yılın Ocak ayı başında, o yılın Aralık ayı sonuna kadar, bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren il özel idaresi gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır[200].

İl özel idare bütçeleri, il özel idare yasasının, 84, 85 ve 86 maddelerine göre hazırlanır ve yürürlüğe konulur. İl özel idaresi bütçesinin hazırlanması, il daimi encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlemesi gerekmektedir. Bu nedenle Maliye ve İçişleri Bakanlığı birlikte, il özel idarelerinin bütçesinin hazırlanması, kabulü, onaylanması hakkındaki yönetmeliği[201] çıkarmışlardır.

[200] -Bu tanım, İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanışı, Kabülü ve Onaylanması Hakkında Yönetmeliğin 4.maddesinde yer almaktadır. Bkz.4 Aralık 1987 tarih ve 19654 Sayılı Resmi Gazete.

[201] -Bkz.4.12.1987 tarih ve 19654 Sayılı Resmi Gazete.

İl özel idareleri, genel bütçe mali yılına paralel olarak bütçelerini hazırlarlar. İl özel idarelerin bütçelerinin hazırlanışında önce gelirler tahmin edilir, sonra harcamalar belirlenir. Bütçeler denk olmak zorundadır, bütçeler açık olarak düzenlenmez.

İl özel idare bütçeleri, yıllık ilkesinin gerekleriyle, fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır.

Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gider bütçesi, toplamı gelir bütçesinden fazla olduğu taktirde zorunlu harcamalara öncelik tanımak stratejisiyle, diğer ödeneklerden indirim yapılarak gelir bütçesiyle denklik sağlanır[202]. Öncelikle zorunlu, sonra ise isteğe bağlı giderlerin karşılanması esastır.

Gayri safi usule göre düzenlenen il özel idareleri bütçeleri, yıllıktır ve hesapların kapatılmasında genel bütçede olduğu gibi, jestiyon usulü uygulanmaktadır[203].

İl özel idarelerinin bütçelerinde, birlik ve genellik ilkelerine uyulmaktadır. Bu ilkeler; il özel idarelerinin bütün gelir ve giderlerinin gayri safi olarak tek bir bütçe içerisinde toplanmasını ifade eder. İl özel idaresi tarafından toplanan bütün gelirlerin bütçeye gelir olarak, harcanan paralarında gider olarak kaydedilmesi gerekir, bunlar birbirleriyle takas ve mahsup edilemezler[204].

İl özel idare bütçeleri birbirleriyle bağlantılıdır. Bir önceki yılda meydana gelen açık veya fazla bir sonraki yılın bütçesine aktarılır[205].

İl özel idare bütçesini hazırlama görevi Vali'nindir. Ancak vali, il özel idare müdürü aracılığıyla bütçe tasarısını hazırlatır ve gerekçesiyle birlikte il daimi encümenine sunar. İl daimi encümeninde incelenen bütçeler, vali tarafından il genel meclisine yollanır. Mecliste oluşturulan bütçe komisyonu, bütçeyi inceler ve görüşünü bildirir. İl genel meclisi bütçe görüşmelerinde değişiklik yapabileceği gibi, olduğu gibi de kabul edebilir[206]. İl genel meclisinde görüşülüp kabul edilen bütçeye o yıla ait programda eklenerek, vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bakanlık, 30 gün içerisinde bütçeyi onaylar. Bu sürede onaylanmayan bütçeler, onaylanmış sayılır.

İçişleri Bakanlığı, 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Yasasının 86.maddesinde sayılan nedenler[207] dolayısıyla il özel idarelerinin bütçelerinde değişiklik yapabilir. Bu nedenlerin dışında İçişleri Bakanlığı bütçede değişiklik yapamaz.

İl özel idare bütçelerin de bazı değişikliklerin yapılmasına izin verilmiştir. Örneğin, her hangi bir bölüm veya maddedeki mevcut ödenekler ilgili hizmetin yapılması için yeterli değilse, ödeneği fazla olan diğer bölüm veya maddelerden, ilgili bölüm veya maddelere ödenek eklemesi (aktarılması) mümkündür. Bir bölüm içindeki maddeler arasındaki aktarmalar il daimi encümen kararıyla yapılırken, bölümler arası aktarmalar il daimi encümen kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak aktarmayla ilgili bazı sınırlamalar, yönetmelikle getirilmiştir.

İlgili yönetmeliğin, 22.maddesiyle ek bütçenin hangi durumlarda yapılabileceği belirtilmiştir. Ek bütçe, ancak yıl içerisinde ek ve olağanüstü ödenek verilmek suretiyle yapılabilir. Diğer yandan ek bütçe, bütçe de gösterilmeyen yeni gelir kaynakları veya bir önceki yıldan devreden ve kesin hesaplarla ortaya çıkan safi nakit artığıyla yapılabilir. Ek bütçe, bütçe yapılmasındaki esaslara uygun olarak, il genel meclisinin kararı, İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla yapılır[208].

II- BELEDİYELER

A- Belediyelerin Tarihi Gelişimi

Tarihi gelişimi içerisinde belediyelerin, Türk yönetim sisteminde yer alması Tanzimat'tan sonra olmuştur. Tanzimat'ı ilan edenler, taşra yönetiminde yaptıkları reformlarla yerel yönetimi kurumsallaştırırken, amaç yerel demokrasiyi geliştirmekten çok, Tanzimat'ın amaçlarına tek başına ulaşamayacağını anladıkları için yerel nüfus gruplarının yardımına başvurmayı, onların aracılığıyla halkı yönlendirmeyi tercih etmişlerdir. Bu sistemi resmileştirmekle de yerel yönetimlerin temelini atmış

---

[202]-Bkz. agy, (Madde 9)
[203]-NADAROĞLU, age, s.191
[204]-ÜLKÜMEN, age, s.287-290
[205]-ATASOY, age, s.92
[206]-Bkz. KELEŞ, age, s.121
[207]-Bkz ATASOY, age, s.92-93
[208]-ATASOY age, s.94

oldular[209]. Ancak Türkiye'de belediye mevzuatı açısından Şehremanetinin kurulduğu 19 y.y ortaları başlangıç sayılabilir[210]. Türkiye'de batılı anlamda ve günümüzde bir belediye kurulması ortaya çıkan bir takım iç ve dış nedenlere dayanmaktadır. Eski kent yönetiminin bozulması, ihtiyaçlara cevap vermemesi, sosyo-ekonomik gelişmelerde yerli ve yabancı tüccarların etkisi, Avrupa'nın gelişmesi ve doğudaki liman kentlerinin öneminin artması, batıyla sosyal ve kültürel ilişkilerin artması, güzel ve düzenli kent özlemi, bazı siyasi gelişmeler (azınlıkların korunması için dış baskılar, liberalleşme ve adem-i merkeziyetçilik eğilimleri) sayılabilir[211]. Bu nedenlerden dolayı, geleneksel kent yönetimi ve belediye örgütünde değişiklik yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu değişim batıdaki gibi belirli kuvvet gruplarının etkisiyle olmamış, bir bakıma yabancı güçlerin zorlayıcı baskılarıyla gerçekleşmiştir[212]. Örneğin, İzmir'de belediye kurulması için ilk teşebbüsün yerli ve yabancı tüccarlardan geldiği bilinmektedir[213].

Osmanlı kentlerinde 19 y.y'ın ilk yarısı, klasik kent yönetiminin yıkılmasından doğan sarsıntıların ve yeni kuruluşların getirdiği aksaklıklarla geçmiştir. Böylece hizmetlerle yükümlü ve sorumlu kurumlar arasında bir görev ikileşmesi doğmuş ve bu ikileşme Osmanlı kent yönetimi için bir sorun olmaya devam etmiştir. İstanbul'un klasik belediye örgütünün, 19 y.y'ın ilk yarısı boyunca ortadan kalktığı ve onun yerine daha etkili hizmet gören bir örgütün kurulamadığı belirtilmektedir[214].

Osmanlılarda ilk belediye teşkilatı, İstanbul'daki Avrupalıların temizlik, aydınlatma, kanalizasyon gibi temel belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için bir belediye örgütüne gerek olduğunu tavsiye etmeleriyle başlamıştır[215]. Yabancıların talebiyle ortaya çıkan belediye düşüncesi, İstanbul'da ilk defa belediye kuruluşu denemesine, 16.8.1854 yılında Fransız komün yönetimlerinden örnek alınarak girişilmiştir[216]. 1855 yılında İstanbul'da Şehremaneti adıyla bir belediye örgütünün kurulması sağlanmıştır. Şehremaneti, İstanbul belediyesinin adıydı[217] ve başında Şehremini adı verilen ve padişah tarafından atanan bir belediye başkanı bulunuyordu[218]. Bu yerel yönetim biriminin merkezi yönetimin mutlak vesayetinde bulunduğu gerçeği ise tartışılmamaktadır[219].

Şehremanetine daha işin başında, görevlerinin geniş, yetkilerinin sınırlı tutulması, bu görevleri yerine getirirken de bir çok yazışmaya boğulması, bu kuruluşu başarısızlığa mahkum etmiştir[220]. Başarısız bu denemenin ardından, 1856 yılında padişahın izniyle belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak ve bir kuruluş tasarısı hazırlamak üzere bir ***"intizam-ışehir komisyonu"***kuruldu.Komisyon şehircilik ve belediyecilik açısından bazı önemli görüşler belirtmenin yanında bugünkü büyükşehir yönetiminin amaçlarına uygun olarak, İstanbul kentinin 14 belediye dairesine ayrılmasını önermiş ve bunun içinde bir nizamname hazırlamıştır[221]. Bu nizamname hükümlerine göre, 1858 'de İstanbul'da azınlıkların çoğunlukta olduğu Beyoğlu -Galata semti pilot bölge olarak seçilmiş ve Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur[222]. Altıncı daire bu ismi Tanzimat'ın mimarlarından olan M. Reşit Paşa ile Ali Paşanın kısa bir süre oturdukları Paris'in seçkin ve modern bir semti olan "sixieme Arrandissement" (Altıncı Daire'den) almaktaydı[223]. Fiilen ilk belediye olan bu daire, Şehremanetine değil (6.belediye dairesi, şehremanetinin bir şubesi olarak kurulduğu halde) doğrudan Bab-ı Aliye bağlanmıştı[224]. Bu batılı anlamda ilk belediye teşkilatıydı[225]. O güne kadar görülmemiş idari ve mali özerkliğe sahip olan bu belediyeye[226] hükümet, bazı gelir kaynaklarının önemli bir bölümünü aktarmıştır[227]. Bütün gayretlere rağmen Beyoğlu-Galata Belediyesi başarılı olamamıştır[228].

---

[209]-DPT, age, s.5
[210]- ORTAYLI, age, s.112
[211]-Yıldızhan YAYLA, Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu, Onar Armağanı, İ.Ü.H.F. Yayını, İstanbul, 1973, s.958-975
[212]-Tarık Zafer TUNAYA, Siyasi Müesseseler ve Anayasa, İ.Ü. Yayını, İstanbul, 1975, s .232-235
[213]-İlhan TEKELİ -İlber ORTAYLI; Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, I. Kitap, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Ankara, 1978, s.16-17
[214]-TOPRAK, age, s.32
[215]-ERYILMAZ, age, s.192
[216]-Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'de Mahalli İdareler,TODAİE Yayını, Ankara,1967, s.71-72
[217]-ERYILMAZ, age, s.192
[218]-NADAROĞLU, age, s.197
[219]-DPT, age, s.5
[220]-İlber ORTAYLI, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Gül Matbaası, İstanbul, 1985, s.119-120
[221]-NADAROĞLU age, s.198
[222]-Musa ÇADIRCI, Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları, T.T.K. Basımevi, Ankara, 1991, s. 274
[223]-ERYILMAZ, age, s.193
[224]-NADAROĞLU, age, s.198
[225]-DPT, age, s.5
[226]-DPT, age, s.5

Daha sonra Danıştay tarafından hazırlanan 1868 yılında çıkarılan *"Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi"* ile Belediye Teşkilatı bütün İstanbul'a yayılması kararlaştırılmıştır. Bu amaçla İstanbul'da Şehremaneti örgütünün yeniden kurulması ve kentin 14 belediye dairesine ayrılması öngörülüyordu[229]. Ancak 1868 nizamnamesi etkin ve yaygın bir şekilde uygulanamamış, 14 daireden sadece 4 belediye (Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz) kuruluşunu tamamlayabilmiştir.

İstanbul'da belediye idaresi kurulması yolundaki çalışmalar devam ederken 1868 yılında çıkartılan bir talimatnameyle İstanbul dışında da belediye örgütü kurulması öngörülmüştür. Bu talimatnameyle o tarihlerdeki mülki idare bölüm merkezleri olan, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kuruluyordu[230]. Bu arada yürürlüğe giren 1876 Anayasası'nın 112.maddesi, İstanbul'da ve İstanbul dışında kurulacak belediyelerin, seçimle işbaşına gelecek organlarla yönetilmesini, kuruluş ve görevleriyle, üyelerinin seçim usulünün, özel yasayla belirlenmesini öngörmektedir[231]. Anayasa gereğince, Danıştay'ın İstanbul için hazırladığı yasayla (İstanbul Belediye Kanunu) İstanbul dışındaki kentler için hazırlanan yasa (Vilayet Belediye Kanunu) bu dönemde kabul edildi.

Dersaadet Belediye Kanunu ile getirilen hükümlerde İstanbul eskisi gibi yine Şehremaneti ile belediye dairelerine dayandırılmıştı. Ancak daire sayısı 20'ye çıkartılmış ve yerleri de yasayla belirtilmiştir. 1877 Tarihli Vilayet Belediye Kanunu ile taşrada belediye kurulmasını öngören yasayla, İstanbul dışındaki her kent ve kasabada bir belediye örgütü kurulması esası benimsemiştir[232]. Söz konusu yasa bugün uygulanmakta olan 1580 Sayılı belediye yasasının, 1930'da kabul edilmesine kadar yürürlükte kalmıştır[233].

1921 Anayasasında genelde yerel yönetimlerden söz edilirken, belediyelerden söz edilmemektedir.

1924 yılında çıkarılan 417 Sayılı yasayla Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Bu düzenlemeyle, Cumhuriyet yönetiminde de başkent belediye yönetiminin, diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı yasayla düzenlenmesi uygulamasına devam edilmiştir[234]. 1924 Anayasasının 85.maddesinde belediyelerden bahsedilmektedir. Bu dönem içerisinde, 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Yasası ve 486 Sayılı Belediye Cezalarına İlişkin Yasa çıkarılmıştır[235]. 1924 yılında çıkartılan Hafta Tatili Yasası ve Köy Yasası, belediyeleri de ilgilendirmektedir. Görüldüğü gibi 1924 yılı belediye mevzuatı alanında önemli bir gelişme yılı olmuştur.

1926 yılında 831 Sayılı Sular Yasası ve 1928 yılında 1351 Sayılı Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkili ve Vazifeleri Hakkında Yasa, çıkarılmıştır[236]. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Yasası, hemen onun ardından yürürlüğe giren 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Yasası ve 1933 Tarih ve 2290 Sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Yasası[237], 1 Haziran 1933 gün ve 2031 Sayılı "Belediyeler Bankası Kuruluş Yasası" 1930'ların belediyeciliğinin çerçevesini belirlerken[238], belediyelerimiz için önemli düzenlemeler getirmiştir.

1948 yılında 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası çıkarılmıştır. 1950 yılında seçim esasları demokratik usullere bağlanırken, 1954 yılında İstanbul'da vilayetle belediyeyi birleşik bir idare olarak düzenleyen hükümler kaldırıldı ve 1956 yılında iki kuruluş birbirinden ayrıldı[239]. 1963 yılında yapılan yerel seçimlerle belediye başkanları ve meclisleri seçildi, vali ve kaymakamlar üzerindeki görevler belediye başkanlarına devredildi.

1956 yılında çıkarılan 6785 Sayılı İmar Yasası belediyelerin bu alandaki görevlerini yeni esaslara bağladı[240].

---

[227] -Geniş bilgi için bkz. Sıddık TÜMERKAN; Türkiye'de Belediyeler Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, İstanbul, 1946, s.25-30
[228] -ERYILMAZ, age, s.194
[229] -NADAROĞLU, age, s.198
[230] -DPT, age, s.5
[231] -NADAROĞLU, age, s.199
[232] -NADAROĞLU, age, s.199
[233] -ERYILMAZ, age, s.195
[234] -ATASOY, age, s.52
[235] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.32
[236] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, 50.Yılda Mahalli İdareler, age, s.23
[237] -Özer BOSTANLIOĞLU, Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik, Amme İdaresi Dergisi, C: 23, S:2, 1990, s.79
[238] -İsmail KAHRAMAN-Güngör ERDUMLU, Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması (1980), DPT Yayını, Ankara, 1986 s.14
[239] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.23
[240] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.23

1961 Anayasası yerel yönetimleri, il, belediye ve köy olarak nitelendiriyor. Dolayısıyla belediyeler birer kamu tüzel kişisi olarak tanımlanıyordu.

1960'lı yıllarda kalkınma planlarında belediyelerle ilgili hükümlere rastlanmaktadır.

1963 yılında 307 Sayılı Yasayla yapılan değişikliklerle belediye başkanlarının belediye meclisi üyeleri arasından ve meclisçe değil de, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi sağlandı ve ayrıca idari vesayet makamlarının belediye başkanı ve meclis üzerindeki yetkilerinde de kısıtlamalar yapıldı[241].

1965 yılında belediyeleri yakından ilgilendiren iki olumlu yasa çıkarıldı. 655 ve 691 Sayılı bu yasalarla belediyelerin çeşitli kuruluşlara verdikleri payların büyük bir bölümü kaldırıldı ve belediyelerin devlete ve devlet teşekküllerine olan borçları tahkim ve terkin edildi[242].

1966 yılında çıkartılan 775 Sayılı Gecekondu Yasasıyla, belediyelerin gecekondu sorununun çözümüne yardımcı olunmuştur.

1963-1967 yıllarını kapsayan I.VYKP'da yönetimin yeniden düzenlenmesi için bir idari reform istenmiştir[243]. Aynı dönemde Mehtap Projesiyle merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimler konusunda araştırma yapılması öngörülmüştür.

1970'li yıllarda belediye yasasının belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması, onun değiştirilmesini gündeme getirmiştir. 1973 yerel seçimlerinden sonra yeni belediyecilik anlayışı ortaya çıkmıştır.

1968-1972 yıllarını kapsayan II.VYKP'da belediyelerle ilgili kısa bir bölüm yer almıştır[244].

1973-1977 yılları arasını kapsayan III.VYKP'da belediyelere ilişkin doğrudan ve dolaylı olarak bazı düzenlemelere yer verilerek bir kısım tespitler yapılmıştır[245]. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra 11.12.1980'de Resmi Gazetede yayınlanan MGK'nun 34 Sayılı kararıyla, Anakent alanlarındaki kimi yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına imkan sağlanmıştır. Bu kararın uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıklar ve yeni düzenlemede gözetilen ilkelerin yetersizliği yüzünden MGK 8.12.1981 tarihinde "büyükşehirlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanmasına ilişkin" 2561 Sayılı Yasayı çıkarmıştır[246].

12 Eylül 1980 ihtilali sonrası belediyelerde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemelerden ilki belediye organlarının feshini ve belediye başkanlarının atanmasına ilişkin düzenlemelerdir. İkincisi ise yerel yönetimlerinin özellikle belediyelerin maliyesine ilişkindir. Bu amaçla, 2.2.1981 Tarih ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa çıkarılmıştır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %5 pay verilmesini ve bu payın belediyeler arasında nüfus esasına göre bölüştürülmesini öngören sözü geçen yasa yıllar yılı kaynak yetersizliğinden kıvranan belediyeleri mali açıdan rahata kavuşturmuştur[247]. 1984'te çıkarılan 3004 Sayılı Yasayla belediyelere verilecek paylar daha da arttırılmıştır.

1.7.1981 tarihinde 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası çıkartılmıştır. 1982 Anayasasında da genelde yerel yönetimlere özelde belediyelere geniş yer ayrılmıştır.

1983 genel seçimlerini kazanan siyasi iktidar belediyelerle ilgili önemli düzenlemelere gitmiştir. Özellikle merkezi yönetime ait bazı yetkiler belediyelere verilmiştir. 1984'ten sonra Cumhuriyet tarihinde ilk defa hem belediye maliyesine ilişkin yasalarda hem de imar mevzuatında önemli bazı yetkiler merkezden alınıp belediyelere aktarılmıştır[248]. Örneğin, 1985 Tarihli 3194 Sayılı Yasayla Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görevlerinin çoğu belediyelere bırakılmıştır.

Bu dönemde 1580 Sayılı Belediye Yasası organik olarak aynı kalmakla beraber, buna 3030 Sayılı Yasa eklenmiştir[249]. Bununla Türkiye'de normal belediye sistemine bir de büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri eklenmiştir.

---

[241] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.23
[242] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.60
[243] -Belma ÜSTÜNIŞIK, Belediye Hizmetleri Sektör Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1983, s.3
[244] -DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1967, s.610
[245] -DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973, s.940-947
[246] -KELEŞ, age, s.174
[247] -NADAROĞLU, age, s.200
[248] -NADAROĞLU, age, s.201
[249] -8.3.1984 gün ve 195 Sayılı KHK ile büyükşehir yönetimi düzenlenmiş ve 27.6.1984'de yerini 3030 Sayılı yasaya bırakmıştır.

B- Belediyelerin Kurulması

1930 Tarihli ve 1580 Sayılı Belediye Yasasının 1.maddesinde belediye şöyle tanımlanmaktadır. " Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmü şahsiyettir[250]. Belediye statüsü kazanmanın merkezi yönetimden sağlanan yardımlar yönünden özendirici olması, yerel yönetimleri demokratik gelişmeyle özdeşleştirme anlayışı, köylerin imece ve salmadan kurtulma düşüncesi, İller Bankasından sağlanan paylardan yararlanma isteği, nüfus yoğunluğu ve seçmen istekleri, ortak ihtiyaçlar, belediye yönetimine kavuşmayı çok isteyen köylerin nüfus sayımlarında kendi köylerine komşu köylerden geçici nüfus transferi gibi nedenler, yeni belediyelerin kurulmasına ve sayılarının artmasına yol açmıştır. Ayrıca, siyasi iktidarların, özellikle genel veya yerel seçimler öncesinde, küçük beldelere vaadettikleri, ***" belediye yapma"*** rüşvetini de unutmamak gerekir.

Belediye Yasasında, belediye örgütü kurulması zorunlu olan yerler sıralanmıştır. Bunlar son nüfus sayımına göre nüfusu 2000'i aşan yerlerle, nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezleridir. Bir yerleşim birimi, il veya ilçe statüsüne kavuşursa, oralarda belediye hiçbir işleme gerek kalmadan kurulmuş olmaktadır. Nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulabilmesi için ise; yerleşim birimi köy ise ihtiyar heyetinin, değilse o yerde yaşayan seçmenlerin yarından fazlasının isteği veya valinin gerekli görmesi üzerine il genel meclisinin ve Danıştay'ın olumlu kararı, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla belediye kurulabilir[251].

Belediye kurulmasında değişik bazı uygulamalarda vardır. Tek bir köyde belediye kurulabileceği gibi birkaç köy birleşerek veya köylerle köy kısımları birleşerek ya da boş bir yerde yeni bir yerleştirme yapılarak belediye kurulabilir. Bir beldenin bazı bölümlerinin ayrılarak, ayrı bir belde haline gelmesi, bir beldenin tamamının diğer bir beldeyle birleşmesi, bir beldenin bazı bölümlerinin komşu bir beldenin içine girmesi, köylerin veya köy bölümlerinin bir belde sınırı içine girmesi, hallerinde genel şartlara uyulmaktadır[252]. Bir köyün belediye olması için aranan şartlardan başka, birleşecek köylerden her birinin, belediye merkezi yapılacak yere uzaklığının 500 metreyi geçmemesi şartı aranmaktadır[253]. Bununla beraber daha iyi hizmet götürülebilmesi amacıyla yasada öngörülen 500 metrelik uzaklık 2500 metreye çıkarılabilir[254]. 1994 yılı mart ayında ortaya çıkan 1580 Sayılı Belediyeler Yasasında değişiklikler öngören, yasa tasarısında bu uzaklık 2500 metreye çıkartılmaktadır. Bu düzenleme gerçekleşirse, ülkedeki uygulamaya uygun düşmekte, fiilen 500 metreden daha uzak birimlerin yasa kapsamına alınmasıyla, yasaya aykırı uygulamalar bir ölçüde meşru hale getirilmektedir[255].

Ancak birleşmelerde nüfusun 2000'den aşağıya düşmemesi gerekir. Nüfusun 2000'in altına düştüğünde ne yapılması hakkında yasada açık bir hüküm yoktur. Bununla beraber, Danıştay, 1954 tarihli bir istisnai mütalâasında nüfusu yasanın tespit ettiği miktardan aşağı düşen belediye tüzel kişiliğinin, köy tüzel kişiliğine dönüşeceğini,yine 1985 tarihli bir kararında, aslında nüfusu 2000' den aşağı olan ve sayım gününde amaçlı olarak getirilen kimselerle, nüfusu yapay olarak çoğaltılan köyler yönünden geçerli olamayacağı ,2000 ölçüsünün beldenin gerçek ve sürekli nüfusu için geçerli olduğu belirtilmiştir[256]. Ayrıca nüfusla ilgili sorunlar doktrinde tartışma konusu olmuştur. Misafir nüfusun toplam sayıya dahil edilip, edilmemesi konusunda iki farklı görüş ortaya çıkmıştır. Her iki görüşünde haklı olduğu noktalar vardır. Örneğin, misafir nüfusa açıklık getirilebilir, yasal düzenleme yapılabilir veya yargının bu boşluğu yorumla doldurulması gerekir[257].

Nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin sona ermesi de tartışmalıdır. Kurulmuş belediyelerin genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfuslarının 2000'in altına düşmesi halinde, belediyenin tüzel kişiliği kendiliğinden sona ermemekte, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Danıştay'ca karar verilmesi ve üçlü kararname hazırlanması gerekmektedi. Ama siyasi iktidarlar oy kaybı endişesiyle böyle bir prosedürün gereklerini yerine getirememektedirler[258].

---

[250]-Fethi AYTAÇ, Açıklamalı Belediye Kanunu, 4. Bası, Ankara, 1988, s.17
[251]-Şükrü KARATEPE, Türkiye'nin İdare Teşkilatı, Gümüş Matbaacılık, Ankara, 1994, s.63
[252]-TOPRAK, age, s.39
[253]-KELEŞ, age, s.69
[254]-ATASOY, age, s.100- AYTAÇ, age, s.52
[255]-Ahmet ÖZER, Belediye Kanun Tasarısı Üzerine, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:3, S:3, Mayıs, 1994, s.4
[256]-Danıştay K.No:1954/182, K.No:1985/43
[257]-Ahmet BAŞSOY, Yeni Belediyeler Kurulması, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl:50, S:580, 1994, s.57-59
[258]-NADAROĞLU, age, s.194

Belediyelerin kurulmasıyla ilgili diğer bir tartışma konusu ise 2000 olarak belirlenen nüfus kriteridir. İçişleri Bakanlığı hazırladığı yeni yasa tasarılarında, belediye kuruluşu için en az nüfus ölçüsünün 5000 olarak kabul etmekle beraber, 2000 nüfusu yeterli gören görüşlerde vardır. Örneğin, Tortop'a göre, batıda olduğu gibi kent-köy ayırımı yapmadan köylerimizin de modern şehircilik anlayışına göre gelişmesini sağlayacak önlemler alınmalıdır[259].

Kırsal alandan kente göçlerin yaşanması, köylerde belediye kurulmasını engellerken, belediye kurulmasında yapay yollara gidilmesine neden olmuştur. Diğer yandan ayrıca 1993 tarihinde çıkarılan KHK ile genel nüfus sayımlarının 5 yıldan 10 yıla çıkarılmış olması, son nüfus sayımını esas olarak kurulan belediyelerin kurulmasını güçleştirmiştir. Belediye yasasındaki ***"son nüfus sayımına göre"*** hükmü değiştirilmez ise 10 yıl içinde kurulan belediyeler, ancak köy ve diğer yerleşim birimlerinin birleşmeleri suretiyle olabilecektir[260].

Bu sorunlar dikkate alındığında belediyelerin kurulması konusunda köy ve kent ayırımının kalkması ve bu konuda yeni bir düzenleme yapılması birçok tartışmayı ortadan kaldıracaktır.

C- Belediye Şubesi

Bir belediye içinde iki durumda belediye şubeleri kurulmaktadır. Birinci olarak nüfus yoğunluğu nedeniyle bir beldenin türlü kümelerden oluşması, ikinci ise nüfusu 80.000'i geçmesidir. Her iki durumda da belediye şubesi kurabilmek için, orada oturan seçmenlerin en az yarıdan çoğunun ya da belediye meclisinin o yerin en büyük mülki amir, ilçe seçim kurulundan seçmenlerin oyuna başvurmayı sağlanmasını ister. Sonuç vali aracılığıyla il yönetim kurulunun kararına sunulur. Danıştay'ın görüşü, Bakanlar Kurulunun uygun görmesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla belediye şubesi kurulmuş olur[261].

1984'den önce bir ilin, merkez belediyesinin sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunduğu taktirde, bu ilçelerin her birinde ayrı ayrı belediyeler değil belediye şubeleri kurulurdu[262]. Büyükşehir belediye sistemine geçilmesiyle belediye şubesi yerine, ilçe belediyeleri kurulmaya[263] başlanmıştır.

D- Birlik Kurma

Birlik, yerel yönetimlerin kendilerine yasalarla verilen zorunlu veya isteğe bağlı görevlerin bir veya bir kaçını ortaklaşa kurup yürütmek için kendi aralarında ya da diğer yerel yönetimlerle kurdukları ortak yönetimlerdir[264]. Birlik kurmayla ilgili hükümlerin çerçevesi Anayasa ve yasalarla çizilmiştir[265].

Birlikler, büyüyen alanlarda kır ve kent hizmetlerinin güç birliği oluşturarak, yerine getirilmesini kolaylaştıran üyeliği isteğe bağlı bir tüzel kişiliktir[266]. Ülkemizde belediye birliklerine başarılı bir örnek olarak 1987'de kurulan Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği gösterilebilir. Kalkınma planlarında yeni yerel yönetim birliklerinin[267] kurulmasının teşvik edilmesi ve kurulmuş olanlara da destek sağlanması öngörülmektedir[268].

E- Belediyelerin Görevleri

Yerel yönetim birimleri içerisinde en önemlisi belediyelerdir. Nüfusumuzun yaklaşık % 65-% 70 arasında bir bölümü belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. 1993 yılı itibarıyla, ülkemizde 2553 belediye bulunmaktadır. 1994'ün güzünde bu rakam 3000'e ulaşmıştır veya belki de aşmak üzeredir[269].

Belediye Yasası ve diğer yasalarla belediyelere yüklenen görevler çok geniş kapsamlıdır. Bu görevler beşikten mezara kadar belde halkının hemen hemen tam ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır.

---

[259]-Bkz.Nuri TORTOP, Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler, Amme İdaresi Dergisi, C:18, S:4, s.12

[260]-BAŞSOY, agm, s.60

[261]-TOPRAK, age, s.41- KELEŞ, age, s.170

[262]-KELEŞ, age, s.169

[263]-TOPRAK, age, s.41

[264]-TOPRAK, age, s.39-40

[265]-Bkz.Anayasa 127.madde, 1580 Sayılı Belediye Yasası 133, 134, 143, ve 145.maddeler, 3030 Sayılı BŞB Yasası 25.madde

[266]-TOPRAK, age, s.40

[267]-Bkz. Yerel Yönetim Birlikleri konusunda, Mustafa GÖNÜL, Yerel Yönetim Birlikleri, Sevinç Matbaası, TODAİE Yayını, Ankara, 1977

[268]-TOPRAK, age, s.41

[269]-NADAROĞLU, age, s.209

Yasalarla belediyelere verilen bu görevler; yasadan kaynaklanan nedenler, gelir kaynaklarının yetersizliği görev yetersizliği, hızlı kentleşme, belediye sayısının artması, değerlendirme yapmaya önem verilmemesi, görevlerin bir bölümünün diğer yönetimlerce alınması veya devredilmesi, hemşehrilik bilinci, siyasi etki ya da baskılar sonucu belediye bürokrasisinin istikrarsız ve güçsüz yapısı, merkezi yönetime ağırlık verilmesi gibi nedenler, belediyelerin görevlerini olumsuz yönde etkilemektedir[270].

Belediyelerin görev ve hizmetleri yönünden üç ilkenin uygulandığı görülmektedir.

Genellik ilkesi veya genel yetki ilkesi, belediyeler yasaların yasaklamadığı yada başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler. Almanya ve Hollanda'da bu ilke uygulanmaktadır.

Yetki ilkesi, belediyeler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almalıdır. İngiltere'de yetki ilkesi uygulanmaktadır.

Liste ilkesi, belediyelerin yapacağı hizmetler yasalarla sınırlandırılmıştır. Ülkemizde genelde bu ilkeye uyulmaktadır. Belediyelerin görevleri 1580 Sayılı Yasanın 15.maddesinde 77 kalem olarak, liste halinde sayılmıştır. Diğer yandan belediyeler aynı yasanın 19.maddesine göre[271] kendilerine ilgili yasayla verilen görevleri yerine getirdikten sonra, belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimlerde bulunabileceklerdir. Ancak bu prensibin uygulanamadığı bilinmektedir.

1580 Sayılı Yasanın, 16. ve 17. maddeleri, belediyelerin yapacağı görevleri, zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikili bir ayırıma tabi tutmuştur. 15.madde de belediyeler gelirlerine göre sınıflandırılmış ve sayılan görevlerin bir bölümünün yerine getirilmesi belirli bir gelir dilimine sahip belediyeler için zorunlu, ötekiler için ise isteğe bağlı bırakılmıştır. Ancak enflasyonist ortamlarda böyle bir ayrımın hiç bir anlamı kalmamıştır. 1580 Sayılı Yasaya göre zorunlu ve isteğe bağlı görev ayrımında en yüksek gelir kriteri olan 500.000 T.L gelir grubundan aşağı belediyeleri,günümüzde bulmak herhalde oldukça zordur. Burada, belediyelerin görevleri ayırımı, zorunlu veya isteğe bağlı olarak değil de, belirli bir sınıflandırma şeklinde verilecektir. Belediyelerin görevleri değişik biçimlerde de gösterilmiştir[272].

1580 Sayılı Yasanın dışında diğer yasa, tüzük ve yönetmeliklerle de belediyelere bir çok görevler verilmiştir[273].

1580 Sayılı Belediye Yasası ve diğer yasalarla belediyelere verilen görevler şöyle sıralanabilir;

-Şehircilik, İmar ve Bayındırlık,
-Sağlık ve Sosyal Yardım,
-Eğitim-Kültür ve Sanat,
-Tarım ve Hayvancılık,
-Ekonomik,
-Güvenlik,
-Ulaştırma,
-Diğerleri,

1- Şehircilik-İmar ve Bayındırlık Görevleri

Bu görevler, belediyelerin geleneksel görevleri içerisinde yer almaktadır. Belediyeler, belde halkının yerleştiği alanların iyileştirilmesi, güzelleştirilmesi, barınma için gerekli tesis, kamu binalarının yapılmasıyla ilgilidirler. Bu görevler, 1580 Sayılı Yasa, 3194 Sayılı İmar Yasası ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Yasasıyla verilmiştir.

2- Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri

Belediyelere verilen sağlık ve sosyal yardım görevlerini, çevre sağlığıyla ilgili görevler, sağlık kurumları kurulmasıyla ilgili görev ve sosyal yardım görevleri olarak sayabiliriz[274]. Belediyelerin sağlıkla ilgili yerine getirdiği görevler birer koruyucu görevlerdir. Örneğin, yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık yönünden denetlenmesi vb. gibi. Bu görevler, 1580,1593,3194 Sayılı Yasalarla 3517 Sayılı Yazılı ve Basılı Kağıtların Kese Kağıdı Olarak Kullanılmasına Dair Yasayla verilmiştir.

---

[270]-ERYILMAZ, age, s.152

[271]-19. Madde de genel yetki veya genellik ilkesi esastır.

[272]-İlhan TEKELİ-Yiğit GÜLÖKSÜZ, Belediye Sorunları, Amme İdaresi Dergisi, C:9, S:2, 1976, s.12-13

[273]-KAYA, Yerel Yönetimler Kanun Taraması, Kaya Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ekim, 1990, s.29-38

[274]-ATASOY, age, s.114

Belediyeler, belde halkından sosyal yardıma muhtaç olanlara bazı hizmetler yapmakla yükümlü tutulmuşlardır. Örneğin, yetim evleri kurmak ve işletmek vb. gibi. Bu görevler, 1580,1593 ve 4109 Sayılı Yasayla verilmiştir.

3- Eğitim-Kültür ve Sanat Görevleri

Belediyeler eğitim, öğretim, kültür, beden eğitimi ve spor ve sanat alanlarında, 1580 Sayılı Yasa ve çeşitli yasalarla birçok görevler verilmiştir. Bu görevler diğerlerine göre hem içerik, hem de sayı bakımından azdır. Bu görevlerin belediyelerce düzenli olarak yerine getirildiğini söylemek zordur. Bunun nedeni, belediyelerin kaynaklarının ve teşkilatlarının yetersizliği yanında bu hizmetlerin yerel olmaktan önce ulusal nitelikte olup, merkezi yönetimin ülke çapında eğitim ve öğretim görevlerini üstlenmesinden kaynaklanmaktadır[275].

Belediyelerin kurslar, dershaneler açmak, tiyatro kurmak oyun ve spor yerleri yapmak görevleri diğer eğitim, kültür ve sanat görevleri, 222 Sayılı İlköğretim Yasası ,1580 Sayılı Yasa ve 3289 Sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Yasayla verilmiştir.

4- Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevleri

Tarım ve hayvancılıkla ilgili olarak belediyelere bazı görevler verilmiştir. Fidanlık ve koruluk kurmak, mezbaha yaptırmak gibi, tarım ve hayvancılıkla ilgili görevler, 1580,1593ve 3285 Sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Yasalarıyla belediyelere verilmiştir.Günümüzde ise bu görevlerin çoğu merkezi yönetimce yerine getirilmektedir.

5- Ekonomik Görevleri

Belediyelerin ekonomik düzenleme ve denetim, ekonomik tesis ve işletmeler kurma gibi, görevler çeşitli yasalarla verilmiştir. Belediye Yasasının, 1929 Dünya Ekonomik Krizi gibi olağanüstü bir dönemde çıkmış olması,belediyelere ekonomik görevlerin çok sayıda yüklenmesine neden olmuştur.

Belediyelere fiyat ve ücret belirleme, pazar yerleri yapmak gibi görevleri, 1580 Sayılı Yasa ,3078 Sayılı Tuz Yasası 3489 Sayılı Pazarliksiz Satiş Mecburiyetine Dair Yasa,1782 Sayılı Ölçüler Yasası, 394 Sayılı Hafta Tatili Hakkında Yasa, 6301 Sayılı Öğle Dinlenmesi ve 3285 Sayılı Hayvan Sağliği ve Zabitasi Yasasıyla verilmiştir.

6- Güvenlik Görevleri

Belediyelere koruyuculuk görevleri olarak, kolluk ve itfaiye görevleri çeşitli yasalarla verilmiştir. Yasaklamayla ilgili düzenlemeler uygulamak, yangın çıkmasını önleyici tedbirler almak vb. gibi görevler belediyelere, 1580 ve 5442 Sayılı İl İdaresi Yasasıyla verilmiştir.

7- Ulaştırma Görevleri

1580 Sayılı Yasayla belediyelere "sınırları içerisinde çeşitli semtler arasındaki toplu taşıma hizmetlerini yönetmek" görevleri verilmiştir.

8-Diğer Görevleri

Turizmle ilgili çalışmalar yapmak, sokaklara isim vermek, binaları numaralamak, evlendirme işlerini yapmak, duyurma ve reklam işlerini yapmak vb. gibi görevleri,1580 Sayılı Yasa,1003 Sayılı Binaların Numaralanması ve Sokaklara İsim Verilmesi Hakkında Yasa, 743 Sayılı Medeni Yasa ,1322 Sayılı Yasaların ve Nizamnamelerin Sureti Nesir ve İlani ve Meriyet Tarihi Hakkında Yasalarla verilmiştir.

F- Belediyelerin Organları

Belediyelerin idari yapısında belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organ yer almaktadır.

---

[275]-Bedri NAZLIOĞLU, Belediyelerin Bazı görevleri, Kaya Projesi Araştırma Raporu, TODAİE Yayını, 1990, s.22

1- Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediye yönetiminin en yetkili karar organıdır. Belediye tüzel kişiliğine tanınan yetkilerin tümü mecliste toplanır[276]. Meclis üyeleri beş yıllık bir süre için, tek dereceli, onda birlik baraj uygulamalı, nispi temsil yöntemiyle seçilir. Üye sayısı beldenin büyüklüğüne yani nüfusuna göre değişir[277]. Örneğin, nüfusu 10.000 az olan yerlerde üye sayısı 9 iken, 1.000.000 geçen yerlerde bu sayı 55'e çıkmaktadır. Her belde bir seçim çevresidir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan ilçelerin, belediye meclisi üyeleri seçimlerinde bu ilçe bir seçim çevresidir. Meclis üyeliği için belirtilen sayıdaki asil üyelerin sayısı kadar, yedek üyelerde seçilir. Seçilen üye nüfusla birlikte artmasına rağmen, artış oranı nüfus artış oranına paralel değildir[278].

Belediye meclisi üyeliğine seçilecek üye sayısı seçim başlama tarihinden önce halka duyurulur. Belediye meclislerinin üye sayıları, 1984 yılında 2972 Sayılı Yasada yapılan değişikliklerle dondurulmuştur[279].

Belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliği 2972 Sayılı Yasanın 9.maddesiyle düzenlenmiştir. (6 ay süreyle seçim çevresinde oturmuş olmak, 25 yaşını doldurmuş olmak, T.C. vatandaşı olmak gibi) Ayrıca 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11. maddesinde belirtilen sakıncaları da taşımamak gereklidir. 2972 Sayılı Yasanın 2.fıkrasına ve 1580 Sayılı Yasanın 53. maddeleri gereğince görevden alınan belediye meclis üyeleri tekrar ayrı göreve seçilemezler. Yasaya göre bazı görevler (Milletvekilliği, genel meclis üyeliği, köy muhtarlığı, belediye meclis üyeliği veya belediye başkanlığı) bir kişide toplanamaz. Bunlardan birinin 15 gün içerisinde tercih edilmesi zorunludur. Ayrıca anne, baba, büyükbaba, büyükanne, evlat, torun, kardeş, karı, koca ve bu derecedeki yakın akrabalar bir mecliste görev yapamazlar. Herhangi bir şekilde seçilmiş iseler, en çok oy almış olan, oylar eşitse evli olan, evli olanlardan, çocuk sayısı çok olan, o da eşitse kura çekilir ve ilgili olan göreve başlar. Bu düzenlemeyle ailelerin belediye yönetimini egemenlikleri altına almaları önlemek istenmiştir[280].

Belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybolması, meclis üyesinin istifası, istifa etmiş sayılmak (birbirini izleyen 3 toplantıya katılmak) gibi, üyeliğin son bulmasını gerektiren kararları, belediye meclisi alır.

Belediye meclisleri, 1580 Sayılı Yasasının, 307 Sayılı Yasayla değişik 53.maddesinde sayılan nedenlerden dolayı, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından fesh edilir.

a- Belediye Meclisinin Görevleri

Belediye meclisinin görevleri 1580 Sayılı Yasanın 70.maddesinde şöyle sıralanmıştır.

-Bütçe ve kesin hesabı, görüşüp karara bağlamak,

-Bütçede değişiklik ve aktarma yapmak, ek ödenek vermek,

-Borç almak, borç vermek ve senesi içinde ödemek kaydıyla avanslar almak,

-Yasalarla konulmuş olan belediye resim ve vergilerine ait tarifelerle, bunların dışında kalan belediye tarafından yapılacak hizmetlere karşılık alınacak ücret tarifelerini hazırlamak,

-İmar planlarının 3194 Sayılı Yasa gereğince onaylanması,

-Kentin gelişmesi için genel imar programları, kanalizasyon, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleştirilmesine karar vermek,

-Belediyeye ait imtiyaz sözleşmelerini imzalamak,

-Belediye zabıta yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,

-Belediyelerin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması,

-Şartı yasada belirtilen kira sözleşmelerini yapmak,

-Bağış kabul etmek,

-Davalardan anlaşma yoluyla vazgeçmek,

-Yasalarla belediyelere verilmiş görev ve yetkilerden olanlarla, belediye başkanı tarafından gönderilen veya üyeler tarafından teklif edilen yasaları görüşmek ve karara bağlamak,

Ayrıca aynı yasanın 61,62,63,73,76 ve 77 maddelerinde belediye meclislerine bazı görevler daha verilmiştir.

---

[276]-KARATEPE, age, s.66

[277]-2972 Sayılı Mahalli İdarelerle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasasın 5. madde b fıkrası

[278]-ATASOY, age, s.126

[279]-TORTOP, age, s.94

[280]-ERYILMAZ, age, s.194

1994 martında ortaya çıkan yeni belediye yasası tasarısında, meclisin görevleri arasına, 70.maddeye bir fıkra eklemek suretiyle ***"yurt dışı belediyeleriyle karşılıklı işbirliği ve kardeş kent ilişkileri kurmak yetkiside"***girmektedir[281].

b- Belediye Meclisinin Toplantı ve Çalışma Usülleri

1580 Sayılı Belediye Yasasının 4878 Sayılı Yasayla değişik 54. maddesine göre, belediye meclisleri Ekim,Şubat, Haziran aylarında yılda üç defa olağan toplantılarını yapar. Belediye meclisinin bütçe dışındaki olağan toplantı süresi 15 gündür. Bütçe toplantıları 30 gün sürer. Meclis bu sürelerde işlerini tamamlayamazsa valiler, bu süreleri 15 gün daha uzatır ve nedenini İçişleri Bakanlığına bildirir.

Belediye meclisleri olağanüstü toplantıya da çağrılabilir. Önemli veya acele bir işin çıkması, belediye başkanının çağrısı veya üyelerin 1/3'inin gerekli önerisi veya valinin direkt çağırmasıyla meclisler olağanüstü toplanır. Olağanüstü toplantılarda, toplanma gündemi dışında konular görüşülemez.

Olağan ve olağanüstü toplantıların gündemi,belediye başkanı tarafından en az bir hafta önce belediye meclis üyelerinin adreslerine gönderilir. Ayrıca yerel gazeteler ve benzeri uygun araçlarla ilan edilir. Acil durumlarda bu süre üç güne indirilebilir.

Belediye meclis toplantılarına belediye başkanı, başkanlık eder. Meclis her toplantı dönemi başında iki başkan vekili ve yeteri kadar katip üye seçer. Belediye meclisi başkan vekili de belediye meclisince, belediye meclisi üyeleri arasından seçilmekle birlikte yürütme görevi yoktur. Bazı hallerde belediye meclisine başkanlık eder ve sayısı da ikidir[282].

Meclis toplantıları açık olmakla beraber başkan veya üyeler tarafından teklif geldiği zaman, meclisin çoğunlukla vereceği karar üzerine gizli toplantı yapabilir. Gizli toplantıların özelliği bulunmasına rağmen uygulamada açıklık ilkesine uyulması gereken imar planlarında bile gizli toplantı yapılabilmektedir[283]. Gizli oturumların gündeminden o yerin en büyük mülki amirine haber verilir. Açık veya gizli oturum kararlarından vali veya kaymakama verilmesi gerektiği gibi, belediyenin kapısına asılarak duyurulması da zorunludur.

Belediye meclisinde görüşülüp karara bağlanacak konular başkan tarafından meclise duyurulur. Üyelerden her biri de tekliflerde bulunabilir. Görüşmeler meclis üye sayısından bir fazlasının hazır bulunmasıyla yapılır. Kararlar mevcut üyelerin çoğunluğu ile alınır(madde 57). Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf tercih olur. Meclis çalışma usulü İçişleri Bakanlığınca bir talimatnameyle belirlenir(madde 59).

Belediye meclisinin toplantısında kayıtlı üyenin çoğunluğu hazır değilse meclis başkanı, meclisi tatil eder ve en az üç gün sonra toplanmak üzere, gün belirler ve yerel araçlarla ilan eder. İkinci toplantıda üye sayısı dikkate alınmadan görüşmeler yapılır ve karar verilir (Madde 68).

Belediye meclisinde alınan kararlar danışma ve yürütme niteliğinde olan kararlardır. Danışma niteliğindeki kararlar, belediye meclislerinin bazı konular hakkında yasada öngörülen hallerde istenildiği zaman bildirilen kararlardır. Meclislerin yürütmeyle ilgili kararları iptali gereken kararlar, onaya bağlı kararlar ve kesin kararlar olarak üçe ayrılır.

İptali gereken kararlar, aslında sakat sayılan, belediye meclislerinin yasal toplantı tarihleri dışında, yasayla verilen görevlerin dışına çıkılarak, yetkilerini aşarak ve yasalara aykırı olarak aldıkları kararlar, iptali gereken kararlardır. Bu kararların iptalini il belediyelerinde, İçişleri Bakanlığı Danıştay'dan, diğer belediyelerde ise vali il yönetim kurullarından isteyebilir. Bu işlem bir vesayet denetimi niteliğindedir.

Onaya bağlı kararlar; belediye meclis kararlarından bir bölümü onaylanmadıkça kesinleşmez. Örneğin, 25 yılı geçen sürelerde ödünç para alınması, il yönetim kurulunun görüşünün alınması, valinin uygun görmesi üzerine Danıştay'ın onayına bağlıdır. Onaylanması gereken kararları en büyük mülki amir bir hafta içinde onaylamadığı taktirde, belediye meclisinin talebi üzerine Danıştay bu konuda karar verir[284].

---

[281]-ÖZER, agm, s.5

[282]-Celal GÜVENÇ ; Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:4, Temmuz, 1993, s.49-63-65

[283]-AYTAÇ, age, s. 447-455

[284]-KELEŞ, age, s.192

Kesin kararlar, iptali ve onaylanması gereken kararlar dışında kalan tüm belediye meclis kararları, kesin karar niteliğindedir. Bu kararlar hemen yürürlüğe konabilir. Bu kararlarda duyuru tarihinden itibaren on gün içerisinde il belediyelerinde, belediye başkanı ve ilgililerce İçişleri Bakanlığına itiraz edilirken, diğer belediyelerde ise yine aynı kişilerce valiliğe itiraz edilebilir. İl belediyelerinde valiliğin görüşü alınarak, Danıştay'ca bir ay içerisinde karara bağlanır. Diğer belediyelerde ise kaymakamlığın görüşü alınarak, il yönetim kurulu on beş gün içerisinde konuyu karara bağlar. İtirazlar sonuçlanıncaya kadar vali meclis kararlarının uygulanmasını durdurabilir.

2- Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye meclisi gibi karar organlarından birisi olmanın yanında, danışma organı niteliği de vardır. Belediye encümeni, Belediye Yasasının 77 ve 78. maddeleriyle düzenlenmiştir.

Encümen, seçilmiş ve atanmış üyelerden[285] oluşur. Atanmış belediye hizmet birimlerinin yöneticileriyle, seçilmiş en az iki veya atanmışların yarısı kadar olan meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerle, belediye encümeni oluşturulur. Seçilmiş üyelerin görev süresi bir yıldır.

Belediye encümeni her zaman toplanabilen, süreklilik gösteren bir organdır. Belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı ve olağanüstü toplantı yapmayı gerektiren bir durum bulunmadığı zamanlar belediye meclisine verilen görevleri yapabilir[286].

Belediye encümenine, belediye başkanı başkanlık eder. Bulunmadığı durumlarda vekil tayin edeceği kişinin başkanlığında, kayıtlı üye sayısının yarısından fazlasının mevcut olmasıyla toplanır ve çoğunlukla karar alır. Encümen toplantı günlerini kendisi tayin eder ve belirli günlerde düzenli biçimde toplanır. Özürsüz olarak üç defa toplantıya katılmayan üye istifa etmiş sayılır.

Belediye başkanı tarafından gönderilmeyen konular encümende görüşülemez. Belediye encümenine gelen konuların ise en geç bir hafta içerisinde görüşülmesi zorunludur.

Belediye başkanı encümen kararlarını yasaya ve kamu yararına aykırı görürse, kararın yürütülmesini durdurarak, evrakların idare kurullarınca incelenmek üzere mahallin en büyük mülki amirine gönderir. İdare kurulunun kararlarına karşı belediye başkanı ve encümen tarafından yapılan itirazlar, il belediyelerinde evrakın geldiği günden itibaren bir ay içerisinde Danıştay'ca incelenerek karara bağlanırken, diğer belediyelerde, il idare kurulunca on beş gün içerisinde karara bağlanır.

Encümenin kararları özellikleri yönünden yönetimsel ve yargısal olarak ikiye ayrılır[287]. Örneğin, bütçeyle ilgili bir karar yönetimsel karar iken, yargıya intikal eden bir belediye cezası için, belediye cezalarıyla ilgili yasalara uygun olarak verilen belediye cezaları da, yargısal bir karardır.

Belediye encümeninin görevleri 1580 Sayılı Yasanın 83.maddesinde sayılmıştır.

-Belediye başkanının hazırladığı bütçenin ilk incelemesi,

-Aylık gelir ve gider çizelgelerinin incelenmesi ve denetlenmesi, arttırma ve eksiltme şartnamelerinin, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirilmesi, muhasebe hesaplarını inceleyerek zimmet ve beraat hakkında tutanak düzenlenmesi,

-Kamulaştırılacak yerler hakkında özel yasaya uygun olarak karar verilmesi,

-Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerinin belirlenmesi,

-Bütçe içindeki maddeler arasında aktarma yapılması,

-Belediye görevlerinin yapılmasını sağlamak için uyarılar çıkarılması,

-Ulaşım araçlarının ücret ve tarifeleriyle zorunlu ihtiyaç maddelerine ait fiyat tespiti,

-Belediye taşınır mallarından gerekenlerin arttırmayla satışa çıkarılması,

-Belediye cezaları hakkındaki yasalara dayanarak ceza takdiri,

-Belediye memurlarının atama, terfi, idareten cezalandırma veya ödüllendirme, işten çıkarılma ve emekliye sevkleri hakkında başkanlıktan gelecek tekliflerin incelenmesi ve karara bağlanması,

Belediye encümeninin, bu görevlerin dışında,(belediye yasasının dışında) diğer yasalardan doğan görevleri de vardır.

---

[285] -Atanmış üyeler için bkz.1580 Sayılı Yasa (madde 88)

[286] -TORTOP, age, s.98

[287] -GÖZÜBÜYÜK, age, s.51

3- Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin yürütme organıdır. Belediye başkanlarının göreve getirilmesinde atama ve seçimle işbaşına gelme yöntemlerinin uygulandığı bilinmektedir. Ülkemizde 1963 yılına kadar belediye başkanları, belediye meclis üyelerinin kendi aralarında veya dışarıdan seçilebilmekteydi[288]. Bu yöntem 1963 yılında kaldırılmış ve belediye başkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Ancak şu anda belediye yasasının 94.maddesi bazı durumlarda, Bakanlar Kurulunun gerek görmesi durumunda bazı beldelerde de, belediye başkanlarının atama yoluyla iş başına getirilmesi imkanı mevcuttur. İl belediyeleri için İçişleri Bakanlığı, diğer belediyeler için ise valiliklerce atama yapılabilecektir. Ancak, uygulamada bu yola başvurulmamaktadır. Denilebilir ki belediye başkanlarının seçilmesi kural, atanması ise istisnadır[289]. Bu konuda görüşler yürütme organlarının (belediye başkanı vb. gibi) tamamen seçimle gelmesi doğrultusunda yoğunlaşmaktadır[290]. Olağanüstü dönemlerde ise uygulama biraz farklı olmuştur. 1960 ihtilaliyle belediye başkanlıkları mülki amirlere verilirken,1980 ihtilali sonrası ise tüm belediye başkanları görevden alınmışlar ve yerlerine atama yapılmıştır.

Belediye başkanı seçilebilmek için 2972 Sayılı Yasanın 9.maddesindeki şartlara sahip olmak gerekmektedir. Buna göre belediye başkanları, doğrudan doğruya beş yılda bir o beldede oturan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemine göre seçilmektedir.

Belediye başkanı; merkezi yönetimin bir ajanı, belediyenin en yüksek idari amiri[291] ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi[292] olarak çeşitli görev ve yetkilere sahiptir.

Belediye başkanlarının görevleri 1580 Sayılı Yasanın 98, 99 ve 100.maddelerinde belirtilmiştir.

Merkezi yönetimin ajanı olarak (madde 98); mahallin en büyük mülki amiri tarafından tebliğ edilecek yasa, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak, ilan etmek ve bu yasa ve tüzüklerle kendisine verilen işleri yapmak zorundadır.

Belediyenin en yüksek idare amiri olarak (madde 99); belediye zabıta görevlerinin yapılmasını sağlayacak emir ve yasakları uygulamak, belediye meclis ve üst makamların kararlarını uygulamak, bu mercilerin onayına gerektirmeyen belediye görevlerini yetkisi içinde ve sorumluluğu altında yerine getirmek, belediyenin, yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık ekonomik ve düzenine ait işleri takip ve yerine getirmeye yetkilidir.

Belediyenin tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak (madde 100); belediye mallarını yönetmek, belediye gelir ve giderlerini izlemek ve uygulamak, yetkili makam ve kurulların onayından geçmek suretiyle sözleşme yapmak, sulh, ibra ve bağışları kabul etmek ve belediye adına işlemlerde bulunmak, dairelerde ve mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla belediyeyi temsil etmeye veya başkasını tayin etmeye, belediye bütçesinin ita amiri sıfatıyla gider evrakını ve harcama gerçekleşmelerini onaylamaya ve gider emirlerini imzalamaya yetkilidir.

Belediye başkanı 1580 Sayılı Yasanın 101.maddesi gereğince görevinden doğan veya sorumluluğu ve denetimi altında kendisine verilen bu görevlerin bir bölümünü, kendi adına yürütülmek üzere yardımcılarına devredebilir. Temsil yetkisinin yardımcılarına devredilemeyeceği konusunda Danıştay kararları vardır[293].

Belediye başkanlığı görevinin sona ermesi[294] 91.maddede düzenlenmiştir. Başkan seçilme yeterliliğinin yitirilmesi, görevini kötüye kullanmaktan dolayı hüküm giyme, meclisin başkan hakkında yetersizlik kararı vermesi, görevin özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk edilmesi, belediye meclisinin fesh edilmesini gerektiren işlemlere katılma, İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırma, görev süresinin tamamlanması ve belediye başkanının ölümüdür.

---

[288]-NADAROĞLU, age, s.128

[289]-ERYILMAZ, age, s. 153

[290]-Recep YAZICIOĞLU, Mahalli İdareler Reformu, Kalkınma ve Bürokrasi, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.203

[291]-TOPRAK, age, s.50

[292]-KELEŞ, age, s.201

[293]-KELEŞ, age, s.202

[294]-Ayrıntılı bilgi için bkz.Selçuk HONDU, Belediyelerin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi, Türk İdari Dergisi, S:395, Haziran 1992, s. 19-28-Selçuk HONDU, Belediye Meclisinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri, Türk İdare Dergisi, S:387, Haziran 1990, s.101-150-Bedri NAZLIOĞLU, Belediyenin Organları, Kaya Projesi Araştırma Raporu TODAİE Yayını, Mart 1990, s.52-Turan YILDIRIM, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1993, s.115-187

Belediye organları arasında çıkabilecek anlaşmazlıklar il idare kurulu ya da Danıştay'ca çözüme bağlanır. Başkanla encümen arasındaki anlaşmazlık belediye meclisince giderilemediğinde, tarafların valiye yapacakları itiraz üzerine il merkezlerindeki belediyelere ait olanlarını Danıştay, ilçe belediyelerinden gelenleri il idare kurulu sonuca bağlar. Encümen, meclis arasındaki anlaşmazlıklarsa belediye başkanının başvurusu üzerine ilçe belediyeleri için il idare kurulunca, merkez belediyeler için Danıştay'ca çözüme bağlanır.

G- Belediyeler ve İdari Vesayet

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetim yetkisi idari vesayet niteliğindedir. Ayrıca yerel yönetimler merkezi yönetimin belediyelere yaptığı mali yardımlar nedeniyle mali denetime tabi tutulmaktadır. Diğer yandan idari vesayetin ağırlığının yerel yönetim özerkliğini zedeleyecek boyutlara ulaştığı, merkezi yönetimi belediyeleri merkezin bir uzantısı olarak gören yaklaşımın sonucu, hiyerarşik denetimin izlerini taşıdığını iddia edilmektedir.

Belediyelerin mali yardımlar yoluyla denetlenmesi ise sınırlı olmaktadır. Merkezi yönetim belediyeleri yapılan devlet yardımlarıyla denetlemeye çalışır.

Bakanlıkların belediyelerde yaptığı vesayet denetimlerinde koordinasyonsuzluk ön plana çıkmaktadır.

Bir yargı organı olan Danıştay'a verilen denetim görevlerinden bir çoğunun merkezi yönetime verilmesi daha uygun olacaktır. Çünkü genellikle merkezi yönetim idari politikalarıyla ilgili bu görevlerin Danıştay'ca yerine getirilmesi uygun değildir.

Ülkemizde belediyelerin ikili görev yoluyla denetiminin gerçekleştirdiğini söylemek güçtür.

Merkezi yönetimin belediyeler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi kendisini öncelikle belediyelerin kurulması aşamasında hissettirir. Köylerde belediye kurulması, belediyelerin birleşmeleri, ayrılmaları veya mevcut bir belediyeye bir köyün veya köy kısmının katılması, yeni bir yerleşim alanında belediye kurulması ve bir yerin il veya ilçe merkezi olmasıyla belediye kurulması ve belediye şubeleri kurulması durumunda merkezi yönetimin idari vesayeti hissedilir.

1- Belediyelerin Kararları Üzerindeki İdare Vesayet Denetimi

Belediye meclisi ve encümeninin aldığı kararlar idari vesayet makamının denetimine tabidir.

a- Belediye Meclisi Kararlarının Denetimi

Belediye meclislerinin aldığı bazı kararlar vesayet makamının onayıyla gerçekleşirken, bazıları da kendiliğinden kesinleşir ve yürürlüğe girer.

Mülki amir onayıyla yürürlüğe giren meclis kararları,

- Belediye bütçeleri ve kesin hesabı,
- Ek ödenek, bütçe değişikliği veya bölümlerarası aktarmalar,
- Belediye vergi ve resimlerine ilişkin olanlar dışında, görülecek hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- Belediye zabıta yönetimine ilişkin kararlar,

İl idare kurulu, vali onayı ve Danıştay kararı gereken meclis kararları,

- Borç alma ve vermede, (25 yıldan az ise vali onayı)
- Yirmi beş yıldan fazla borçlanma kararlarında, (İl idare kurulu-vali-Danıştay)

Bazı kurul ve makamların onayına tabii meclis kararları,

- Sınır çizilmesi ve sınır uyuşmazlıkları, (nüfusu 80.000'i geçen yerlerde il idare kurulunun ve İçişlerin Bakanlığı'nın onayı yahut BKK ile)
- Belde veya belde bölümlerinin ayrılması veya başka birimlerin belediyeye katılması, (Danıştay kararı ve Cumhurbaşkanı onayı gerekli)
- Belediye sınırları içinde mahalleler kurulması, kaldırılması adlarının değiştirilmesine dair kararlarında (Mahalli İdare Kurulu kararı ve vali onayı gerekir.)
- Belediye isminin değiştirilmesi (İl İdare Kurulu kararı, Danıştay'ın görüşü alınarak, BBK ile)
- Belediye şubeleri kurulması (İl İdare Kurulunun kararı, Danıştayın görüşü,BKK tasvibi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı)
- Belediyelerin isteğe bağlı görevlerine ait olup o yıl bütçesine konulan ödeneğin onu izleyen yıllarda indirilmesi veya tamamen bütçeden çıkarılması (İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla)

- Belediye sınırları içerisinde belirli bölgeler arasında yolcu taşıma ve mezbahalarda kesilen etlerin taşınması konularında, belediyelerin de ortak olacakları şirketler aracılığı ile yapılması veya kiralanması veyahut bu imtiyazın devri kararları, (BKK ile)

- Tahvil çıkarmayla borçlanma kararları (Valinin ve Maliye Bakanlığının görüşüne dayalı olarak, İçişleri Bakanlığınca BK gönderilir, BKK ile yürürlüğe girer.)

- Belediyelerin çalışma programları (Vali onayıyla)

- Dava konusu bin liradan fazla olan davaların sulh yoluyla çözümlenmesi kararı mahallin en büyük idari amirinin onayıyla gerçekleşir.

Belediye meclisinin vesayet makamından önceden izin alması gereken işlemler ,

- Belediye personel harcamalarının, yıllık gelirinin %30'unu aşması halinde İçişleri Bakanlığından önceden izin alması gerekir,

- Belediyelerin taşıt satın alabilmek için önceden BK'dan önceden izin alması gerekir.

Bazı durumlarda ise belediye meclis kararları yerine vesayet makamı kararları geçerli olacaktır. Örneğin,belediye bütçelerinde onaya yetkili merciler belirli durumlarda[295] kendiliklerinden değişiklik yapma yetkisine sahiptirler.

Belediye meclisinin aldığı kararlar bazı hallerde valinin veya İçişleri Bakanlığı'nın yani vesayet makamının işlemi üzerine İl İdare Kurulu veya Danıştay tarafından iptal edilebilir.

Ayrıca belediye meclisinin kararlarına yapılan itirazlar karara bağlanıncaya kadar vesayet makamının yürütülmesini durdurma yetkisi tanınmıştır.

b- Belediye Encümen Kararlarının Denetimi

Belediye encümeninin kararları kesindir. Ancak bazı kararları onaya tabiîdir. Çünkü belediye encümenlerinin aldıkları kararlar toplum ve bireyler için çok büyük önem arz etmektedir.

Belediye Encümenin Onaya Tabi Kararları,

- Gıda ve zorunlu ihtiyaç maddelerine encümence tespit edilen toptan ve parekende azami satış fiyatlarının, mahalli idare kurulunca,

- Kamulaştırma kararlarında, kamu yararı varlığına dair belediye encümeni kararı, en büyük mülki amir tarafından onaylanması gerekir.

2- Belediyelerin Eylemleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Belediyelerin her türlü eylem ve işlemleri üzerindeki vesayet denetimi İçişleri Bakanlığı elemanları tarafından yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığına bağlı mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturmalarını Bakanlık adına yapmaktadır[296].

Belediyelerin eylemleri, 14.2.1985 Tarih ve 3152 Sayılı Yasanın 11. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisine dayanılarak, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce, mevzuat hükümleri gereğince uygulanmaktadır. 15.madde de ise belediyelerin eylemlerinin İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu belediyelerin her türlü eylem ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Maliye Bakanlığı bu mali denetimi maliye müfettişleriyle gerçekleştirir.

3- Belediyelerin Organları Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Merkezi yönetimin belediye organlarından belediye meclisi ve belediye başkanı üzerinde bazı vesayet yetkileri mevcuttur. 14.2.1985 Tarih ve 3152 Sayılı Yasanın 15.maddesinin c fıkrasına göre, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, yerel yönetimlerin seçilmiş ve tayin edilmiş organları ve bunların üyeleri hakkında araştırma ve soruşturma yapmakla görevlendirilmiştir[297].

a- Belediye Meclisi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

- Vali, belediye meclislerinin olağan toplantı süresini 15 süreyle uzatma yetkisine sahiptir.

- Vali, önemli ve acele bir işin çıkması veya yeniden bir belediye başkan vekili seçilmesine gerek olursa meclisi olağanüstü toplantıya davet edebilir.

---

[295]-Bkz. ARSLAN, age, s.189

[296]-Bu yetki, 1.8.1985 tarihli İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğüne göre verilmiştir.

[297]-ATASOY, age, s.152

- Belediye meclisleri, yapılacak gizli oturumlardan ve gündeminden mahalli mülki amirine bilgi vermek zorundadır. Mülki amir gizli oturumlara katılabileceği gibi temsilcide gönderebilir.
- Belediye meclislerinin aldıkları kararların özetlerinin mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi gerekir.

b- Belediye Başkanı Üzerindeki Vesayet Denetimi

Bu denetim, belediye başkanının atanması sırasında kullanılmaktadır. 1580 Sayılı Yasanın 94.maddesi, gerekli durumlarda belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı tarafından atanmasına yetki vermektedir. Mansup belediye başkanı olarak bilinen bu durum olağanüstü durumlarda başvurulan bir sistem olarak konulmuş ise de olağan durumlarda da uygulanmıştır. Ayrıca belediye başkanlıkları vali ve kaymakamların emrine de verilmektedir. 1960-1963 yıllarında bu uygulama tüm yurt çapında olmuştur[298].

4- Belediye Personeli Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Merkezi yönetimin belediye personeli üzerinde de geniş bir idari vesayet yetkisi vardır.
- 657 Sayılı Devlet Memurları Yasasının 1897 Sayılı Yasayla değiştirilen 33.maddesine göre belediyelerin kadroları İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla yürürlüğe girer.
- Yabancı uyrukluların belediyelerde çalıştırılması için BKK gereklidir.
- Mansup belediye başkanlarının görev yaptığı beldelerdeki memurların tayin yetkileri de merkezi yönetime bırakılmıştır. (İlde vali, ilçede kaymakam gibi)
- Belediyelerde çalışan personelin hizmet sınıfına göre (sağlık,tarım işleri, imar işleri vb. gibi) tayininden ilgili bakanlık sorumludur. Ayrıca, sağlık personeli, tarım personeli, imar personelinin tayinine yetkili Bakanlıklar ayrıca, karşılıklı olarak yer değiştirme, yükselme, belediyenin diğer işlerinde geçici olarak çalıştırma, izin, istifa, işten el çektirme, takdirname, disiplin cezası, gibi konularda tayine yetkili Bakanlıklarca yürütülmektedir[299].
- Belediye personeli konusunda Devlet Personel Dairesinin bir takım görev ve yetkileri vardır.

H- Belediyeler ve Mali Yapı

1- Belediyelerin Gelirleri

Belediye hizmetlerinin yürütülebilmesi için belediyelerin gelir sisteminin güçlü olması gerekmektedir. Ülkemizde belediye gelirleri, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası, 1580 Sayılı Belediye Yasası, 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkıda Yasa ve diğer yasalarla düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesinde de belirtildiği gibi ***"yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır"*** ifadesiyle, belediye gelirlerinin merkezi yönetime bağımlı bir sistem içerisinde düzenlendiği söylenebilir. Ancak Anayasal teminat altına alınmasına rağmen, belediyelerin görevleriyle gelir kaynaklarının orantılı olduğunu söylemek biraz zordur.

Belediyelerin gelir kaynakları,
- Öz Gelirler,
- Devlet Gelirlerinden Paylar
- Devlet Yardımları
- Olağanüstü Gelirler (Borçlanma)
- Fon Gelirleri, olarak sıralanabilir.

a- Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri 2464 Sayılı Yasada ve 1580 Sayılı Yasanın 110. maddesinde sayılmıştır. 27.5.1981 Tarih ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası belediyelerin öz gelirlerini düzenlemekle birlikte, yalnız belediye vergi ve harçlarını konu edinmiştir. Bu nedenle, bu yasaya belediye gelirleri yasası demek doğru olmaz. Çünkü bu yasa gerçekte belediye vergileri yasasıdır[300].

---

[298]-ARSLAN, age, s.206
[299]-ARSLAN, age, s.211
[300]-KELEŞ, age, s.279

2464 sayılı belediye gelirleri yasasıyla[301] sağlanan gelirler, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olarak üç grupta toplanmaktadır.

(1)- Vergiler

Belediyeler tarafından toplanan vergiler,
- İlan ve reklam vergisi ,
- Eğlence vergisi,
- Haberleşme vergisi ,
- Elektrik ve havagazı tüketim vergisi ,
- Yangın sigortası vergisi,
- Emlak vergisi ,
- Çevre temizlik vergisi (15.7.1993'de 2464'e ek maddeyle)

Belediye gelirleri yasasıyla bu vergiler belediyelere bırakılmakta, toplanma usulleri belirlenmekte, vergilerin en az ve en çok miktarları veya en yüksek oranları belirlenmektedir[302].

2464 Sayılı Yasada, Akaryakıt Tüketim Vergisi ve Meslek Vergisi de Belediyelerin vergi gelirleri içerisinde sayılırken 1984 ve 1987 yıllarında yapılan düzenlemelerle kaldırılmıştır[303] .

Bunlardan belediyelerin öz gelirleri içinde önemli bir yere sahip olan Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi burada incelenecektir.

(a)- Emlak Vergisi

3239 Sayılı Yasayla 1985 yılında 1319 Sayılı Emlak Vergisi belediyelere bırakılmıştır.

Emlak Vergisi, gerçek veya tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan bina, arsa ve arazilerden alınan özel nitelikte bir servet vergisidir[304].

Bina Vergisi, Türkiye sınırları içerisinde bulunan gerçek veya tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan binalar, bina vergisine tabidir. Bina vergisinde daimi ve geçici bazı muaflıklar tanınmıştır. Belediyenin ve mücavir alanların sınırları dışında bulunan yapılardan, bina vergisi alınmaz. Bina vergisinin oranı, işyeri veya kiraya verilen binalarda binde beş (%0.5), konut olarak kullanılanlarda binde dört (%0.4) tür.

Arazi Vergisi, Türkiye sınırları içerisinde bulunan arazi ve arsalar bu yasanın hükümlerine göre arazi vergisine tabidir. Arazi vergisinde de geçici ve daimi muaflıklarla, istisnalar tanınmıştır. Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan arsa ve araziler de arazi vergisinin oranı arsalar için binde altı (%0.6) arazi için binde üç (%0.3)tür.

3239 Sayılı Yasa, ödenecek emlak vergisi miktarında, belediye meclisinin kararı ve belediye başkanının önerisi üzerine, mahalleler, köyler, cadde, sokak veya başka yönlerden farklı bölgeler itibariyle, gerekiyorsa farklılaştırmalar yapıp, 1986 yılı için %40'tan, 1987 yılı için ise %20'den çok olmamak üzere, indirim yapılmasına BK imkan tanımıştır. Bunun gibi Bakanlar Kurulu belediyelerin talebi olmadan da, söz konusu oranları geçmeyen indirimleri bütün Türkiye için doğrudan doğruya kendisi yapabilir[305].

Belediyeler topladıkları emlak vergisinin %15'ini il özel idarelerine ayırır. 3030 Sayılı Yasanın uygulandığı büyükşehirlerde ise il özel idarelerinin %15'lik payı ayrıldıktan sonra kalan bölümün %20'si büyükşehir belediyesine bırakılır.

Emlak Vergisiside günümüzde yeniden düzenlenmesi zorunlu hale gelen vergilerden olmuştur.

(b)- Çevre Temizlik Vergisi

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasasına mükerrer 44.madde eklenmesine ilişkin 3914 Sayılı Yasayla 1993 yılında Çevre Temizlik Vergisi konulmuştur.

---

[301] -Yasa 5 defa değişikliğe uğramıştır. Bkz. ATASOY, age, s.137

[302] -ATASOY, age, s.137

[303] -Akaryakıt Tüketim Vergisi, 7.11.1984 Tarih ve 3074 Sayılı Yasayla , Meslek Vergisi ise 18.5.1987 Tarih ve 3365 Sayılı Yasayla kaldırılmıştır.

[304] -Şerafettin AKSOY, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989, s.365

[305] -KELEŞ, age, s.285

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplamayla, kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

Verginin mükellefi, binalara her ne sıfatla ve ne şekilde olursa olsun kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir. Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine belediyelere, köy tüzel kişiliğine ve bunların kuracakları birliklere ait binalar, bu verginin kapsamı dışındadır.

Belediye meclisleri yedi grupta toplanan ve her grup kendi içinde beş dereceye ayrılan binaların hangi dereceye gireceğini belirleme yetkisine sahiptirler[306].

Tahsil edilen vergilerin %10'u Çevre Kirliliğini Önleme Fonuna aktarılmaktadır. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyeler tarafından tahsil edilen katı atıklara ilişkin çevre temizlik vergilerinin %20'si ayrıca çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinin de kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine aktarılır[307].

1994 yılında uygulanan çevre temizlik vergisi tutarları 1995 yılında uygulanmak üzere %53,8 oranında arttırılmıştır.

Çevre temizlik vergisinin belediyeler için iyi bir gelir kaynağı olacağının yanında, verginin konusu, miktarı ve çevre temizliği vergisi olmadığı [308] konuları tartışılmaktadır.

(2)- Harçlar

Harçlar, işgal, tatil günlerinde çalışma, ruhsat, kaynak suları, tellallık, hayvan kesimi muayene ve denetleme, bina-inşaat, kayıt ve suret, imarla ilgili, parselasyon, ifraz ve tevhit, plan proje tasdik, zemin açma izni ve toprak hafriyatı, yapı kullanma izni işyeri açma izni, ruhsat ve rapor, sağlık belgesi, ölçü ve tartı aletleri, harcı olarak sayılmaktadır. Yasa bu çeşitli harçların miktarlarıyla ilgili alt ve üst sınırları belirlemiştir[309].

(3)- Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payları üç türlüdür. Bunlar yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarıdır. Harcamalara katılımdan amaç, ilgili hizmetlerin finansmanına, yararlanacak vatandaşları da katmaktır.

Harcamalara katılma payları, bir programa göre veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlemlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır[310]. Harcamalara katılma paylarının uygulamasına ilişkin usul ve esasların Maliye, Bayındırlık ve İmar Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek bir yönetmelikle belirtilmesi hükme bağlanmıştır[311]. Bu şekilde bulunan katılma payları toplamı bu hizmetten yararlanan gayrimenkul sahipleri arasında gayri menkullerin vergi değerleriyle orantılı olarak paylaştırılır[312]. Yasa harcamalara katılma paylarının gayrimenkul de vergi değerinin %2'sini geçemeyeceğini hükme bağlamıştır.

b- Devlet Gelirlerinden Paylar

1981 yılında 2380 Sayılı Yasayla belediyelerin eskiden kimi devlet vergilerinden değişik oranlarda almakta oldukları payları kaldırılmış, genel bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %5 il özel idarelerine ise %1 oranında pay verilmesi ilke olarak kabul edilmiştir. 1984 ve 1985 yıllarında 2380 Sayılı Yasada 3004 ve 3239 Sayılı Yasalarla yapılan değişikliklerle bu oran, belediyeler için %9.25'e, il özel idareleri için ise %1.70'e yükseltilmiştir[313]. Ancak uygulama, 1986 yılında dondurulan (belediyelere %8.55, il özel idarelerine %1.20 olarak) rakamlarla, 1989'dan sonra her yıl bütçe yasasına konulan hükümlerle olmaktadır. Belediye payı, 1987-1993 yılları arasında %8.55 olarak uygulanmışken, 1994'de %7.55'e düşürülmüştür.

---

[306] -Fikri GÖKÇEER, Çevre Temizlik Vergisi, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 50, S:580, Şubat 1994, s.70
[307] -NADAROĞLU, age, s.229
[308] -Mehmet ÇİFTLİKLİ, Çevre Temizlik Vergisi; Ekoloji Çevre Dergisi, Yıl:2, S:8, 1993, s.50-51
[309] -KELEŞ, age, s.288
[310] -KELEŞ, age, s.289
[311] -ATASOY, age, s.138
[312] -KELEŞ, age, s.290
[313] -Ahmet KARABİLGİN, Yerel Yönetimlere Devlet Yardımları, KAYA Projesi Araştırma Raporu, TODAİE Yayını, Eylül, 1990, s.1

2380 Sayılı Yasanın 3239 Sayılı Yasayla değişik 1. maddesine göre, belediyelere ayrılan %8.55'lık payın %6'lık bölümüyle, il özel idarelerine ayrılan %1.20'lık payın, %1'nin %80'i son genel nüfus sayımına ve nüfus ölçütüne göre belediye ve il özel idarelerine İller Bankasınca dağıtımının planlanması, hükme bağlanmıştır. Geriye kalan %20'lik pay ise Belediyeler Ortak Fonu ve İl Özel İdareleri Ortak Fonunda toplanarak, siyasi iktidar tarafından yerel yönetimlere mali yardım olarak tahsis edilmektedir[314]. %80'lik bölüm hiçbir siyasi ayırım yapılmaksızın nüfus ölçütüne göre dağıtılırken, nüfus ölçütünden doğan adaletsizliği dengelemek amacıyla kurulan fonlardan yapılan yardımlar, siyasi iktidarın siyasi tercihlerine göre dağıtılmıştır. Örneğin, 1990 mali yılı bütçe yasasında yapılan değişikliklerle payların hesaplanması dağıtımında nüfus ölçütü bırakılarak, dağıtımın esaslarını belirleme yetkisi Başbakanlığa verilmiştir[315]. Böylece payların dağıtımında yasal güvenceye bağlanmış olan sistem terk edilerek, siyasi iktidarın dilediği zaman ve şekilde yerel yönetimlere kaynak aktarması imkanı sağlanmıştır[316].

Belediyelere genel bütçe vergi tahsilatından ayrılan pay kullanılış biçimi bakımından, üçe ayrılır.

- Devletin genel bütçe yasalarına göre ayrılan %6'lık bölüm İller Bankası hesabında toplanır ve büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelere nüfusları oranında dağıtımı planlanır. 1989 yılından bu yana bütçe yasalarına konulan hükümlerle nüfus yanında kalkınmışlık derecesi, olağanüstü hal bölgesinde bulunup, bulunmaması, turistik yöre belediyesi olup, olmaması özellikleri de göz önünde bulundurularak, bunlara nispi olarak daha fazla pay verilmesi yoluna gidilmiştir[317]. Ayrıca pay dağıtımında İçişleri, Maliye ve Gümrük Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca birlikte belirlenecek ve Başkanlıkça uygun görülecek esaslara uyulması kararlaştırılmıştır.

- İller Bankasında toplanan belediyeler payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %3'ü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrinde Belediyeler Fonu olarak İller Bankasındaki hesapta toplanır. 1987'de yapılan düzenlemeyle %3 olarak uygulanan bu oran bütçe yasalarına konulan hükümlerle %2.30 olarak uygulanmıştır [318]. Belediyeler Fonundan, nüfus ölçütüne bakılmadan bütün belediyelerin İller Bankasının yıllık yatırım programına giren haritaları, imar planları, içme suyu, kanalizasyon, diğer tesisleri ve bunlara ait projeleri için tahsis de bulunacaktır. Fonun belirli bir oranının Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün payı olarak ayrılması da zorunludur. Ayrıca İller Bankası kendisine borcunu ödemeyen belediyelerin borç taksitlerini bu fondan kesmeye yetkilidir. Belediyeler fonundan yapılan tüm tahsisler bağış olarak yapılacaktır. Bu yardımlar proje şeklinde olup, İller Bankası aracılığıyla, yönetimin takdir yetkisine göre dağıtılmaktadır [319].

- Belediye paylarından kalan %0.25'lik bölümle il özel idarelerinden alınacak %0.55'lik bölüm, İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrinde ***"Mahalli İdareler Fonu"*** olarak, İller Bankasında açılacak hesapta toplanır. Fondan, kamulaştırma, düzenleme vb. gibi faaliyetlerin yanında Bayındırlık ve İskan Bakanlığının uygun göreceği işler gerçekleştirilir. Mahalli idareler fonunun kullanım esasları, mahalli idareler fon yönetmeliğinde[320] belirtilmiştir. Bu fonun, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 40'ı İçişleri Bakanlığınca kullanılır. %40'lık payın % 80'ine karşılık gelen bölümü, nüfusu 50.000'in altında olan belediyeler için kullanılır.Bu fonun genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde on beşine (%0.15) karşılık gelen, fonun %20'si Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belediyelerin imar uygulamalarında kullanılır. Fon, kamulaştırma ve düzenleme gibi imar uygulamalarında kullanılır.

Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından belediyelere belirli oranlarda pay verilmektedir. Bu payın miktarında ve dağıtım yönteminde son yıllarda, sıkça değişiklikler yapılmıştır. Son düzenlemelere göre vergi hasılatının %1.20'si belediyeler fonuna aktarılır. %1.2'si belediyelere dağıtılır. Akaryakıt Tüketim Vergisinden Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne ayrılan %10'luk bölümlerin sonuçta belediye sınırları dışında kalan yerel birimlere hizmet sağlamakta kullanılacaktır[321].

---

[314]-KARABİLGİN, agm, s.2
[315]-Enis YETER, Belediyelerin Mali Durumu Nedir, Ne Olmalıdır?, Türk İdari Dergisi,S:396, Eylül 1992, s.592
[316]-YETER, agm, s.553
[317]-TOPRAK, age, s.69
[318]-Yönetmelik, 19.9.1984 gün ve 18520 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır
[319]-KELEŞ, age, s.279
[320]-KELEŞ, age, s.291-292
[321]-ATASOY, age, s.140

TABLO 6 : GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE VE DİĞER BELEDİYELERE DAĞITILAN PAYLAR (CARİ FİYATLARLA MİLYAR TL)

	1989	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994GT*	*1995 P*
2380 Sayılı Yasayla(1)	1.350	2.480	4.829	8.175	15.667	28.185	50.010
3030 Sayılı Yasayla(2)	752	1.382	2.617	4.695	9.603	21.001	33.609
Toplam	2.102	3.862	7.446	12.870	25.270	49.186	83.619
Top.Bel.Geliri	4.119	7.433	13.134	23.670	48.404	94.588	149.304
Dağ.Pay.Top.Bel. Gel.İçin.Oran(%)	51.0	52.0	56.7	54.4	52.2	52.0	56.0

GT:Gerçekleşme Tahmini; P:Program

1- 2380 Sayılı yasa gereği büyükşehir belediyeleri ve standart belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından %6 pay ayrılmaktadır.

2- 3030 Sayılı yasa gereği büyükşehir belediyelerine bulundukları il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından %5 ilave pay ayrılmaktadır.

Kaynak: DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara, 1996,s.129

Tabloya bakıldığında devlet gelirlerinden belediyelere ayrılan payların (büyükşehir belediyeleri dahil) %50'lerin üzerinde olduğu görülmektedir.

c- Devlet Yardımları

Siyasi rejimi, ekonomik ve toplumsal yapısı ne olursa olsun, tüm ülkelerde, devlet belediyelerine yardımlar yapar. Devletin belediyelere yardımı bazı nedenlere dayanmaktadır. Ekonomik, toplumsal ve siyasi nedenler bunların başlıcalarıdır. Bunların dışında devleti belediyelere yatırım yapmaya yönelten teknik nedenlerde vardır[322].

Belediyelerin önemli işleri veya faaliyetlerinden bir bölümünün devamı devlet yardımlarına bağlı kalmakta, bu ilişkilerde sübjektif kriterler yanında siyasi tercihler önemli rol oynamaktadır. Yerel yönetimleri siyasi iktidarlara bağımlı hale getiren bu tür uygulamaların yerel yönetim özerkliğiyle bağdaşması mümkün değildir[323].

Devletin belediyelere yardımları amaçlı yardım ve genel yardım olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

Amaçlı yardım, belirli bir hizmetin kurulması veya hizmetin yerine getirilmesi için gerekli tesislerin yapımı için verilen ve ancak o işe harcanması zorunlu olan yardımlardır. Belediyeleri genel menfaatlere yararlı tesislerin kurulmasına özendirmek amacıyla yapılan yardımlar, devletin genel menfaatlere dayalı hizmetlerin giderlerine katılmasını sağlamak amacını taşıyan yardımlar, amaçlı yardımlardır. Amaçlı yardımlar, tahsis edildiği hizmetten başkasına harcanamaz.

Genel yardım ise belediyelere harcama yeri belirlemeden yerel yönetimlerin mali güçlerini artırmak, gelir yetersizliklerini veya gelirlerinden devlet müdahalesiyle meydana gelen azalmaları gidermek, belediyeler arasındaki vergi yükü eşitsizliklerini gidermek amacıyla yapılan yardımları anlatır. Belediyelerin mali güçlüklerinin giderilmesi için verilen bu yardımların sürekliliği olmadığı gibi yardımların miktarını da bütçeye konulan ödenekler belirler. Genel yardımlar, yerel yönetimlerin diğer öz gelirleri arasına katılarak bütçe giderlerinin karşılanmasında kullanılır.

Bunun yanı sıra devletin belediyelere yardım yapmasındaki yöntemlere göre, doğrudan veya dolaylı, karşılıklı veya karşılıksız,nakdi veya hizmet yardımı, negatif yardım biçiminde de sınıflandırmalar yapılabilir[324].

Devletin belediyelere yardımı, devletle yerel yönetimler arasında işbirliği ve yardımlaşmanın güzel bir örneğidir. Ancak bunu merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde etkili bir vesayet türü olarak görenlerde vardır. Fransız Siyaset Bilimci Gaston Géze ve Maurice Hauriou ***"devlet yardımlarının, yerinden yönetim ilkelerine aykırı gizli bir vesayet sistemi olduğunu"*** öne sürmüşlerdir[325].

---

[322]-KELEŞ, age, s.293-294

[323]-KELEŞ, age, s. 294

[324]-Bkz. YETER, agm, s.552-564

[325]-YETER, agm, s.94-95

d- Fon Gelirleri

Belediye gelirleri içerisinde önemli bir yer tutan devlet yardımları fonlar aracılığıyla olmaktadır. Bu fonların başlıcaları,

-Belediyeler Fonu, (İller Bankası aracılığıyla yararlanılıyor)

-Mahalli İdareler Fonu, (İçişleri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca kullandırılıyor)

-Akaryakıt Tüketim Fonu, (Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca kullandırılıyor)

-Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu, (İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü aracılığıyla kullandırılıyor)

-İmar Fonu, (Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca kullandırılıyor)

-Geliştirme ve Destekleme Fonu, (Başbakanlık Toplu Konut Ortaklığı İdaresi aracılığıyla kullandırılıyor)

-Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, (Çevre Bakanlığı kullandırıyor)

-Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu, (İçişleri Bakanlığı kullandırıyor)

-ürk Sporunu Teşvik Fonu,(Devlet Bakanlığı Spor Toto Teşkilat Müdürlüğü aracılığıyla kullanılıyor)

-Gecekondu Fonu, (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Toplu Konut İdaresi ve Kamu Ortaklığı İdaresince kullandırılıyor)

-Mali ve iktisadi Transferler Fonları, (DPT kullandırıyor)

-Toplu Konut Fonu, (Toplu Konut İdaresi ile Kamu Ortaklığı İdaresi kullandırıyor)

-Turizm Geliştirme Fonu, (Turizm Bakanlığı kullandırıyor.)

Bu fonlar, belediyelere bakanlık bütçelerinden ve fonlardan yapılan belirli amaca yönelik yardımlardır.Bu fonlar, 1993 de bütçe içine alınmıştır.

Yerel yönetimlere merkezi yönetimce yapılan diğer yardımlar ise şöyledir; her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten mali yönden sıkıntıda olan yerel yönetim birimlerine bakan onayıyla miktarı bakanlığın taktirinde olan karşılıksız bir yardım yapılmaktadır.

e- Olağanüstü Gelirler (Borçlanma)

Belediyeler kamu tüzel kişisi olarak bir taraftan tahvil çıkararak, diğer tarafdan bankalardan, İller Bankasından ve başlıca kuruluşlarından borçlanarak, olağanüstü gelirler elde ederler. Örneğin, belediyeler Türkiye Emlak Kredi Bankası aracılığıyla imar planlarına uygun istimlâkler veya bunu tamamlayacak, yol, meydan gibi tesislerin yapılması için tahvil çıkararak borçlanırlar[326].

Geçmişte borçların sık sık silinmesi borçlanan belediyelere bu geliri cazip hale getirmiştir. Buda bazı sorunları ortaya çıkarmıştır[327]. Bu sorunları önlemenin yolu borçları ortadan kaldırmak değil, belediyelerin borç yükü altına girmelerini önleyecek, kendilerine ait gelir kaynaklarının sağlanmasıyla mümkün olacaktır.

Belediyeler genellikle İller Bankasına borçlanmakta veya bu banka aracılığıyla kredi sağlayabilmektedir. İller Bankasının belediyelere sağladığı kredilerin başında kısa vadeli ihtisas kredileri, faizsiz kısa vadeli krediler yabancı kaynaklardan açılan faizli kısa vadeli krediler, orta ve uzun vadeli krediler (Bunlar Toplu Konut İdaresi ve Kamu Ortaklığı İdaresi Fonu ve Avrupa İskan Fonundan kullanılan krediler) gelmektedir. Belediyeler genellikle İller Bankasından kısa vadeli faizsiz; ihtisas kredilerinden yararlanmaktadır.

Süreklilik arz etmemekle birlikte Tahkim Yasalarıyla sağlanan gelirler yerel yönetimlerin gelir grupları içerisinde belirli bir yer tutmaktadır. 1980 öncesi beş defa[328] ve1980 sonrası ise iki defa olmak üzere yürürlüğe konan Tahkim yasalarının 1992 de çıkan sonuncusuna göre;

- Hazineye olan vergi ve devirli kredi borçları,
- İller Bankasına olan yatırım kredisi borçları,
- Emekli Sandığı Genel Müdürlüğüne olan borçları,
- SSK Genel Müdürlüğüne olan borçları,
- TEK'e olan borçları, tahkime tabii olan borçlar olarak sıralanmıştır. Böylece belediyelerin İller Bankasına olan kısa vadeli borçları hariç, Hazineye, Merkez Bankasına, Kamu Bankalarına, SSK'ya, Emekli Sandığına, Bağ-kur'a, KOİ'ne Toplu Konut İdaresine, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne

---

[326]-Bkz. KELEŞ, age, s.299-300

[327]-TOPRAK, age, s.70

[328]-1965, 1971, 1975, 1977 ve 1978'de yapılmıştır.

ve Katma Bütçeli Kuruluşlara olan eski borçları takas ve mahsup yoluyla tasfiye edildikten sonra, hazinece devir alınarak tahkime tabi tutulmuştur[329]. Tahkim yasaları ve terkinlerle silinen borçlar birer negatif yardımdır. Ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı teknik yardım da bulunurken, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları da ödenek olarak yardım yapmaktadır.

Belediye gelirleri içerisinde, çeşitli gelirler olarak nitelendirebileceğimiz, belediye teşebbüs gelirleri belediyelerin menkul ve gayri menkullerinin gelirleri, para cezaları vb. gibi gelirlerde mevcuttur.

[329] -Nezihe SÖNMEZ, Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994, s. 187

TABLO 7 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GELİRLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)

Yıllar	*Gen.Büt. Ver.Gel. Tahs.Top. Bel. Payı*	*Oran (%)*	*Belediye Vergileri*	*Oran (%)*	*Belediye Harçları*	*Oran (%)*	*Harcamala Katılma Payları*	*Oran (%)*	*Bel.Yön.Kur Teşebbüs. Hasılat-İşletme Karı*
1986	498.890	44.2	156.785	13.8	57.012	5	9.940	0.8	55.604
1987	695.302	42.8	188.137	11.6	74.544	4.5	17.657	1	81.836
1988	1.120.377	43.5	261.555	10.1	91.778	3.5	27.639	1	139.092
1989	1.819.131	50.9	366.436	10.2	181.073	5	75.261	2.1	260.223
1990	3.322.992	51.3	797.936	12.3	273.204	4.2	253.306	3.9	448.074
1991	6.183.238	53.7	883.082	7.6	402.487	3.4	186.817	1.6	755.382
1992	11.129.424	50.9	1.416.683	6.4	723.099	3.3	301.457	1.3	1.497.279
1993B	22.454.261	37.4	3.459.285	5.7	2.298.182	3.8	1.249.022	2	3.444.368
1994B	42.464.774	38.3	15.663.667	14.1	3.787.121	4.7	2.071.220	1.6	6.727.723

B:Bütçe Rakamı. Kaynak: DİE, Türrkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995, s.680 - DİE, Türrkiye İstatistik Yı

Tablodan belediyelerin gelir yapısı hakkında bilgilere ulaşmak mümkündür. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan pay %37.4 (1993) ile %53.7 (1991) arasında değişmektedir. Bundan belediye gelirleri içerisinde en ağırlıklı olarak merkezi yönetimin belediyelere vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden verdiği pay görülmektedir. 1986-1988 döneminde %40'ların üzerinde olan gelir, 1989-1992 yılları arasında %50'leride geçmiştir. 1993,1994 bütçe tahmin rakamlarının da gerçekleşme oranı olarak %50'lere ulaşacağı söylenebilir. Belediye gelirleri içerisinde; çeşitli gelirler, ücretler, yardımlar ve fon gelirleri de önemli bir yere sahiptir. Tabloya bakıldığında belediye gelirleri içindeki payının %21.2 ile %45'ler arasında olduğu görülür. 1986-1988 yılları arasında payda bir artış 1985-1990 yıllarında bir düşüş ve 1991'den sonra yeniden yükseliş olduğu görülmektedir. Belediyelerin gelir yapısı içerisinde belediyelerin vergi gelirleri %5.7 ile %13.8 arasında değişmektedir. Belediye vergilerinin payının %10'lar düzeyinde olduğunu söylemek mümkündür. Ancak 1991'den sonra bir düşüş söz konusudur. Ayrıca tablodan belediye gelirleri içerisinde öz gelirlerinin az olduğunu söyleme imkanına sahibiz. Belediyece yönetilen kurumlar, teşebbüsler hasılatı ve işletme karları %4.9 ile %7.2 arasında değişmektedir. 1986-1989 yılları arasında bu gelirlerde artış, 1990 sonrası ise azalış vardır. Belediye harçlarının belediye gelirleri içerisindeki payı %3.3 ile %5 arasındadır. Harç gelirleri yetersiz düzeydedir. İlgili dönemde yıllar itibarıyla düşüş söz konusudur. Harcamalara katılma payları %0.8 ile %3.9 arasında değişmektedir. 1986-1990 yılları arasında artış, 1991 sonrasında ise azalış söz konusudur.

TABLO 8 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GELİRLERİNİN GENEL BÜTÇE GELİRLERİNE ORANI (MİLYON TL)

YILLAR	*BELEDİYE GELİRLERİ*	*GENEL BÜTÇE GELİRLERİ*	*ORAN (%)*
1925	18	170	10.5
1935	21	231	9
1945	80	658	12.1
1955	386	3.148	12.2
1965	1.156	13.587	8.5
1975	9.488	112.828	8.4
1985	547.427	5.733.406	9.5
1986	1.128.333	6.629.710	17
1987	1.622.107	9.894.322	16.3
1988	2.573.188	16.813.258	15.3
1989	3.567.517	30.209.733	11.8
1990	6.471.517	55.066.933	11.7
1991	11.512.389	96.372.525	11.9
1992	21.834.309	174.160.756	12.5

Kaynak: DİE Yıllıkları -DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995,s.655-680

Tabloya bakıldığında 1925 yılında belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı %10.5 düzeyinde iken bazı yıllarda %17'e (1986'da) kadar çıkmış, bazı yıllarda da %8.4'lere (1975) kadar düşmüştür. 1986'da en yüksek düzeye ulaştıktan sonra 1990'a kadar düşüş içerisinde olmuş ve 1990'dan sonra yeniden artmaya başlamıştır.

2- Belediyelerin Giderleri

Belediye giderleri, yasalarla verilen görevlerin yerine getirebilmesi için yapılan tüm faaliyetlerin, bütçeyle verilen yetki sınırları içerisinde belediye gelirlerinden harcanan parayı ifade eder. Belediye giderleri, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılır. Bunlar 1580 Sayılı Yasanın 117 . maddesinde şöyle düzenlenmiştir.

- 1580 Sayılı Belediye Yasası ve diğer yasalarla belediyelere verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar,
- Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla, ortaklıklara katılma payları ve diğer harcamalardır[330].

Belediye giderleri, bütçelerinde cari, yatırım, sermaye teşkili ve transfer harcamaları olmak üzere üç bölüm halindedir.

---

[330] -ÖNCEL, age, s. 155

Belediye giderleri de, kamu harcamaları gibi hızlı bir artış göstermektedir. Merkezî yönetim, artan harcamalarını karşılayacak kamusal fonları elinde tuttuğundan bunu karşılama imkanına sahiptir. Belediyeler için böyle bir şey söylemek oldukça zordur. Bu durum belediyelerin merkezi yönetime daha çok bağlanmasını gerektirmekte bu da özerkliğin zedelenmesine yol açmaktadır.

Diğer yandan siyasi iktidarların alacakları ekonomik kararlar, belediyelerin harcamalarının artmasına neden olabilir. Örneğin, merkezi yönetimin personeline yapacağı zamları, belediyelerde personeline uygulamak zorundadır.

TABLO 9 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GİDERLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)

Yıllar	*Cari Giderler*	*Oran (%)*	*Yatırım Giderleri*	*Oran (%)*	*Sermaye Teşkili ve Transfer Giderleri*	*Oran (%)*	*Toplam*
1986	410.732	38.2	413.288	38.5	248.684	23.1	1.072.704
1987	678.647	39.1	715.991	41.2	340.510	19.6	1.735.148
1988	1.089.626	39.5	1.117.637	40.5	548.677	19.9	2.755.939
1989	2.168.710	56.3	830.474	21.5	847.443	22.0	3.846.627
1990	4.562.251	65.4	1.190.632	17.0	1.220.418	17.5	6.973.301
1991	7.822.632	60.6	2.360.487	18.2	2.720.008	21.0	12.903.127
1992	14.356.268	54.9	5.961.923	22.8	5.803.428	22.2	26.121.609
1993	30.359.000	50.5	13.387.000	23.1	15.813.000	26.3	60.059.000
1994 G T	51.622.000	51.0	17.018.000	16.8	32.591.000	32.2	101.231.000
1995 P	76.420.000	51.2	22.125.000	14.8	50.759.000	34.0	149.304.000

GT: Gerçekleşme Tahmini P: Program Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995, s.680-681- DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara, 1996,s.128

1986-1990 yılları arasında cari giderlerde sürekli bir artış söz konusudur. 1991'den sonra ise cari giderlerde bir azalma görülmektedir. Cari giderler 1986'da %38.2 ile en düşük düzeyde iken, 1990 yılında %65.4 ile en yüksek düzeye çıkmıştır. 1990'dan sonra %50'lerin altına düşmemiştir.

Yatırım giderleri, ilgili dönemde en düşük %14.8 (1995) düzeyinde iken en yüksek olarakta %41.2 ile (1987'de) olmuştur. 1990'dan sonra yatırım giderlerinde bir artış söz konusudur. Ancak son iki yılda azalma eğilimine girmiştir.

Sermaye teşkili ve transfer giderleri, 1990 yılında %17.5 ile en düşük düzeyde iken 1995 yılında %34'lar düzeyindedir.1990 sonrasında sermaye teşkili ve transfer giderlerinin arttığı görülmektedir.

Tablodan dönemin ortalaması alındığında belediye giderleri içerisinde cari giderlerin %50'ler düzeyinde olduğu görülür. Bu belediye gelirlerinin daha çok ödenekler, personel harcamaları ve yönetim giderleri gibi yerlerde kullanıldığını gösterir.

Belediyeler ilgili dönemde gelirlerinin %27-28 gibi bir bölümünü yatırıma dönüştürülebilmişlerdir. En çok yatırımın yapıldığı yıl olarak 1987 yılına görülmektedir. 1990'dan sonra ise belediyelerin yatırımlarının arttığı söylenebilir.

İlgili dönemde belediyelerin %23-25'lik bir harcamanın da sermaye teşkili ve transfer harcamaları için kullanıldığı görülmektedir. Sermaye teşkili içerisinde kamulaştırma ve taşınmaz mallar satın alınmaları ağırlık taşırken transfer harcamaları içerisinde mali transferler ve borç ödemelerinin ağırlıkta olduğu görülmektedir.

TABLO 10 : KESİN HESAPLARINA GÖRE BELEDİYE GİDERLERİNİN GENEL BÜTÇE GİDERLERİNE ORANI (MİLYON TL)

YILLAR	*BELEDİYE GİDERLERİ*	*GENEL BÜTÇE GİDERLERİ*	*ORAN (%)*
1925	18	201	8.9
1935	19	259	7.3
1945	52	600	8.6
1955	386	3.308	11.6
1965	1.114	14.487	7.6
1975	9.488	114.228	8.3
1985	498.977	5.766.727	8.6
1986	1.072.704	7.823.729	13.7
1987	1.735.148	12.214.392	14.2
1988	2.755.939	20.373.354	13.5
1989	3.846.627	37.750.236	10.1
1990	6.973.301	65.790.644	10.5
1991	12.903.127	129.235.753	9.9
1992	26.121.609	219.169.223	11.9

Kaynak: DİE Yıllıkları-DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1994, Ankara, s.655-680-681

Tablodan, 1925 yılında belediye giderlerinin genel bütçe giderlerine oran %8.9 düzeylerinde olduğu görülmektedir. Bu oran 1935'de %7.3 ile ilgili dönemin en düşük düzeyindedir. 1987'de ise %14.2 ile en yüksek düzeydedir. 1985 sonrasında 1988'e kadar bir artış söz konusudur. 1988-1991 yılları arasında oran düşmektedir.

TABLO 11: BELEDİYE GELİRLERİ VE GİDERLERİ (MİLYON TL)

YILLAR	*TOPLAM GELİRLER*		*TOPLAM GİDERLER*	
	BÜTÇE	*K.HESAP*	*BÜTÇE*	*K.HESAP*
1986	1.233.611	1.128.133	1.233.611	1.072.704
1987	2.063.152	1.622.107	2.063.152	1.735.148
1988	2.862.493	2.573.188	2.862.493	2.755.939
1989	4.337.942	3.567.517	4.337.942	3.846.627
1990	9.134.001	6.471.517	9.134.001	6.973.301
1991	17.868.206	11.512.389	17.868.206	12.903.127
1992	28.943.430	21.834.309	28.943.430	26.121.619
1993	59.913.6 95	48.404.000	59.913.6 95	60.059.000
1994 GT	109.908.086	94,588,000	109.908.086	101.231.000
1995 P	149.304.000	-	149.304.000	-

B : Bütçe rakamıdır. GT : Gerçekleşme Tahmini P : Program
Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1994, Ankara Şubat, 1995, s.681
DPT,Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996- 2000), DPT Yayını, Ankara, 1996,s.128

Tabloya bakıldığında bütçeler hazırlanırken denk olarak hazırlanmıştır. Kesin hesaplara bakıldığında ise bütçelerin açık veya fazla verdiği görülmektedir. Sadece 1986 yılında bütçe fazlalık verirken, diğer yıllar hep açıkla kapanmıştır.

Tablodan görülen 1986-1995 dönemleri itibarıyla belediye bütçelerinin gerçekçi olarak hazırlanmadığı, tahminle gerçekleşme oranlarının birbirine çok yakın olmadığı görülmektedir. 1990'dan sonra hem gelir tahmini ve gerçekleşmesinde hem de gider tahmini gerçekleşmelerinde denklikten uzaklaşıldığı, bütçelerin gerçekçi tahminlere dayandırılmadığı görülmektedir.

3- Belediye Bütçeleri

Bir yerel yönetim birimi olan belediyelerinde görevlerini yerine getirebilmek için gelirlere ihtiyacı vardır. Bu nedenle devlet bütçesiyle değil, kendi bütçe imkanlarına göre hizmet görürler[331].

Belediye bütçesi, belediyenin her yıl başından yıl sonuna kadar bir yıla ait, belediyenin gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına hizmetlerin yapılmasına ve harcamalarına izin veren bir meclis kararıdır.

---

[331]-ÖNCEL, age, s. 156

Belediye bütçeleri, genel bütçeden bazı noktalarda ayrılır.

-Genel bütçe bir yasa olmasına karşılık, belediye bütçeleri bir kararname niteliğindedir[332].

-Belediye bütçelerinde gelirler, giderlerden önce belirlenir. Genel bütçede ise giderler, gelirden önce belirlenir.

-Belediye bütçeleri, özel bütçe niteliğinde olsa bile mali vesayet söz konusu olduğundan merkezi yönetimin onayına tabidir. Genel bütçenin, böyle bir onay makamı yoktur.

-Belediye bütçelerinde kaynaklar öncelikle zorunlu harcamalara ayrılır. İsteğe bağlı olan harcamalara, artan gelirler ayrılır. Genel bütçede ise harcamalar arasında bir ayrım yapılmaz.

-Belediye bütçelerinde tahsis ilkesi uygulanırken, genel bütçeden adem-i tahsis ilkesi uygulanmaktadır.

-Belediye bütçelerinin biriyle bir sonraki bütçe arasında bir bağ vardır. Genel bütçede ise bu bağ yoktur ve bağımsızdır.

Belediye bütçelerinde iki ilkeye uyulur. Bunlar genellik ve birlik ilkesidir. Ayrıca belediye bütçelerinde yıllık ilkesi uygulanmaktadır.

Genellik İlkesi, diğer bütçelerde olduğu gibi, belediye bütçelerinde de gelir ve giderlerin bütçeye gayri safi olarak yazılmasını ve hiç bir gelir veya giderin bütçe dışında bırakılmamasını ifade eder.

Birlik ilkesi ise belediyelerin bütün gelir ve giderlerinin belediye bütçesi içerisinde toplanmasını ifade eder. Diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi .Belediye yönetimlerine ait bütçelerin düzenlenmesi, bütçenin birlik ilkesini bozmaktadır[333]. Zaten bu ilkeye hiç bir ülkede tam olarak uyulmamaktadır. Bir çok ülkede olağanüstü ve katma bütçeler düzenlemek suretiyle bu ilkelerin dışına çıkılmaktadır[334].

Belediyelerde 1990'lı yıllara kadar klasik bütçe sistemi uygulanırken, 2.5.1990 tarihinde çıkarılan belediye bütçe ve muhasebe usulü yönetmeliğine göre, belediyelerin 1991 yılından itibaren program bütçe sistemine göre bütçelerin hazırlamaları gerekmektedir.

Belediye bütçesi biri gider, diğeri gelir bütçesi olmak üzere iki bölümden oluşan bir program bütçe şeklinde düzenlenir. Belediye bütçesinin hazırlığı, belediye başkanının her yıl Mayıs ayının ilk haftasında belediye hizmet birimlerine kendi dairelerinin gider bütçelerini hazırlamasıyla ilgili bütçe çağrısıyla başlar. Bu çağrıda bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedefler gösterilir. Bu doğrultuda hazırlanan gider bütçesi, 15 Haziran tarihine kadar hesap işleri müdürlüğüne veya saymanlığa verilir. Gelir bütçe taslağı doğrudan doğruya belediye hesap işleri müdürlüğü veya saymanlığı tarafından hazırlanır. Sayman, dairelerden gelen bütçe tekliflerinin birleştirilmesiyle bütçe taslağı hazırlanarak Temmuz ayı başında belediye başkanına verir.

Belediye bütçesinin hazırlanmasından belediye başkanı sorumludur. Ancak bütçenin hazırlanmasında belediyenin mali işlerinden sorumluların yardımlarıyla, bütçe hazırlanır. Belediye başkanı ilgili yılın Ağustos ayı başında gerekçesiyle birlikte belediye bütçesini encümene havale eder. Encümen bütçe taslağını bir ay içerisinde inceleyerek, raporuyla birlikte belediye başkanına verir. Belediye başkanı da bütçeyi 1 Ekim'de meclise gönderir. Meclis bütçeyi 15 gün içerisinde inceleyerek, düzenleyeceği raporla birlikte geri vermek zorundadır. Meclisçe kabul edilen bütçe, mahallin en büyük mülki amirine gönderilir ve onaylanmasıyla kesinleşir. Mülki idare amirleri bütçeyi bir hafta içerisinde aynen veya değiştirerek onaylarlar. Bu onay merkezi yönetimin en sık kullandığı idari (mali) vesayet yetkisidir. Belirli sürede onaylanmayan bütçeler, onaylanmış sayılır. Bu onayı veren makamın herhangi bir sorumluluğu da yoktur. Mahallin en büyük mülki amiri tarafından yapılan değişikliklere[335] karşı belediye meclisleri Danıştay'a itiraz edebilirler[336]. Danıştay'ın bir ay içerisinde vereceği karardan sonra kesinleşen bütçenin bir nüshası İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Bütçe uygulaması gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması şeklinde olmak üzere iki ayrı işlemi gerektirir. Belediye bütçe hesaplarının tutulmasında jestiyon usulü uygulanmaktadır[337]. Bütçe uygulamasının denetimi, belediye encümeni ve meclisi, Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.

---

[332]-SÖNMEZ, age, s.187

[333]-ÜLKÜMEN, age, s.445-448

[334]- Sait AÇBA, Belediye Bütçesi, Hazırlanması, Uygulanması, Denetimi, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s.33

[335]-Yapılabilecek değişiklikler için bkz. (Madde 123)

[336]- Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, 19.2. 1994 tarih ve 21854 Sayılı Resmi Gazete.

[337] - AÇBA, age, s.35

Sayman, bütçe hesap dönemi sonunda kesin hesabı düzenleyerek, Mart ayı sonuna kadar encümene gönderilmek üzere belediye başkanına verir. Çünkü başkan, belediye bütçesinin ita amiridir. Bütçe kesin hesabı başkanca incelenir ve Nisan ayı içerisinde encümene gönderilir. Encümen incelemesini Mayıs ayının ilk haftasına kadar tamamlayarak hazırladığı raporla birlikte başkana geri verir. Bütçe kesin hesabı mecliste Haziran ayı olağan toplantılarında incelenir. Belediye meclisince incelenip kabul edilen kesin hesap, 1580 Sayılı Belediye Yasasının, 70 ve 71.maddelerine göre, en büyük mülki amirce onaylanarak kesinleşir. Bütçe kesin hesabı bir ay içerisinde Sayıştay'a gönderilir. Sayıştay, mali yönden denetim yapmaktadır. 1994 yılında Sayıştay'a hesap veren belediye sayısı 2710'dur[338].

III- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

A- Büyükşehir Belediyelerinin Tarihi Gelişimi

Metropoliten alanda yönetim biçimleri, Dünya'da hizmet birliklerinin oluşturulması, özel amaçlı örgütlerin kurulması, il özel idarelerinin bulunduğu ülkelerde büyükşehir alanlarında, belediyelerle il özel idarelerinin ortak bir yönetim oluşturacak şekilde birleştirilmesi ve federatif bir yapıya dayanan, dört modeli vardır[339].

Metropoliten alan, yüksek yoğunluklu büyük bir merkezle onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük, ekonomik, sosyal, kültürel, vb. ilişkisi olan kent ve köylerden oluşan, ileri aşamada bir toplumun üzerinde oturduğu ve üretim yaptığı toprakların, tümü olarak tanımlanabilir[340]. Kesin ve kabul edilmiş bir tanımı olmayan bu kavram, özellikleri[341] vurgulanarak tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Metropolis, ilkin Antik çağların kent devletleri tanımlanmasında kullanılırken, sonraları Londra, Paris, Tokyo, Newyork gibi büyük yerleşim yerlerini tanımlamak için kullanılmıştır[342].

Megapolis veya Megalapolis kavramları aşırı kentleşmiş bölgeler için kullanılırken, Anakent, bir yönetim düzeni bir toplumsal organizma, bir ekonomik birim, insanların ve binaların oluşturduğu bir birikim yada sadece bir coğrafi alan olarak düşünülebilir[343]. Büyükşehir ise, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan kenttir.

Endüstriyel gelişimini tamamlamış yada tamamlamamış bütün ülkeler için toplumsal bir olgu olan Metropol, kentin geleneksel kent kavramlarından ayrı ve kendisine özgü durumları bulunmakta ve bu yerleşmelerin sorunları mevcut yönetsel yapı, teknik ve ekonomik imkanlarla çözümlenememektedir[344]. Dolayısıyla yeni yönetim biçimleri gündeme gelmektedir[345]

Kentleşme ve metropolleşmeyi doğuran ve evrensel olan nedenler Türkiye içinde geçerlidir[346]. Bu nedenle Tokyo, Kahire, Toronto, Londra, Paris gibi Dünya'nın büyükşehirlerindeki belediyeler, diğer belediyelerden farklı bir statüye sahiptir.

Nüfus artışı, 1950'den sonra başlayan kentleşme, köyden kente göç, sanayileşme gibi nedenlerle büyük kentlerin daha çok büyümesi ve belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, anakentlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır[347].

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1855 sonrasında, başkent İstanbul'un yönetimine ayrı bir ağırlık verilmiş, ayrı düzenlemeler yapılmak suretiyle konuya bugünkü büyükşehircilik anlayışına paralel biçimde bakılmıştır[348]. Cumhuriyet döneminde Ankara içinde ayrı bir düzenlemeye gidilmiştir. 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Yasayla İstanbul'da anakent benzeri özel bir yönetim biçimi getirilmiştir ve bu anakent düşüncesinin uygulamadaki gelişimidir[349].

---

[338]- GÖNÜL, agm, s.77

[339]-Ayrıntılı bilgi için bkz. Ruşen KELEŞ, Kentleşme Politikası İmge Kitabevi, Ankara, Mayıs, 1990, s. 232-233-DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s. 93-94-KELEŞ,Yerinden Yönetim, age,s. 219-228-Eyüp İSPİR, Şehirleşme Meseleleri, 2. Baskı, Ankara, 1991 s. 185 -Ali Erkan EKE,Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, Ankara,1982, s. 17

[340]-Güngör ERDUMLU, Büyükşehir Belediyeleri Araştırması, DPT Yayını, Ankara,1993, s. 8

[341]-Bkz. İSPİR, age, s. 185

[342]-ERDUMLU, age, s. 8

[343]-ERDUMLU, age, s. 9

[344]-EKE, age, s. 5

[345]-Ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Ayman GÜLER; Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları, Türk İdare Dergisi,S: 374, Mart 1987, s. 117-143

[346]-DPT, age, s. 95

[347]-KELEŞ, age, s. 229

[348]-ATASOY, age,s. 115

[349]-Kemal GÖRMEZ, Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S: 1, Ocak, 1993, s. 21

1960'lı yılların ortalarından bu yana Türkiye'de ve özellikle İstanbul'da metropoliten alanlar ve yönetimleri konusunda birçok çabaya girişilmiştir[350].1963 yılında başlayan bu çalışmalar, 1980 askeri ihtilaliyle yön değiştirmiştir. MGK, 12 Eylül 1980'den sonra çıkarılan, 11.12.1980 tarih ve 34 nolu kararıyla büyük kentlerin çevresinde kurulan küçük belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yakınında bulundukları büyük belediyelerle birleştirilmeleri ve onların şubesi olmasının sağlanması sonucu, 1980 yılında 1700 olan belediye sayısı 1981 de 1580'e düşürülmüştür. Bu suretle ana belediyelere bağlanan belediye sayısı 148'i,köy sayısı da 168'i bulmuştur. Böylece küçük yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltma amacına ulaşılmıştır. Bu şekilde İstanbul'da 13, İzmir'de 12 belediye şubesi kurulmuştur[351]. Ayrıca belediyelere ait bazı yetkiler (elektrik dağıtımı gibi) merkezi yönetim kuruluşlarına devredilmiştir. MGK, geçici olan bu kararını, 4.12.1981 Tarih ve 2561 sayıyla yasalaştırmıştır. Büyük şehirlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanması hakkında yasayla[352] enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu yeterli ve verimli olarak temini gereği üzerinde durulmuştur. Bu uygulamayla bazı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerini kaybetmesi seçilmiş organların üyeliğini sona ermesi, yerel yönetimlerin özerklik ilkesini ters düşmüştür. Yasaya göre son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 300.000'i geçen büyük kentlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, büyükşehir belediyesine bağlanacaktır. Bu şarta göre O dönemde ancak 8 anakent belediyesi kurulabilecektir. Bu birleşimde ana belediyelere uzaklık, ana belediyelerin imkanları, hizmet götürme ve birleştirme imkanları gibi kriterlerin göz önünde tutulması ön görülmüştür.

Bu hukuki düzenlemeyle belediyeler, belediye şubelerine köylerde mahallelere dönüştürülerek kaynak ve imkanları ana belediyelere aktarılırken[353], İstanbul, İzmir gibi kentlerin nasıl idare edilebileceği, sorunlarının nasıl halledilebileceği, hakkında herhangi bir hüküm bulunmamaktadır[354].

Büyük kentlerde farklı bir yönetim modeli gerçekleştirebilmek için 1982 Anayasasının çıkmasını ve 3030 Sayılı Yasayı beklemek gerekmiştir[355]. Türkiye tarihinde ilk kez 1982 Anayasasının 127.maddesinde ***"büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir"*** hükmü konmuştur[356]. Daha önceki Anayasalarda olmayan bu hüküm, Türkiye'de ilk defa il özel idaresi, belediye ve köy dışında yeni bir yerel yönetim biçimine imkan tanıyan bir düzenlemedir[357].

1983 sonrasında Türk kamu yönetiminde yapılacak düzenleme çalışmalarında, yerel yönetim kurumları da yeniden düzenleme kapsamına alınmıştır. Buna paralel olarak çıkarılan, 1984 Tarih ve 2972 Sayılı Yasanın geçici 5.maddesine göre, büyük şehir yönetiminin hukuki statüsünün, oy verme gününden önce, 2680 Sayılı yetki Yasasıyla, 23.3.1984 Tarih ve 195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK ile düzenlemesini öngörmektedir. Büyükşehir yönetiminin nasıl olacağı bu kararnameyle düzenlenmiştir. Ancak 2972 Sayılı Yasayla, büyükşehirlere ilişkin ilkelerde tespit edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında KHK'nin değiştirilerek kabulü hakkındaki 9.7.1984 Tarih ve 3030 Sayılı Yasanın kabulüyle, büyükşehirlerde "Büyükşehir", "ilçe" belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim modeli getirilmiştir. Uygulanmaya başlayan büyükşehir yönetimiyle yerel yönetimlerdeki üçlü sistemden dörtlü bir sisteme geçilmiştir. Bazılarına göre bu hiç şüphesiz diğer bir kısım ülkelerde uygulanan metropoliten yönetimlerle benzerlik arz etmemekte, yepyeni bir Türk modeli olarak ortaya çıkmıştır[358] şeklindeki değerlendirmelerin yanında, getirilen bu sistemin Fransa'da uygulanmaya başlayan büyükşehir yönetimiyle büyük benzerlikler gösterdiği de ifade edilmektedir[359].

3030 Sayılı Yasanın 1. maddesinde yasanın amacı, 2. maddede kapsamı, 3. maddede tanımlar, 4. maddede büyükşehirlerin kuruluşu, 5. maddede sınırları düzenlenmektedir. 6-8 arasındaki maddeler,

---

[350]-Kronolojik gelişim için bkz. ERDUMLU, age, s. 48-49
[351]-TORTOP, age, s. 174
[352]-8. 12. 1981 ve 17538 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.
[353]-TOPRAK, age, s. 72
[354]-DPT, age, s. 103
[355]-KELEŞ, age, s. 236
[356]-KELEŞ, age, s. 237
[357]-DPT, age, s. 102
[358]-Osman MERİÇ, Büyükşehir Belediyeleri İle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları, İller ve Belediyeler Dergisi, S: 496, Şubat, 1987, s. 63
[359]-Ayrıntılı bilgi için bkz. François LUCHAİRE-Yves LUCHAİRE ; Le Droit de la Décantralisation, THEMİS, Presse Universitaires de France, Imprimerie des F. U. F. Vendome, 1983, s. 403-406

büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyelerinin görev, yetki, hak, imtiyaz ve muafiyetlerini düzenlemektedir. 9-15 maddeleri arasında büyükşehir belediyelerinin organları belirtilmektedir.

25.3.1984'de yapılan yerel seçimlerde, İstanbul, Ankara ve İzmir, büyükşehir belediyesi olmuştur. Daha sonra Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri'de büyükşehir belediyesi kurularak, sayısı 8'e ulaşmıştır. 1993 yılında çıkarılan 504 Sayılı KHK ile Antalya, Erzurum, Diyarbakır, Eskişehir, Kocaeli, Mersin ve Samsun'da büyükşehir belediyeleri kurularak 1994'de sayı 15'e ulaşmıştır. Bu kararname büyükşehir belediyeleri-ilçe belediyeleri ayrımından farklı bir statü içermekte,büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde ilçe belediyeleri yerine, alt kademe belediyeleri kurulmasını öngörmekte ve alt kademe belediyelerinin adlarının, sınırlarının ve nüfus ölçülerinin Bakanlar Kurulunca belirleneceği kuralını getirmektedir[360].Bu durumda 15 büyükşehir belediyesinin ilk 7'sinde ilçe belediyeleri son 8'inde ise alt kademe belediyeleri mevcuttur. Böylece siyasi iktidar, büyük şehir sınırları içerisinde ilçe kurma maliyetinden kaçınırken (diğer illerde, il ve ilçe kurma maliyetinden kaçınılmaya dikkat edilmez iken), bu kentleri kendisi büyükşehir statüsüne kavuşturmakla, oy maksimizasyonunu hedeflediği düşünülebilir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde 3030 ve 1580 Sayılı Yasaların uygulanması bazı aksaklık ve anlaşmazlıklara neden olmaktadır[361].

B- Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

Büyükşehirlerin görevleri, büyükşehir belediyelerine ait görevler ve ilçe belediyelerine ait görevler olmak üzere iki bölümde incelenmektedir. 3030 Sayılı Yasada, belirli görevin veya görevlerin belirtilip, gerisinin öngörülen temel ilkeler doğrultusunda takdire bırakılması yöntemi izlenmiştir.

1-Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

Büyükşehir belediyesinin görevleri imar planları, kanalizasyon, su, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, itfaiye, yolcu ve yük terminalleri, ana yol ve caddelerin yapımı gibi ortak kent hizmetleriyle ilgilidir.

Büyükşehir belediyelerinin görevleri şöyle sıralanabilir;

- Sağlık ve Sosyal Yardım Görevler
- Eğitim ve Kültür Görevleri
- Şehircilik ve İmar Görevleri
- Ekonomik Görevler
- Diğer Görevler

Büyükşehir belediyelerinin sağlık ve sosyal yardım görevleri arasında, çevre sağlığı, sosyal yardım gibi görevleri sayılabilir.

Büyükşehir belediyelerinin eğitim ve kültür görevleri arasında, kültür ve sanat, beden eğitimi ve sporla ilgili görevleri vardır.

Ekonomik görevleri arasında,ekonomik düzenleme ve denetim, ekonomik tesis ve işletmeler kurmak sayılabilir.

Büyükşehir belediyelerinin şehircilik ve imar görevleri arasında, büyükşehirde planlama ve düzenleme yapma, yapı ve imar izinleri vermek, bunlarla ilgili denetimler gerçekleştirmekle şehircilik ve imar uygulamalarıyla ilgili görevleri vardır.

Büyükşehir belediyelerinin diğer görevleri arasında, itfaiye, zabıta gibi güvenlikle ilgili görevlerle,kentin meydan, bulvar, yol ve sokak isim ve numaralarıyla, bunlar üzerindeki binaları numaralamak görevleri vardır.

Büyükşehir belediyelerinin görevleri, ülkelerdeki uygulamalarına göre farklı olmaktadır[362].

2- İlçe Belediyelerinin Görevleri

Büyükşehir belediyesine ait görevler dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla verilen bütün görevler, ilçe belediyelerinin görevleri olmaktadır. 3030 Sayılı Yasanın 7.maddesine göre, ilçe belediyelerine ait (yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine

---

[360] - DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi,VII.VYKP, Komisyon Raporu, Ankara, 1994, s. 109

[361] -Ayrıntılı bilgi için bkz, Asuman YÜCEL, Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi, DPT Yayını, Ankara, 1994, s. 32-37

[362] -Bkz. D. Lionel D. FELDMAN,(Editör:Selahattin YILDIRIM) Metropoliten Yönetim, Dünyada ve Türkiye'de, İstanbul, 1987, s. 206-207

getirmek, spor, dinlenme ve eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek, toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek) görevlerinden bazıları büyükşehirle ortaklaşa yapılabilir. Bunun için, ilçe belediyelerinden bir talep, mali külfete katlanma ve büyükşehir belediye meclisinin kararı gerekir. Hizmet ortaklaşa veya doğrudan büyükşehir belediyelerince gerçekleştirilebilir[363].

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerindeki görevlerin dağılımı farklıdır[364].

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri görevli oldukları konularda, 1580 Sayılı Yasa ve diğer ilgili mevzuat hükümleriyle, belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir [365].Büyükşehirlerde hizmetlerin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla bazı önlemler alınmıştır. Büyük kent içerisindeki alt yapı hizmetleriyle, kara ve deniz taşımacılığına ilişkin hizmetlerin, koordinasyon içerisinde yürütülebilmesi için,büyükşehir belediye başkanlığında, Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulur. İlçe belediye başkanları da kendilerini ilgilendiren konuyla ilgili olarak bu merkezlerin üyesi sıfatıyla katılabilirler.

Bu koordinasyon merkezlerinin çalışma esas ve usulleriyle fonlardan yapılacak harcamalara ilişkin esaslar ilgili bakanlıklarında görüşü alınarak İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlıklarınca ortaklaşa hazırlanacak yönetmelikle[366] belirlenir[367].

C- Büyükşehir Belediyelerinin Organları

3030 Sayılı Yasanın 9 ve 15. maddeleri arasında büyükşehir belediyelerinin organları tespit edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

1- Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin ve bazı hallerde ilçe belediyelerinin karar organıdır[368]. Büyükşehir belediye meclisi, 1984 Tarihli ve 2972 Sayılı Yasasını 6. ve 24. maddelerinde belirtilen usul ve esaslara göre oluşur[369].

Büyükşehir belediye meclisleri, belediye sınırları içerisinde kalan, ilçe seçim çevreleri için belirlenen, belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için, 1/5'i alınmak suretiyle bulunacak sayı kadar üyeden oluşur. Böylece ilçe belediye meclisleri üye sayılarının 1/5'i aynı zamanda büyükşehir belediye meclislerinin de üyesidir. Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyeleri için belirlenen belediye meclisi üye sayısının, her ilçe için 1/5'i alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri, her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya inilmek suretiyle bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin ilçe belediye meclisi üyelikleri devam etmektedir. Ayrıca ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin tabi üyeleridir.

Büyükşehir belediye meclis üyeleri, ilçe belediyelerinden sağlanmaktadır. 1994 yılında büyükşehir olan illerde oluşturulacak, büyükşehir belediyesi dahilinde ilçe belediyesi mevcut olmadığından, bu kentlerde yapılacak belediye meclis üyeleri seçimi büyükşehir sayılmayan diğer şehirlerde olduğu şekilde yapılması gerekir. Yoksa alt kademe belediyelerinde, belediye meclisi bulunmayacaktır. Veya meclis üyeleri seçimi alt kademe belediyelerine göre yapılacaktır. Bu takdirde büyükşehir belediye meclisine, meclis üyesi veremeyeceklerdir. Birinci halde alt kademe belediyeleri, ikinci halde büyükşehir belediyeleri en önemli organından mahrum kalacaktır ki bu hukukende, fiilen de imkansızdır. Bu çıkmazdan kurtulmanın tek yolu, çıkartılacak bir yasayla alt kademe belediyelerinin ilçe belediyelerine dönüştürülmesi[370], ya da meclis üye seçimlerinin, alt kademe belediyelerini dikkate alarak, düzenlenmesidir.

---

[363]-FELDMAN, age, s. 189

[364]-Bkz. Tablolarla, TOPRAK, age, s. 82-83 - ÖNCEL, age, s. 162

[365]-DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, age, s. 112

[366]-Büyükkent belediyelerinin koordinasyon merkezleri ve fon yönetmeliği, 28. 6. 1985 tarih ve 18738 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

[367]-ATASOY, age, s. 160

[368]-ERYILMAZ, age, s. 163

[369]-Ahmet ÖZER, Büyükşehir Belediyesi Hakkında Kısa Bir İnceleme, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 49, S:571, Mayıs, 1993, s. 204

[370]-Sabri YAŞAYAN, Büyükşehirler, İller ve Belediyeler Dergisi Yıl: 50, S: 580, Şubat, 1994, s. 75

Belediye meclis üyeleri beş yıllık bir süre için seçilirler. Meclis, Kasım, Mart ve Temmuz ayları başında üç kez olağan olarak toplanır ve gündemindeki maddeleri görüşür. Meclisin ilk olağan dönem başı toplantısı Mart ayında yapılır. Meclis olağanüstü toplantıda yapabilir.

Büyükşehir veya ilçe belediye meclisi üyeliklerinden herhangi birinin sona ermesi durumunda, diğer meclisteki üyelik sıfatı da sona ermektedir.

Büyükşehir belediye meclislerinin, 3030 ve 1580 Sayılı Yasalarla ve çeşitli yasalarla verilen görevleri[371] vardır.

2- Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanı veya vekil tayin şahsın başkanlığında, genel sekreter, belediyenin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeni kısmen yürütme, kısmen de karar organı niteliğine sahiptir[372].

Atanmış üyelerden oluşan encümen, demokratik yerel yönetim anlayışıyla, demokratik katılım ve denetim bakımından büyük bir eksikliktir. Seçimle işbaşına gelen üyelerin yer almadığı encümen, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilmek yetkisine sahiptir. Bu durumda sözü geçen yöntemin demokratik olmadığı haklı olarak iddia edilmektedir. Bu özellik ayrıca Anayasa Mahkemesinin il daimi encümeninin 3360 Sayılı Yasayla belirlenen şeklini iptal eden hükmünden sonra daha da bir önem ve haklılık kazanmıştır[373].

Büyükşehir belediye encümenine, atama yoluyla gelen idari hizmet birimlerinin yanında, il özel idare ve 1580 Sayılı yasaya göre kurulan belediyelerin daimi encümenlerindeki gibi seçilmiş üyelerinde bulunması yararlı olacaktır.

Büyükşehir belediye encümeni, 1580 ve 3030 Sayılı Yasalarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkilerini kullanmakla yükümlüdür[374].

3- Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından doğrudan doğruya çoğunluk usulüne göre, beş yıllık süre için seçilmektedir. Başkanlık, görevlerinin yanı sıra ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birliği ve koordinasyonu sağlama, temsil ve denetim makamıdır. Büyükşehir belediye başkanının görevleri, 3030 Sayılı yasanın 14.maddesinde sayılmıştır[375]. Büyükşehir belediye başkanı gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya bir kaçını ilçe belediye başkanlarına devredebilir[376]. 1984 Tarihli ve 3030 Sayılı yasaya göre büyükşehir belediye başkanının yetkilerinin çok geniş olduğu belirtilerek eleştirilmektedir[377].

Büyükşehir belediye ve ilçe belediye meclisinin tüm kararları görüş bildirmesi için Büyükşehir Belediye Başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, kararla ilgili konunun mecliste yeniden görüşülmesini isteyebilir. Meclisler 2/3 çoğunlukla kararında direnirse meclis kararı geçerli olur.

Büyükşehir belediye başkan vekili, büyükşehir belediye meclisinin her yıl Mart ayı başında yaptığı olağan toplantısında seçilir. İlçe belediye başkanları, büyükşehir belediye başkan vekili seçilemezler. Büyükşehir belediyesi başkan vekili, büyükşehir belediye başkanının olmadığı toplantılarına başkanlık edebilir. Başkan vekili, başkanlığın her hangi bir nedenle boşalması, başkanın görevli olarak büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkması, yıllık mazeret ve hastalık izinleri veya görevden uzaklaştırma nedeniyle görevinden geçici olarak ayrılması durumunda başkanlığa vekalet etmektedir. Büyükşehir belediye başkan vekilleri, ilçe belediyelerinde meclis üyeliğinden başka bir görev alamamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin organlarının üç grup altında toplanmasının yanında, bu belediyelerin 1580 Sayılı yasayla kurulan belediyelerden farklı olarak bir ***belediye örgütü*** de bulunmaktadır.

---

[371]-Bkz. ERYILMAZ, age, s. 164-165 - TOPRAK age, s. 74-75

[372]-DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, age, s. 110

[373]-NADAROĞLU, age, s. 206

[374]-Ayrıntılı bilgi için bkz. TOPRAK, age, s. 75-76 - ERYILMAZ, age, s. 165

[375]-TOPRAK, age, s. 76-77 - ERYILMAZ, age, s. 165-166

[376]-DPT, age, s. 110

[377]-Bkz. Zerrin TOPRAK, Büyük Kent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği, Türk idare Dergisi, S: 389, Aralık, 1990, s. 48

4- Belediye Örgütü

Büyükşehir belediyelerinde 1580 Sayılı yasaya göre kurulan belediyelerden farklı olarak hizmetleri başkan adına, onun direktifleri doğrultusunda ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere, A.B.D.'deki şehir yöneticiliğine benzer bir kurum olan genel sekreterlik[378] 3030 Sayılı Yasayla kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinde bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunur. Genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayıyla atanırken, genel sekreter yardımcıları büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcılığı yoktur.

Büyükşehir belediyesi genel sekreterinin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklar bulunur. İşçi ve sözleşmeli personel dışındakiler, 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası hükümlerine tabidir. Ancak büyükşehir belediyelerinde çalışan sağlık veya teknik hizmetler sınıfına dahil personelin atama, yer değiştirme ve diğer özlük hakları, 1580 Sayılı yasaya tabi belediyelerden farklı olarak, idari vesayet makamı yerine büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Hizmet gereklerine göre büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayıyla yeni birimler kurulabilir. Daire başkanları ve diğer personeli atama yetkisi büyükşehir belediye başkanına aittir.

D- Büyükşehir Belediyeleri ve İdari Vesayet

3030 Sayılı yasanın uygulanmasıyla ilgili yönetmeliklerin İçişleri Bakanlığınca zamanında çıkarılmaması veya çıkarılamaması, gelirle ilgili bazı düzenlemelerin BK bırakılması yerel yönetimlerin ve büyükşehir belediye yönetimlerinin merkezi yönetime bağımlılığına daha da artırmaktadır[379].

Ülkemizde diğer yerel yönetim birimleri gibi büyükşehir belediyeleri de tam anlamıyla özerk değildir. Yönetim, siyasi ve mali yönlerden merkezi yönetime bağımlı durumdadır. Büyükşehir belediyelerinin denetlenmesi konusu da 1580 Sayılı belediye yasası ve diğer mevzuat hükümleri uygulanmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanlarının, İçişleri Bakanınca geçici olarak görevden alınması, yerel özerklik ilkesinin açıkça zedelenmesi anlamına gelmektedir. Diğer yandan, İlçe belediye bütçelerinin kabul yetkisi büyükşehir belediye başkanına aittir. Daha sonrada valinin onayından geçmesi gerekir. 3030 Sayılı Yasa buna ek olarak büyükşehir belediyelerinin de tıpkı ilçe belediyeleri gibi bütçelerinin vali tarafından aynen veya değiştirilerek onaylanması hükmünü getirmiştir. Valinin bir idari vesayet makamı olarak bu yetkiyi kullanmak suretiyle belediye adına işlem yapması, özerklik ve tüzel kişilik ilkeleriyle bağdaşmadığı için çok aykırı ve olağanüstü bir durumdur[380]. Büyükşehir belediye başkanlarına tanınmış bulunan, meclislerin kararlarını yeniden gözden geçirmelerini isteme yetkisi de yerel özerklikle bağdaşır nitelikte değildir[381].

Büyükşehir belediyesi meclislerinin, ilçe belediye meclislerinin, imar planlarının onaylanması, bütçe vb. gibi kararlarının üzerinde sahip bulundukları vesayet yetkileri de özerk yerel yönetim anlayışına uymayan yetkilerdir[382]. Bunun yanında büyükşehir belediye meclisinin kararlarının çoğu mülkü amirin vesayet denetimine tabii tutulmuştur[383].

Büyükşehir belediye encümenlerinde seçilmiş bir üyenin olmaması özerk yerel yönetim anlayışına ters düşmektedir.

Merkezi yönetim, kendi vesayet yetkilerinin bir bölümünü büyükşehir belediyeleri yönetimine bırakarak, ilçe belediyelerini denetlemektedir. İdari vesayet aslında, merkezi yönetimin yerel yönetimler ve kamu kurumları üzerindeki denetim yetkisini ifade etmesine rağmen, bazı bilim adamları büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetimine de idari vesayet demektedirler. Oysa ilçe belediyelerinin yaptığı hizmetlerde etkinliği sağlamak üzere denetimler yapmak, ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlamak, ilçeler arası veya ilçeyle büyükşehir belediyesi uyuşmazlıklarında büyükşehirin yönlendirici bir rol oynaması ilişkileri dikkate alınırsa, ilçe belediyeleri sanki büyükşehir

---

[378]-DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s. 105
[379]-GÖRMEZ, age, s. 23
[380]-Lütfi DURAN, İdare Hukuk Ders Notları, İ. Ü. H. F. Yayını, İstanbul, 1982, s. 161
[381]-Sait GÜRAN, Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine, İdari Hukuk ve İlimler Dergisi, C:4, İstanbul, 1985, s. 52
[382]-Ruşen KELEŞ,Türkiye'de Anakent Yönetimi, Amme İdaresi Dergisi, C:18, S: 2, Haziran, 1985, s. 81
[383]-GÖRMEZ, age, s. 23

belediyelerinin bir organı biçiminde algılanmaktadır[384]. Dolayısıyla yapılan işlemin idari vesayet olduğunu söylemek çok güçtür.

E- Büyükşehir Belediyeleri ve Mali Yapı

Görev ve yetkilerin büyükşehirle ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmesi, gelir kaynaklarının da paylaşılmasını gerektirmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yapacakları hizmetler için kullanacakları gelirleri, yapacakları harcamaları ve bunları sağladığı bütçeleri,büyükşehirlerin mali yapısını oluşturur.

1- Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri 3030 Sayılı yasanın 18.maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar,

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan, Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlar dahilinde ayrılarak İller Bankasına gönderilecek paylar [385],
- Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu il merkezlerinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %5'lik pay[386],
- Elektrik ve havagazı tüketim vergisiyle temizleme ve aydınlatma harcının %50'si,
- Büyükşehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesislerle spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalar için tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,
- Büyükşehir belediye sınırları içersinde toplanan emlak vergisinden il özel idarelerinin payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın % 20'si,
- Büyükşehir belediye sınırları içersindeki meydan, cadde, anayol ve bulvar alanlarındaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfelerle tercihli yollardaki bariyerlere konulacak ilan ve reklam asma, tahsis ve bakım ücretleri,
- Hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması şartıyla belediye gelirleri yasasındaki ilke ve oranlara göre yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımı,
- İç ve dış borçlanmalarla, tahvil ve hisse senedi gelirleri,
- Şartlı ve şartsız bağışlar,
- Büyükşehir belediyesi taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- Yapılacak hizmetlere karşılık olarak alınacak paylar,
- Büyükşehir belediyesi iktisadi kuruluşlarının safi hasılatından, büyükşehir belediyelerince belirlenecek oranda alınacak paylar,
- Diğer gelirler,

Bu arada T.B.M.M.'ne bağlı milli saraylar hariç, müze giriş ücretlerinin % 40'ı belediye payı olarak alınır. Bu pay Büyükşehir belediyelerine verilir. Büyükşehir belediyeleri bu payın % 7'sini nüfus kriterine göre ilçe belediyelerine dağıtmakla görevlidir.

2- Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri

Büyükşehir belediye giderleri, yasalarla verilen görevlerin gerçekleştirilmesi için yapılan harcamalardır. Büyükşehir belediyesinin giderleri 3030 Sayılı yasanın 19.maddesinde sayılmıştır. Bunlar,

- Yasalarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar,
- Büyükşehir belediyelerinin, bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye, yapacakları yardımlar ve ortaklıklara katılma payları,
- Büyükşehir belediye mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri,
- Diğer giderler, olarak sıralanabilir.

---

[384]-Yıldızhan YAYLA, Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri, İdari Vesayeti ve Mali Denetimi 1984 Sonrasında Belediye Uygulamalarının Görünümü ve İl Özel İdaresi Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi, Orhim, İzmir, 1987, s. 10-11

[385]-1984-1985 yıllarında %30, 1986'dan sonra bu oran %35 olarak tespit edilmiştir.

[386]-Önceleri %3 olan bu pay, yasada %6 olarak öngörülmüş olmasına rağmen, 1985'den itibaren %5 olarak uygulanmaktadır.

3- Büyükşehir Belediyelerinin Bütçeleri

3030 Sayılı yasanın 20.maddesinde büyükşehir belediye bütçeleriyle ilgili bazı hükümler yer almaktadır. Buna göre büyükşehir belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 Sayılı belediye yasasının ilgili hükümleri uygulanır.

Büyükşehir belediye bütçeleri, büyükşehir belediyesince kabul edildikten sonra valinin onayıyla kesinlik kazanır ve yürürlüğe girer. İlçe belediyelerinin bütçesi ise büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek, kabul edildikten sonra, ilgili valiler tarafından onaylanır[387].

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde, aynı toplantı döneminde ve arka arkaya görüşülerek karara bağlanır ve tek bir bütçe halinde bastırılır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe bütçelerini kabul ederken, valinin büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken, göz önünde tutulması gereken özellikler, 3030 Sayılı yasanın 20. maddesinde belirtilmiştir[388].

IV- KÖYLER

A- Köylerin Tarihi Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşundan bu yana, köylerde topluca bir arada yaşama şuurunun oluşturulduğu bir yerel yönetim geleneği kendiliğinden ortaya çıkmış ve bu yoldaki uygulama zamanla sosyal yönden bir kurumsallaşmaya dönüşmüştür[389].

Köy, Anadolu'da uzun süre hukuki bir varlık olarak görülmemektedir. Köy (Kariye[390]) idari bir birim olarak ilk defa 1858 yılında çıkarılan ***"Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram"*** ile ***"Kaymakamların ve Müdürlüklerin Vezaifini Şamil Talimat"***ta yer almıştır[391] .

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesiyle köyün teşkilat ve görevleri belirtilmiştir[392].

1870 yılında çıkarılan "*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*" ile köylere bazı yeni görevler verilmiştir. 1876 tarihinde köylerde batı ülkelerindeki özellikle Fransa'daki örneklerine benzer bir komün örgütü oluşturmak amacıyla *"Nahiyeler İdaresi"* adlı yeni bir nizamname düzenlenmiştir[393]. 1920'li yıllarda Türkiye nüfusunun yaklaşık %80-85'i köylerde yaşamaktadır.

Köylerin yerel yönetimler içerisinde yer almaları ve tüzel kişilik kazanmaları Cumhuriyet döneminde çıkarılan, 17.3.1924 Tarih ve 442 Sayılı Köy Yasasıyla köylerin hukuki eksikliği tamamlanmış ve köylerin devletin yönetim yapısı içerisinde yerel yönetim birimi haline gelmeleri sağlanmıştır. Eğer toplum kalkınmasının birinci şartı, devletle halkın gücünün birleştirilmesi ise köyleri birer özerk kamu tüzel kişiliği haline getiren Köy Yasası, 1924 yılı şartlarına göre bu güç birliğinin oldukça iyi düzenlenmiştir[394]. 442 Sayılı yasa 1924 yılının şartlarına göre çok iyi düzenlenmiş, köylere tüzel kişilik sağlamakla köy idarelerinin kurulmasına imkan sağlanmış, 1950'li yıllarda ekonomik ve sosyal şartlardaki değişmelerin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçları karşılayamamıştır ve bu idarelerin güçlenmesini sağlayacak önlemler zamanında alınamamıştır. Ayrıca Türk ekonomisi ve köy yaşamı 1929'dan başlayarak, II. Dünya Savaşı sonuna kadar kendini toparlayamamıştır. Köy yasasının ülkede başarıyla uygulanamamasının asıl nedenini burada aramak gerekir[395].

1951, 1956, 1972 ve 1981 yıllarında hazırlanan yasa teklifleri gerçekleştirilemeyince köylerin sorunları çözülememiştir. Çünkü, siyasi iktidar köy yönetimlerinin sorunlarını çözmek yerine ona ait bazı görevlerin merkezi yönetimce yapılması doğrultusunda kararlar almış ve bu amaçla 1985 yılında 346 Sayılı KHK ile katma bütçeli bir Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1988 yılında bu genel müdürlük, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına bağlanmış, günümüzde de köy hizmetlerini yerine getirmeye çalışmaktadır.

---

[387]-TORTOP, age, s. 190
[388]-ÖNCEL, age, s. 166-TOPRAK, age, s. 81
[389]-NADAROĞLU, age, s. 239
[390]-Kariye,nüfus sayısına bağlı olarak yerine göre köyü, yerine göre mahalleyi ifade etmektedir.
[391]-TOPRAK, age, s.107
[392]-TOPRAK, age, s.107
[393]-NADAROĞLU, age, s.240
[394]-Şükrü KARATEPE, Toplum Kalkınması Yönünden 442 Sayılı Köy Kanununun Yetersizlikleri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.38
[395]-KELEŞ, age, s.39

Nüfusumuzun şu anda %50 civarındaki bir bölümü köylerde yaşamaktadır. Ülkemizde muhtarlık teşkilatına sahip köylerin sayısı 35.000 civarında iken, mahalle, oba, mezra, vb. gibi köy altı yerleşim birimleriyle bu sayı 80.000'i aşmaktadır[396].Ancak tam bir sayı vermek çok zordur.

Ülkemizde köy denince, nüfusu az, ekonomisi tarıma dayalı, önemli yerleşme merkezlerinden uzak ve kendine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşme birimleri akla gelmektedir. Oysa, köy yerleşimlerinin kurulabilmesi içinde bazı şartlar gerekmektedir [397].Ancak 70 senelik köy uygulamasıyla istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Çünkü nüfusu 150'den başlayan ve ortalaması 650-700 nüfuslu bir köyde teşkilat ve kaynaklar nasıl verimli kullanılacaktır, hizmet üretmek ve gerekli kapasiteyi bulmak nasıl mümkün olacaktır, kamu hizmetleri nasıl yürütülecek ve maliyetleri ne boyutlarda olacaktır. Köylerin birbirine olan uzaklıkları, yerleşim yerlerinin çokluğu, % 80'ini dağ eteklerinde, yamaç veya sırtlarda kurulu olması, köylerin, bu nüfus, dağınık yerleşim yapısıyla verimli ve rasyonel bir hizmet üretimi için yeterli büyüklükte bir birim olmadığının bir göstergesidir[398]. Türkiye'nin yerel yönetim geleneğinin temelinde, sadece köyler vardır[399]. Tipik bir komün ve geleneksel bir yerel yönetim kuruluşu olan köyler, nüfusu 2000'den az olan, cami, okul, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte, menkul veya gayrimenkul mallara sahip olan, halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğine sahip yerleşimlerdir. Köy yasasının 1, 2 ve 7. maddesinde sayılan bu özelliklerle köyleri tanımlamak yeterli değildir. Bu tanımlarda daha çok sosyal ve fiziki varlık olarak köy tanımlaması yapılmıştır. Oysa belirli sınırlar içersisinde yaşayan insanların yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan bir özerk kamu tüzel kişiliği olarak köy tanımı gereklidir[400].

B- Köylerin Görevleri

Köy yasasında, köylere verilen görevler, il özel idare ve belediye yasalarının çıkmamış olması, merkezi yönetimin o dönemdeki imkansızlığı ve hizmetlerin yerinden yönetilmesi gibi nedenlerle, daha geniş kapsamlı olarak belirlenmiştir.

Köy yasasının 12.13 ve 14. maddelerinde köylerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı işler olmak üzere ikiye ayrılır[401].

Köyün zorunlu olan işleri, köy yasasının 13.maddesinde 37 madde halinde sayılmıştır. Bunlar sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık ve imar[402] tarım ve hayvancılık, kültür ve eğitimle ilgili çeşitli görevlerdir. Günümüzde bu görevlerin hemen hepsi, merkezi yönetimce yerine getirilmektedir.

İsteğe bağlı görevler ise, yasanın 14.maddesinde 32 madde halinde sayılmıştır. Bunlar, daha çok köyün ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesiyle ilgili hizmetlerden oluşmaktadır.

Köyler görevlerini ya bir yerel yönetim birimi olarak ya da genel yönetimin bir organı olarak yerine getirirler.

Bugün zorunlu ve isteğe bağlı görevler ayrımını yapmak, köyler içinde anlamına yitirmiştir. Çünkü bazı görevler isteğe bağlı da olsa, ihtiyaç durumunda zorunlu hale gelmektedir. Ayrıca köylere ait görevlerin sade ve anlaşılır olması nedeniyle, köy yasasında liste usulüne uygun olarak tek tek sayılması yerine, genel ifadeler kullanarak saymak daha doğru olacaktır. Böyle bir düzenleme yasa yapma tekniğine de uygun olacaktır.

C- Köylerin Organları

Köylerin, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organı vardır.

---

[396]-ERYILMAZ, age, s.176

[397]-Bkz. TOPRAK, age, s.108-109

[398]-DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s.116

[399]-Mümtaz SOYSAL, Local Government in Turkey, TODAİE Yayını, Ankara, 1967, s.1

[400]-KARATEPE, agm, s.40

[401] -Ayrıntılı bilgi için Bkz. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Köyler, İç Düzen Genel Rapor, Kitap No:7, Gürsoy Matbaacılık, Ankara,1972, s.186 - TOPRAK, age, s.118-122

[402] *-Afetler Yasası, Orman Yasası ve Tapu Yasasıyla bu görevler verilmiştir.

1- Köy Derneği

Köy derneği, köy yasasının 20.maddesine göre, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasından oluşan bir organdır. Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır.

Köy derneğinin yapısal özelliği gereği görevleri sınırlı tutulmuştur. Köy derneğinin,

- Muhtarın ücretini belirlemek ,
- İsteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi kararını vermek,
- Köyün başka bir köyle birleşmesine yada ayrılmasına karar vermek,
- Şartları oluştuğunda köylerde belediye kurulmasına karar vermek, vb. gibi görevleri vardır.

Köy derneği, siyasi bir hak olarak, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini doğrudan doğruya kendi üyeleri arasından seçmektedir. Köy derneği, uygulamada gereksiz ve yararı görülmeyen[403] dernek adının ve diğer derneklerle ilişkisi olmayan[404] köy derneklerinin, kaldırılması yönünde görüşler bulunmaktadır[405]. Yerine ise köy meclislerinin oluşturulması önerilmektedir[406].

2- Köy İhtiyar Meclisi

Köy ihtiyar meclisi, köylerde yürütme, denetleme ve karar organıdır. Köy ihtiyar meclisi, seçimle işbaşına gelen ve doğal üyelerden oluşan bir organdır. Seçimle işbaşına gelen üyeler, köy derneği tarafından yapılan seçimle, beş yıllığına göreve gelirler. Nüfusu 1000'den az olan yerlerde 8 üye, 1000-2000 arasındaki köylerde, 10 üye nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde 12 üye seçilir. Seçilenlerin yarısı asil yarısı yedek üyedir.

Köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri, köy yasasının 23. maddesine göre okul müdürü ve köy imamıdır. Ayrıca varsa, birinci sınıf köy ebesi ve köy sağlık memurundan meydana gelmektedir[407].

Köy ihtiyar meclisinin yönetim, denetim ve yargılama olmak üzere üç görevi bulunmaktadır[408]. Bu görevler köy yasasının 42,43,44,45 ve 56. maddelerinde sayılmıştır.

Köylerde bu üç organ dışında, köy korucusu, köy imamı, köy sağlık korucusu, köy katibi ve diğer personel, köy personelini oluşturmaktadır.

3- Köy Muhtarı

Köy muhtarı, köyde yürütmenin başı ve devletin köydeki temsil organıdır. Köy muhtarları, seçilme niteliğine sahip, köy halkı arasından ve köylü seçmenler tarafından 5 yıllığına seçilir. Köy yasasının 35. maddesine göre muhtarın devlet işleri ve köy işlerine ait olmak üzere iki türlü görevi vardır.

Köy muhtarının devlete ait görevleri köy yasasının 36.maddesinde 16 madde olarak sayılmıştır. Bunlar, yasaları ve hükümet emirlerini halka duyurmanın yanında, sağlık, güvenlik, nüfus ve askerlikle ilgili işlerdir.

Muhtarın köye ait işlerle ilgili görevleri ise 37.madde de ,7 madde olarak sıralanmıştır. Bunlar köylünün zorunlu işlerini yapmak veya yaptırmak, köye harcanacak parayı toplamak, vb. gibi görevlerdir. Ayrıca köy muhtarına, devlete ve köye ait görevlerden başka 20'den fazla alanda görev veren, 100'den fazla yasayla bir miktar tüzük ve yönetmelik belirlenmiştir[409]. Günümüzde muhtarın görevlerinde devlet işleri, köy işleri diye ayrılmasının çok fazla yararlı olduğunu düşünmek yanlıştır. Çünkü sonuçta köyün tüm işleri devlet işidir.

Muhtar, bir yerel yönetim biriminin başı olmasına rağmen, maaşını merkezi yönetimden almaktadır. Bunun yerel yönetim özerkliğiyle çeliştiği ifade edilmektedir. Bunu önlemek için muhtarların ücretlerinin belirli bir kritere bağlanması uygun olacaktır. Ya köy yasasında yapılacak bir düzenlemeyle hükme bağlanmalı ya da o yıl uygulanacak asgari ücrete göre belirlenmelidir.

Muhtarlar, yolsuzlukları görüldüğünde devlet memuru gibi yargılanır ve ceza görürler.

---

[403]-TORTOP, age, s.67
[404]-TOPRAK, age, s.110
[405]-ERYILMAZ, age, s.178
[406]-KARATEPE, agm, s.41
[407]-TOPRAK, age, s.112
[408]-KARATEPE, Türkiye'nin İdare Teşkilatı, age, s.119
[409]-TORTOP, age, s.70

Köy muhtarlarının siyasi partilerin yürütme organlarında görev almaması yeni bir yasa hükmüyle sağlanmalıdır[410]. Çünkü siyasi partilerde görev alan muhtarlar, köy ihtiyar meclisinin birer doğal üyesi olan öğretmen, imam vb. gibi personeli tayin tehdidiyle karşı karşıya koymaktadır. Ancak, köy muhtarlarının seçimlerde siyasi partilerden aday olmasıyla ilgili düzenlemeler ise yapılmalıdır.

D- Köyler ve İdari Vesayet

Merkezi yönetimin köyler üzerindeki denetimi, idari vesayet şeklindedir[411]. Bu uygulama köylerin kararları, eylem ve işlemleri organları ve personeli üzerinde yürütülmektedir.

Köy kararlarından bir bölümü bazı kurul makamların onayıyla yürürlüğe girebilmektedir. Bu kurul ve makamlar genelde vesayet makamlarıdır.

Köyün işlemleri üzerinde de vesayet denetimi uygulanmaktadır. Örneğin, ihtiyar meclisinin aldığı kararların bir kısmı önceden izne tabii iken bir kısmı kesin kararlar, bir kısmı da vesayet makamının onayına ihtiyaç duyan kararlardır. Bazen de ihtiyar meclisi kararları yerine, vesayet makamının kararları geçebilmektedir. Aynı şekilde muhtar ve köy derneğinin bazı işlemleri üzerinde vesayet makamının denetimi söz konusudur.

Köyün eylemleri üzerinde de teftiş, mali denetim, vesayet makamının yol gösterici denetimi ve vesayet makamının cezalandırıcı denetimi uygulanabilmektedir.

Köyün organları üzerindeki denetim, genellikle köy personeli üzerinde olmaktadır.

Köylerdeki vesayet denetimi, yasanın sınırlı olmasına rağmen, köy yöneticilerinin yetersizliği veya bilgisizliği nedeniyle, merkezi yönetimin vesayetini artırmasına neden olmaktadır.

E- Köyler ve Mali Yapı

Köyler gelir kaynaklarının yetersizliği nedeniyle hemen hemen tüm hizmetleri devletten bekler hale gelmişlerdir. Merkezi yönetimde köylere gerekli kaynak aktarmayarak, köy hizmetlerini fiilen üstlenmek yoluna gitmiştir[412].

Köylerin mali yapıları, 442 Sayılı köy yasasında düzenlenmiştir. Ve yerel yönetimler maliyesi altında incelenir. Köylerin mali yapısı olarak gelirleri, giderleri ve bütçeleri incelenecektir.

1- Köylerin Gelirleri

Köylerin gelirleri, 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı köy yasasının, 15 ve 17 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Köy gelirleri, köy yasasında beş başlık altında toplanmaktadır.

a- İmece

İmece, köye ait zorunlu işleri görmek üzere, köylülerin ücretsiz olarak bedenen çalıştırılmasını ifade eden bir kavramdır. İmece, köy yasasının 15.maddesinde ***" köy işlerinin bir çoğu bütün köylü birleşerek yapılır"*** hükmü gereğince uygulanmaktadır. İmece, bedeni bir yükümlülük olmasına rağmen, değerlendirmek suretiyle köy bütçesine günlük cari işçi ücreti dikkate alınarak gelir kaydedilmektedir. İmece, köy gelirlerinin 1/3 'ini oluşturan önemli bir gelir kaynağıdır.

b- Salma

Köy yasasının 16.maddesi "köy sınırı içerisinde yapılacak işler için para toplanması lazım gelirse, iş bu yasanın ve ihtiyar meclisinin buyruğu üzerine köye salma salınır" hükmüyle bu köy geliri tanımlanmaya çalışılmıştır. Köy gelirleri içersinde 1/3 gibi bir orana sahip salmanın, köyde oturan veya köyle maddi ilgili bulunanlardan alınan dağıtmalı bir çeşit gelir vergisi niteliğinde bir vergi olduğu belirtilmiştir[413]. Salma, köyün geliri, köyün zorunlu işleriyle muhtar, korucu gibi köy işlerini görenlerin aylık ve yıllıklarının karşılanmasına yetmediği zamanlarda başvurulan devamlı ve önemli bir gelir kaynağıdır. Salmanın azami sınırı hane başına 20.T.L'dır. 1924 yılı ekonomik şartlarına göre gerçekten önemli bir miktar olan ve iki Cumhuriyet altını değerindeki 20. T.L'lık salma, bugün için son derece

---

[410]-TOPRAK, age, s.114

[411]-Köyler ve idari vesayet konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.ARSLAN, age, s. 228-255

[412]-ERYILMAZ, age, s.180

[413]-TORTOP, age, s.81

önemsiz bir değere sahiptir[414].Günümüzde ise 20 T.L' lık bir para birimi kalmadığından, uygulamada köylünün ödeyebileceği bir miktar salınmakta, hukuki olmasa da, gönüllü olarak bu miktar toplanmaktadır[415]. Kaldırılması tartışmalarının yanında, salmanın devamı düşünülürse, tavanının yükseltilmesi ve enflasyona bağlı esnek bir sisteme dönüştürülmesi, yani köy hizmetlerine katılım payı olarak alınması[416] gerekir.

c- Diğer Gelirler

İmece ve salmanın dışında köylerin diğer gelirleri köy yasasının 17. maddesinde hasılat, resim ve harçlar, para cezaları, yardım ve bağışlar, köy vakıf ve avarız gelirleri, borçlanmalar, asker ailelerine yardım, bakaya vb. gibi gelirlerdir. Bunların köy gelirleri içindeki payı da 1/3 düzeyindedir.

Hasılatı, köy içindeki sahipsiz ağaçların ve yemişlerin gelirleri, köy sınırları içersindeki kaplıcalar, maden suları geliri, köy tezgah, ambar ve dükkanlarının geliri oluşturur. Bazı köyler için önemli bir gelir kaynağıdır.

Resim ve harçlar, belgelerden, çay ve nehirlerdeki kayık ve sallardan köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınan paradır.

Para cezaları, görevlerini yerine getirmeyen muhtar, ihtiyar meclisi ve köylülere 1 ile 10 TL. arasında verilen cezalardır. Günümüzde ne böyle bir para birimi, ne yaptırım gücü, ne de mali bir katkısı vardır.

Yardım, hediye ve bağışlar diğer gelirler içerisinde en önemli olanıdır. İller Bankası Yasasına göre, banka safi karının yarısı köylere, gelirlerini artırmak ve kalkınmalarına yardım edecek işlerde kullanılmak üzere yardım olarak dağıtılmaktadır. Köylere dağıtılan %50'lik bu kalkınma payından her yıl kaç köyün yararlanacağına İller Bankası karar verir. İçişleri Bakanlığı da il özel idareleri aracılığıyla köylere yardımda bulunur. İl özel idareleri, 2380 Sayılı Yasayla devlet vergi gelirlerinden ayrılan paylarla, mahalli idareler fonundan yararlanarak, köylere yardımda bulunur. Mahalli İdareler Fonunda toplanan paranın %20'si, il özel idarelerince köylere yardım olarak verilir. Bu para, il özel idare bütçelerinin köylere yardım bölümüne konulur. İl özel idareleri, İçişleri Bakanlığı bütçesinden il özel idare bütçelerine aktarılan bu ödeneklerden köy muhtarlarının aylıklarını da öder.

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, köyde yapımı gerçekleştirilecek bazı tesisleri kurmaları, işletmeleri ve değerlendirmeleri amacıyla köylere yardımda bulunur. Ayrıca belediyeler, DSİ ve gerçek kişiler tarafından yapılan yardımlarda[417] bu gruba dahildir.

Köy namına yazılı emlak, arazi ve vakıfların gelirleri, tarihsel kaynaklı tesis gelirleridir[418].

Köye ait dükkan, otel, plaj, gazino, kahvehane, zeytinlik gibi mallar özel yasa hükümlerine tabii olduğu için köyün özel mallarındandır[419].Köy kurulurken bunların çevresinde bulunan araziler kimi kamu ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için vakfedilmişse bunların geliri de, köy parası sayılır. Avarız ise bir mahalle yada köy halkının belirli ihtiyaçları için harcanmak üzere yardım yoluyla ya da başka yollardan toplanan paradır[420].

Asker ailelerine yardım, köy halkının askerde bulunanların ailelerine yapacağı yardımlar, köy yönetimi tarafından yapıldığından, köylü tarafından yapılacak yardımlar, köyün gelirleri arasında sayılmaktadır.

Diğer gelirlerden borçlanma ise İller Bankasından sağlanan, yatırım faaliyetlerinin finansmanı için yapılan borçlanmaları kapsar.

Bakaya, bir önceki bütçe yılında tahakkuk edip, tahsil edilemeyen çeşitli gelirlerin, bir sonraki yıl bütçesinde ayrı bir bölümde toplanmasıdır[421].

---

[414]-TOPRAK, age, s.122-123
[415]-NADAROĞLU, age, s.248
[416]-KELEŞ, age, s.144
[417]-TOPRAK, age, s.123
[418]- KELEŞ, age, s.146
[419]-TOPRAK, age, s.123
[420]-KELEŞ, age, s.146
[421]-NADAROĞLU, age, s.249

2- Köylerin Giderleri

Köylerin giderleri, yasalarla köylere verilmiş olan zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin yapılması için, köy bütçesiyle verilen yetki sınırları içerisinde, gelirlerinden harcanan paralardır[422].

Köyün giderleri, 442 Sayılı Yasanın 18. maddesinde zorunlu ve isteğe bağlı giderler, olmak üzere ikili bir ayırıma tabi tutulmuştur. Ve köylerin giderleri köy yasasının 18. ve 19. maddelerinde sayılmıştır.

Zorunlu giderler, 19. maddede de " köy muhtarının ve köy işine bakacak köy personelinin ücretleri, köyün zorunlu işlerinin yürütülmesi için gereken giderler, köy adına ödenmesi gereken vergi ve diğer paralar" diye sıralanmıştır. Ayrıca tarım ve ekonomik giderler, kültür ve eğitim giderleri, sağlık ve sosyal yardım giderleriyle bayındırlık giderleri de köyün zorunlu giderleri arasındadır[423].

442 Sayılı Köy Yasasının 14.maddesinde sayılan isteğe bağlı işleri yapabilmek için yapılan giderler ise, isteğe bağlı giderlerdir.

3- Köylerin Bütçeleri

442 Sayılı Köy Yasasında köy bütçesiyle ilgili hükümlere rastlanmazken, köylerin bütçe işleri 1942 Tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatına göre yürütülür. Talimatnamenin 1. maddesine göre, ***köy bütçesi,*** köy idarelerinin bir yıllık gelir ve giderlerini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp, yasalarla tayin edilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararnamedir. Köy bütçesi, muhtarın başkanlığında toplanan ihtiyar meclisi tarafından İçişleri Bakanlığı tarafından bastırılan örnek bütçeler üzerinde rakamları yerleştirilerek hazırlanır[424].

Köy bütçesinde önce gelirler, buna göre de giderler belirlenir. Bir yıllık gelir ve gider tahmini miktarlarını bulmak için, geçen üç yıllık gelir ve giderlerin ortalamasıyla bütçenin uygulanacağı yıl içerisinde tahsil olunabilecek gelirler ve yapılabilecek giderler dikkate alınır[425]. Bütçe yıllık ve denk olarak, muhtarın başkanlığında ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır. Bütçe hazırlığı Kasım'da başlar ve 15 Aralık'ta biter. Köy bütçesi, köy karar defterine olduğu gibi geçirilir, ihtiyar meclisince onaylanır. Hazırlanan bütçe incelenmek üzere vesayet makamına gönderilir. Uygun görülen bütçe köyün bağlı olduğu en büyük mülki amirce onaylanır ve bütçe yürürlüğe girer. Köy bütçesiyle ilgili kesin hesaplar sayman görevini üstlenmiş muhtar tarafından çıkarılır[426].

---

[422]-NADAROĞLU, age, s.246
[423]-KELEŞ, age, s,146-147
[424]-ATASOY, age, s.83
[425]-SÖNMEZ, age, s.197
[426]-SÖNMEZ, age, s.197

TABLO 12 : KÖY GİDERLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)

Yıllar	İdari İşler	Oran (%)	Zirai ve Eko.İşl	Oran (%)	Kültür İşleri	Oran (%)	Sağlık Sosyal Yar.İşl	Oran (%)	Bayındır. İşleri	Oran (%)	Asker Aile. Yrd.	Oran (%)	Diğer İşler	Oran (%)	Toplam
1985	4.341	14.3	2.039	6.7	2.309	7.6	3.420	11.2	12.638	41.6	90	0.2	5.499	18.1	30.336
1986	6.198	14.8	2.572	6.1	3.381	8.1	5.228	12.5	16.160	38.8	191	0.4	7.901	18.9	41.632
1987	8.622	15.8	3.654	6.5	5.116	9.1	7.231	12.8	20.197	35.9	525	0.9	10.783	19.2	56.129
1988	11.555	15.1	4.923	6.4	6.138	8.0	10.232	13.3	27.433	35.9	367	0.4	15.757	20.6	76.400
1989	20.447	17.2	7.411	6.2	10.199	8.6	15.385	12.9	41.904	35.3	645	0.5	22.450	18.9	118.441
1990	35.333	15.6	14.637	6.4	23.210	10.2	31.205	13.8	76.887	34.0	2658	1.1	42.108	18.6	226.040
1991	61.695	16.4	22.873	6.0	28.345	7.5	54.709	14.5	136.451	36.3	4723	1.2	67.005	17.8	375.811
1992	85.853	16.4	37.958	7.0	42.249	7.8	80.959	15.0	185.613	34.4	6108	1.1	100.153	18.5	538.893
1993	133.636	15.7	57.881	6.7	60.011	7.1	122.495	14.3	311.461	36.5	19.725	2.3	148.301	17.4	853.510
1994	190.684	15.3	81.902	6.5	94.232	7.5	192.444	15.5	429.065	34.5	6.609	0.5	250.464	20.2	1.245.400

Kaynak:DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994,Ankara,1995, s.682

TABLO 13 : KÖY GELİRLERİNİN YAPISI (MİLYON TL)

Yıllar	Salma	Oran (%)	İmece	Oran (%)	Resim, Harç Hasılat	Oran (%)	Muhtaç Asker Ailelerine Yar.	Oran (%)	Bakaya	Oran (%)	Toplam
1985	2.417	7.9	5.998	19.7	21.447	70.6	98	0.3	377	1.2	30.336
1986	3.371	8.0	8.622	20.7	28.687	68.9	273	0.6	680	1.6	41.632
1987	3.560	6.3	12.085	21.5	38.758	69.0	537	0.9	1.189	2.1	56.129
1988	4.961	6.4	14.889	19.4	54.909	71.8	270	0.3	1.371	1.7	76.400
1989	6.625	5.5	26.873	22.6	82.577	69.7	631	0.5	1.735	1.4	118.441
1990	13.385	5.9	49.144	21.7	159.867	70.7	1054	0.4	2.589	1.1	226.040
1991	26.011	6.9	81.441	21.6	258.815	68.8	2979	0.7	6.559	1.7	375.815
1992	30.086	5.5	121.786	22.5	373.129	69.2	2715	0.5	11.177	2.0	538.893
1993	43.800	5.1	214.707	25.2	575.646	67.5	5.761	0.6	13596	1.6	853.510
1994	61.113	4.9	261.428	20.9	899.816	72.3	7.036	0.6	16.007	1.3	1.245.400

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995, s.682

Tabloya bakıldığında (Tablo 12) ilgili dönemde en çok harcama bayındırlık işleri için yapılmıştır. Bu oran %34 ile %41.6 arasında değişmektedir. Bayındırlık işlerinin çoğu imece usulüyle gerçekleştirilmiştir.

Köy giderleri içerisinde sayılan altı kalem dışında kalan ve diğer işler adı altında toplanan giderler, köy giderlerinin yaklaşık %17.4 ile %20.6'sını oluşturmaktadır.

Köyün idari işleri için yapılan harcamalar ise ilgili dönemde %14.3 ile %17.2 arasında değişmektedir. Köy bütçesinden sağlık ve sosyal yardım işleri için ayrılan payın oranı, %11.2 ile %15.5 arasındadır. Köyde kültür işleri için ayrılan payın köy giderlerine oranı, %7.1 ile %10.2 arasında seyretmektedir. Köy giderleri içerisinde önemli bir yere sahip olması gereken, zirai ve ekonomi işleri için yapılan harcamaların, toplam köy giderlerine oranı %6 ile %7 oranları arasındadır. Köy bütçesinden en az payı, %0.2 ve %2.3 ile asker ailelerine yardım giderleri almaktadır.

Tablodan (Tablo 13) köy gelirleri içerisinde en önemli gelir kaynağının resim, harç ve hasılattan elde edilen gelirler olduğu görülmektedir. Köy gelirlerinin %67.5 ile %72.3'ü arasında bir gelir; resim, harç ve hasılatlardan sağlanmaktadır. Bu köy gelirlerinin yaklaşık % 70'inin bu kaynaktan sağlandığını göstermektedir.

Tablo incelendiğinde köyde yaşayanların bedenen çalışmalarının karşılığı olarak bütçede yer alan imecenin, incelenen 1985-1994 döneminde toplam köy gelirine oranı %19.4 ile %25,2 arasında değişmektedir. Bu imecenin % 20'lik bir oranla hala köy gelirleri içerisinde önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir.

Tablodan köy gelirleri içerisinde salmanın, ağırlığını kaybettiği görülmektedir. İncelenen dönemde salmanın toplam köy gelirlerine oranı %4.9 ile %8 arasında değişmektedir. Bir zamanlar köy gelirlerinin 1/3'i olan salmanın günümüzde % 10'lara bile ulaşamaması salmanın köy gelirleri içerisindeki öneminin azaldığının bir göstergesidir.

Köy Bütçe gelirleri içerisinde yer alan bakayanın toplam köy gelirleri içerisinde %1.1 ile %2.1 arasında yer alması, köylerin bütçede yer alan gelirlerinin bir kısmını yıl içerisinde toplayamadığını ve önceki yıllara ait toplanamayan köy alacaklarının, gelir olarak bütçede gösterildiğini ifade etmektedir. Muhtaç asker ailelerine yardım amacıyla toplanan gelirlerde %0.3 ve %0.9 gibi komik rakamlarla köy gelirleri içerisinde yer almaktadır.

TABLO 14 : KÖYLERİN BÜTÇE GELİR VE GİDERLERİ (MİLYON TL)

Yıllar	Gelirler		Giderler	
	Bütçe	K.Hesap	Bütçe	K.Hesap
1977	1.047	958	1.047	855
1978	1.518	1.519	1.518	1.361
1979	2.292	1.937	2.292	1.830
1980	3.063	3.268	3.063	2.878
1990	226.040	-	226.040	-
1991	375.811	-	375.811	-
1992	538.893	-	538.893	-
1993	853.510	-	853.510	-
1994	1.245.400	-	1.245.400	-

Kaynak:DİE,Bütçe ve Kesin Hesaplar İl Özel İdareleri ve Köyler, 1977-1980 ,DİE İstatistik Yıllıkları-DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, 1995, s.682- DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1995, Ankara, 1996, s.661

1980 sonrası köylerin gelir ve giderleri incelenirken sadece bütçe rakamlarından yararlanılmıştır. Çünkü köylerin gelirlerinin sembolikliği ve kesin hesapların çıkarılmasındaki gayri ciddilik, hesapları anlamsız hale getirmektedir. Çünkü köy bütçelerinin kesin hesapları, her yıl zorunlu olarak doldurulan bütçe formunun onaylatılması sırasında bütçe rakamlarını çok az değiştirerek bütçe kesin hesabını vermektedirler. 1977-1994 yıllarına ait kesin hesaplara bakıldığında tahmin edilen bütçe rakamlarıyla gerçekleşme rakamlarının birbirine çok yakın olduğu görülmektedir.

Tablodan bütçe gelir ve giderlerinin sürekli bir şekilde arttığı görülmektedir. Ancak bu artışlara rağmen, ne köylerin gelirlerinin yeterli olduğunu söylemek, ne de köylerin verilen görevleri yerine getirecek harcamalarda bulunabildiğini söylemek çok güçtür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SİYASİ İKTİDARLARIN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLİTİKALARI

I- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞME SÜRECİ

A- 1923 - 1929 Dönemi : Cumhuriyet Rejiminin Yerel Yönetimlere Bakışı

Cumhuriyet Türkiyesinde, yerel yönetimlerle ilgili ilk düzenlemelerin, 1930'lu yıllardan sonra yapıldığı, 1923-1930 yılları arasının ise, hazırlık dönemi olduğu kabul edilir. Ancak bu dönem durağan bir bekleme dönemi değildir. Çünkü, Cumhuriyet rejimi, ilk yıllarda önemli yerel yönetim sorunlarıyla karşılaşmış ve çözümü için uğraşmıştır. Bu çözümler ve uygulamalar Cumhuriyet'in yerel yönetimlere bakış açısını göstermesi açısından önemlidir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğundan devraldığı, yıkılmış bir ekonomi ve ağır bir borçtan kurtulmak için uğraşırken, diğer yandan eski ittihatçı gruplarla siyasi iktidar mücadelesi ve yıkılan Batı Anadolu kentlerinin yeniden imarı için uğraşmışlardır.

1923'te Cumhuriyetin ilanı ve 1924'de kabul edilen yeni Anayasayla, klasik parlâmenter sisteme geçilmiştir. Buna bağlı olarak, 1927'de CHP' nin kurulmasıyla uzun bir süre devam edecek olan *tek partili dönem* başlamıştır.

1923 Tarihli Lozan Antlaşması'nın 14.maddesinde Bozcaada ve İmroz'da şahısların ve malların korunması konusunda Gayri Müslim halka her türlü teminatı veren, genel unsurlardan oluşan özel bir yönetim teşkilatına sahip olacakları hakkındaki görüşe uygun olarak 25.6.1925 Tarih ve 1151 Sayılı Bozcaada ve İmroz Nahiyelerinin Yerel Yönetimleri Hakkında Yasayla, bu adalarda belediye ve il özel idare teşkilatından oluşan, bir yerel yönetim sisteminin uygulanmasına başlamıştır[427]. İlgili yasa yürürlükte olup, getirilen istisnai durum devam etmektedir[428].

Bu dönemde nüfus artışı ve kentleşme hızı çok düşüktür, ancak sermaye kıtlığı söz konusudur. Aynı zamanda I. Dünya Savaşı nedeniyle, paranın değer kaybetmesi, kıt olan yerel yönetim gelirlerinin iyice önemsizleşmesine yol açmıştır.

İlgili dönemde il özel idareleri de tüm yerel yönetim birimleri gibi bir takım değişikliklere uğramıştır. İl özel idareleri, 1913'deki Türk yönetiminin merkeziyetçi yapısının izlerini sürekli taşımıştır. Bu kurumlar, merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak kabul edilmiştir. Bugün de il özel idarelerimize hayat veren 1913 tarihli bu temel yasa, hemen hemen Fransız sisteminin il sistemine geçişte merkeziyetçiliğin kuvvetlendirilmesi için öngörülen her şeyi içinde barındırmaktadır[429]. İl Özel İdare Yasası, çıktığı 1913 yılında, Balkan Savaşı nedeniyle, 1919'dan sonra ise Kurtuluş Savaşı nedeniyle uygulama alanı bulamadı. 1921 Anayasası, il özel idarelerine özerklik veren, başkanlarını da kendisinin seçmesi gerektiğine hükmeden, geniş yetkilerle donatılmış bir il özel idare teşkilatının kurulmasını öngörmektedir. Ancak 1921 Anayasası hayata geçirilememiştir.

1924 Anayasası, illerin tüzel kişilik sahibi olduğunu ve görev ayırımı esaslarına dayanılarak yönetileceğini öngörerek, illerin bir yerinden yönetim birimi olduğunu kabul ediyor, ancak il özel idarelerinden bahsetmiyordu.

1929 yılında, 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Yasası kabul edilirken, il özel idaresinin de ayrı bir yasayla yeniden düzenleneceği beyan edildi ise de, bu gerçekleştirilemedi[430].

Bu dönemde görevleri ve kaynakları bakımından il özel idaresinin iyi düzenlendiği, bazı hizmetleri yapmak arzusunda ve iyi bir mevzuatının olduğu, fakat yurdun genel şartları bu hükümlerin il özel idaresini güçlendirecek tarzda uygulanmasına imkan vermemiştir.

Bu dönemde devletin tüm yurdu yeniden imar etmesi gerekmektedir. Cumhuriyetin ilanından kısa bir süre sonra tarımsal yapıya dayalı bir ekonomi, pazar için üretmeyen geniş ölçüde temel eğitimden yoksun, durgun, yoksul ve kendi yazgısına terk edilmiş bir halktan hep özveri istenmiştir[431].

---

[427] -TÜMERKAN, age, s.240-243

[428] -Ayrıntılı bilgi için bkz. ATASOY, age, s.191-193

[429] -Can HAMAMCI, Kalkınma ve Demokratikleşme Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989 s.140

[430] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, 50 Yılında Mahalli İdareler, age, s.110

Ancak devlet gelişmemiş, kapalı bir ekonomi nedeniyle gelir kaynaklarından yoksundur. Aynı yoksulluk tüm yerel yönetimler gibi il özel idaresi içinde söz konusudur. Bu nedenle çıkarılan il özel idareleri yasasında öngörülen kaynaklardan bir çoğunun anlamı kalmamıştır.542 Sayılı Yol Mülkiyeti Yasası da bunlardan biridir ve Türkiye'de oturan 18-60 yaş grubuna dahil erkek nüfus, yol mükellefiyetine tabii tutulmuştur. Bu mükellefiyet paraya çevrilebilmektedir. Bu ve buna benzer düzenlemeler, il özel idarelerine gelir temin etmek için yapılıyordu. Bu mükellefiyet, 1929 yılında, 1525 Sayılı Soşe ve Köprüler Yasasıyla, yol vergisi haline getiriliyordu. Kırsal kesime yönelik bir hizmet birimi olan il özel idareleri özellikle gelir yetersizliği nedeniyle kendilerinden beklenilen hizmeti yerine getirememiştir[432].

Bu dönemde bazı yasalarla da (904 Sayılı Islahı Hayvanat Yasası, 1234 Sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Yasa ve 1528 Sayılı Yabani Ağaçların Aşılanması Hakkındaki Yasa) il özel idarelerine yeni görevler veriliyordu.Örneğin, 1593 Sayılı Yasayla çevre sağlığıyla ilgili görevler veriliyordu.

Cumhuriyet döneminin başlangıcında Aşarın kaldırılmasıyla, bu vergiye il özel idareleri için eklenen eğitim payı da kalkmıştır. Daha sonra, 1927 yılında il özel idarelerinin bina, arazi, hayvanlar ve kazanç vergilerine ek oran ilavesi kabul edilmiş ve bundan elde olunan hasılatta tahsisen eğitim için harcanmıştır.

1929'dan sonra il özel idareleri belirli vergi hasılatından pay alma yöntemine bir geçiş görülmüştür. Bunun haricinde, il özel idarelerine taş ocaklarından alınan harç ve resimler,(1925 Tarih ve 608 Sayılı Yasayla) bina ve arazi vergileriyle buna eklenen buhran vergileri ve ayrıca nakil vasıtaları resmi, iktisadi teşebbüslerden gelen hasılatlar yanunda yol vergisi, zephiye resmi gibi gelir kaynakları da bırakılırken, diğer yandan merkezi yönetimin yapacağı bazı işler için il özel idarelerinin mali katkıda bulunmaları da istenmiştir.

1923-1929 döneminde köylerimizin yaşadığı değişim şöylece özetlenebilir,

İlgili dönemde köyler(köylüler) kendilerine daha az verimli, fakat güvenilir yerler seçerek, hem sosyal hem de ekonomik bakımdan kendine yeter, kapalı bir topluluk özelliğine sahiptir.

1924 Anayasasının 90. maddesiyle köylerin tüzel kişiliği kabul edilerek, devletin yönetim örgütünde köy ilk defa gerçek anlamda bir yönetim birimi ve tüzel kişilik sahibi bir varlık olarak ortaya çıkıyordu.

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusumuzun %84'ü köylerde oturmaktadır. O dönemde Türkiye'nin sahibi ve efendisi olarak nitelenen, herkesten fazla refah, mutluluk ve servete layık olan köylerimizin(köylülerimizin) yeniden imar edilmesi ve kalkındırılması gerekliydi. Köy idaresi yeniden düzenlenmeliydi. Bu amaçla, 18.3.1924'de 442 Sayılı köy Yasası çıkarıldı. 1924'de kabul edilen bu yasayla köy yönetiminin bugünkü esaslarının temeli atılıyordu. Bu yasayla köylere tüzel kişilik veriliyor, görevleri açıkça sayılıyor ve öngörülen bu esaslar sayesinde köylerin kalkınmasının da sağlanacağı düşünülüyordu. Bazı yerlerde bu gelişmeler olduysa da çeşitli nedenlerle yurt çapında beklenilen sonuçlar alınamadı.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren köylülerin lehine bir takım çalışmalar geliştirilmiş olmasına rağmen, toprak ve tarım işletmeciliği konusundaki yetersizlikler ekonomik alanda köylünün istediği refaha kavuşmasını engellemiştir. Hatta 1928 yılında Devlet, köylünün ihtiyacı bulunan 3-5 kilo tuzu köylüye verebilmek için 1270 Sayılı "Veresiye Tuz Satışına Dair Yasayı"[433] çıkarmak zorunda kalmıştır.

1929 Dünya Ekonomik Krizinin en çok tarım alanında fiyat düşüklüğü şeklinde kendini göstermesi, tarımla uğraşan köylüyü etkiledi. Vergilerini ödeyemeyen köylü, köy yönetimine ödemekle yükümlü olduğu salmayı da veremeyince, köy yönetimi de köye hizmet getiremedi.

İlgili dönemde belediyelerimizin değişim sürecini burada inceliyelim.

Ankara'nın 13.10.1923'de başkent olarak ilan edilmesi, buranın Avrupa standartlarında bir kent haline getirilmesi, yeni rejimin prestijini sağlaması açısından çok önemliydi.

Cumhuriyet yönetimi, milli mücadeleye merkezlik eden Ankara için, 16.2.1924 Tarih ve 417 Sayılı Ankara Şehremaneti Yasası çıkararak, belediye düzenini, eski başkente(İstanbul'a) benzeterek, bir Şehreminlik haline getirmiştir. Şehremini hükümetçe atanıyor, yanında da Şehreminiye yardımcı olacak

---

[431] -Cahit TALAS, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi , İstanbul, 1992, s.44-45

[432] -Fethi AYTAÇ, Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler, Türk idare Dergisi, S: 401, Aralık, 1993, s.539

[433] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.86

bir meclis oluşturuluyordu. Ankara Şehremanetinin bütçe onayı, kadroların ve maaşların tayin hakkı vesayet makamına, yani İçişleri Bakanlığına veriliyordu.

1924 Anayasasında yerel yönetimlere ilişkin hükümlere yer verilmekle birlikte, belediyeleri ilgilendiren hiç bir düzenleme yoktur. Anayasa'nın 85. maddesinde belediye kavramı yer almıştır. Ancak, bu madde yerel yönetimlerle ilgili olmayıp, vergi düzenlemelerine ilişkindir.

20.12.1923'te kabul edilen 338 Sayılı Yasayla inşaatların ruhsatiye, zephiye gibi resimlerinin artırılarak belediyelere yeterli gelir sağlanması yoluna gidilmiş,ancak başarılı olamamıştır.

1924 yılında çıkarılan yasalar belediyeleri direkt veya dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Bu yasaların bir bölümü tüm belediyelere,bir bölümü de Ankara'ya ilişkindir

1924 yılında kabul edilen Hafta Tatili Yasasıyla belediyelere yeni görevler veriliyordu.

1924 yılında belediyelerin kaynakları konusunda bazı olumlu girişimleri mevcuttur. Bunlardan ilki 26.2.1924 Tarih ve 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Yasasıdır[434]. İkincisi ise 16.4.1924 Tarih ve 486 Sayılı Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Yasasıdır[435]. Ancak bu yasalara rağmen belediyelere sağlanan mali kaynaklar kısılmış, belediye kaynaklarının bir bölümü merkezi yönetime aktarılmıştır.

13.4.1925 Tarihinde çıkarılan 616 Sayılı Mektep Vergisi Yasasıyla nüfusu 50.000'i geçen kentlerde ilkokul giderlerine belediyelerin katılmasını zorunlu kılarak, belediyelere yeni bir harcama yeri eklenmiştir.

İlk gelir kayıbı olarak, 1926 yılında çıkarılan 755 Sayılı Yasayla Temettü Vergisi yerine Kazanç vergisi konulması gösterilmektedir. Böylece belediyeler, %25 kadar munzam kesir koyma hakkını yitirmişlerdir. Belediyelerin bu gelir kaybını karşılamak için 31.5.1926 Tarihinde çıkarılan 883 Sayılı Yasa kazanç vergisine %5 munzam kesir ilave hakkı getirmiştir[436].

3.5.1928'de yayınlanan 1236 Sayılı Yasayla pazarlardaki toptan satışlarda belediye, kantariye vergisinden de mahrum olmuştur. 26.5.1929 Tarihinde çıkartılan 1454 Sayılı Yasa, belediyelerin müsakkafat vergisi payını %15'e indirmiş, kazanç vergisinden de munzam kesir değil, %3 pay almasını öngörmüştür.

Belediye gelirleri 1930'lara doğru önemli kayıplara uğramış bulunuyordu. Ayrıca, 1929 yılında ortaya çıkan ekonomik krizde, belediyelerin gelirlerindeki azalmayı daha da hızlandırdı.

1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Yasayla, belediyelerin nerede kurulabileceği, 1926 yılında çıkarılan 744 Sayılı Yasayla belediye sınırlarının nasıl belirleneceği konularına açıklık getirildi. 1925'de çıkarılan bir yasayla, Kurtuluş Savaşında 150'den fazla binası yanık bulunan yerleşimlerde, belediyelere önemli yeniden düzenleme görevleri verildi[437].

1926 Tarih ve 831 Sayılı Sular Yasası gibi yasalarla,(Sıtma Savaş Yasası ve Hayvan Sağlığı Zabıtası Yasası gibi) belediyelere yeni görevler verilmiştir.

Cumhuriyet rejimiyle birlikte, vakıflarla, belediyelerin kamu hizmetlerini gerçekleştirme konusunda çatışmaya başladıkları bilinmektedir. Bunu engellemek için 4.6.1926 Tarih ve 743 Sayılı Yasayla, vakıfların gücü azaltılarak, vakıflara ait bazı görevler belediyelere devredilmiştir.

Bu dönem içerisinde, yanlız sağlık değil sosyal yardım görevleri de belediyeler düzeyinde yerel yönetimin sorumlulukları arasında düşünülmektedir[438]. Sosyal yardım görevlerinin Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel yönetimlerin görevi olarak görülmeye başlanması, uygulamada etkin olmasa da, bu konuda örgütlenme açısından atılan önemli bir adımdır[439]. O dönemde dilenciliği önlemek için açılan Darülacezeler buna en güzel örnektir.

1930'lara doğru belediyelere verilen görevlerin alanı çok geniştir. İlgili dönemde belediyeler, bu görevlerinin bir bölümünü kaybetmişlerdir. Merkezî yönetimin görev alanı, belediyeler aleyhine büyümüştür. Bu, belediyenin görevinin tam olarak merkezi yönetime geçmesi, belediye üstündeki vesayet kapsamının genişletilmesi, ya da kaynakları kısıldığı için belediyelerin bir çok görevden kendiliğinden vazgeçmeleri şeklinde olmuştur.

---

[434] -TEKELİ-ORTAYLI , age, s.32-33
[435] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.34
[436] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.33
[437] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s. 5
[438] -TEKELİ-ORTAYLI , age, s.36
[439] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s. 37

1923-1929 döneminde çıkarılan yasalara rağmen belediyecilik konusunda yapılanlar oldukça yüzeysel ve dağınık kalmıştır. Bütünlüğü olan bir belediyecilik anlayışı doğmamıştır. Ancak Ankara deneyi Cumhuriyet'in belediye ve imar anlayışına öncülük etmiştir.

1927 yılında Ankara'da kişi başına belediye harcamaları, Türkiye'deki ortalamadan 28 kat, gelirleri ise 15.5 kat daha fazladır[440]. Bunun nedeni, Cumhuriyet'in ilk yıllarında ülkenin kaynaklarının çok kıt olmasına karşın, Ankara belediyesine Avrupa kentleri düzeyinde bir kaynak yığılmasıdır. Ankara'nın çağdaş bir başkent olarak kurulması için yapılan yatırımların miktarını, sadece belediye gelirlerine bakarak çıkarma imkanı yoktur. Merkezi hükümetin kaynaklarının da bu tür harcamalar için kullanıldığı bilinmektedir. Bunun yetmediği durumlarda borçlanmaya gidildiği, bu borçlarında zaman zaman çıkarılan yasalarla terkin ve tahkim edildiği[441] bilinmektedir. Diğer yandan, Cumhuriyet yönetimi Ankara'nın imarı için gerekli malzemeyle ilgili fabrikalar kurmanın yanında, istimlak yasaları çıkarmak, Ankara'nın imarında rol oynayacak Emlak Bankasını kurarak banka kredi kaynaklarının ve fonlarının büyük bir bölümünü ayırmak, altyapı, kentteki önemli binaları yapımı ve kent planlamasını yabancılara yaptırmak gibi (uluslararası bir yarışmayla seçilen) düzenlemelerle Ankara'nın imar işlerine başlamıştır. Ancak yapılan bu çalışmaların Ankara'nın imarı için yetmeyeceği anlaşılarak yeni ve güçlü bir örgütlemeye gidilmesi öngörülmüş ve 8.5.1928'de 1351 Sayılı Yasayla Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur[442].

Ankara imar Mudürlüğü olağanüstü yetkililerle donatılmıştır. Bu müdürlük çok ılginç bir planlama ve uygulama kuruluşu olarak karşımıza çıkmaktadır. Uygulama fonu olan, kendi karar organına dayanarak ve kendi koyduğu kurallara göre bunları kullanabilen bir yapıdadır[443]. Bunlara ek olarak, Cumhuriyet yönetimi yabancı sermayeye karşı olan tutumlarından tavizler vererek, Ankara'nın imarından yabancı sermaye ve uzmanlara kapılarını 1927'de açmaktadır[444]. Bu örgütlenme biçiminin ve politik desteğin bugün için Ankara dahil hiç bir kentimizin imar planının arkasında bulunmadığı açıktır. Görüldüğü gibi, Cumhuriyeti temsil eden siyasi iktidar, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yeni başkent olarak ilan ettikleri Ankara'nın başarısını rejimin başarısıyla özdeşleştirilmiş ve başarı sağlanabilmesi için 1928 yılında, bugün bile belediyelere veya imar müdürlüklerine verilmeyen yetkilerle donatılmış bir örgütlenme ve politik destekle rejimin başarısı için çalışmıştır.

İlgili dönemde belediye sayılarındaki gelişime bakıldığında, 1923'te 421 olan belediye sayısının, yıllar itibarıyla, 1924-426, 1925-430, 1926-455, 1927-460, 1928-466 ve dönemin son yılında (1929'da) 473 olduğu[445] bilinmektedir. Yılda 5-6 belediyenin kurulduğu bu dönemde, istisna olarak 1925-1926 yılları arasında 25 belediye kurulmuştur.

Ancak bu dönemde siyasi iktidar, yaptığı idari düzenlemelerle yerel yönetimlerin hem idari hemde mali yapısını etkilemiştir. Diğer yandan Cumhuriyet yönetimi Osmanlı İmparatorluğundan yasal ve mali açıdan güçsüz, görevleri vakıflarla çatışan bir belediye teşkilatı devralmıştır. Cumhuriyet yönetimi, bu teşkilatın hem toplumsal hem kurumsal bakımdan onarımıyla yetinmiş onu geliştirme ve yenileştirme yoluna gitmemiştir. Osmanlı'nın yönetsel yapılanması ve yönetsel ilkeleri yeni yönetimce de benimsenmiştir[446].

B- 1930-1945 Dönemi: Tek Parti Döneminde Yerel Yönetim Politikalarının Gelişimi

Cumhuriyet rejiminin belediyecilik anlayışının hukuki çerçevesi, 1923-1929 döneminde Ankara uygulamalarına paralel, 1930-1935 yılları arasında çıkarılan yasalarla[447] belirlenmiştir. Bu dönemde

---

[440] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.284
[441] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.286
[442] -TEKELİ-ORTAYLI , age, s.42
[443] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.43
[444] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.41
[445] -İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.39-40
[446] -Birgül Ayman GÜLER,Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayını, Ankara,1992, s.103
[447] -3.4.1930, 1580 Sayılı Belediye Yasası,
- 6.5.1930, 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Yasası,
-31.5.1933, 2256 Sayılı Okturuva Vergisinin Kaldırılarak Gümrük Resimlerine % 10 Eklenmesine İlişkin Yasa,
-1.6.1933, 2031 Sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Yasası,
-21.6.1933, 2290 Sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Yasası,

gelişen belediye yasalarının temelini, 1580 Sayılı Belediye Yasası oluşturmuştur. Genellikle bu dönemde çıkarılan diğer yasalar, bu yasada öngörülen belediyecilik anlayışının uygulamada geliştirilmesi biçimindedir. Bunun sonucunda Türk belediyeciliğinin tüzel çerçevesinin 1930-1935 yılları arasında tamamlandığı söylenebilir. Bu dönem, 1930 yılında 1580 Sayılı Yasanın yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. 1930 Tarih ve 1580 Sayılı belediye Yasası Türkiye Belediyelerinin kurucu yasasıdır. Kurucu yasa incelendiğinde belediyelere yüklenen görevlerin hemen hiç bir mantıksal boşluk bırakmayacak ölçüde tutarlı bir bütün olduğu görülmektedir[448].

1930 tarihli kurucu yasa Cumhuriyet belediyeleri için ayrıntılı bir görev-yetki bütünlüğü oluşturmayı başarmışsa da, belediyelerin Cumhuriyet yönetimi içindeki konumuna isim koyma sorunu uzun bir zaman almakla birlikte, belediyeler bu süre içinde etkinliklerini sürdürebilmiştir. Kurucu yasanın sonuçları belediyelere ayrılan mali imkanlara bağlı olarak biçimlenmiş, görev yetki çerçevesi çoğunlukla tüzel değişikliğe gerek duyulmadan mali yapı kullanılarak dönemden döneme değişik görünümlere bürünmüştür.

Bu dönemde belediyeler, devlet içerisinde il özel idarelerinden sonra ikinci konuma oturtulmuştur.

Türkiye'de bugünkü belediyecilik uygulamalarının hukuki temeli 1930'lara dayandığı için, bu yılların ilk yarısında oluşan belediyecilik anlayışını yakından tanımada yarar vardır.

1930-1945 yılları arası Türkiye'de tek parti uygulamasının hakim olduğu yıllardır[449]. Tek parti rejiminin ideolojisindeki, devlet-siyaset anlayışı, belediye yasalarına da yansımıştır[450].

Dönemin tek partisi konumundaki CHP kongresinde, devletle bütünleşmiş bir parti anlayışı hakim olmuştur. Kongre sonrasında altı okla simgelenen yeni programla, Devletçilik ilkesine geçilmiştir. Üretimde Devletçilik ilkesinin benimsenmesi etkisini belde düzeyinde de gösterecek, zamanında kullanılan terimle bir çok kamu hizmetinin üretimi belediyeleştirilecektir[451]. Dönemin Devletçilik uygulamasıyla, belediyecilik uygulamaları birbiriyle uyum içerisindedir. Uygulanan devletçilik politikasına bağlı olarak belediyelere verilen kamulaştırma yetkisi sınırlı tutulurken, imar görevi merkezi yönetimin güdümündeki Belediyeler Bankası eliyle sözleşme ve ihale yoluna kanalize edilmiştir. Örneğin, ilgili banka 1933-1944 yılları arasında 29 belediyenin planını ihale yoluyla yaptırırken, 12'sini emanet yoluyla hazırlatmıştır[452].

Halkçılık ilkesinin yeniden yorumlanmasıyla Halkçılık tek parti uygulamasını temellendirmekte bir ilke olarak kullanılmıştır. Dönemin halkçılığı ***"halka rağmen, halk için"*** ifadesiyle simgelenebilir. Bu ifade toplumun büyük bir bölümüyle, yöneticilerinin ilişki biçimini belirlemektedir. İlgili dönemde bu ilke, Cumhuriyet rejiminin kentlerde istediği yaşam biçimi(halk karşı olsa da) getirilerek, halka iyi örnekler gösterilerek uygulamaya çalışılmıştır. İşte bu ideolojik yönelim dönemin belediyecilik uygulamalarını ya da programlarını biçimlendiren temel etkenlerden biri olmuştur[453].

İlgili dönemde parti örgütüyle devlet örgütü arasındaki ilişkiler değişmiş ve hatta iç içe duruma gelmiştir. Bu dönemde Cumhuriyet rejimi ideolojisini yaymak üzere, halkevleri gibi örgütlenme yolunu seçerek, yerel düzeyde bu kurumlarla, belediye ve parti teşkilatı etrafında kümelenerek, bir bütün oluşturuluyordu. Kimi durumlarda belediye, parti ve halkevleri başkanlıkları aynı kişide toplanabiliyordu. Kimi durumda ise merkezi yönetimin yerel temsilcisi olan mülki amir (kaymakam ya da vali) bütün bu görevleri yüklenebiliyordu[454]. Bu özelliğin yerel örgütlenmeye yansıması yalnızca katı bir merkeziyetçiliğin ortaya çıkması ve yerel kurumlarla(yerel parti örgütü, halkevleri gibi) sıkı bir ideolojik denetim altına alınmasıyla sınırlı kalmamıştır. Yönetsel ve ideolojik denetimin yanısıra, bu amaca hizmet eden değişik mekanizmalarda geliştirilmiştir.

Tek partili siyasi yapı ve katı bir devletçilik politikası sonucu, tüm otoritenin siyasi iktidarda toplanması, hem merkezi hem de yerel yönetim etkinliklerinin başarısı için çok uygun bir meşruiyet çerçevesi oluşturmuştur. Bazen bunun tersi durumlarda olmuştur. ORTAYLI'nın yaptığı incelemelerde,

---

-9.6.1934, 2497 Sayılı Belediyeler İstimlak Yasası,

-7.6.1935, 2763 Sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Yasası, vb. gibi.

[448]-GÜLER, age, s. 141-142

[449]-İlgili dönem için bkz. Çetin YETKİN ; Türkiye'de Tek Parti Yönetimi, 1919-1946, Altın Kitaplar, İstanbul, 1983, s.105-127

[450]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.45

[451]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.46

[452]-Ziya ÇOKER , Mahalli İdareler ve İller Bankası, İller Bankası Yayını , Ankara, 1987, s.289-290

[453]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.46

[454]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.48

1931-1932 yılları arasında Samsun ilinin, merkezi hükümetten yada vergi gelirlerinden elde ettiği gelirlerdeki düşüş, aynı büyüklükteki diğer kentlerde görülen düşüşten çok daha fazladır. Bu düşüşte, Serbest Fıkra adayının belediye başkanlığı seçimlerini Samsun'da kazanmış olmasının etkili olduğu söylenebilir[455].

Bu dönemde ülkenin, tam anlamıyla bir tarım ülkesi olduğu, ancak ekonomik alanda da devletçiliğe bağlı olarak geliştiği, devletin sanayinin çerçevesinde tamamlayıcılık rolünü üstlendiği, 1940-1945 yıllarında yaşanan II.Dünya Savaşının, ülkenin bu gelişimini durdurduğunu ve devlet kaynaklarının savunma alanına kaydırıldığını, böylece 1930'ların uygulamalarının bir tür kesintiye uğradığını söyleyebiliriz.

İlgili dönemde kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı %85(1930'lu yıllarda) dönem sonunda ise %82 gibi(1945'li yıllarda) düzeylerindedir. Kentleşme hızı düşük ve kentsel nüfus oranıda %15-20'ler arasındadır. Bu dönemde devlet, elindeki kaynakları kentsel alanlarda gereken yerlerde kullanırken,(Cumhuriyet rejiminin kentlerde özlenen yaşam biçimini sağlayabilmek için) kırsal kesimin hizmetine sunmayacağı açıktır. Bu dönemde kamu kaynaklarının kırsal kesime yönlendirilmemesi anlamlıdır.

Bu dönemi iyi kavrayabilmek için, 1580 Sayılı Yasayı incelemede yararlar vardır,

1877 Tarihli Vilayet Belediye Yasasına göre kurulan belediyelerin karar organlarının yapısının rejimin getirmek istediği belediyecilik anlayışına uymaması, 1580 Sayılı Yasanın çıkmasının temel nedenlerindendir. Ayrıca 1877 Tarihli Yasanın öngördüğü belediye işlevlerinin de, yeni rejimin özendiği(özlediği) uygar kentin oluşturulmasına imkan vermemesi, yasanın değiştirilmesinde etkili olmuştur.

1580 Sayılı Yasada beş ilke göz önünde tutulmuştur. Bunlar,

- ***Belediyelerarası eşitlik ilkesi,*** bu ilkeye rağmen, özel önem verilen, Ankara ve İstanbul yasayla kapsam dışında tutuluyordu. Ayrıca büyük belediyeler, küçük belediyelere göre daha imtiyazlıydı. İlgili dönemde devlet kaynaklarından belediyelere yapılan yardımların büyük belediyeler lehine olduğu görülmektedir. Bu dönemde, belediyeli nüfus, yalnızca belediyeye sahip olduğu için, nüfusun geri kalan %75'lik bölümüne göre, devlet gelirlerinden, her yıl %10 oranında daha fazla pay almıştır. Ancak bu kaynak, daha çok belediyelerin %15'ini oluşturan, belediyeli nüfusun %65'ini barındıran ve sayısı dönem başlarında 80, sonlarında ise 100 civarında olan, büyük belediyelerin kullanımına sunulmuştur. Hattta belediyelere altyapı yatırımları için kaynak sağlamak amacıyla kurulan Belediyeler Bankası aracılığıyla doğrudan küçük belediye gelirlerinden, büyük belediyelere akan bir kaynak transfer mekanizması oluşturulmuştur[456]. Büyük belediyelere yapılan yardımlar bunlarla kalmamış, merkezi belediyeler, imar heyeti kurarak, nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerin, imar planları, içme suları, kanalizasyon işleri bu heyet tarafından gerçekleştirilmiş ve gelir elde edilmiştir.

-Belediyelerin icraatlarında serbest bırakılma ilkesi, bu yerel yönetimle, merkezi yönetim arasında ortaya çıkan iş bölümüyle tutarlı bir ilkedir. Ancak bu serbestlik iki yönde kısıtlanmıştır. Birincisi devlet yasaları, ikincisi ise yerel özellikte ortak ihtiyaçlarla ilgilidir.

-Belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimi ilkesi, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimi, sadece belediye kararları üzerinde değil, aynı zamanda karar organları üzerinde de kurulmuştur. Bu yasayla getirilen güçlü merkezi denetim mecliste liberal görüşü temsil eden Ahmet AĞAOĞLU tarafından eleştirilirken, tek parti ideolojisini savunan Şükrü KAYA merkezi denetimin artırılmasını savunuyordu. Belediye Yasası gerekçesiyle, yasa tasarısı üzerinde yapılan görüşlerde vesayet konusuna bakış açısı şöyledir[457].

-Vesayet denetiminin en önemli aracı, mali denetimidir.

-Vesayet denetiminin amacı, bir yandan yerel yönetimi güçsüz ve küçük birimlere dayandırırken, diğer yandan bunların merkeze tam bağımlılıklarını saklı tutmaktadır.

-Belediyeler siyasetle değil, belde işleriyle uğraşmalıdır.

-Belediyeler üzerindeki denetimin, etkili olabilmesi için seçilmiş kişilerce değil, atanmış memurlarca yapılması gerekir.

---

[455]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.260

[456]-GÜLER, age, s.163

[457]-Engin TÜRKCAN, Yeni Belediyeciliğe Doğru, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara, 1982, s.116-120

-Egemenlik hükümetindir, yargı organlarıyla ya da seçimlik yerel yönetimlerle paylaşılamaz. Seçimlik oldukları için yerel yönetimler ulus çıkarlarına ters düşebilir. Oysa atanmış kişiler devrimlerin sürekli bekçisidirler.

-Ulusal çıkarlar, siyasi süreçler içinde değil, hükümetin taraf ve hakem olarak yer aldığı olarak yönetsel süreçler içerisinde belirlenir. Görüldüğü gibi, tek parti zihniyetine uygun olarak merkeziyetçilik savunulmaktadır. Ve 1930'lu yılların ikinci yarısından sonra, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi artmıştır.

-Tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanması ilkesi, bu ilkeyle, belediye seçimlerinin tek dereceli olması ve 18 yaşından büyük belde sakinlerinin tamamının katılması, yerel yönetimlerin demokratikleşmesinde, belediyeler üzerinde halkın katılımıyla denetimin sağlanması ve denetimi sağlamaya yönelik katılım anlayışı ve belediye meclis görüşmelerinin halka açık olması sağlanmıştır.

-Belediyelerin hizmet alanının genişletilmesi ilkesi, belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesinde, özellikle belediyenin temel altyapıya önem verildiği görülmektedir.

Bu dönemde belediyelerin mali yapısıyla ilgili bazı değişikliklerin olduğu da gözlenmektedir.

Belediyelerin 1580 Sayılı Yasayla görev alanlarının genişletilmesi, beraberinde kaynak sorununu da getirmektedir. Ancak 1580 Sayılı Yasa belediyelere temel kentsel altyapı hizmetleriyle ilgili işletmeler kurmaları durumunda, gelir sağlayabilecekleri hükmünü de getirmektedir.

İlgili dönemde, 1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrasında siyasi iktidarın bir yandan ekonomiyi canlandırmak için vergi yükünü azaltmaya yönelik çalışması ve belediye gelirlerini artıracak yeni bir yasayı meclise sunması beklenmektedir. Belediye gelirleri yasasının çıkarılamayışı karşısında, Cumhuriyet rejiminin kentlerde uygulamak istediği, altyapı yatırımlarının finansmanı konusundaki darboğazların aşılabilmesi için 24.6.1933 Tarih ve 2301 Sayılı Yasayla 99 yıl süre ile 15 Milyon TL. sermayeli Belediyeler Bankası kurulmuştur[458]. Bu dönemde ilginç olan, Dünya Ekonomik Krizinin harcamalar üzerindeki etkisidir. Kriz, imar yatırımlarının payının düşmesine neden olurken, sağlık harcamalarını etkilememiş, aydınlatma ve temizlik harcamalarının payı ise artmıştır. Bu Cumhuriyet yönetiminin temiz, sağlıklı, kent oluşturma çabalarını krize rağmen sürdürdüğünü göstermektedir.

Belediyeler Bankasının belediye kaynaklarını genişletme yoluna gitmemesi, bankayı, belediyelerin kaynak sorununa bir çözüm bulmaktan çok, bir kaynak transferi aracısı haline getirmiştir.

İlgili dönemde belediyeler bankası, uygulamada cesaretli atılımlar yapmadığı ve belediyelerden *toplanan fonların dışında*, kaynak aktarıcı girişimlerde, bulunmadığı için eleştirilmektedir.

1930'lu yılların belediye gelirleri yönünden en ilginç yasaları 2256, 2251 ve 3004 Sayılı Yasalardır. Bu yasaların, gelirin artırılması yanında, gelirin belediyeler arasında dağılımı açısından önemli etkileri vardır[459]. Şimdi bu yasaları inceleyelim;

31.5.1933 Tarih ve 2256 Sayılı Gümrük Tarife Yasasıyla, gümrük tarife yasasına bağlı tarifede yazılı maddelerin, gümrük resimlerine belediyeler payı olarak %10 eklenmiştir. Bu paraların, Belediyeler Bankasında toplanarak, belediyelere nüfusları oranında dağıtılması öngörülmüştür. Yeni yasayla, nüfus başına gelir dağıtımı ilkesinin benimsenmesi, küçük ve gelişmemiş belediyelerin yararına bir değişme getirmektedir.

30.6.1934'de çıkarılan 2551 Sayılı Yasayla 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Yasasına bir madde eklenerek imtiyazlı elektrik şirketlerinin getirecekleri petrol ürünlerinden alınacak tüketim resminin bir bölümünün belediyeye verilmesi öngörülüyordu. Bu tür kuruluşlar, sınırlı sayıda büyük belediyelerde olduğu için yasa onların gelirlerini artırıcı etki yapıyordu.

13.6.1936 Tarih ve 3004 Sayılı İskele Ücretlerinin Tespitine İlişkin Yasayla belediyelerin gelirlerinde bir artış görülmektedir. Bu yasa belediye gelirlerinin liman kentleri lehine gelişmesine neden olmuştur. Kentlerin limanlara yakınlığı gelişmelerinde etkili olmuştur. Yukarıdaki üç yasayla birlikte, belediyelere gelir sağlayan, diğer bir kaç yasa da şöyledir; 25.6.1938 Tarih ve 3434 Sayılı Oyun Alet ve Vasıtalarından Alınan Vergi Yasası, 14.7.1939 Tarih ve 3702 Sayılı Çalgı, Lubbiyet ve Saire Eğlence Mahallelerinden Alınacak Resimler, sayılabilir. 14.1.1943 tarihinde çıkarılan 4375 Sayılı yasayla belediye sınırları içerisinde işleyen değişik tarifeli bütün nakil vasıtalarının bilet bedelleriyle, elektrik, havagazı ve telefon tarifelerine belediye meclislerinin kararı ve BKK onayıyla yasada belirtilen oranları aşmamak üzere zam yapılması getiriliyordu.

---

[458] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.60

[459] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.61

Bu dönemde belediyeler sürekli gelir fazlası vermişlerdir. Bunun nedenlerini;

-1933'ten sonra merkezden gelen vergi gelirleri paylarındaki artışlar,

-Belediyelerin oktruva niteliğindeki vergilerin kaldırılıp, onun yerine gümrük resimlerine belediye paylarının eklenmesi,

-Belediyeler Bankasının kurulması, şeklinde sayılabiliriz.

Bu dönemde yeni bir belediye gelirleri yasasının çıkartılmaması, belediye hizmetlerini görmek için yeni kaynakların sağlanamaması, belediye sorunlarının en önemlisi olarak kalmıştır. Bunu, 24-27.10.1935 yılında toplanan I.Belediye Başkanları Kongresinde, belediye başkanları gelirlerinin artırılması için 17 ayrı yeni vergi ve resim kaynağı göstererek[460] dile getirmişlerdir.

25.8.1941 Tarih ve 4109 Sayılı Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Yasası, belediyelerin sosyal güvenlik işlevlerini artırmasının yanında, bu görevi karşılamak için yeni gelir kaynakları da sağlıyordu. Çünkü,bu dönemde sosyal güvenlik işleri yerel yönetimlerce yerine getiriliyordu.

Bu dönemde belediye gelirlerini azalmasına yol açan bazı yasal düzenlemelerde gerçekleştirilmiştir.(11.6.1930 Tarih ve 1715 Sayılı TC. Merkez Bankası Yasasıyla, gelirleri 50.000.TL'den fazla olan belediyelerin, bütçelerindeki ödenek toplamlarından %1'ini, Merkez Bankası payı olarak kesilmesi öngörülmüştür, 22.3.1934 Tarih ve 2395 Sayılı Yasayla belediyelerin ticari amaçlı kurumları kazanç vergisine tabii tutulmuştur, 5.5.1937 Tarih ve 3167 Sayılı Kara Avcılığı Hakkındaki Yasa , av köpeklerini belediye resminden muaf tutuyordu, 29.6.1938 Tarih ve 3530 Sayılı Beden Terbiyesi Yasası gereğince, gelirleri 50.000 TL'den yukarı olan belediyelerin, bir yıl önceki tahsilat payından %4 beden terbiyesi payı ayrılması gerekiyordu, 11.7.1939 Tarih ve 3670 Sayılı Yasa,Milli Piyangoyu belediye hissesinden muaf tutuyordu, 10.7.1941 Tarih ve 4085 Sayılı Yasayla, belediyeler ve bunlara bağlı kurumlardaki memurların, emeklilik sandığı kurulması için, aylık ödeneklerinin %5'i oranında, emekli sandığı payı ayrılması gerekiyordu, 26.6.1945 Tarih ve 4759 Sayılı İller Bankası Yasası ve 1580 Sayılı Yasanın 131.maddesine göre, belediyeler yıllık gelir tahsilatından %5 banka payı ayırmak zorundaydı.

"Böyle bir mali duruma sahip olan belediyelerimiz, henüz bütün modern ihtiyaçlara cevap verecek imkanlara sahip değildi. Bugün ülkemizde olumlu bir belediye siyaseti takip etmenin mümkün olmadığını söyleyebiliriz. Fakat bu durum Türkiye'nin diğer Avrupa ülkelerinden daha fakir olmasından ileri gelmemekte, ***özellikle hükümetle belediyeler arasında henüz esaslı bir görev bölüşümünün meydana gelmemiş olmasından kaynaklanmaktadır***". E. Rauter'in 1939 yılında Manisa Halkevinde verdiği konferanstan alınan bu bölümler, bugün dahi belediyelerimizin içinde bulunduğu durumu göstermesi bakımından çok önemlidir.

Diğer yandan, bu dönemde belediye işletmelerine ilişkin yasal gelişme tek parti zihniyetini göstermesi açısından önemlidir.

1580 Sayılı Yasa öncesinde, elektrik, havagazı, su, kent içi ulaşım ve haberleşme gibi kentsel hizmetlerin üretimi imtiyazlı şirketler eliyle gerçekleştiriliyordu. 1580 Sayılı Yasa, kentsel hizmetlerin belediyelerin hakkı ve görevi olduğunu belirtiyordu. Devletçilik ilkesiyle birlikte, 1580 Sayılı Yasanın çıkması, belediyelerin bu yetkilerini doğrudan doğruya belediye örgütü yoluyla değil de ancak belediyelere bağlı şirketler yoluyla başarılı bir şekilde gerçekleştirilebileceğinin anlaşılması üzerine, 2.7.1932 Tarih ve 2025 Sayılı Yasayla, bu şirketlere tanınan muafiyetler kaldırılırken, 1580 Sayılı Yasayla müktesep hakları korunmuş olan, özellikle yabancı sermaye elindeki şirketlerin, önce devletleştirilmesi sonrada belediyeleştirilmesi gerçekleştirildi. Bunların belediyeleştirilmesi şirketlerle uzlaşılarak ve çıkarılan yasalarla olmuştur. Böylece kentsel altyapı ve kamu hizmetleri üretiminin belediyeleşme süreci Belediye Yasası yürürlüğe girdikten 15 yıl sonra, dönem sonunda tamamlanabilmiştir. Ancak bu dönemde devletçilik akımına göre oluşan devlet müesseselerinden, belediye müesseseleri ayrı olarak düşünülmüştür.

Bu dönemde, belediyeler fiyat belirlemede serbest bırakılmamış, merkezi yönetimin denetimine tabi tutulmuştur.

Bu dönemde belediye görevlerinde de değişim ve gelişim söz konusudur. 1930'larda belediye görevlerindeki genişlemeler açısından en ilginç gelişme 1.1.1934 Tarih ve 2295 Sayılı Yasayla mahalle teşkilatı ve muhtarlıklarının kaldırılarak, daha sonra çıkarılan bir nizamnamede ayrıntısı belirtilerek görevlerinin önemli bir bölümünün belediyelere devredilmiş olmasıdır[461]. Bu uygulama 1944 yılına

---

[460] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.63

[461] -Bkz. TEKELİ-ORTAYLI, age, s.87

kadar devam etmiş, ancak belediyelerin bu görevleri yerine getirmekte yetersiz kalışı nedeniyle 4541 Sayılı Yasayla muhtarlıklar tekrar kurulmuştur.

Bu dönemde belediyelerin sağlık ve sosyal yardım görevlerinde de bir gelişim söz konusudur. Cumhuriyet yönetimi, hem kent yönetimine, hem de kent planlamasına sağlık açısından bakmaktadır. II.Dünya Savaşı sonrasına kadar, sağlık ve sosyal yardım işlerinin görülmesinde yerel yönetimlerin rolü azalmamıştır. 1580, 1593 ve 4375 Sayılı Yasalarla belediyelere sağlık ve sosyal yardımla ilgili yeni görevlerde verilmiştir.

Bu dönemde, özellikle 1930 sonrasında halka rağmen halk için anlayışının egemen olduğu tek parti zihniyetinde, zabıtaya önemli görevler verilmiştir. Genel bir değerlendirme yapılırsa 1930-1945 döneminin belediyenin kaza ve zabıta denetimi konusunda etkinliğinin artırıldığı bir dönem olduğu söylenebilir[462].

Bu dönemde çıkarılan diğer yasalarla[463] belediyelerin görevi daha da artırılmıştır.

Bu dönemde belediyelerin imkanlarıyla tutarlı olmayan geniş görevler ve sorumluluklar verilmiştir. Diğer bir deyişle, belediyelere yasalarla verilen görevler artarken, bu görevlerin yapılması için gerekli olan personel ve gelir imkanlarının aynı ölçüde artmadığı söylenebilir.

Bu dönem, Türkiye'de kent planlamasının yaygınlık kazandığı bir dönemdir. 1930'ların belediyecilik anlayışının, planlı ve programlı, planlamaya ve programlamaya dayandığını söylemek doğrudur. Bunun en güzel örneğini şehircilik anlayışında görmekte mümkündür. 1930-1945 döneminde Türkiye'de kent planlamasının gerektiği gibi kavrandığı ve uygulamasının yaygınlaştığı söylenebilir.

1930-1945 yılları arasındaki belediyecilik uygulamalarına bakıldığında, belediyelerin kentlerin altyapı uygulamalarındaki başarısı, ilgili dönem sonunda nüfusu 10.000'i geçen büyük belediyelerin modern su tesisatına, elektrik şebekesine, hal, pazar, mezbaha ve en önemlisi kent planlarına sahip olmalarından anlaşılmaktadır[464]. Bu verilen hizmetlerin tamamı, kentsel içerikli hizmetlerdir. Bu hizmetler için yapılan kamu harcamalarının ilgili dönem için belirli bir büyüklüğe ulaştığı düşünülürse, belediyelerin ekonomik yaşamda ne ölçüde önemli oldukları açıkça görülebilir.

Bu dönemde küçük belediyeler, belediye yasasının kendilerince uygulamadaki zorluklarını belirtip, kendileri için uygun olanın, Köy Yasası olduğunu belirtmişlerdir.

1938'li yıllarda belediyeler, ekonomik etkinliklere katılarak, tek parti anlayışıyla ekmek fabrikaları kurmak ve değirmenleri belediyeleştirmek fikriyle ilk BİT'lerin temellerini atıyordu. II.Dünya Savaşının çıkması buna uygulama imkanı vermedi.

İlgili dönemde belediyelerin gelişimine bakacak olursak;

1930 - 492	1938 - 537
1931 - 493	1939 - 546
1932 - 493	1940 - 549
1933 - 501	1941 - 556
1934 - 504	1942 - 558
1935 - 505	1943 - 560
1936 - 522	1944 - 574
1937 - 530	1945 - 583

Kaynak : İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.40-48-53

1930-1945 döneminde yılda ortalama 6-7 belediye kurulmaktadır. İlgili dönemde toplam nüfusun %25-30 oranında bölümü belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Oysa aynı dönemde kentsel nüfus oranı çok daha düşüktür. İlgili dönemde belediyeler kentsel bir yönetim birimi değildir. Bu dönemdeki belediyelerin önemli bir bölümü kırsal sosyo-ekonomik zemin üzerinde etkinlik göstermektedir. Nüfusu 10.000'den az olan küçük belediyelerin, 1935 yılında toplam belediyelere oranı %84'tür.Yani belediyeler, az nüfuslu küçük belediyelerdir.

---

[462] -TEKELİ-ORTAYLI , age, s.80

[463] -4.4.1931 Tarih ve 1782 Sayılı Ölçüler Yasası, 2.6.1934 Tarih ve 2489 Sayılı Özel İdareler ve Belediyelere Kefalet Sandığı Kurma Görevleri Yükleyen Yasa, 23.12.1936 Tarih ve 3078 Sayılı Belediyelere Tuz Fiyatlarını İlan Görevini Veren Yasa, 8.2.1937 Tarih ve 3166 Sayılı Belediyelere En Az 5 Hektar Orman Yetiştirme Görevini Veren Yasa, 29.6.1938 Tarih ve 3530 Sayılı ve 30.5.1941 Tarih ve 4047 Sayılı belediyelere sporla ilgili görevler veren Yasalar, 14.6.1943 Tarih ve 4373 Sayılı ve 18.7.1944 Tarih ve 4623 Sayılı Belediyelere Depremde, Selde Tedbir Alma Görevi Veren Yasalar

[464] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.89-110-115

Bu dönemde hedeflenen, kırsal alandan kente kaynakların aktarımı, belediye kurumunun yaygınlaştırılmaması (kentsel alanda) gibi bir yönetim amacına ulaşılmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu dönemde Cumhuriyetin belediyecilik deneyimi olarak nitelenen Ankara uygulamasının sonuçları Türkiye düzeyinde geçerli olmak üzere genelleştirilmiştir. Aynı şekilde belediyelerin planlama ve uygulama yetkileri, genel kurallara dönüştürülmüştür.

1940 - 1945 savaş döneminde belediyeler, bu olağanüstü dönemin özelliği olarak, geçici bir pasiflik içerisinde, yatırımların azalması, nominal olarak daralan harcama kapasitesi,(ancak belediyelerin harcamalarında %9 ile %11'lik bir bölüm, sağlık ve hayır işlerine ayrılmıştır[465]) yüksek enflasyon nedeniyle, reel olarak çok küçülmüştür.

Bu dönemde belediyelerin düzeni-düzenliği sağlama, işgücünün yeniden üretimi ve sermaye birikimine katkı işlevlerinin tümünü yerine getirmeye yöneldikleri, özellikle sermaye birikimi sürecinde yerel düzeyde işlevlerini başarıyla yürüttükleri söylenebilir[466].

Bu dönemde il özel idarelerinin yaşadığı değişimleri özetleyecek olursak;

1930-1945 yılları arasındaki dönem yerel yönetimlerden il özel idarelerinin ağırlıklı olduğu, belediyelerin ikinci planla bulunduğu yıllardır.

İl özel idareleri görevleri nedeniyle, yerel düzeyde merkezin temsilcisi olma özelliği ağır basmıştır. Bu çoğu zaman merkezi yönetimle, il özel idareleri arasında bir çok alanda görev çatışmalarına yol açmıştır. Bu dönemde il özel idareleri merkezi yönetime yardım etmiştir. Malî yönden zayıf olan bu kuruluşlar, hizmet alanları konusunda merkezi yönetimle hizmet karışımları yaşamıştır.

Bu dönemin özelliği hizmetler gittikçe merkezileştirilmiş, merkezi yönetim kuruluşlarına, il özel idarelerinin de katkıda bulunması veya tersine bu idarelerin bir kısım hizmetlerinin devletçe üstlenmesi yoluna devam edilmiştir.

İlgili dönemde çıkarılan bazı yasalar il özel idarelerine yeni görevler yüklemiştir[467].

1935'de il özel idarelerinin gelir yetersizliği içerisinde kalması ve pay verme usulünün ortaya çıkardığı sakıncalar nedeniyle bu tarihte kabul edilen bir yasayla özel vergi tahsisi usulüne geçilmiştir[468].

Çıkarılan bazı yasalar il özel idarelerine yeni gelir kaynakları sağlıyordu[469]. Bazı yasalarda yeni gelir kayıplarına yol açıyordu[470].

Bu dönemde il özel idarelerine ait bazı görevlerde merkezi yönetime ait kurumlara bırakılıyordu[471].

İlgili dönemde köylerin yaşadığı değişimi burada inceleyelim;

28.10.1933 Tarih ve 2329 Sayılı Yasayla köy derneğinin kadın ve erkek köylülerin toplamından meydana geleceği belirtilmek suretiyle seçme ve seçilme hakkı bakımından eşitlik sağlanmış oldu. 1924'de 2 yıl olan köy muhtarlığı süresi, 1934'te 4 yıla çıkarıldı.

2491 Sayılı Yasaya göre, köy yönetimine köy halkına hane başına salınan salma tutarlarının toplamı, köy adamları yıllıkları tutarının ve eğer bu gibi adamlara para verilmiyorsa, emsaline göre tahmin olunacak miktarın, 10 mislini geçmeyecektir. Köyün tek kaynağı olan salma sınırlandırılıyor, köylüyü koruyorum derken, köy yönetimleri zor durumda bırakılıyordu. 1939 yılında çıkarılmış 3664 Sayılı Yasayla salma tavanında tekrar bir sınırlama yapılarak, köy adamlarının yıllık ücret tutarlarının 10 misline kadar alınabilecek salma miktarı, köy işlerini gören, köyün aylıklı adamlarının aylık ve

---

[465] -GÜLER, age, s.166

[466] -GÜLER, age, s.167

[467] -1942 yılında 4274 Sayılı Köy İlkokullarının Yapımına İlişkin Yasa uygulaması il özel idarelerine yeni görevler veriyordu.1935 Tarih ve 2644 Sayılı Tapu Yasası, il özel idarelerine bataklıkları kurutma görevini veriyordu. 3033 Sayılı Çeltik Ekimi Yasası çeltikle ilgili görevler veriyordu.

[468] -ÖNCEL, age, s. 122

[469] -1935 Tarih ve 2871 Sayılı Yasayla bina ve arazi vergileri il özel idarelerine bırakılıyordu.

[470] -1945 Tarih ve 4759 Sayılı Yasa Belediyeler Bankasını, İller Bankasına dönüştürürken, il özel idarelerininde köylerle ilgili çalışmalar yapacağı düşünülerek, il özel idare gelirlerinin %5'inin ortaklık payı olarak ayrılması öngörülüyordu. Aynı yıl 4837 Sayılı Yasayla iş ve işçi bulma kurumuna, gelirlerinin, %1'ini vermesi öngörüldü.1938 yılında 3530 Sayılı Beden Terbiyesi Yasasıyla, özel idarelerin gelirlerinin %2'sini ayırmaları hükmü getiriliyordu. 1941 yılında 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Yardıma Muhtaç Olanlara Yardım Yapılması Hakkındaki Yasanın hükümlerince, il özel idare gelirlerinin, %2'si yardım için ayrılacaktır.

[471] -1935 Tarih 3017 Sayılı Yasayla il özel idarelerinin bazı görevleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına veriliyordu. 1936 Tarih ve 3203 Sayılı Tarım Bakanlığı Görev ve Kuruluş Yasasıyla özel idarelerin, bazı görevleri bu bakanlığa bırakılıyordu. 1939 Tarih ve 3614 Sayılı Ticaret Bakanlığının Görev ve Kuruluşuna İlişkin Yasayla bazı görevler, il özel idarelerinden alınarak bu bakanlığa bırakılmıştır. 1940 yılında 3785 Sayılı Yasayla il özel idarelerinin bazı görevleri Ulaştırma Bakanlığına bırakılmıştır. Aynı yıl 4081 Sayılı çiftçi mallarının korunması hakkındaki Yasayla tarım alanında il özel idarelerine düşen görevlerden bir bölümü Mahalli Koruma Meclislerine verilmiştir.

yıllıklarıyla, köy sınırları içerisinde yapılacak zorunlu köy işlerini görmeye yetecek miktar olarak sınırlandırıldı, üstelik hane başına 20 TL'yi aşmamak üzere donduruldu[472]. Böylece köyler kendiliklerinden hizmet yapamaz hale gelmişler, salmanın gelişen enflasyona endeksli hale getirilmesi veya köy yönetimine köy halkından başka kaynaktan, gelir sağlanması yolunda yapılan çalışmalara, siyasi iktidarların köylü seçmenlerin oylarını kaçırmamak düşüncesiyle sıcak bakmamaları sonucunda, köy yönetimleri güçsüz kuruluşlar haline düşmüşlerdir[473]. Diğer yandan, II.Dünya Savaşı nedeniyle artan savunma harcamalarına paralel olarak artan enflasyonun tabi sonucu olarak, köy gelirleri verimsiz ve adaletsiz bir niteliğe bürünmüştür.

C- 1946-1960 Dönemi: Çok Partili Hayata Geçişten Sonra Yerel Yönetim Politikaları

II.Dünya Savaşına girmeyen Türkiye, kendisini savaşın dolaylı etkilerinden koruyamamıştır. Devlet bütçesinin büyük bir bölümü, savunma ihtiyaçlarını gidermek için ayrıldığından, yerel yönetimlerin imar, altyapı gibi hizmetleri aksamıştır. Bu nedenle, II. Dünya Savaşı sonrası belediyecilik ve imar planlama sorunları, tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de gündeme gelmiştir.

Diğer yandan II. Dünya savaşı sonrasında batıda esen demokrasi rüzgarları, Türkiye'yi de etkilemiş ve 1946'da çok partili hayata geçilmiştir. 1946 yılı, ülkemizde siyasi bakımdan çok partili dönemin başlangıç tarihidir. Böylece merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin sorunları tartışılmış, özellikle belediyelerin gelirlerinin yeniden düzenlenip, güçlendirilmesi ve seçim sisteminin iyileştirilmesi konuları gündeme gelmiştir.

1943'de imzalanan Bretton-Woods Anlaşması, BM Kuruluşu, Dünya Bankası, IMF Uygulamaları, savaş sonrasından günümüze kadar süregelen, kapitalizmin yeni uluslararası düzeninin temel araçlarıdır. Böylece bunlarla, sosyal refah devleti anlayışının, ideolojik, demokratik, siyasi düzen yapısı tamamlanıyordu. Uluslararası ve ulusal düzeyde oluşturulan bu yeni ideolojik çerçevenin, kent yönetimi üzerinde yalnız dolaylı ve doğrudan etkileri de vardır. Yerel yönetimler hakkındaki görüşler, bu ideolojik çerçeve doğrultusunda değişikliğe uğramıştır. Örneğin,demokrasinin temelinde komün anlayışı vardır. Bunun için komün idarelerinin özerk olması, komünleri yönetecek heyetlerin doğrudan doğruya komün halkı tarafından serbestçe seçilmiş bulunması gerekir.

II. Dünya Savaşı sonrasında İngiltere'nin yeni kent anlayışı bütün Dünyaya örnek olarak gösterilmiştir. Bu konuda hazırlanan bir sergi, 1947 yılında, Türkiye'de Ankara, İstanbul ve İzmir'de açıldı. İngiltere uygulamasından yerleşme sorunlarının belediye düzeyinde değil de, ülke düzeyinde çözümlenmesi sonucuna varılıyor ve karar organlarının da bu düzeyde oluşturulması gerekiyordu. Nitekim savaş sonrası dönemde bunu gerçekleştirmek üzere, batı ülkelerinde birbiri ardına İmar Bakanlıkları kurulmaya başladı. İngiltere'yi Fransa ve diğer ülkeler izledi.

Dünya deneyinin böyle gelişme gösterdiği bir dönemde, Türkiye'nin de hem siyasi yaşamında, hem de yerleşme düzeninde yeni süreçler ortaya çıkıyordu. Türkiye, savaş yıllarında ve sonrasında batı içerisinde yer almak istediğini göstermiştir. Bu istek, Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısında da önemli baskılar doğuran, ekonomik ve siyasi gelişmelere neden oldu.

Bu dönemde Türkiye; devletçilik uygulamasından vazgeçerek özel kesim öncülüğünde, sanayileşmeye dayalı bir model yerine, tarıma dayalı bir kalkınma modeli seçmiştir. Zaten, II. Dünya Savaşı sonrasında Dünya'nın Türkiye'ye çizdiği konum tarıma dayalı bir ekonomik yapı, emek-yoğun bir teknoloji, yatırım ara malı üretimi bakımından kapitalist dünyaya bağımlı bir ülkedir[474]. Bu dönemde sağlanan dış borç, yardım ve yabancı sermayenin çizilen role göre dağıtıldığı görülmektedir. Örneğin, ABD yardımlarının sektörlere göre dağılımında, tarım %35'le ilk sırada yer almaktadır.İzlenen modelde, iç kaynaklardan borçlanmadan vazgeçilerek, dış kaynaklara dayalı bir kalkınma modeli esas alınmıştır. Bu politikalar sonucunda köyden kente hızlı bir göç başlamıştır. Belediye yönetimleri artık durağan kentlerin sorunlarıyla değil, çok hızlı büyüyen kentlerin sorunlarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Bu, belediyelerin ağırlıklı uğraş konusunun imar faaliyetleri olması sonucunu doğurmuştur.

Bu dönemde, ülkemizde tek parti yönetimi terk ediliyor ve çok partili süreç başlıyordu. 1946 yılında DP'nin kurulmasından sonra, Türkiye'nin içine girdiği siyasi yaşam, yerel yönetim konusunda

---

[472]-İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.90

[473]-Fethi AYTAÇ, agm, s.547

[474]-Stefanos YERASİMOS, Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye, Cilt:2, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1975 , s.1349 - 1409

da yeni görüşlerin yer almasını sağladı. Bunlardan DP'nin yerel yönetimlerle ilgili görüşlerini ortaya çıkarabilmek için, önce durum tespiti yapıldı, şöyle ki ;

- Geçmişte, yerel yönetimleri çok dar sınırlar içerisinde tutmak ve idari vesayet makamının yerel yönetimlerin faaliyetleri üzerinde en kesin merkezi kontrolü kurmak gerekliydi.
- Yerel yönetimlerin hizmet yapabilmesi için eldeki personel yetersizdi.
- Kaynakların kıt oluşu merkezi ayrıntıyı gerekli kılıyordu.
- Gelişmiş bölgelerden geri kalmış bölgelere kaynak aktarımı gerekiyordu.
- Türkiye'nin yeni başkenti Ankara etrafında sadakat ve bağlılık duygularıyla birleşmiş bir millet halinde kaynaştırmayı sağlamak için, geniş çapta bir merkeziyetçilik gerekiyordu. Belirlenen bu konular, bugün niteliklerini kaybetmiş olduklarından yeni bir durum ortaya çıkmıştır. ***"Bu nedenle yerel önceliğe daha geniş imkan verilmeli ve bağımsız yerel organlara daha geniş hürriyet bağışlanmalıdır".***

DP programının 20.maddesinde yer alan coğrafi yerinden yönetim, halk katılımı, yetki genişliği ve yetki devri gibi kavramlar, daha sonraları CHP programın da 30-33 maddeleri arasında yer almıştır.

Çok partili hayata geçişle birlikte siyasi sürecin, genel oya dayanan çoğulcu bir demokrasi haline gelmesi, yerel yönetimin karar verme biçiminde, toplumun özellikle daha önceki dönemde güçsüz olan kesimlerinin isteklerinden etkilenme derecesinde önemli değişiklikler olmuştur. Tek parti zihniyetini yansıtan halka rağmen halk için ideolojisi geçerliliğini yitiriyordu. Merkezi yönetimin belirli bir yaşam stilini oluşturmak için yerel yönetimi denetim altında tutması veya araç olarak kullanması söz konusu değildi. Artık yerel yönetimler, halk kitlelerinin taleplerini yönlendirmekten çok, onlara uymaya çalışacaktır.

Bu dönemde CHP ile DP arasında yerel yönetimlere bakış açısı, karşılaşılan sorunlar ve çözümler bakımından bu iki partinin uygulamalarında çok önemli farklar yoktur. Örnek vermek gerekirse; DP'nin yerel yönetim için yetki genişliğinden söz etmesine rağmen, planlar kanalıyla merkezin denetiminde kalmasını amaçlaması yönünden, CHP'den daha merkeziyetçi olduğu görülmektedir. Aynı şekilde, DP iktidarının tüm yerel yönetim birimlerinin yapısı ve karar organlarının oluşumu üzerinde bir etkisi olmamıştır. Kurumsal yapı olduğu gibi kalırken, karar organları, yine önceden olduğu gibi seçilmiştir. İlgili dönemde varlığını sürdüren seçim sistemi nedeniyle tek partililik özelliği yine varlığını korumuştur, denilebilir.

1950'ye kadar değişik siyasi güçlerin belediye yönetim ve hizmetinde bulunmaları mümkün değilken, 1950'den sonraki yıllarda hükümetler ve belediye başkanlarının aynı partiden gelmesi, genellik arz etmektedir. Bu, büyük ve orta ölçekli kentlerde belediye yönetimleriyle, merkezi hükümetin ayrı parti temsilcilerinden seçilmesinin çıkarılabileceği muhtemel mali ve idari çatışmaları önlemek için aynı partiden seçilme eğilimi güçlendirilmiştir. Bu eğilimin günümüzde de devam ettiği görülmektedir.

1950'de yapılan yerel seçimlerde, iktidar partisi olan DP, hemen hemen tüm belediye ve il genel meclisi üyeliklerini kazanmıştır. Böylece parlâmento da olduğu gibi yerel meclislerde de bir tek partinin varlığı ya da ezici bir çoğunluğu olmuştur. 1950'de iktidara gelen DP liberal bir ekonomi politikası izlemiştir. Bunun sonucu olarak siyasi iktidarın daha çok, büyük toprak sahipleri, büyük sanayici ve işadamı, tüccar, esnaf, zanaatkar ve serbest meslek sahipleriyle ilişkiye girdiğini, TBMM'de ve yerel meclislerde görmek mümkündür. Örneğin 1950'li yılların parlâmentosunu oluşturan DP milletvekilleri bağlı bulundukları mahallin çıkarlarını ön plana alan girişimciler ve onların yerel destekleyicisi ve zaman zamanda temsilcisi durumundadırlar. Tek parti zihniyetinin simgesi olan sivil-asker-bürokrat üçlüsü hem ulusal, hem de yerel meclislerde yerlerini toprak sahibi, esnaf, zanaatkar ve serbest meslek sahiplerine bırakmak zorunda kalmışlardır[475]. Böylece belediye meclisleri de, yerel geleneksel güçlerin egemenliği altına girmiştir.

Yukarıda siyasi gelişmeleri özetledikten sonra, belediyelerimizde yaşanan yasal değişimleri inceleyelim. Tek parti zihniyetine dayalı olarak izlenen yerel yönetim politikalarının çok partili hayata uygun olarak değiştirilmesi gerekiyordu. Bunların başında, belediyelerin yapısının demokratikleştirilmesi geliyordu. Tek partili siyasi süreçten çok partili sisteme geçilmesiyle, demokratikleşme yolunda önemli girişimler olmuştur. Çok partili sistem, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi için partiler arasında rekabete yol açmıştır. Bunu, CHP parti programının 30-33. maddelerinin, DP'nin 20. maddesinden esinlenerek düzenlenmesinde görebiliyoruz.

---

[475]-Ahmet N.YÜCEKÖK, Türkiye'de Parlementonun Evrimi, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara, 1983, s.244-245

Tek parti döneminde, siyasi iktidara yakın ve bağlı kuruluşlara kurum adı verilirdi. 1945'de kurulan Türk Belediyecilik Kuruluşuna, kurum yerine dernek ismi verilmesi dönem için demokratikleşme ve özerklik konusunda önemli bir gelişmedir. Bu dernek, siyasi iktidara yakın olmadığından, yaptığı toplantılarla merkezi yönetimin vesayeti yanlış anladığını, çok ileri götürdüğünü, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiğini, seçilen belediye başkanının idari makamlarca onanmaması yada gerektiğinde onlar tarafından atanmaması, belediye başkanlığıyla valiliğin, Ankara ve İstanbul'da tamamen ayrı hale getirilmesi, bütçenin merkezi yönetimce onanmaması gibi isteklerde bulunabiliyordu. Diğer yandan, aynı dönemde, bugün bile tartışılan konular gündeme getirilmiştir.Örneğin, vesayet, mansup belediye başkanlığı, bütçenin merkezi yönetimce onaylanmaması, büyükşehir belediyeleri gibi.(o dönemde eski ve yeni başkentler için ayrı birer yönetim tarzı şeklinde)

Belediyelerin demokratikleşmesi konusunda ilk önemli adım; Belediye Meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki 29.4.1946 Tarih ve 4878 Sayılı Yasayla, belediye meclislerinin iki dereceli olmaktan çıkarılıp, tek dereceli hale getirilmesi, yani halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmeye dayalı sistem ve seçimlerin bir günde tamamlanması esası getirilmesiyle, atılmıştır.

Bu dönem parti programlarında, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ilkesi benimsenmiş olmasına rağmen, ilgili taleplerin çok azı yerine getirilebilmiştir.

1580 Sayılı Yasanın 149. ve 153. maddesinde yer alan valilikle belediyenin bir bütün olduğu hükmü 10.4.1954 Tarih ve 6349 Sayılı Yasayla değiştiriliyor ve belediyenin valilikten ayrılması kabul ediliyordu. Bu yerel yönetimlere verilen önemi gösteriyordu. Ancak uygulamada eski alışkanlıklar devam etmiştir. İstisna olarak İstanbul Belediyesiyle il özel idareleri birbirinden ayrılmıştır.

Bu dönemde belediyelerin gelirlerini etkileyen bazı düzenlemelerede gidilmiştir.1945'lerden sonra, genel bütçe gelirlerinden köy yönetimleri dışında kalan yerel yönetimlere pay verilmeye başlanmıştır. Nitekim önce genel bütçe vergilerinden bir bölümüyle başlayan pay verme işlemi, giderek diğer vergilere, son olarakta kabul edilen yasayla tüm vergilere doğru genişletilmiştir. Böylece yerel yönetimler açısından genel bütçe gelirlerine dayalı bir sistem ortaya çıkmıştır[476].

Bu dönemde, Türk Belediyecilik Derneği belediye gelirleriyle, belediye özerkliği arasında bir ilişki kurarak, 1580 Sayılı Yasayla belediyelere verilen görevlerden zorunlu olanların bile yapılamayacağını belirtiyordu. Ayrıca, belediyelerin özerklik ön şartının belediye gelirlerinin yeterli düzeye yükseltilebilmesi olduğu vurgulanıyordu. Bu dönemde sadece belediyelerin gelirlerinin çoğaltılmasıyla yetinilmiyor, gelirin niteliği üzerinde de duruluyordu. Devletin topladığı temel vergilerden pay alma esasına dayanan bir belediye geliri sisteminin belediyeyi bağımlı kılacağı, belediye gelirleri arasında önemli bir pay tutacak temel bir yerel verginin gerekliliği savunuluyordu. Oysa aynı dönemde belediye gelirleri sistemi savunulanın tersine belediyelerin merkeze bağımlılığını artıracak biçimde gelişti. Örneğin, 1945'te genel bütçe gelirlerine dayalı bir sistem mevcuttu.

İller Bankasının kuruluşu, belediyelerin borçlanma sınırlarını geliştiren en önemli adımdır. 13.6.1945 Tarih ve Bu dönemde belediyelerin borçlanma sınırları genişletilerek ve yardım yapılarak, belediye gelirlerinin çoğaltılması yolu seçilmiştir.4759 Sayılı Yasayla kurulan İller Bankası, 1933 yılından bu yana yanlızca belediyelere yönelik çalışan Belediyeler Bankasıyla, yine belediyelerin görevleriyle ilgili teknik işlere bakan Belediyeler İmar Heyetinin birleştirilmesiyle kurulmuştur. Bu dönemde İller Bankası, Belediyeler Bankası dönemindeki belediyelere özgü olmaktan çıkmış ve il özel idareleriyle, köyleride kapsayacak şekilde bir Yerel Yönetim Bankası haline gelmiştir. Köyler köyden çıkan yada köye ayrılmış herhangi bir paydan kesilen parayla değil, banka karından ayrılan paylarla, sermaye ortağı sayılmışlardır. Böylece banka sermayesinin %40'ı il özel idarelerinin, %30'u da köylerin olacaktır. İller Bankasının bu dönemde sermayesini artırması, BKK ile ödenmiş sermayesinin yarısı kadar uzun vadeli borçlanmada bulunma ya da tahvil çıkarma yetkisinin verilmesi belediyelerin borçlanma sınırlarının genişletilmesine yol açıyordu. Bu dönemde belediyelerin borçlanma imkanlarını artıran diğer bir gelişme de 9.7.1953 Tarih ve 6124 Sayılı Yasayla belediye Yasasının 19.maddesine bir fıkra eklenerek belediyelere imar planlarının uygulamasına girişmek üzere Emlak ve Kredi Bankasının kefaletiyle 20 yılda ödenecek tahvil çıkarma yetkisi verilmesidir[477].

1945 yılında kurulan İller Bankası, gelir kaynakları bakımından il özel idareleriyle belediyelere dayanan, harcamaları açısından ise bunlara ek olarak köylere yönelmiş bir kurumdur. Ancak köylere

---

[476]-ÖNCEL, age, s.168

[477]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.131

Tek parti döneminde, siyasi iktidara yakın ve bağlı kuruluşlara kurum adı verilirdi. 1945'de kurulan Türk Belediyecilik Kuruluşuna, kurum yerine dernek ismi verilmesi dönem için demokratikleşme ve özerklik konusunda önemli bir gelişmedir. Bu dernek, siyasi iktidara yakın olmadığından, yaptığı toplantılarla merkezi yönetimin vesayeti yanlış anladığını, çok ileri götürdüğünü, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiğini, seçilen belediye başkanının idari makamlarca onanmaması yada gerektiğinde onlar tarafından atanmaması, belediye başkanlığıyla valiliğin, Ankara ve İstanbul'da tamamen ayrı hale getirilmesi, bütçenin merkezi yönetimce onanmaması gibi isteklerde bulunabiliyordu. Diğer yandan, aynı dönemde, bugün bile tartışılan konular gündeme getirilmiştir.Örneğin, vesayet, mansup belediye başkanlığı, bütçenin merkezi yönetimce onaylanmaması, büyükşehir belediyeleri gibi.(o dönemde eski ve yeni başkentler için ayrı birer yönetim tarzı şeklinde)

Belediyelerin demokratikleşmesi konusunda ilk önemli adım; Belediye Meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki 29.4.1946 Tarih ve 4878 Sayılı Yasayla, belediye meclislerinin iki dereceli olmaktan çıkarılıp, tek dereceli hale getirilmesi, yani halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmeye dayalı sistem ve seçimlerin bir günde tamamlanması esası getirilmesiyle, atılmıştır.

Bu dönem parti programlarında, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ilkesi benimsenmiş olmasına rağmen, ilgili taleplerin çok azı yerine getirilebilmiştir.

1580 Sayılı Yasanın 149. ve 153. maddesinde yer alan valilikle belediyenin bir bütün olduğu hükmü 10.4.1954 Tarih ve 6349 Sayılı Yasayla değiştiriliyor ve belediyenin valilikten ayrılması kabul ediliyordu. Bu yerel yönetimlere verilen önemi gösteriyordu. Ancak uygulamada eski alışkanlıklar devam etmiştir. İstisna olarak İstanbul Belediyesiyle il özel idareleri birbirinden ayrılmıştır.

Bu dönemde belediyelerin gelirlerini etkileyen bazı düzenlemelerede gidilmiştir.1945'lerden sonra, genel bütçe gelirlerinden köy yönetimleri dışında kalan yerel yönetimlere pay verilmeye başlanmıştır. Nitekim önce genel bütçe vergilerinden bir bölümüyle başlayan pay verme işlemi, giderek diğer vergilere, son olarakta kabul edilen yasayla tüm vergilere doğru genişletilmiştir. Böylece yerel yönetimler açısından genel bütçe gelirlerine dayalı bir sistem ortaya çıkmıştır[476].

Bu dönemde, Türk Belediyecilik Derneği belediye gelirleriyle, belediye özerkliği arasında bir ilişki kurarak, 1580 Sayılı Yasayla belediyelere verilen görevlerden zorunlu olanların bile yapılamayacağını belirtiyordu. Ayrıca, belediyelerin özerklik ön şartının belediye gelirlerinin yeterli düzeye yükseltilebilmesi olduğu vurgulanıyordu. Bu dönemde sadece belediyelerin gelirlerinin çoğaltılmasıyla yetinilmiyor, gelirin niteliği üzerinde de duruluyordu. Devletin topladığı temel vergilerden pay alma esasına dayanan bir belediye geliri sisteminin belediyeyi bağımlı kılacağı, belediye gelirleri arasında önemli bir pay tutacak temel bir yerel verginin gerekliliği savunuluyordu. Oysa aynı dönemde belediye gelirleri sistemi savunulanın tersine belediyelerin merkeze bağımlılığını artıracak biçimde gelişti. Örneğin, 1945'te genel bütçe gelirlerine dayalı bir sistem mevcuttu.

İller Bankasının kuruluşu, belediyelerin borçlanma sınırlarını geliştiren en önemli adımdır. 13.6.1945 Tarih ve Bu dönemde belediyelerin borçlanma sınırları genişletilerek ve yardım yapılarak, belediye gelirlerinin çoğaltılması yolu seçilmiştir.4759 Sayılı Yasayla kurulan İller Bankası, 1933 yılından bu yana yanlızca belediyelere yönelik çalışan Belediyeler Bankasıyla, yine belediyelerin görevleriyle ilgili teknik işlere bakan Belediyeler İmar Heyetinin birleştirilmesiyle kurulmuştur. Bu dönemde İller Bankası, Belediyeler Bankası dönemindeki belediyelere özgü olmaktan çıkmış ve il özel idareleriyle, köyleride kapsayacak şekilde bir Yerel Yönetim Bankası haline gelmiştir. Köyler köyden çıkan yada köye ayrılmış herhangi bir paydan kesilen parayla değil, banka karından ayrılan paylarla, sermaye ortağı sayılmışlardır. Böylece banka sermayesinin %40'ı il özel idarelerinin, %30'u da köylerin olacaktır. İller Bankasının bu dönemde sermayesini artırması, BKK ile ödenmiş sermayesinin yarısı kadar uzun vadeli borçlanmada bulunma ya da tahvil çıkarma yetkisinin verilmesi belediyelerin borçlanma sınırlarının genişletilmesine yol açıyordu. Bu dönemde belediyelerin borçlanma imkanlarını artıran diğer bir gelişme de 9.7.1953 Tarih ve 6124 Sayılı Yasayla belediye Yasasının 19.maddesine bir fıkra eklenerek belediyelere imar planlarının uygulamasına girişmek üzere Emlak ve Kredi Bankasının kefaletiyle 20 yılda ödenecek tahvil çıkarma yetkisi verilmesidir[477].

1945 yılında kurulan İller Bankası, gelir kaynakları bakımından il özel idareleriyle belediyelere dayanan, harcamaları açısından ise bunlara ek olarak köylere yönelmiş bir kurumdur. Ancak köylere

---

[476]-ÖNCEL, age, s.168

[477]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.131

yapılacak yardımlar banka genel kurulunun kararına bırakılmış, yardım yapılacak köylerin sayısı, nitelikleri ve yardım tutarının belirlenmesi böylece esnek tutulmuştur. Bu yardımların 1946-1962 döneminde hacmi, aynı dönem banka toplam yatırımlarının %4'ü kadar olmuştur[478]. Ayrıca il özel idarelerinin sürekli daralan harcama kapasitesi ve 1970'e gelindiğinde banka kredilerin %98'inin belediyelerce kullanılması[479], köylere yapılan yardımın hacmi konusunda bilgi vermektedir. İller Bankasının bu sisteminde, il özel idare gelirlerinden her yıl ayrılan %5'ler belediyelere ait fonun güçlenmesine hizmet etmiştir.

Bu dönemde kentsel bayındırlık işleri, belediyelerin sorumluluğundadır. Belediyelerin harcamaları artarken finasmanıda %40 öz gelirden, %7-8 devlet gelirinden alınan paylardan ve diğerleride yardım-borç gelirinden sağlanmaktadır. Yatırım için kullanılan bu kaynakların yetersizliği, büyük imar ve bayındırlık harcamalarının finansmanı için, İller Bankasının devreye girmesine yol açmıştır. Bu dönemde İller Bankası(1946-1962 yılları arası) bütün belediyelerin toplam gelirlerinin %30'u büyüklüğünde yatırım harcaması yapan güçlü bir kurumdur. İlgili dönemde harita yapımı, imar planları, imar planlama ve şehircilik işleri, içme suyu, elektirik şebekesi yatırımları bu kurum tarafından ve ihale usülüyle gerçekleştirdiği bilinmektedir.Böylece merkezi yönetim, yerel yönetimleri İller Bankası aracılığıyla seçilen belediyelere verilen yardım-borçlar kalemi ve başlıca yatırımların niteliğini belirleyerek denetleme imkanı bulmuştur.

Bu dönemde İller Bankası, merkezi yönetimce toplanan vergilerden pay ayırma yöntemine dayalı bir yerel yönetim gelirleri sisteminde, bu gelirleri yerel yönetimler arasında dağıtan ve onlara borç veren, aynı zamanda da yerel yönetimlerin üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde onun gelirine doğrudan el koyma yetkisiyle donatılmış, bir Yerel Yönetim Bankası olmaktadır. İller Bankası, sadece yerel yönetim kurumlarına kaynak veya fon aktaran bir kredi kurumu olmayıp aynı zamanda da bir teknik yardım kurumudur.

1948 ve 1950 yıllarındaki sermaye arttırımı ve 4759 Sayılı Yasaya göre, 1954 yılında sermayesini iki katına çıkartmaya ve ödenmiş sermayesinin iki katına kadar borçlanabilmeye yetkili olması, bankanın imkanlarını ve dolayısıyla da borçlanmanın sınırları göstermesi açısından ilginçtir. İller Bankasının sermayesi 1949'da 200 Milyon, 1954'de 300 Milyon ve 1959'da 600 Milyon T.L'dır.

Belediyelerin mali yapılarını geliştirmek üzere 18.6.1947 Tarih ve 5116 Sayılı Yasayla belediye meclislerine, belediye sınırı içerisinde bulunan yol vergisi yükümlülerine %50 kadar zam yapma yetkisi verilmiştir[480]. Ayrıca belediyelerin mali yapılarını geliştirmek üzere, 1.7.1948 Tarih ve 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası çıkartıldı. Bu yasayla hizmet karşılığı alınan resim ve ücretler, bu hizmetleri görmek için yapılan harcamaların düzeyine ulaştırıldı. Bazı resim ve harçların kapsamı değiştirilmiş ve artırılmış, belediyelerin yaptığı hizmetler sonucu değerleri artan gayrimenkullerden değerlendirme resmi alınabileceği kabul edilmiş, harcamalara katılım paylarının kapsamı genişletilmiştir. Yeni belediye gelirleri yasası belediyelere bir çok resim harç ve harcamalara katılma payları tahsil etme yetkisini tanımıştır. Bu yasayla tahsiline yetkili olunan vergi gelirleri çeşidi 44, diğer yasalarla vergi, resim, harç, şerefiye gelir türü 80'e yakın, merkezi yönetimce tahsil edilen gelirlerin sayısı 20-30 arasındadır[481].

Yasayla yeni gelir kaynakları bulunmuştur. Bu kaynaklar; halka yeni vergi koyma şeklinde olmayıp, var olan kazanç vergisi, tekel safi hasılatı gibi verimli devlet vergilerinden belirli oranda pay almak,(örneğin tekel maddeleri safi gelirinden %5 gibi) belediyelerin eskiden pay almakta olduğu bazı gelirlerdeki payı artırmak(örneğin kazanç vergisinden alınan payın %3'den,%5'e çıkarılması gibi) ya da gümrük vergisi gibi vergilere belediyeler adına ayrıca % eklemek suretiyle belediye gelirlerini adeta devlet gelirlerine dayalı hale getirmek ve devlet gelirlerindeki artışa paralel belediye gelirlerinde artış sağlamak şeklindedir. Ayrıca yüklediği külfet, sağladığı gelirden yüksek olan vergi ve resimler kaldırılmış veya toplama konusunda belediyeler serbest bırakılmıştır. Yeni belediye gelirleri yasası, belediye yasasının 19.maddesine göre kurulan işletmelerin tarifelerinin belirlenmesinde belediyelere eski duruma göre esneklik getiriyor ve bu yolla belediyelerin gelirleri artırılmak isteniyordu.

Belediye gelirleri yasasının yayınlanmasından sonra, belediyenin pay aldığı vergiler üzerinde yapılan değişiklikler, belediye gelirlerini etkilemiştir. Bu düzenlemelerin belediye gelirleri üzerinde olumlu etkileri olmuştur[482]. Ancak bazı yerel gelirlerin maktu veya resim esasına bağlanmış olması,

---

[478]-ÇOKER, age, s.205
[479]-ÇOKER, age, s.224
[480]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.132
[481]-Ayrıntılı bilgi için bkz.NADAROĞLU, age, s.226-228
[482]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.133

belediyelerin gelirlerini sabitleştirmiştir. Bunun yanında küçük belediyelerin gelirlerinde önemli gelişmelerin olması, daha sonraki yıllarda küçük belediyelerin kuruluşunu hızlandırıcı etkiler oluşturmuştur. Bunda İller Bankasında oluşturulan ortak fonun küçük belediyeler için kullanılması da etkili olmuştur.

1949'da çıkarılan Gelir Vergisi Yasasıyla, belediye gelirleri yasasının 1.maddesine göre kazanç vergisinin veya her ne namla olursa olsun onun yerine geçecek vergiler tahsilatından %5 belediye payı ayrılması hükmü gereğince belediyelere ayrılması gereken bu pay, merkezi yönetimce %2.5 olarak uygulanmıştır. Ancak 1952 yılında devlet bütçesine gelir olarak kaydedilen %2.5'luk belediye payı daha sonra iade edilmiştir.

1950 yılına kadar, bir kaç belediye hariç, yardım müessesesi gelişmemiştir[483].

Yukarıdaki belediye gelirlerini artıran düzenlemelerin yanında, bazı düzenlemelerde belediyelerin gelir kaybına neden olmuştur[484]. Bunlardan 1952'de çıkarılan akaryakıttan alınacak yol vergisi yasasıyla, belediyelerin yol vergisinden aldıkları belediye payları azaldığı gibi, belediye meclislerinin bu vergiye %50 zam yapma yetkiside kalkmıştır. Yol vergisi belediyeler ve il özel idareleri arasında yarı yarıya paylaşılırken, akaryakıttan alınacak yol vergisinin paylaşımı, %40 Karayolları Genel Müdürlüğü, %40 il özel idarelerine, %15'i belediyelere ve %5'ide harcamalar karşılığı olarak hazinede kalıyordu.

1950-1954 yılları arası Türkiye'de belediyeciliğin gelişme yılları olmuştur. Bu dönemde ekonomik değişmeyle birlikte toplumsal dönüşüm, kırdan kente göç olgusuyla kendini ortaya koymaktadır. Ancak 1950 yılına gelindiğinde toplam nüfusun %18.7'sini oluşturan kentsel nüfusun oranı, 1960'da %26,3'e yükselmiş bu dönemde kentsel nüfus yıllık ortalama %7 civarında seyretmiştir[485].

Sosyo-ekonomik yaşamdaki bu değişiklik, öncelikle toprak mülkiyetini etkilemiş ve bu tarihte belediyelerin elinde bulunan kentsel topraklar iç göç, altyapı, yatırımlar ve sanayileşmenin etkileri sonucu, enflasyonist ortamında katkısıyla, ülke genelinde en karlı yatırım alanlarından birisi haline gelmiştir. Kentsel toprak rantı, bu dönemde ülke geneline bir ek kaynak olarak girmeye başlamıştır. Ancak 1580 Sayılı Yasanın 15.maddesiyle kentlerin gelişme alanlarında toprak edinerek, bunları gerekli altyapıyla donatarak, hem kentsel gelişmeyi yönlendirme, hemde arsa spekülasyonunu önleme görevi olan belediyeler, isteğe bağlı bir görev olduğundan bunu kullanmamış ve bunun tam tersi olarak gelir azlığı nedeniyle kendilerine ait taşınmazları satmıştır.

Bunun yanında Türkiye II.Dünya Savaşı sonrasında önemli bir konut açığı sorunuyla karşılaşmıştır. 1945-1960 döneminde bu konuyla ilgili yasalar tümden değişti ve yeni bir sistem kuruldu. Buna göre, konut politikalarında devletçilikten uzaklaşılan bu yıllarda, devlet öncülüğünde toplu konut yapımının zorluğu nedeniyle bireysel küçük konut yapımı kent içinde yaygın miktarda gecekondu yapılması demek oluyordu ve çarpık kentleşmeye neden oluyordu. Ülkenin teknolojik, ekokomik ve siyasi sınırlarının ortaya çıkardığı çözüm bu olunca, yasaların değişme biçimide bu çözümü meşrulaştırmak yönünde oluyordu[486].

Bu dönemde ve konuda kurumsallaşma,

- Konut kiralarının düzenlenmesi,
- İzinsiz yapıların meşrulaştırılması ve arsa dağıtımı,(1948 yılında 5218 Sayılı Ankara Belediyesinin Arsa ve Arazilerinden Bir Bölümünün Mesken Yapacaklara Tahsisine Yetkilendirilmesi Hakkındaki Yasa, 5228 Sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası yerine 1953'de 6188 Sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Yasa, örnek olarak gösterilebilir)
- Belediyelerin konuta ilişkin görevlerindeki değişmeler,(5656 Sayılı belediyelerin ihtiyaç halinde konut yapımını zorunlu hale getiren yasa)
- Konut kredisi kurumlarının gelişmesi,
- Konut üretim ilişkilerinde gelişmeler,
- İmar ve istimlak yasalarının değişmesiyle İmar ve İskan Bakanlığı'nın örgütlenmesi,(1956 Tarih ve 6785 Sayılı İmar Yasası, 1958 Tarih ve 7116 Sayılı İmar ve İskan Bakanlığının Kuruluş Yasası)(1959 Tarih ve 7367 Sayılı Yasayla hazine arazi ve arsaların bir kısmı belediyelere devredildi.)

---

[483]-ÖNCEL, age, s.154
[484]-Ayrıntılı bilgi için bkz. TEKELİ-ORTAYLI, age, s.135
[485]-GÜLER , age, s.171
[486]-TEKELİ-ORTAYLI, age, s.136

- Afetler sonrasındaki devlet görevlerinin kurumsallaşmasında gelişmeler.
- Teknik personelin eğitim ve örgütlemesinde gelişmeler, şekilde gelişmiştir[487].

1957'den sonra DP iktidarının imarla ilgili farklılıkları göze çarpmaktadır. Dönemin başbakanı Adnan büyük kentlerin imarı konusunu, politik gündemde ön plana çıkarmıştır. Bu, CHP iktidarının vaktiyle Ankara'ya gösterdiği ihtimam ve ilgiyi, DP'nin eski başkente göstermesidir. Büyük bir imar operasyonuna girişildi. ***İmarcı Başbakan*** İstanbul'un imarıyla çok yakından ilgileniyor adeta ***çok yetkili bir belediye başkanı gibi*** davranıyordu. Büyük kentlerdeki imar uygulamaları, hükümetin başarısıyla özdeşleştirilmişti[488].

Adnan MENDERES'in İstanbul'daki imar operasyonu, çok büyük istimlakların yapılması, eylemin, düşünce ve planın önüne geçmesi, devlet imkanlarının İstanbul'un imarına ayrılması, tanzim satış mağazalarının ilk defa kurulması gibi işlemler, DP'nin Ankara'nın başkent olması kararına karşı çıkışını ve rövanşı almak istemesini içermektedir. O dönemde DP İstanbul milletvekili olan A.H.Başar'a göre, İstanbul en büyük vergi ödeyicisi, buna karşılık İstanbul'da sürekli olarak merkezin karar ve icra yetkisinin egemen kılındığı hiç bir yerel devlet organının bulunmadığı bir kenttir. Ancak DP'nin İstanbul'un imarı girişimi ülkede enflasyon yükseldiği, para, değerinin düştüğü, borçlanma imkanlarının kısıldığı, siyasi iktidarın muhalefete ve basına karşı hoşgörüsünün azaldığı yıllara rastlaması şansızlıktır. Yinede imar alanında önemli işler yapılmıştır. Örneğin, 1956 yılında İstanbul imar faaliyetleri harcamalarıyla istimlak için ödenen miktar 653 Milyon TL iken, aynı yıl tüm Türkiye belediye gelirleri toplamı 434 Milyon TL'dır. Bu İstanbul'a verilen önemin göstergesidir. Bu bize, İstanbul'daki MENDERES operasyonunun arkasında siyasi iktidarın katkısının ve müdahalesinin çok büyük olduğunu göstermektedir. Tek parti uygulamasından ayrılmış olmak ve partilerin yerel yönetimlerin güçlenmesini bir ilke olarak benimsemelerine karşın, pratikte durum belediyelerin kendilerine yeterlilikleri açısından çok değişmemiştir. Yani sürekli olarak merkeze bağlı kalmışlardır.

Bu dönemdeki bir uygulamada tek parti yönetimindeki topluma yön verme yerine toplum eğilimleri doğrultusunda uygulamalar yapılmasıdır.

Bu dönemde belediyeler, başta imar-altyapı yatırımlarıyla ticari yaşamın canlandırılmasına yönelik düzenlemelerle ilgilenirken, sağlık, hayır işleri ve eğitim ilgi alanı dışındadır.

Bu dönemde, özelliklede II.Dünya Savaşı sonrasında demiryolu yerine karayollarının tercih edilmesi yeni trafik düzeninin kurulmasını zorunlu hale getiriyordu. Trafik güvenliğinin sağlanabilmesi için hazırlanan tasarının, belediyenin görevleri yanında bazı gelirlerinide alması, özellikle büyük kent belediyelerini telaşa düşürmüştür. Sonuçta, 11.5.1953 Tarih ve 6085 Sayılı Yasayla belediyelerin bu konuyla ilgili görevleri merkezi yönetime geçmiştir.

Bu dönemde belediyelerin yetkileri üzerinde değişiklikler yapan bazı düzenlemelerde yapılmıştır. Turizmin Geliştirilmesiyle ve Öğle ve Hafta Sonu Tatilleriyle İlgili Yasalarla, Türk Ticaret Yasası, örnek olarak gösterilebilir.

Bu dönemde belediyelerin köylerle birlik kurmasına yasal bir engel yokken konunun çok az değerlendirildiği ve 1956'da sayıları 13'ü bulan çoğunlukla enerji üretimi, telefon hizmeti, köy okulları, yoksul çocukların korunması konularında birlikler kurulabilmiştir.

1960 yılında yurdumuzun iç politika hayatında meydana gelen büyük değişmeler sonunda bir süre için belediye başkanlıkları vali ve kaymakamlara bırakılmıştır.

İlgili dönemde belediyelerin sayısal gelişimine bakacak olursak;

1946-595	1954-761
1947-603	1955-809
1948-616	1956-858
1949-624	1957-893
1950-628	1958-942
1951-641	1959-952
1952-653	1960-995
1953-658	

Bu dönem içerisinde 1946'da 595 olan belediye sayısı 1960'da 995 olmuştur. Belediyeler ülke düzeyinde daha hızla yaygınlaşmışlardır. Yeni kurulan belediye sayısında önceki döneme göre yüksek gelecek, diğer dönemlere göre ılımlı bir artış vardır. Yılda ortalama 25 belediye kurulmuştur.

---

[487] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.136-152
[488] -TEKELİ-ORTAYLI, age, s.126

1951-1959 yıllarında kurulan toplam 306 belediyeden 69'u Samsun-Hatay noktalarından bir çizgi çekildiğinde ülkenin doğu kesiminde yer alan illerde, 237'si batı illerindedir. Yeni belediye kurulmasına çoğunlukla siyasi hesaplar açısından bakılmaktadır. Gerçekten de yeni belediyelerin %20'si 1951-1953 yılları arasında kurulurken, seçim yılı olan 1954'de bir yıl içerisinde diğer %20'si kurulmuştur. Siyasi iktidarın bunalımlı yıllarında(1959) ise %4'lerle ifade edilen az sayıda belediye kurulmuştur [489].

Belediye artışının diğer nedenleri olarakta ;

-Nüfus artışı ve kentleşme dolayısıyla nüfusu 2000'i aşan yerleşmelerin sayısının artması,

-Yasal düzenlemelerin küçük belediyelerin kurulmasını özendirmesi,

-Yeni siyasi iktidarın yaptığı idari düzenlemelerle çok sayıda yeni ilçe kurulması ve ilçe merkezlerinin otomatik olarak belediyeleşmesi, gösterilebilir.

Bu dönemde sayısal açıdan çoğalan belediyelere, altyapı hizmeti götürülmesinde belediyelerin en büyük yardımcısı İller Bankasıdır. Bu dönem hem yatırım kapasitesinin hemde belediye sayısının artırılması bakımından belediyelerin güçlendirildiği bir dönemdir. İl özel idareleriyle belediyeler arasındaki denge, belediyeler lehine ilk defa II.Dünya Savaşı sonrasında dönmüş, izleyen yıllarda bu eğilim sürmüştür. İl özel idarelerinin küçülmesi, kaynaklarının diğer yerel yönetim kademelerine aktarılmasıyla belediyelerin ağırlığı artmıştır.

İlgili dönemde il özel idarelerinin gelişimine bakacak olursak ;

İl özel idarelerinin bu dönemde sınırlı kaynakla en iyi hizmeti yapma gayreti içerisinde olduğu gözlenmektedir.

1950 Tarih ve 5539 Sayılı Yasayla il yolları olarak tanımlanan yolların yapım ve bakım görevi il özel idarelerine verildi. Merkezi yönetim, il ve köy yolları yapımında il özel idarelerine yardımcı olacaktı. Ancak bilimsel ve teknolojik gelişme, il özel idarelerinin son görevi olan insan gücüne dayalı yol yapım hizmetininde kaybetmesine neden oldu. Diğer yandan, 1951 yılına kadar geçen dönemde, ilkokul öğretmenlerinin aylıkları il özel idareleri tarafından ödendi[490]. Bu dönemde çıkarılan bazı yasalarla bazı il özel idare hizmetleri ve kurumları merkezi yönetime bırakıldı[491]. Örneğin, 1953 yılında çıkarılan 6134 Sayılı Yasayla il özel idarelerinin elinde bulunan sağlık tesislerini Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devretme hakkı tanınmıştır. Bunun sonucun da il özel idarelerine sadece maddi külfet kalmıştır[492]. İl özel idareleri bu dönemde görevlerinin çoğunu, Tarım ve Köy İşleri, Ticaret ve Sanayi Bakanlıkları başta olmak üzere,TMO, TZDK, EBK yanında Karayolları, Köy işleri ve DSİ Genel Müdürlüklerine devretmiştir.

İl özel idareleri, vali ve kaymakam konaklarının inşası döşenmesi, bakımı, valilik makam otomobilinin işletme giderleriyle valilik temsil giderlerinin karşılanması ve köylere telefon irtibatının sağlanması gibi çeşitli diğer bazı görevleride üstlenmiştir.

Bu arada il özel idarelerine bazı yasal düzenlemelerle yeni görevler verilmiştir.

-1954 Tarih ve 6250 Sayılı Yasayla köylere elektrik getirme görevi,

-15.5.1957 Tarih ve 6972 Sayılı korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili görevler[493],

-9.1.1960 Tarih ve 7402 Sayılı Sıtmanın İmhası Hakkındaki Yasanın 5. ve 6. maddeleriyle sıtmanın yok edilmesi görevi[494],

-9.5.1960 Tarih ve 7478 Sayılı Köy İçme Suları Hakkındaki Yasanın 1.maddesiyle köylere içme suyu götürme görevi[495]

1954 yılında 6802 Sayılı Gider Vergileri Yasasının 66.maddesiyle, akaryakıttan devletçe alınmakta olan ihtihsal vergisinin %22'sinin il özel idarelerine verilmesi öngörülüyordu. Bu ve benzeri

---

[489]-GÜLER, age, s. 176

[490]-NADAROĞLU, age, s.182

[491]-6132 Sayılı Yasayla at yarışları düzenleme merkezi kuruluşlara bırakıldı. 1953 Tarih ve 6134 Sayılı Yasayla il özel idare hastaneleri Sağlık Bakanlığına devredildi. 6200 Sayılı Yasayla bataklıkların kurutulması görevi DSİ verildi. 6237 Sayılı Yasayla liman yapım görevi Bayındırlık Bakanlığına verildi.

[492]-NADAROĞLU, age, s. 183

[493]-ATASOY, age, s.79

[494]-ATASOY, age, s.78

[495]-ATASOY, age, s.77

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

kaynaklardan il özel idareleri bir yandan gelir sağlarken, bir yandan da gelirlerinden çeşitli alanlara dağıtılmasına devam edildi[496].

1950'lerden önce il özel idareleri gelirleri yönünden bağımsızdır. Örneğin, 1945-1952 yılları arasında bina, buhran, arazi ve yol vergilerini bağımsız olarak toplamış ve kullanmıştır[497]. Daha sonra belediyeler gibi o da devlet gelirlerine bağımlı hale gelmiştir.

Bu dönemde köylerimizin geçirdiği değişim süreci şöyle özetlenebilir;

II.Dünya Savaşı ve sonuçları yurdumuzda enflasyonu körüklemiş ve buna paralel olarak köy gelirleri verimsiz ve adaletsiz bir nitelik kazanmıştır. Savaş yıllarındaki tarım ürünü fiyatlarındaki tırmanış köylüyü zengin çiftçiler sınıfını geçirmiştir. Böylece, 1943'lerin sonunda, köylerimizin bir kısmında ekonomik bakımdan güçlenmeye yüz tutmuş kimseler ortaya çıkmıştır.

II.Dünya Savaşı sonrası geçilen çok partili yaşamla birlikte, bu partilerin gerek tüzük ve programlarında gerekse propagandalarında, büyük oy çoğunluğuna sahip köylü yurttaşa yakınlık göstermeye, onun sorunlarına eğilmeye ve bu sorunlara bazı çözümler bulmaya gayret ettikleri görülmektedir.

Bu dönemde hükümetin savaş yılları içerisinde koyduğu istihsal edilen üründen belirli bir payın alınmasını öngören vergi kaldırıldı. Bu dönemde köylerde okul yapma seferberliğine girişildi. Devletin katkısının azlığı ve idari baskıya dayanılarak okul yapımı köylünün tepkisine yol açtı.

1946 yılında 4759 Sayılı Yasayla Belediyeler Bankası İller Bankası haline getirilirken, bankanın sadece belediyelere değil, il özel idareleriyle köylere de dönük çalışmalar yapması arzu ediliyor ve bu amaçla bankanın her yıl sağlayacağı karın %50'sinin köylerin bankaya ortak olarak katılmalarının karşılığı olarak ayrılıp banka sermayesine eklenmesi öngörülüyordu.

1947-1948 yıllarında köy yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili yasalar hazırlandı, ancak yasalaşmadı. Köy yönetimlerini güçlendirici düzenlemelerin yapılamaması, köyün ihtiyaç duyduğu altyapı hizmetlerinin devlet tarafından götürülmesine yol açtı. Merkezi yönetim, köye götürülmesi gereken hizmetleri üzerine aldığı için köyün gelir kaynaklarını artırmak gibi bir düşüncede söz konusu değildi.

1950 seçimleriyle siyasi iktidarı ele geçiren DP, köylerin(köylünün) özellikle ekonomik açıdan güçlenmesine özel önem verdi. Köylüleri ilgilendiren bazı vergiler kaldırılırken, bazılarının özellikleri değiştirildi.

Köyden kente göçün hızlandığı bu dönemde, köyden kente göç edemeyenler hem köy yönetiminden, hemde devletten daha çok ilgi ve yardım istemeye başladılar.

Bu arada köy organlarından biri olan muhtarların seçimiyle ilgili olarakta, 1950 -1960 yılları arasında siyasi partilere muhtar adayı gösterme hakkı tanınmıştı[498].

D- 1961-1980 Dönemi : İhtilaller Arası Dönem Yerel Yönetim Politikaları

Yerel yönetimlere karşı varolan kayıtsızlık ve önemsemezlik 1960'a gelindiğinde devam ediyordu. Bunu, yerel yönetimlerin gelişimiyle ilgili Türk Belediyecilik Derneğinin, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliğine sunduğu raporda görüyoruz. Bu raporda, yerel yönetimlerin, toplumsal yapının ve hükümetin bir organı olarak ele alındığından, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan, 1963 yılına kadar yerel yönetimlerde hiç bir değişiklik olmadığını ve yerel özerkliğin yalnızca dar sınırlar içerisinde bulunduğu belirtilmektedir. Diğer yandan 1961 Anayasasının yerel yönetimlere ilişkin 116.maddesinin gerekçesinde yer alan 1876 Anayasasından bu yana yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan yerel ünitelerimizde her hangi bir değişiklik yapmaya neden görülmemiştir[499] ifadesinde görülmektedir.

Bu dönemde 1960 İhtilalinin getirdiği siyasi değişikliklerle kentleşme biçimindeki yeni özellikler yerel yönetimleri etkilemiştir. Yerel yönetimler 1960 sonrasında kamuoyunun dikkatlerini üzerine çeken kurumlar haline gelmişlerdir. 1961 Anayasasının getirdiği yeni siyasi durum, yerel yönetimlerin öneminin artmasına yol açmıştır. Planlı kalkınma dönemi ve 1961 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili

---

[496] -6972 Sayılı Yasayla korunmaya muhtaç çocuklara il özel idare gelirlerinden %1 pay ayrılması, 7126 Sayılı Yasayla sivil savunma fonuna %1 katkı payı gibi,

[497] -KELEŞ, age, s. 279-280

[498] -M.Kemal ÖKTEM, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Türk İdare Dergisi, S:378, Mart, 1988, s.290

[499] -NADAROĞLU, age, s. 166

hükmü, bu yönetimlerin sorunlarına biraz daha yakından bakmaya, onları tanıma çabalarının yoğunlaştırılmasına imkan vermiştir.

1960 İhtilali, varolan demokrasi anlayışının yerine farklı bir demokrasi anlayışının yerleşmesine yol açan gelişmelerin başlangıç tarihi olup, demokrasi denemesinin temel belgesi, 1961 Anayasası olmuştur. Bu Anayasa Türk toplumu için yeni bir kurumsal çerçeve getirirken, yerel yönetimi de bu kurumsal çerçeve içinde yorumluyordu. Bu Anayasa'nın, 112, 115 ve 116. maddeleri yönetim içerisinde yerel yönetimlerin işlevlerini belirlemektedir. 1961 Anayasasıyla getirilen bu hükümlerle, 1876 Anayasasından bu yana yerleşmiş ve sosyolojik bir varlık haline gelmiş bulunan yerel birimlerde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Oysa gerek teknolojik gelişmeler, gerek devletin merkezileşme düzeyi, bu ünitelerde değişiklik yapılmasını zorunlu hale getirecek bir aşamaya ulaşmıştır. Bu değişikliklerin yapılmaması, il özel idarelerinin işlevlerini kaybetmesinde ve büyükşehir belediyelerinin kurulmasının Anayasal olup, olmadığı tartışmasında kendini gösterecektir.

1961 Anayasasında, yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları Anayasal hüküm olarak yer alıyordu. Ayrıca, 1961 Anayasasında yer alan "yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanır" hükmüyle yerel yönetimlerin mali özerkliği Anayasal bir ilke haline gelmiştir.

1961 Anayasası, yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olarak kurulmalarına imkan sağlayacak bir çerçeve oluşturmuştur. Ancak bunun işlerlik kazanabilmesi gerekli yasaların çıkarılmasıyla sağlanacaktır.

1961 Anayasasıyla getirilen " sosyal devlet anlayışı" hem merkezi, hemde yerel yönetimlerin işlevlerinde bazı değişikliklere yol açmıştır. Sosyal refah devleti anlayışını simgeleyen 1961 Anayasası, devletin yapması gereken görevleri belirtilirken, işlevi genişleyen refah devletinin, bu işlevlerden hangilerinin yerel yönetimlere, hangilerini merkezi yönetime bırakılacağı konusunda bir ilke getirmemiş ve bu düzenleme yasalara bırakılmıştır.

1961 Anayasasının 41.maddesinde getirilen planlı kalkınma anlayışının sonucu olarak DPT kurulmuştur. Bu kuruluşa planlı kalkınmayı sağlama görevi verilmiştir. 1961 Anayasasıyla planlı ekonominin seçilmesi merkezi bir yönlendirme veya güçlü bir merkezi karar örgütünün,(DPT'nin) akılcı karar verme güdüleriyle ortaya çıkması, karar verme sürecinin merkezileşmesini hızlandırmıştır. Bu, Anayasa'nın karar sürecini desantralize etme yolundaki ilkelerinin işlerlik kazanmasını engellemiştir. Bu genişletilen devlet işlerinin tamamen merkezi yönetiminin işlevleri olarak görülmesine neden olmuştur.

1961 sonrasında izlenen ekonomik politikalar, 1954-1960 döneminde izlenenlerin genişletilmiş ve yoğunlaştırılmış biçimidir[500].

1960 sonrasında ekonomide izlenen politikalara bağlı olarak yaşanan hızlı büyüme ve yapısal değişim, belediye meclis yapısınıda değiştirmiştir. Bu dönemde sanayinin milli gelire olan katkısı artarken, tarımın katkısı azalmaktadır. 1962 yılında Milli Gelirin %60'ını aşan bölümü toplam nüfusun 1/4'ini kapsayan kentlerde paylaşılmaktadır. Bu sermaye birikiminin kent merkezlerinde olduğunu göstermektedir[501]. 1970'li yılların yerel meclislerinde geleneksel esnaf ve sanatkarların yer almadığı görülür[502].

Bu dönemde yüksek kentleşme hızı bir önceki dönemde olduğu gibi sürmüştür. Ancak kentlerin hem fiziksel yapısında hemde sosyal yapısında, bir önceki döneme göre oldukça farklılıklar sözkonusudur. 1960 yılında %26 olan kentsel nüfus oranı, 1970'de %35,7, 1975'de %42'ye ulaşmış, belediyeli nüfusun, toplam nüfus içindeki payıda %38'den, %54'e yükselmiştir. Bu oran 1970'de %49, 1980 ise %56'dır. Ülke nüfusu %2,4 hızla artarken, bu kırsal kesimde %1 kentsel alanda ise %5,2 gibi bir hızla artmıştır. Belediyeli nüfusun artması hem ülke genelinde yaşanan kentleşme olgusunun hem de yeni belediyeler kurulmasının bir sonucudur. 1965'i izleyen üç nüfus sayımında ortalama kentleşme hızı %7,2, %6,3 ve %4,3'tür. Kentleşmenin yavaşlamasında, hızlı enflasyona bağlı kentle yaşama zorluğu, taban fiyat politikasının izlenmesiyle köyden kente göçü engellemesi ve 1975-1980 arası kentlerdeki anarşi, kentleşmeyi yavaşlatmıştır.

Bu dönemde, sayısal sonuçlar birikerek sosyal değişikliklere yol açmıştır. Örneğin, nüfus üç kat artmış, bu kentleşme ve sanayileşmeyi zorlamış, bu büyüyen kentlerin eski belediye sınırlarına sığmamasına büyükşehirler etrafında bir çok belediyenin kurulmasına yol açarken, artık tek belediyenin yönetimindeki bir kentten, çok belediyenin yönetimindeki metropollere doğru bir geçiş yaşanmıştır.

---

[500] -Mustafa SÖNMEZ, Türkiye Ekonomisinde Bunalım, I.Kitap, Belge Yayınları, İstanbul, 1982, s.58-81

[501] -GÜLER, age, s. 182

[502] -Bkz.Muharrem VAROL, Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1989, s.223

Kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği yerel sorunları artık tek belediye değil, belediyeler birlikleri düzeyinde ele alma zorunlulukları doğmuş ve belediyeler birlikleri işlevsellik kazanmıştır.

Bu dönemde belediyelere ilişkin yasaların değişimini inceliyelim.Bu dönemde belediyecilik konusunda temel yasaların çıkarılmasından çok, varolan yasalarda değişiklik yapılması eğilimi hakim olmuştur. Bu değişiklikler yeni Anayasa'dan kaynaklandığı için, ya Anayasa Mahkemesi iptal etmiş ya da yeni yasalar Anayasaya göre düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği yasaların yerine yenilerinin yapılamayışı, belediyelere bu dönemde zor durumlarda bırakmıştır.

Bu dönemin ilk yasaları, 27 Mayıs İhtilalinin sonuçlarını belediyeler düzeyine indirmeye dönük olan yasalardır denilebilir. Bunun ilk örneği, 1960 yılında BKK ile, yeni seçimlere kadar belediye başkanlarının atama yoluyla getirilmesinin kararlaştırılmasıdır. İstanbul ve İzmir'den başka il merkezlerinde valiler, ilçe merkezinde kaymakamlar belediye başkanlığı yapmışlardır. Aynı dönemde il genel ve belediye meclisleriyle, mahalle muhtarı ve ihtiyar heyetlerinin feshi ve bu görevlerin yerine getirilme şekilleri kararlaştırıldı.

Belediye organlarını ilgilendiren 27.7.1963 Tarih ve 307 Sayılı Yasa, Belediye Yasasını Anayasayla tutarlı hale getirmeyi amaçlamaktadır ve belediye organlarının seçimine ilişkin yeni düzenlemeler getirmektedir. Bu yasayla, belediye başkanlarının seçiminde, tek dereceli çoğunluk sistemi getirilmiştir. Bunun nedeni, meclis üyeleri tarafından seçilen ve meclis hakimiyetine giren belediye başkanlarını meclis karşısında güçlendirmektir. Ancak belediye meclislerine de gensoru kurumu ve yıllık raporların görüşülmesi sırasında belediye başkanlarını denetleme ve gerekirse düşürme yetkisi tanınmıştır. 307 Sayılı Yasayla belediye başkanlarınında, bu görevlerinin devamı süresince, siyasi partilerin genel merkezlerinde görev alamıyacakları gibi, il ve ilçe idare kurulu başkan ve üyeliklerinde bulunamayacağı hükmü getirilmiştir. Böylece güçlendirilen belediye başkanı, siyasi süreçten koparılmak istenmiştir. Bir anlam da belediye başkanının partiler üstü hale gelmesi amaçlanmıştır. Ancak uygulama, belediye başkanlarını siyaset dışı bırakma yerine, parti il ve ilçe başkanlarıyla sürekli bir çatışmaya itmiştir.

307 Sayılı Yasanın 89.maddesinin kaldırılmasıyla, tek parti döneminden kalan, belediye başkanları seçiminin Vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanacağı kuralı yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi konusunda önemli bir adımdır. Ancak mansup belediye başkanlığına dair 94. madde kaldırılamamıştır.

307 Sayılı Yasanın 93.maddesinde yapılan değişiklik uygulama imkanı bulamamıştır. 307 Sayılı Yasayla, belediye meclislerinin fesih yetkisi yeniden düzenleniyor ve Anayasayla olan çelişkisi ortadan kalkıyordu. Böylece 3.7.1963 tarihindeki düzenlemeyle fesih yetkisi Danıştay'a verilmiştir. Eğer, Bakanlar Kurulunun fesih yetkisi devam etseydi siyasi iktidarla, yerel yönetimlerin farklı partilerden olduğu dönemlerde bu yetki siyasi iktidarın partizanca taktirine çok açık ve elverişli olurdu.

307 Sayılı Yasayla belediye meclislerinin seçiminde nispi temsil usulü kabül edilmiştir. Böylece belediye meclisleri, değişik parti üyelerinin temsil edildiği kuruluşlar olmuştur.

Belediye seçimlerinin ne zaman yapılacağı da 15.7.1962 Tarih ve 904 Sayılı Yasayla kararlaştırılmıştır.

Bu dönemde belediyeler ve belediyelere ait İDT'nin denetimi, 21.2.1967 Tarih ve 832 Sayılı yeni Sayıştay Yasası kapsamı dışında bırakılırken, 2514 Sayılı Divanı Muhasebat Yasasının hükümleri geçici de olsa uygulanmıştır. Bu dönemde belediyelerin denetiminin yer yer azaldığı, başka bir ifadeyle 1950'li yıllar sonuna göre, 1960 sonrasında belediyelerin daha da demokratikleştiğini, söyleyebiliriz.

Bu dönemde belediye gelirlerinde yapılan düzenlemeleri inceliyelim,

Belediyelerin mali sorunları üç nedene bağlı olarak artmıştır. Bunlar ;

- Anayasa Mahkemesince belediye gelir kaynaklarından bir bölümünün Anayasaya aykırı bulunması,(Belediye meclislerinin tabela ve ünvan resmi, işgal resmi, ilan ve reklam resmi tarifeleri tanzim etmeleri Anayasa Mahkemesince 1966, 1968 ve 1970'li yıllarda iptal edilmiştir. Yasada yer almasına rağmen iptal nedeniyle toplanamayan bu vergiler, özellikle büyük belediyelerin önemli bir gelir kaynağını kaybetmesine yol açmıştır. Diğer yandan Anayasa Mahkemesi Belediye Gelirleri Yasasının bina işgal resmiyle ilgili 19/A fıkrasıyla, bina vergisinin belediye sınırları içerisinde tahsil olunan bölümünün %25'inin belediyeye ait olmasına ilişkin 4.maddesini, 1967 ve 1969 yıllarında iptal etmiştir. Ayrıca kalkınma planının uygulanması esaslarına dair 28.7.1967 Tarih ve 933 Sayılı Yasayla da belediyelere merkezi yönetimden yardım edilme imkanı sağlanmıştır. Ancak bu yasa TİP tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmüş ve iptal edilmiştir. Verilen iptal kararının gerekçesinde belediyeleri

mali bakımdan güçsüzleştirerek, merkezi hükümetin denetimi altında tutmaya çalışmanın Anayasa dışına çıkmak olduğu belirtilmiştir.)

- Maliyenin hazırladığı bazı gelir yasalarında ya belediye gelir alanlarına girilmesi, gelirlerin bütçeyle yasalara aykırı şekilde sınırlanması ya da tamamen ortadan kaldırılması,(Belediye gelirlerindeki ikinci önemli azalma, 1968 Yılı Bütçe Yasasıyla sağlanmıştır. Akaryakıt İstihsal Vergisi ve Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Yasasına göre belediyelere ayrılacak paylar, 1968 yılından itibaren bütçede bu bölüme konulan miktarla sınırlandırılmıştır. Bütçede bu bölüme, ödenmesi gereken pay miktarının %5 düzeyinde bir para konulmuştur. Böylece yasalara aykırı bir şekilde, bir bütçe tekniğiyle belediyelerin gelirleri azaltılmıştır.)

- Çalışanların haklarındaki gelişmelerin, belediyeleri kendi denetimlerinde olmayan baskılar altında bırakmış olması, şeklinde sayılabilir.

Belediyelerin mali sorunlarını ortadan kaldırmanın yolu, Anayasa'da öngörülen belediyelere görevleriyle tutarlı gelir sağlanması ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için yapılabilecek olan, yeni bir belediye gelirleri yasasını yürürlüğe koymaktır. Ancak hazırlanan yasa tasarılarının yasalaşmaması, belediyeleri günlük çözümler üretmeye itmiştir. Buna bağlı olarak belediyelerin İller Bankasından borçlanma imkanları arttırılırken, borçları terkin ve tahkim edilmiş, merkezde belediyelerin yararlanabileceği fonlar geliştirilmiştir. Bu tür gelişmeler, belediyelerin mali sorunlarına kısmen çözüm bulmuş olsa da belediyelerin merkezi hükümete ve bunu denetleyen siyasi iktidar partilerine olan bağımlılığını arttırmıştır. Bu fonlardan olan İller Bankasındaki Belediyeler Ortak Fonundan yapılan ödenek ayırmalarında özellikle 1960 öncesi dönemde, işlem takip edilmesine bağlı kalınmaksızın partizanca davranışlara tanık olunmuştur. Ödenekler oy getirme gücü yüksek olan yörelere bölgeler arasındaki dengesizlikleri daha da artıracak biçimde yapılmıştır[503]. Belediyeler fonundan yararlanmaların en çok ya seçim yılı yada bir öncesi yıl olması, fonun kullanılmasında partizanca etmenlerin rol oynadığının bir göstergesidir[504].

1965,1971,1975,1977 ve 1978'de olmak üzere bu dönemde beş defa terkin veya tahkim yoluyla belediyelerin borçları silinmiştir veya ertelenmiştir[505]. Örneğin, 1960,1963 ve 1965 yıllarında çıkarılan "Hazinenin ve İDT'nin bir bölüm borçlarının tahkimi hakkındaki yasanın 12.maddesiyle belediyeler 1 Milyardan fazla bir borçtan, terkin ve tahkim yoluyla kurtulmuş oluyorlardı. 1970 yılında siyasi iktidar bütçe yasasına eklediği bir maddeyle, belediyelerin İller Bankasına olan 2.5 Milyara yakın borcunu tahkim ediyordu.Bu dönemde yapılan tahkim ve terkinlerin toplamı 3.5 Milyar düzeyindedir.

1970 yılında yasalaşan 1318 Sayılı Finansman Yasasıyla bir çok yeni vergi getirildi ve mevcut vergilerde değişiklik yapıldı. Yeni vergilerden, Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi, Taşıt Alım Vergisi, nüfusu 30.000'i aşan yerleşmelerde eğlence yerleri, oteller ve lüks tüketim malları ve hizmetleri sunan yerlerden alınan işletme vergisi, özelliği gereği geleneksel olarak bütün Dünya'da belediyelerin olan bu gelir kaynaklarının, merkezi yönetim vergi gelirleri arasına girmesi, gelir kaynaklarına merkezi yönetimin el atması olarak yorumlanabilir. Gerek yeni getirilen, gerek değişiklik yapılan vergiler, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin gelir alanlarına girdiğini göstermektedir.

1970'de çıkarılan Emlak Vergisi, Arazi ve Bina Vergisi Yasalarının yerine geçti. Bununla, hem bina, hem de arazi vergisinin %45'i belediyeye bırakılmış oluyordu. Gerek beyan usülünün getirilmesi, gerekse arazi vergisine eklenerek belediyelere bırakılan payın arttırılmasının, belediye gelirlerini olumlu yönde etkilemesi bekleniyordu. Oysa bu yasanın çıkarılışı aydınlatma ve temizlik resimlerinden belediyeleri(1970-1982 yıllarında) mahrum etti. Sonuçta belediyeler gelir kaybına uğradılar. Ancak 1971 yılında Anayasa'nın 38. maddesinde yapılan değişiklikle, kamulaştırmalarda ödenecek karşılığın, rayiç değer yerine, bildirimlerde yer alan vergi olarak belirlenmesi, Emlak Vergisinin gelirini bir ölçüde artıran nedenlerden biri sayılabilir[506]. 1976 yılında Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Bunun Emlak Vergisinin verimini olumsuz yönde etkilediği ileri sürülmektedir[507].

Bu dönemde belediyelerde çalışan memurların maaş ve ücretlerindeki artışlar, işçilerin toplu sözleşme ve sendikalar yasasının etkisiyle gelir artışları belediyeleri mali yönden sıkıntıya koymuştur.

1965 yılında çıkarılan yasayla İller Bankası'nın sermayesini iki katına kadar arttırmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmakta ve Bakanlar Kurulu 1968'de İller Bankası'nın sermayesini 1.200

---

[503]-KELEŞ, age, s.336

[504]-Partizanca kullanımlar için bkz YAVUZ, age, s.77-78

[505]-Bkz.Yücel ERTEKİN, Özendirme Fonları ve Küçük Belediyeler, Amme İdaresi Dergisi, C: 9, No:3, Eylül, 1976, s. 33

[506]-KELEŞ, age, s. 281

[507]-KELEŞ, age, s. 282

Milyon TL'ye çıkarmaktadır. Aynı dönemde İller Bankasının sermaye yönünden zayıfladığı görülmektedir. 1959 yılında devlet gelirlerine oranla %10 büyüklüğünde sermayeye sahip olan banka, 1963-1970 yıllarında %5, 1971-1975 döneminde ise %2 büyüklüğünde bir sermayeye sahiptir. 1975 sermayesi 2 Milyar TL'sı olmasına rağmen, İller Bankası yatırım gücünü korumuş ve 1963-1970 yıllarında yaptığı yatırımlar, bütün belediyelerin yatırım harcamaları kadardır. Yine 1960-1970 döneminde belediye gelirlerinin devlet bütçe gelirlerine oranı %11'den başlayıp %6'ya doğru daralırken, İller Bankası yatırımlarının genel bütçe gelirlerine oranı %1,5 ile %2,3 arasında değişmektedir. Bu dönemde kentleşme ve belediyeleşme süreçlerinin hızlanmasına karşın belediyelerin daralan harcama kapasitesi devlet müdahalesinin niteliğiyle bağlantılı bir sonuçtur.

1961-1970 yılları arsında belediye harcamaları içerisinde cari harcamaların %50'den başlayarak %60'lara ulaştığı görülür. 1965 sonrasında belediye muhasebesinde harcamalar cari, yatırım ve transfer ödemeleri olarak üçe ayrılmıştır. 1965-1970 döneminde bu üç harcama kaleminin oranlarının büyük ölçüde sabit kaldığı görülmektedir. 1970 sonrasında durumun değiştiği, cari ve transfer harcamaları artarken, yatırım harcamaları payının azaldığı görülmektedir. 1970-1974 yılları arasında belediye harcamalarının %52 ile %67 arasında bir bölümü cari, %17 kadarı yatırım, geriye kalan küçük bir bölümüde transfer harcamalarına ayrılmaktadır[508]. Borç ödemeleri, belediye transfer harcamalarının en büyük bölümüdür ve transfer harcamalarının %38,4'ünü toplam harcamaların ise %7.4'ünü bu bölüm oluşturmaktadır[509].

Bu dönemde belediyelerin mali durumunu iyileştirmek için yapılan işlemlerden birisi de, belediye bütçelerine yüklenmiş olan payların, 1965 yılında 655 Sayılı Yasayla kaldırılmasıdır. Bu dönemde belediye bütçesinden ayrılan paylar %17'i buluyordu. Bu yasayla %11'lik bir pay kaldırılırken,%6'lık bölüm aynen korunmuştur.

Bu dönemde belediyelere mali imkanlar sağlamak amacıyla bazı fonlar kurulmuştur. Buna, 5.7.1961 ve 232 Sayılı Yasayla kurulan Müşterek Trafik Fonu ve 20.7.1966 Tarih ve 755 Sayılı gecekondularla ilgili yasaya dayanılarak kurulan fonlar örnek olarak gösterilebilir. Belediye gelirlerini artırmakta tutulan diğer bir yol da, belediye vergilerine ilişkin katsayıları artırmak olmuştur.

Bu dönemde belediye gelirlerindeki gelişmeler değerlendirilecek olursa, kısa vadeli çözümler üretilerek gün kurtarılmaya çalışılmış ve bu gelişmelerin sonucunda, çok karmaşık ve merkeze bağımlı, yetersiz bir belediye gelir sistemi kurulmuştur.

Bu dönemde belediyelerin ekonomik yaşamı düzenleyici görevlerinde de değişmeler sözkonusudur; belediyelere kent halkının yaşamını doğrudan doğruya etkileyen ekonomik faaliyetleri düzenleme konularında önemli sorumluluklar verilmiştir. Örneğin, önceleri sadece, et ve ekmek fiyatı belediyelerce belirlenirken, daha sonra bunlara ek olarak, yaş meyve ve sebze, odun ve mangal kömürüne fiyat koyabilmeye başlamışlar ve tanzim satışlara da işlerlik kazandırılmışlardır.

Yeni yasa da belediyenin denetim yetkileri genişletilirken, onu pasif bir denetleyen olmaktan çıkarıyor, üreterek denetleyen haline getiriyordu. Bu arada genişletilen belediye yetkileri, ceza yetkisiyle pekiştiriliyordu. Ayrıca 27 Mayıs hareketini gerçekleştirenler; kentlinin yaşamını ucuzlatmak için çıkardıkları Haller Yasasını, mansup belediye başkanları aracılığıyla uygularken, hem istenilen amaca varıyorlar, hemde belediyelere gelir elde ediyorlardı.

Kentleşmenin ve arsa değerlerinin, artış hızının çok yüksek olduğu bu dönemde, arsa ve konut sorununun çözümü için bazı önemli adımlar atılmıştır. Varolan İstimlak ve Kamulaştırma Yasası sadece kamunun arsa ve konut sorununu çözebiliyordu. Bu dönem içerisinde konut sorunu ikili bir yapı içerisinde yani modern kent kesimleri ve gecekondu mahalleleri için ayrı ayrı çözülmeye çalışılmaktadır. 10.5.1969 Tarih ve 1164 Sayılı Arsa Ofisi Yasasıyla, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kentsel arsa sorununun çözümüne yönelik olarakta 25.6.1973 Tarih ve 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası çıkarılmıştır.

Bu dönemin, kentsel topraklar sorununa yaklaşımını özetlemek gerekirse; toprak üzerindeki özel mülkiyeti koruyucu ve piyasa mekanizması içerisinde çözüm arayıcı olduğu söylenebilir.

Bu dönemde kentsel nüfus artışı, doğal nüfus artışından daha hızlı gerçekleşirken, bunun nedeni olarak iç göç artışı gösterilmektedir. Göç alan iller, genelde sanayileşmiş büyük kentlerdir. Göç sonucu ortaya çıkan gecekondulaşmanın, 1965 yılında, toplam konut sayısı içindeki oranı %40-%65 düzeyindedir. Kentsel dokunun giderek gecekondudan yana değişmesi, belediyelerin sınırlandırılan

---

[508]-Engin TÜRKCAN, Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, Ankara, 1981, s.44
[509]-TÜRKCAN, age, s.86

harcama ve yatırım kapasitesi, kent içerisinde, ayrımcılık esasına dayalı bir sorumluluğa dönüşmüştür. 1970'li yılların ortalarına gelindiğinde ise kamu yatırımlarından her zaman en büyük payı almış olan üç büyük kentte, su ve elektrik gibi temel altyapı donatımı kentin bütününü kapsamamaktadır. Hatta 1970'li yıllarda İstanbul ve Ankara'da çöpler toplanamamakta ve su düzenli akıtılamamaktadır.

Bu dönemin konut kredisine ve kaynaklarına ilişkin yasalardaki gelişme ise şöyle olmuştur.

-1963 yılında OYAK, TSK personeline konut kredisi verir,

-1964 yılında yurt dışında çalışanlara Türkiye'de konut ve iş yeri yapmaları için kredi sağlanır,

-1966'da Emlak Bankası'nın sermayesi arttırılarak, konut fonları genişletilir,

Bir yandan enflasyonist ortam, diğer yandan konut standartındaki yükselmeler, verilen kredi miktarlarının arttırılmasına neden olmuştur.

1965 yılında yasallık kazanan kat mülkiyeti uygulaması ve gecekondu alanları için yapılan yasal düzenlemelerle meşrulaştırılan gecekondulara hizmet götürme görevi belediyelere verilmiştir.

Bu dönemde, belediyelerin yetkilerininin ellerinden kolayca alınabileceğini gösteren ilginç bir örnekte söz konusudur. Bu, 12 2.1972 Tarih ve 1516 Sayılı Yasayla Boğaz Köprüsü güzergahı üzerindeki gecekonduların tasfiye işlerinin, İstanbul Belediyesinden alınarak, Bayındırlık Bakanlığı'nın yetkisine verilmesi olayıdır.

Bu dönemde kent planlama işlevlerinde de bazı yeni gelişmeler vardır. Örneğin, kentlerin metropoliten ölçeğe yaklaşmasının doğurduğu sorunların çözümündeki imar planlaması yetkilerinin belediyelerden, İmar ve İskan Bakanlığına geçmesi yönündeki eğilimler güçlenmiştir. Bunun sonucu olarak 1966 yılında çıkarılan bir yasayla, belediyelerin imarla ilgili personelinin atama yetkisi İmar ve İskan Bakanlığına geçmiştir. Ayrıca, 20.7.1965 Tarih ve 6/1970 Sayılı BKK ile Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinin nazım imar planlarının hazırlanması işinin İmar ve İskan Bakanlığınca kurulacak özel bürolara verilmesi kabul edilmiştir. 11.7.1972 Tarih ve 1605 Sayılı Yasayla, merkezi yönetimin imar planı yaptırılması ve denetimi konusundaki yetkileri daha da arttırılmıştır.Hatta bazı maddeler(24.madde gibi), 1965 yılında BKK ile İmar ve İskan Bakanlığına verilen metropoliten alanlarda nazım planı yapma yetkisinin genişletilmesi ve yasallaştırılması olarak yorumlanabilir.Yeni Yasayla belediye ve belediye meclisine ait imarla ilgili yetkiler, merkezi yönetime bırakılıyor, bazen de düzenlemelerin yönetmeliklerle yapılacağı belirtilerek, yetki bakanlıklarda kalıyordu. Bu düzenlemeyle belediyeler, kamulaştırma bedellerini ödemeden kurtuluyordu. Hamur yetkisi diye de bilinen bu işlem sırasında belediyeler, taşınmazların 1/4'ini düzenleme ortaklık payı olarak almaktadır. Ancak yeni düzenlemenin taşınmaz sahibine sağladığı değer artışı, alınan 1/4'den çoğu kez daha fazla olmaktadır[510].

Bu dönemde kent altyapıları planlaması ve yapımının örgütlenmesinde gelişmeler yaşanmıştır. Kentsel altyapının yapımı, belediyeler yerine merkezi hükümet düzeyinde ihtisaslaşmış sektör kuruluşları eline geçmiştir. Örneğin, DSİ gibi. Ayrıca kentsel altyapı tasarısı ve yapımında da değişiklikler sözkonusudur. Örnek vermek gerekirse; teknolojik gelişmeler, bir bölüm altyapı hizmetlerinin üretimini, yerel yönetimin görevi olmaktan çıkarıp, merkezi yönetimin görevi haline getirmiştir. İlgili dönemde kent planı yapımında bir takım olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Kent planı yapılma hızının artması, bölge düzeyinde planlama yapılması, şehir planlamacılığının Türk şehir plancılarının yapması gibi.

Bu dönemde, il trafik komisyonunun yetkileri, yasalara aykırı olarak, belediyeler aleyhine genişlemiştir. 1961'de çıkarılan Trafik Yasasıyla kent içi yolcu ulaşımının belediyelere bırakılması gibi.

Bu dönemin belediyecilik uygulamalarına bakıldığında bazı özellikler görülür.

1961 Anayasasında yer alan ilkeler, yasal düzenlemeler yoluyla uygulamalara yansıtılamamış ve belediyelerin mali imkanları sınırlı kalmıştır. Belediyeler bu dönemde de daha önceki dönemlerde olduğu gibi kıt kaynaklarla uygulama yapan kuruluşlar olmuştur. Belediye kaynaklarının kıt olmasına karşın, belediye gelir sisteminin yeni belediyelerin kurulmasını özendirici yapısı, nüfus artışı ve kentleşme eğilimlerinin devamıyla birleşince, bu dönemde de belediye sayılarındaki hızlı artış sürmüştür.

---

[510]-KELEŞ, age, s.283

1961-998	1971-1367
1962-1010	1972-1571
1963-1031	1973-1623
1964-1052	1974- -
1965-1062	1975-1654
1966-1087	1976-1688
1967-1172	1977-1710
1968-1238	1978- -
1969-1282	1979- -
1970-1303	1980-1727

1960-1975 yılları arasında ortalama 50 belediye kurulmuştur. 1970 yılında belediye kurma hakkına sahip nüfusun %60 olmasına karşılık, %54'lük belediyeleşme oranı yüksektir. Belediye sayısındaki artışa paralel, nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde, nüfusun yoğunlaştığı görülmektedir. Bu belediyeler dönem başında, belediyeli nüfusun %70'ini kapsarken, dönem sonunda yaklaşık %80'ini kapsar hale gelmiştir.

1961-1966 yılları arası yıllık ortalama 22 yeni belediye kurulmuştur.1960 sonrası belediye sayılarındaki artışın yavaşlama nedeni olarak, yönetimsel geciktirici önlemler düşünülebilir. 1966-1970 yılları arasında yıllık ortalama 48 belediye artışı söz konusudur. 1965 sonrası görülen bu hızlı artışın nedeninin, bir önceki dönemdeki gecikmeleri gidermeye yönelik çabalar olduğu söylenebilir. 1971-1975 yılları arası yıllık ortalama 70, 1976-1980 yılları arası yıllık ortalama 14 belediye artışı görülmüştür.

Belediye sayısının artmasına, belediyeli nüfusun artarak daha büyük belediyelerde toplanmasına ve bu eğilimin süreceği açık olmasına karşın, bu dönemde belediyelerin hem gelir hem de görevleri bakımından küçüldüğü görülmektedir.Yeni bir yerel kademelenme sözkonusu olmadığı gibi, belediyelerin yerine başka bir yerel yönetim türü de güçlendirilmemiştir.

Bu dönemde belediyelerin birlikler halinde örgütlenme eğiliminin belirdiği görülmektedir. Bunların en önemlilerinden biri olan Marmara ve Boğazlar Belediyeleri Birliği 1973 yılında kurulmuştur.Ülkemizde yerel yönetim birliklerinin sayısı 1960'ların başında 34 iken 1980 başında 478 yükselmiştir[511].

1960 sonrası dönem, özelliklede 1960-1973 dönemi belediyelerin bir güç kaybetme dönemi olarak tanımlanabilir. Gelir yapısına baktığımızda bu dönemde merkezi yönetimin belediyelere kaynak aktarmadığı görülür.Yardım ve borçlar çok az miktarlar da artarken, belediyeler öz gelire dayanmışlardır.

Belediyelere yapılan yardımlar genel bütçe kuruluşlarından,(1970'li yıllarda İçişleri, Maliye Bakanlıklarının koşullu ve koşulsuz bağışları gibi) katma bütçeli kurumlardan ve il özel idarelerinden yardım sağlanmaktadır. Merkezi yönetim tarafından belediyelere yardımın bir diğer şeklide, bazı belediyeler için İller Bankası'nın yardımlarıdır.Yeni kurulan belediyeler alt yapı için, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrindeki belediyeler fonundan yararlanıyor ve borçlandırılıyorlardı. Borçlarını ödeyemeyen belediyelerin borçları, merkezi yönetim tarafından İller Bankasına hazine yardımı yapılırken, ya terkin ya da tahkim edilmiştir.Örneğin 1978'de terkine başvurulmuştur[512].

1980 öncesinde belediyelerin devlet vergilerinden alması gereken paylarla, aldıkları paylar arasında, belediyeler aleyhine farklar oluşmuştur.Bu genel bütçeye paylarla ilgili ödenek konmaması, eksik ödenek konması, merkezi yönetimin gelir yetersizliği, belediyelerin kendilerini merkezi yönetimin tasarruflarına karşı yeterince koruyamamış olması, paylar da kısıntı yapılması gibi nedenlere dayanmaktadır. Bu arada 1980'den önce Anayasa Mahkemesinin, önemli sayılabilecek bazı gelir kaynaklarına ait yasa hükümlerini iptal ettiğini ve bunların yerine başka gelir kaynaklarının da getirilmediği de belirtilmek gerekir[513].

1973 yılındaki 1623 belediyenin %65'inin bütçesi 1 Milyondan küçüktür, %27'sinin bütçesi ise 1-5 Milyon arasındadır. Belediye Gelirleri 1960 yılında toplam kamu gelirlerinin %16.35 iken 1972 yılında bu oran %5.67'lere kadar düşmüştür. Bir başka deyişle belediye gelirlerinin genel bütçe

---

[511]-KELEŞ, age, s.355
[512]-NADAROĞLU, age, s.235
[513]-NADAROĞLU, age, s.234

gelirlerine oranı 1960-1970 döneminde %8 iken 1970-1980 aralığında %5'lere düşmüştür.Bu oran 1960'da %11, 1970'de %6,2 ve 1975'de %4,8 düzeyindedir[514].

Bu dönemde belediyeler yalnız mali yönden zayıflama sürecine girmemiş, aynı zamanda yetişmiş personel temin etme açısından da güçsüz kalmıştır.

Belediyeler, bu dönemde güç kaybetmiş olmalarına rağmen, özellikle merkezdeki kaynakları harekete geçirerek yine de beldelerine yatırım yapmaya, alt yapılarını çoğaltmaya çalışmışlardır.

Bu dönem belediyeciliğin bir özelliği de, belediyelerin Ticaret ve Sanayi Odalarıyla birlikte, fuarlar ve festivaller kurma çalışmalarına katılmalarıdır.

Bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili çalışmalar başlatılmıştır.Yerel yönetimleri yeniden düzenleme çalışmaları, tüm yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi ve planlamanın bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. 13.2.1962 tarihinde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) adı altında TODAİE, DPT ve Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülte, bakanlık ve dairelerin işbirliği içerisinde yürütülen araştırma, bir yılda tamamlanarak 23.4.1963'te üç kitap halinde yayınlanmıştır[515]. 1964'de MEHTAP Projesini uygulamaya koymak amacıyla bir komisyon kurulmuştur.Yayınlanan çalışmaların 6.maddesinde, yerel yönetimlere önemli ölçüde serbestlik tanıyan şu ilke getirilmiştir. "Yerel yönetimlerin Anayasa'da yer alan unsurları yasayla düzenlenecek, diğer hususlar tüzüklere ve kendilerinin çıkaracağı yönetmeliklere bırakılacaktır." Komisyon ayrıca, MEHTAP Projesinde öngörülen "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi" ile ilgili araştırmayı da yaptırmıştır[516]. 1964 yılında DPT bünyesinde kurulan, İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu, MEHTAP Projesini tamamlayıcı bir çalışma olarakta, merkezi yönetimin taşra teşkilatıyla ilgili bir çalışma yaptırmıştır[517]. Yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının 1967'deki uzantısı olan, 2.9.1967 Tarih ve 6/8247 Sayılı BKK ile başlatılan "İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme (İç Düzen)" projesinde, İçişleri Bakanlığı hizmet ve teşkilatının yeniden düzenlenmesi yanında, yerel yönetimlerinde belirli ölçülerde düzenlenmesi ele alınmıştır[518]. 1967'de başlayan ve 1971 yılında biten çalışmaların sonunda binlerce sayfa rapor tanzim edilmiş, daha sonra 8 ayrı kitap halinde yayınlanmıştır. Bu araştırmalar sonucunda 12 Yasa Tasarısı hazırlanmıştır[519]. 1971 yılında, İdari Reform Danışma Kurulu adıyla yeni bir çalışma grubu kurulmuş ve bu kurul, idarenin yeniden düzenlenmesi, ilkeler ve öneriler adını taşıyan, raporu hazırlamıştır [520].

1970 sonrasında yerel yönetimlerin önem kazandığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında;

-Köyden kente göçün neden olduğu ölçüsüz ve dev boyutlardaki kentleşme,

-Belediye hizmetlerinin yerine getirilememesinin huzursuzluklara yol açması(1970'li yıllarda İstanbul ve Ankara'da çöplerin toplanamaması ve suyun düzenli akmaması huzursuzluklara yol açarken, belediyenin bu konudaki önemi anlaşıldı.)

-Farklı siyasi partilerin merkezi veya yerel yönetimlerde işbaşına geçmesi, sayılabilir.

1971-1972 yıllarında iç siyaset gelişmeleri nedeniyle mevzuat alanında yerel yönetimlerle ilgili yeterli düzenlemeler yapılamamıştır. Örneğin,1972 yılında TBMM sunulan Belediye Cezaları Yasasının yasalaşmaması gibi.

Bu dönemde yapılan bazı çalışmaların metropol alanları ilgilendirdiği bilinmektedir. 1965'i izleyen yıllardaki bütün çabalar, anakent alanlarındaki düzenlemeleri kolaylaştırmak amacının gerçekleştirilmesine yönelmiştir[521]. Buna bir kaç örnek vermek gerekirse; 1965 yılında BKK ile İstanbul, Ankara ve İzmir'in nazım planlarının yapımı için İmar ve İskan Bakanlığına bağlı metropoliten planlama bürolarının kurulması, 1967 yılında İstanbul bölge kalkınma derneğinde düzenlenen İstanbul bölge kalkınma kongresinde, OECD'nin İmar ve İskan Bakanlığı ile yaptığı bilimsel toplantıda ve Türk Belediyecilik Derneğinin kimi seminerlerinde bu doğrultuda öneriler

---

[514]-KELEŞ, age, s.286

[515]-TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1966

[516]-Fehmi YAVUZ, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlemesi Üzerinde Bir Araştırma, TODAİE-SBF Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi , Ankara, 1966

[517]-Arif PAYASLIOĞLU, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme, TODAİE - DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1966

[518]-İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, İçişleri Bakanlığında Yeniden Düzenleme Çalışmaları, İç-Düzen Yayınları, No:1, Ajans Türk Matbaacılık, Ankara, 1968

[519]-KELEŞ - YAVUZ, age, s.298

[520]-TODAİE, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler, TODAİE Yayını, No:123, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972

[521]-KELEŞ, age, s.248

yapılmıştır[522]. 1970'li yıllarda hazırlanan belediye Yasası tasarısında da nüfusu 100.000'i geçen yerlere büyükşehir belediyesi denilmektedir. Bakanlar Kurulunun 1971'de kurduğu, kamu kesiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgili kurulun yaptığı önerilerden birisiide anakent alanlarının yönetimiyle ilgilidir. 1972 yılında 1605 Sayılı Yasayla yapılan değişiklikle belediye sınırları ve komşu alanlar dışında kalan yerlerde düzensiz kentleşmeyi önleyecek kimi yetkiler valilere verilmiştir[523].

Bundan sonra yine aynı yıl Bakanlar Kurulu, İmar konularında bir bütünlük sağlamak ve büyük kentlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar yoluyla çözümlemek amacıyla Bakanlıklararası koordinasyon kurulmasını kararlaştırmıştır[524]. Bu 1979 yılında Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu adıyla kurulmuştur[525].

Yerel yönetimlerin, artan kentleşmeyle birlikte dikkatlerini üzerinde toplamaya başladığı 1970'li yıllardan itibaren Türkiye'de belediye-demokrasi ilişkisi sıkça tartışma konusu olmuştur. 1970'lerde işbaşına gelen yerel yönetimler, hızlı kentleşmenin etkisi ve azalan kaynaklar nedeniyle, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş politikaların dışına çıkmaya başladılar. Belediye başkanları, çoğu kez kendi partisi iktidarda olsa bile, kenti için ürettiği politikanın, merkezi yönetim politikalarıyla çatıştığına tanık oldu. Yerel yönetimlerle merkezi yönetimlerin politikaları arasında başgösteren uyumsuzluklar çeşitli görüşlerin ileri sürülmesine neden oldu. Bu tartışmalar içerisinde yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği ve okulu olduğu tezi genel kabul gördü. İlgili dönemde tartışılan bir diğer konuda, yalnızca merkezi yönetimin kimi yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesinin yetmediğidir. Türkiye'de genel olarak kamu yönetimide ademi merkezileştirilmeli ve yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetçi bir dönüşüm içerisinde olmalıdır. Yerel yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetimin sıkı vesayeti altında olması, bu kuruluş organlarının yürütülür nitelikte kararlar almalarını, bir başka deyişle kentlinin kentini, köylünün köyünü dolayısıylada yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini önlemektedir. 1970'li yıllara kadar, Türkiye'de yerel yönetim anlayışının yasal nitelikleriyle olduğu kadar, yaklaşım açısından da merkeziyetçi bir yapıya bağlı olduğu görülmektedir.

1973 yerel seçimlerini izleyen yıllar, partiler arasında yerel yönetim sorunlarına yeni bir bakış açısından eğilme gereğini ortaya koymuştur[526]. 1973 yılında, ilk kez gündeme gelen ***yeni belediyecilik anlayışının***, belirli demokratik düşünce, gelenek ve pratikleri içeren bir tarihsel gelişmenin ve dönemin kendine özgü şartlarının etkilemesiyle oluştuğu söylenebilir. Böyle bir akımın doğmasında; toplumun yapısında ve özlemlerindeki değişmelerin yanısıra, 1973 seçimlerinde ilk kez büyük kentlerin(İstanbul, Ankara, İzmit) belediye başkanlıklarının sosyal demokrat adaylarca kazanılması ve merkezi yönetimle büyük kent belediyelerinin aynı partinin denetimi altında olması olgusunun sona ermesi ve büyük kent belediyelerinin muhalefetin denetimine geçmiş olması, etkili olmuştur.

1973 sonrası belediyecilik anlayışı, siyasi planda önemli bir yer tutmuş ve özellikle halk, yerel yönetimleri artık bir siyasi kurum olarak görmeye başlamıştır. 1973 seçiminden sonra başkanların, siyasi tutum ve davranışları önem kazanmış, siyasi kadrolarla birlikte belediye yönetimine gelme gibi sakıncaları olan bir gelenek oluşmaya başlamış, en önemlisi kent ve kentli sorunlarına bakış, siyasi bir anlam ve içerik kazanmıştır.

Bu yeni belediye başkanlarının başlangıçta belirgin bir programları yoktur. Küçük üreticiler, toplumun ezilen kesimleri, emekçiler ve gecekondu sakinlerine yönelmek istemektedirler. Programlarını bu istekler doğrultusunda oluşturmaya çalışmaktadırlar. Bu dönemde değişik belediyelerin tek tek başarılı uygulamaları bir araya gelip yeni bir belediyecilik programının içeriği doldurulmaktadır. Gelişen bu yeni belediyecilik anlayışı başarılarını, muhalefete mensup bir partinin merkezi yönetimde egemen olduğu bir dönemde sağlamak durumundadır. Merkezi yönetim ise, karşısındaki bir partinin yönetiminde olan belediyelerin başarısını engellemek istemektedir. Engelleme, merkezi yönetimce mali yollardan yapılmaktadır. Belediyelere yeterli gelir kaynakları sağlayacak bir belediye gelir yasası çıkarılmadığı gibi, belediyeler çok önemli bütçe açıklarıyla karşı karşıyadır, çalışanların ücretlerini dahi ödeyememektedir. Kaynak konusunda sıkıntıya düşen belediyeler, merkezi yönetimden kaynak sağlayabilmek için konuyu politik gündeme getirmişler ve böylece belediye sorunları politize olmuştur.

1973 seçimleri sonrası merkezi yönetim, belediyelerin personel kadrolarının şişirildiği, dolayısıyla cari giderlerin ölçüsüz derecede arttığı gerekçesiyle büyük belediyelerin ödünç almalarına

---

[522]-KELEŞ, age, s.246
[523]-KELEŞ, age, s.247
[524]-KELEŞ, age, s.246
[525]-KELEŞ, age, s.247
[526]-Yeni belediyecilik anlayışı için bkz. KELEŞ, age, s.386- 393

aracılık etmemeye, borçlarını güvenceye bağlamamaya karar vermiş, bu da cezalandırma olarak nitelendirilmiştir. Aynı yıllarda muhalefet partisine mensup belediye başkanları, iktidarda bulunan koalisyon partilerinin, kendilerine bağış ve yardım yoluyla yeterli kaynak sağlamamalarının siyasi nedenlerden kaynaklandığını ileri sürmüşler ve durumu şiddetle eleştirmişlerdir. İktidar partileri ise kendi davranışlarını, böyle bir yardımı öngören yasal dayanağın mevcut olmadığı gerekçesine dayandırarak savunmuşlardır. Ayrıca Hükümet ve Maliye Bakanlığı'nın sözcüleri bir yandan devletin belediyelere yardım zorunluluğu yoktur, yapılan yardım değil, borç vermedir gibi gerekçelerle eleştirileri cevaplarken, bir yandan da belediye borçlarının silinmesine ve ertelenmesine ilişkin yasanın meclisten geçirilmesi çabuklaştırılmış, ayrıca küçük belediyelerin kamulaştırma ve imar giderlerini karşılamak için bütçeye ek ödenek konulmasını öngören bir yasada meclis komisyonların da görüşülmüştür[527].

1970'li yılların ikinci yarısından sonra, merkezi ve yerel iktidarların farklı siyasi partilerden olması, merkezi yönetimin yetkilerini yerel yönetimleri engellemekte nasıl kullanılabileceğini göstermesi açısından ilginçtir[528].

Bu dönemdeki belediye harcamaları ne nüfus artışı nede halkın beklentileri doğrultusundadır. Paranın değer kaybı hizmetleri iyice aksatmıştır. Aynı dönemde siyasi iktidar bu durumu unutmuş ve belediyelerin belirli konularda yasaların boşluklarından yararlanma girişimlerine müsade edilmemiştir. Bu durumun arkasında siyasi ayrım yatmaktadır. Siyasi iktidarla, yerel yönetimler iktidarının farklı partilerden olduğu dönemlerde, siyasi iktidar karşıt partilerden olan yerel yöneticilere acımasız davranmış, hatta yasal girişimlerini ve çalışmalarını bile engelleyerek belediyeleri halk gözünde küçük düşürmeye yönelmiştir.

9.12.1973 sonrası ortaya çıkan sosyo-politik bu akıma ***Demokratik Yerel Yönetim Hareketi*** adı verilmiştir. Yerel yönetimlere temelde bir sivil toplum kurumu olarak bakan bu yeni belediyecilik anlayışının temel yaklaşımlar ;

- Yerel yönetimlerin imajını geliştirme,
- Yeni yerel hizmet alanlarına açılma,
- Yerel yönetimde etkinliği geliştirme,
- Yerel bazda yeni örgütlenme girişimleri ,
- Yerel ekonomik girişimlerin artırılması,
- Yerel yönetimlerarası işbirliği ve dayanışma,
- Yerel yönetimlerin kentlerinin dünyaya açılması, şeklinde sıralanabilir

Ayrıca; kısa bir süre içinde olsa, merkezi yönetimin desteğini ;Yerel Yönetim Bakanlığı'nın oluşturulması, IV.VYKP'na yerel yönetim boyutunun getirilmesi, belediye birliklerinin kurulmasının desteklenmesi, belirli yerel fonların sağlanması gibi, konularda arkasında hissetmiştir.

Demokratik Yerel Yönetim Hareketinin ilkeleri ;

- Özerk yerel yönetim,
- Üretici yerel yönetim,
- Tüketimin düzenlenmesinde etkili yerel yönetim,
- Birlikçi ve bütünlükçü belediyecilik, şeklinde sıralıyabiliriz.

1973 ve 1977 yerel seçimleri sonucunda uygulanan ***Toplumcu Belediyecilik İlkeleri*** arasında, yeni belediyenin yerel yönetim değil, yerel hükümet olacağı vurgulanmıştır. Yerel hükümet kavramıyla, yerel yönetimlerin yetkiler ve kaynaklar bakımından güçlendirilmek istendiği, siyasal yerinden yönetim çağrışımı yapacak bir yapısal değişikliğin amaçlanmadığı dikkati çekmektedir.

1977 yılında yerel seçimlere gidilirken, artık belirlenmiş bir yeni belediyecilik akımı ya da ideolojisi vardır. Bu akım içerisinde, belediyelerin demokratik, üretici, kaynak oluşturucu, toplumsal tüketimi örgütleyici kural koyabilen, birlikçi, bütünlükçü olması öngörülmektedir. 11.12.1977 yerel seçimlerinde yine büyük kent belediyeleri çoğunlukla sosyal demokrat belediyeler elinde kalmış ve yeni belediyecilik anlayışı uygulanmaya çalışılmıştır.

1973-1980 belediyecilik uygulamalarına bakıldığında, siyasi iktidarın ve yeni belediyecilik akımının değerlendirilmesi daha iyi yapılabilir. O dönemdeki siyasi iktidar, hiç olmazsa, her zaman bir bölümü muhalefetten olan belediyelerin başarılarını sınırlamak için, kaynaklarını kendi partilerinin denetimlerindeki belediyelere aktarmak istemektedir.

---

[527]-KELEŞ, age, s.337
[528]-ÜNLÜ, age, s.92

1973 sonrasında gelişen, yeni belediyecilik akımı, daha demokratik bir yönetim anlayışının savunmasını yaparken, bunun başarılı örneklerini göstermeye çalışmış,ancak merkeziyetçi görüşleri savunan kesimin tepkisiyle karşılaşmıştır. Bu dönemde belediyeler ilginç bir siyasi çıkmaz içinde kalmıştır. 1961 Anayasasında belirtilen, belediyelere görevleriyle orantılı gelir sağlanır ilkesi, merkezi hükümet tarafından yerine getirilmeyerek hem Anayasaya aykırı davranılmış, hemde yerel yönetimler siyasi başarısızlığa itilmiştir. Pasif bırakılmaya çalışan belediyeler de bazı yollara başvurmuştur. Bunlardan başlıcaları, siyasi iktidarın tutumunu halka şikayet etmek ve yeni kaynaklar aramaktır. Belediyeler yeni kaynakları, çoğunlukla merkezi devlet kuruluşlarına ödemeleri gereken, SSK işveren payları, TEK'e enerji borcu gibi ödemeleri yapmayarak bulmuşlardır. Belediyelerin bu şekilde yasa dışına çıkarak kaynak bulması, 12 Eylül sonrasında belediyeler üzerinde merkezi denetimi artırmanın gerekçesi olmuştur.

1973 sonrasında gelişen yeni belediyecilik akımının, belediyelerin merkezi hükümete karşı görev alanını genişlettiği tek sosyal işlev, toplu konut girişimleri olmuştur. 1958'den itibaren toplu konut yapma işlevini üzerine olan merkezi hükümetin, 1973-1981 yılları arasında belediyelerce başarıyla yürütülen toplu konut uygulamasına,1981'de çıkardığı Toplu Konut Yasasıyla yeniden sahip çıkmaya çalıştığı görülmektedir. Bu bize, başarılı yerel yönetimler çalışmalarının merkezi yönetimi nasıl etkilediğini ve aşamalar yapmaya zorladığını göstermektedir. Aynı şekilde 1973 yıl sonrasında, büyük kent belediye başkanları planlamayla, merkezi yönetimin sahip çıkmadığı bir düzeyde ilgilenmişlerdir. Bu, yerel yönetimlerin kent planlamasında, merkezi yönetime katkıları olarak görülebilir.

1973 sonrasında gelişen belediyecilik anlayışı, toplu taşımayada önem vermiş,(petrol krizininde etkisiyle) belediyelerin görev alanlarını genişletmiştir.

Türkiye'de 1973'lerden sonra demokratik bir belediyecilik akımının güç kazanmasında, merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin hatalı biçimde kullanılmasıda etkili olmuştur.

1970'li yılların kentlerinde yeni yerel yönetim anlayışının geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi süreci, seçimle işbaşına gelmiş tüm yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırıldığı, bazı yeniden düzenlemelerin yapıldığı, 12 Eylül ile birlikte kesintiye uğramıştır.

Bu dönemin önemli bir olayıda Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın kurulmasıdır. 1978 yılı başında iktidara gelen Ecevit Hükümeti Yerel Yönetimler Bakanlığı'nı kurarak, çalışmalarına başlamıştır. Bu bakanlık, 1970'li yılların başından bu yana yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan ihtiyaçtan doğmuştur[529]. 1978 Ocak ayında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı'nın amacı; hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda, gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak olarak tanımlanmıştır[530]. Yerel Yönetim Bakanlığı; yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlılıklarını azaltıcı ve kendi öz kaynaklarını kullanmalarını geliştiren bir görev anlayışı içerisinde olmalıdır. Belediyelerin yetki ve gelirlerini artırmak ve hazine borçlarının bağışlanması, bu konuda Hükümet Program içerisinde dile getirilen ilk önlemler olmuştur.

1978'de kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı'nın hazırladığı Belediye Gelirleri Yasa tasarısıyla, Maliye Bakanlığınca hazırlanan vergi paketi içerisindeki yerel vergilerin meclisten geçmemesi, belediyeleri gelir yönünden zora sokmuştur.

Yönetsel olarak bakanlığın yapısı, yerel yönetimlere en iyi ve etkili hizmet verebilecek biçimde oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun için Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın, fon dağıtımında söz sahibi olduğu, bu fonların nasıl dağıtılacağının ve dağıtımının bakanlık dışında, yerel yöneticilerin seçimle oluşturacağı bir kurul tarafından gerçekleştirilmesi dahi düşünülmüştür. Uygulamada bu bakanlıkta, merkezi yönetime bağlı diğer bakanlıklar gibi, iktidar partisinden yana tavır koymuştur. Bir başka deyişle, Yerel Yönetim Bakanlığı, devlet örgütüne partizanlığı sokarken, bakanlık bütçesinde yer alan fonların dağıtımında da siyasi ölçütler kullanmıştır. 1979 yılında bakanlık bütçesine konulan 400 Milyon TL. tutarındaki belediyelere yardım ödeneğinin %75'ini iktidardaki CHP'li belediyeler kullanmıştır[531]. 1980 yılında ise ortak trafik fonundaki 30 Milyon TL.'lık ödeneğin %89'u 18 CHP'li belediyeye %5.4 ise 1 AP'li belediyeye dağıtılmıştır[532].

---

[529]-KELEŞ, age, s.382
[530]-KELEŞ, age, s.381
[531]-KELEŞ, age, s.384
[532]-KELEŞ, age, s.386

1978 yılında başlayan Yerel Yönetim Bakanlığı uygulaması, yerel yönetimlerin sorunlarını çözememiştir. Bakanlığın istediği yetki ve sorumluluğun diğer bakanlıklardan alınamaması(sadece İller Bankası Bakanlığa bağlanabildi) başta olmak üzere, diğer nedenler, bakanlığı başarısızlığa itmiştir. Kasım 1979'da Yerel Yönetimler Bakanlığı kaldırıldı. Ilgili dönemdeki belediye başkanları için Yerel Yönetimler Bakanlığı, gücünü onlardan alan bir bakanlık değil, merkezi yönetimin uzantısı ve vesayet organı olmaya çalışan bir kuruluş olarak değerlendirilmiştir.

Bu dönemde yeni belediyecilik akımının tartışıldığı seminerler ve bunları destekleyen derneklerin kurulduğu görülmektedir. Ayrıca bu dönemde Türk İdareciler Derneği, Mimarlar Odası, Marmara ve Boğazlar Belediyesi gibi, kurum ve kuruluşlar yeni belediyecilik akımına, eğitici yayın faaliyetleriyle katkıda bulunmuşlardır [533].

Burada ilgili dönemde il özel idarelerini inceleyelim ;

1960 yılından sonra il özel idarelerinin kaldırılması konusu akademik çevrelerde tartışılmıştır. Hatta İçişleri Bakanlığı'nın 1960'ta hazırladığı bir yasa tasarısının gerekçesinde de belirtildiği gibi, il özel idareleri varlık nedenini yitirmiştir, kaldırılmalıdır, denilmektedir[534]. 1961 Anayasasının 116.maddesi görüşülürken, il özel idarelerinin durumu uzun bir tartışma konusu olmuş, sonuçta bu idarelerin daha başarılı ve verimli hizmet yapar duruma getirilmeleri görüşü hakim olmuştur.

5.1.1961 Tarih ve 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Yasasıyla, ilkokul bina ve tesisleriyle, öğretmenevleri yapımının Milli Eğitim Bakanlığınca yürütülmesi kabul edilmiş, ancak sözü geçen Bakanlığın bu hizmeti, il özel idareleri aracılığıyla da yürütülebileceği ayrıca belirtilmiştir. Bu binaların bakım ve onarımları ise il özel idareleri ve köy bütçelerinden karşılanacaktır. İl özel idareleri, bu nedenle gelirlerinin %20'sini ilkokul hizmetlerine ayırmakla yükümlü tutulmuştur. Bu yasayla ilköğretim hizmetleri devletçe yüklenilmiş, ancak il özel idareleri ve halktan devleti desteklemeleri istenmiştir.

1965 yılında 655 Sayılı Yasayla il özel idarelerinin çeşitli kuruluşlara vermekte oldukları paylardan bir bölümü kaldırılmıştır. Ancak bu düzenleme yeterli olmamıştır. Paranın hızlı değer kayıbı, personel giderlerinde avans adı altında yeni artışlar, il özel idarelerini hizmete ödenek ayıramaz hale getirmiştir. Bu arada, il özel idarelerinin 6802 Sayılı Yasa uyarınca akaryakıt istihsal vergisinden %22 oranında olması gereken pay, bütçe yasalarına konulan hükümlerle, sınırlı miktarda verilmiştir. Bu il özel idarelerini iyice iş yapamaz hale getirmiştir.

1963-1973 il özel idarelerinin hizmet ve kaynak bakımından en çok zayıfladıkları bir dönemdir [535]. 1960 yılında genel bütçe gelirleri içerisinde %2.37'lik bir pay alan il özel idareleri, 1970'de %2'lere, 1980'de %0.4'e kadar gerilemiştir[536]. 1970'de gelirleri içerisinde %33.7 olan devlet yardımı payı, 1979'da %72.7 çıkarak 2 kat artmıştır[537].

1972 yılında Emlak Vergisi merkezi yönetime bağlanarak il özel idarelerinin elinden alındı. 1319 Sayılı Yasayla bina ve arazi vergileri, il özel idarelerinden alınarak bir merkezi yönetim vergisi haline getirildi. Tahsil edilen gelirin %35'i il özel idarelerine bırakılacaktır, ancak bu il özel idarelerinin eski arazi ve bina vergisi miktarlarından daha az olacaktır. Arazi ve bina vergilerinin uzun yıllardan bu yana düşük rakamlar halinde tutulması ve yeni bir tahrire gidilmemesi nedeniyle normal gelirlerinden de yoksun kalan il özel idareleri, sadece merkezden gönderilen ödeneklerin harcamalarını yapan bir emanet komisyonu durumuna düşmüştür.

Bugünkü nesiller 1913 tarihli yasanın dilini anlayamadığı için İçişleri Bakanlığı bu yasayı 1970'li yıllarda bugünkü dile çevirmiştir[538].

İlgili dönemde köylerin gelişimini inceleyelim;

Bu dönemde köy altyapı hizmetlerinin koordine edilmesi için Köy İşleri Bakanlığı kurulması fikri kuvvetlendi ve Köy İşleri Bakanlığı kuruldu. Bakanlığın kuruluşu merkezi yönetimin bu alandaki hizmetlerini ve harcamalarını büyük ölçüde arttırdı. Böylece köy yerel yönetimlerinin ana fonksiyonları devletçe üstlenilmeye, köy yerel yönetimleri de ihmal edilmeye devam edildi. Bu dönemin belkide en önemli olayı, Köy İşleri Bakanlığı'nın kurularak, o tarihe kadar il özel idarelerinin yürüttüğü görevlerin çoğunun merkezi bir kuruluşa bırakılmasıdır.

---

[533]-Bkz. KELEŞ, age, s.395
[534]-KELEŞ, age, s.149
[535]-Bkz. KELEŞ, age, s.139-143
[536]- Bkz. KELEŞ, age, s. 135
[537]- Bkz. KELEŞ, age, s.136
[538]-Bkz. NADAROĞLU, age, s.181

1961 Anayasasıyla köylerin bir kamu tüzel kişisi oldukları kabul ediliyordu.18.7.1963 Tarih ve 286 Sayılı Yasayla, köy muhtarlarının siyasi partilerce aday gösterilemeyeceği ve 4 yıllık bir süre için seçileceği karara bağlanmıştır.

MEHTAP projesinde, köy yönetimlerinin güçlendirilmesine ilişkin görüşler de yer almıştır.

Bu dönemde toplum kalkınması, köy kalkınmasıyla eşanlamlı kullanılmıştır. 1963-1965 yılları arasında pilot köy, örnek köy yönetimi adıyla denenmiş bulunan bu yöntem, bazı görüşlere dayanmaktadır. 1965 yılından itibaren Köy ve İçişleri Bakanlığı aracılığıyla ülkemize tanıtılan, çok yönlü kırsal alan planlaması yöntemi İzmir, Manisa, Diyarbakır, Uşak, Urfa ve Malatya köylerinde uygulamaya konmuştur[539].

1970-1980 yılları arasında ise CHP ve MHP gibi partiler, Köy-Kent, Tarım Kentleri gibi kavramlarla ifade ettikleri köy kalkındırma yöntemlerini ortaya koymuşlardır. Bunlardan CHP 1978'de iktidara geldiğinde iki örnek köy-kenti yaşama geçirmiştir.

Dönem sonunda ise iktidar verdikçe, muhalefet daha çoğunu istedi. Köyler salma ve imece gelirleriyle yaşamaya devam ettiler, nüfusu çok ve birbirine yakın köyler belediye olma yolunu seçtiler.

E- 1981 ve Sonrası: 1982 Anayasası ve Sonrasında Yerel Yönetim Politikalarının Gelişimi

12 Eylül 1980 harekatından sonra, belediyelerin hizmeti aksatacak derecede politize oldukları ve yer yer anarşik olaylara karıştıkları gerekçesiyle, 25.9.1980 tarihinde MGK'nun kabul etmiş olduğu 2303 Sayılı 1580 Sayılı Belediye Yasasına Ek Yasa başlığını taşıyan yasa, ülkedeki belediye meclislerinin feshedilmesini hükme bağlarken, meclisin görevlerinin, atanmışlardan oluşan belediye encümenlerince yürütülmesi kararlaştırılmıştır[540]. Yani yerel yönetimlerin organlarında seçimle görev almış kimselerin görevlerine son verilerek, atamayla görevlendirmeler yapılmıştır.

12 Eylül gibi, otoriter yönetim dönemlerinde merkez- yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü yerel yönetimlerin aleyhine daralırken, demokratik ve siyasi katılıma yüksek değer verilen dönemlerde ise yerel yönetimler bu işbölümünün dar kalıplarını aşabilmektedir[541].

1980'li yıllarda,1580 Sayılı Yasada çizilen, görev-yetki çerçevesinde herhangi bir hukuksal değişiklik yapılmamıştır. Belediyelerin görevleri, hukuksal çerçevenin dışında, uygulamaya koyulan ulusal, ekonomik politikalarla yeniden tanımlanmıştır[542].

1981 yılından önce Türkiye'de yerel yönetimlerin önemli sorunları bulunduğu ve bunlara çözüm aranması gerektiği, üzerinde durulan, konuşup, tartışılan konuların başında gelmektedir. 1981 sonrasında, sadece belediyeler için önemli sayılabilecek bazı iyileştirmeler yapılmış olmasına rağmen, yerel yönetimler yine de ülke gündemindeki önemini korumuştur[543].

12.Eylül.1980 tarihinde başlayan ara dönem yerel yönetimlerimiz açısından çeşitli çalışmaların yapıldığı bir dönem oldu[544]. Örneğin, 1976 yılında başlayan belediyecilik araştırma projesi 1982'de tamamlanmıştır. Ancak yapılan çalışmalar parça parça olup, sadece Ulusu Hükümeti döneminde TODAİE'de oluşturulan gruplar, ilgililere yol gösterici nitelikte kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde çalışmışlardır ve örgütlenmeye ilişkin bir kaç yasa tasarısıda (yerel yönetim birimleriyle ilgili) hazırlanmıştır.

Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi hakkındaki raporda yer alan yasa tasarılarından ikisi 1981 yılında kabul edilmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu raporunda yer alan, büyükşehir yönetimi, idari vesayet gibi bazı öneriler 1982 Anayasasında ve kalkınma planlarında da yer almıştır[545]. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler 12 Eylül döneminde bir bütün olarak yönetimin yeniden düzenlenmesi projesi çerçevesinde ele alınmış değildir[546]. Bunun ötesinde esasa ve mevcut sisteme ilişkin köklü bir değişiklik yapılmamış, bazı iyileştirmelerle yetinilmiştir[547]. Bunun yanında 12.Eylül.1980'den sonra belediyelerle ilgili olarak çıkartılan çeşitli yasaların Cumhuriyet döneminde

---

[539]-KELEŞ, age, s.170
[540]-KELEŞ, age, s.211
[541]-İlhan TEKELİ, Yerel Yönetimlerin Kendi Sorunlarını Unutmayalım, Bilim Sanat Dergisi, No: 39, Ankara, 1984, s.4-5
[542]-Ziya ÇOKER, Belediye Giderleri ve Belediye Görevleri ile Harcamaların Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri, Kaya Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1990, s.191
[543]-NADAROĞLU, age, s.255
[544]-DPT, age, s.19
[545]-ATASOY, age, s.204
[546]-KELEŞ, age, s.396
[547]-NADAROĞLU, age, s.166

görülmemiş boyutlara ulaştığı iddia edilmektedir. 1982 Anayasası hazırlanırken yerel yönetimlerle ilgili madde, 1961 Anayasasından farklı olarak, vesayete ilişkin özellikler hem açıkça teyid edilmiş, hem de açıklığa kavuşturulmuştur. Bir başka deyişle,1982 Anayasasında, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi, açık, idari vesayet yoluyla denetim yönteminin sınırlarını da belirleyen bir biçimde yazılmıştır[548]. 1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümünün yargı yoluyla olacağının belirtilmesinin yanında, merkezi yönetimi temsil eden İçişleri Bakanına da belirli şartlar oluştuğunda, belediye başkanlarını görevden alma yetkisi idari vesayetin boyutlarını gösterme açısından bir başka örnektir. Ve böylece idari vesayet Anayasal güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasasının 127.maddesine göre, 1982'den sonra, askeri siyasi iktidarın, yerel özerkliği zedeleyen bu yetkiyi haklı yada haksız olarak kullandığı görülmüştür. Yine aynı şekilde, 1980'li yılların sonlarında siyasi iktidarı elinde tutan gücün, 1990 yılında bu maddeye dayanarak Çanakkale Belediye Başkanını görevden aldırması en yakın ve canlı bir örnektir.

1982 Anayasasının 127.maddesi yukarıdaki konuyla birlikte, belediye başkanlarının seçilme süresinin beş yıla çıkarılması ve birlik kurulması hakkında hükümler de yer almaktadır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak birlik kurabilmek için Bakanlar Kurulu iznini şart koşmuştur. 12.Eylül.1980 müdahalesinden sonra da bütün yerel girişimlerde olduğu gibi, yerel yönetim birlikleride askeri yönetimin tepkisiyle karşılaşmıştır[549]. 1980'de 478 olan birlik sayısı 1990'lı yılların başında 500-600 arasındadır[550]. Yani 1980'li yıllarda birlikler yeterince benimsenmemiştir. 1990'lı yıllar yerel hizmet birliklerinin yeniden canlılık kazandığı yıllardır[551]. Çünkü V. ve VI.VYKP'da belediyelerin ekonomik birlik kurmaları ilkesi kabul edilmiştir. 1990 sonrasında siyasi iktidarın, başkanları iktidar partisine mensup belediyelerle sıkı bir işbirliğine giderek, çeşitli mali imkanları birlikler aracılığıyla kendi belediyelerine aktarma girişiminde bulunduğu bilinmektedir.

Hükümet kuruluşunu izleyen Aralık 1983'te, bakanlıkların kuruluş ve görev yasaları KHK ile yenilenmiş, bu arada tüm bakanlıklar, hizmet alanlarında yerel yönetimlerle, koordinasyonu sağlamakla görevli tutmuştur.

12.Eylül.1980 sonrasındaki olağanüstü durum, 6.11.1983'te genel seçimlerin, 24.3.1984'de de yerel seçimlerin yapılmasıyla sona ermiş ve belediyeler 1580 Sayılı Yasa hükümleri çerçevesinde yeniden normal faaliyetlerine başlamışlardır[552].

6.11.1983 tarihinde yapılan genel seçimlerden sonra, 1983'de askeri yönetim dönemini izleyen siyasi iktidar,Türk kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarının başlatıldığı görülmektedir[553]. DPT'nin isteği üzerine TODAİE, 1991'de KAYA projesini başlatmıştır. 1991'de sonuçlanan çalışmalar aynı yıl yayınlanmıştır.

Belediye meclis üyeleri, 18.1.1984 Tarih ve 2972 Sayılı Yasayla konulan esaslara uygun olarak seçilirler. Belediye meclislerine seçilecek üye sayısının hesaplanmasında 2972 Sayılı Yasa yeni bir sistem getirmiş ve üye sayıları dondurulmuştur[554].

1983 yılında yapılan bir değişiklikle meclis üyeliğine seçilebilmenin önemli şartlarından birisi olan halen belediyeye bir iş yükleniminde bulunmamış ya da iş yükleniminde bulunmuş olanların ortağı, kefili olmamak ve bunlardan dolayı borçlanmış bulunmamak şartı kaldırılmıştır[555]. Bu 1990 sonrasında belediyelerde yaşanan yolsuzluk ve rüşvet olaylarına (İSKİ vb gibi) zemin hazırlamıştır.

1984 yılında yapılan düzenlemeyle, yerel yönetimler seçimlerinde, nispi temsil sistemi yanında, baraj sistemide getirilmiştir. Bu sistem yapılan yerel seçimlerde uygulanmıştır.

Ülkemizde belediye meclisinin her toplantı dönemi başında, meclisin gizli oyla iki başkanvekili seçeceği ve başkanvekilinin, başkanın hazır bulunmadığı toplantılarda meclise başkanlık edeceğine ilişkin hüküm, 3394 Sayılı Yasayla 1987'de değiştirilmiştir. Bu değişiklikte yer alan "görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine bir başkasının görevlendirilmesi konusu" Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Bu konu 335 Sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. 1988 yılında

---

[548]-NADAROĞLU, age, s.172
[549]-Metin KAZANCI, Yerel Yönetim Birlikleri, XII.İskan ve Şehircilik Konferansları (Tebliğ), SBF, Ankara, 1981, s.65-66
[550]-KELEŞ, age, s.355
[551]-KELEŞ, age, .s.357
[552]-NADAROĞLU, age, s.55
[553]-DPT, age, s.20
[554]-TORTOP, age, s.102-103
[555]-KELEŞ, age, s.204

çıkartılan 335 Sayılı KHK ile belediye başkanının görevine son verilmesini düzenleyen 1580 Sayılı Yasanın 91.ve 93.maddesinin 3.fıkrası da Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir[556]. Bunun üzerine konu 1993 yılında 3866 yasayla yeniden düzenlenmiştir.

Belediye başkanlığı seçimlerine katılabilme şartlarından birisi olan seçimlerden önce altı ay seçim bölgesinde oturma şartı 7.8.1988 Tarih ve 3469 Sayılı Yasayla, 26.3.1989 yerel seçimleri için, 27.12.1983 Tarih ve 3959 Sayılı Yasayla da 27.3.1994 yerel seçimleri için kaldırılmıştır[557].

1983 sonrasındaki sistemin, özelliklede idari vesayet yetkisinin, 1981 öncesindeki Fransız sisteminin etkisinden kurtulduğunu ve denetimin dozunun giderek hafifletildiğinin belirtilmesi gerekir[558]. Bu arada 1981 sonrasında Fransa'da, 1983 sonrasında da Türkiye'de tarihsel gelişme yönünden, merkezi yönetim karşısında evvelce güçsüz bırakılan yerel yönetimlerin, sistemli bir biçimde güçlendirildiği belirtilmelidir[559].

Diğer taraftan 13.12.1983 Tarih ve 178 Sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK'nin 207 Sayılı KHK ile değişik 20.maddesi gereğince, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, belediyelerin her türlü eylem ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir[560].

Belediyelerin her türlü eylem, işlem ve hesapları, 14.2.1985 Tarih ve 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Yasayla oluşturulan ve bakanlık onayıyla mülkiye müfettişleri gibi görev yapan mahalli idareler kontrolörleri tarafından denetlenmektedir. İçişleri Bakanlığı 30.1.1994 tarihinde yayımladığı genelgeyle bakanlığın kuruluş ve görevlerine ilişkin yasadan ve başka yasalardan kaynaklanan yerel yönetimlere ilişkin ve vize, denetim ve gözetim yetkilerinden bir bölümünü valiliklere devretmiştir[561]. Ayrıca 1994 yılı bütçe yasasının 46/b maddesinde, belediyelerle bunların kurdukları birlik ve müesseselere tahsis edilmiş bulunan memur kadrolarıyla, sürekli işçi kadrolarından 31.12.1993 tarihi itibarıyla boş olanlarla, bu tarihten sonra herhangi bir nedenle boşalacakların, açıktan atama amacıyla kullanılmaları için gerekli Bakanlık izni valilere devredilmiştir. Aynı şekilde, 1994 mali yılı bütçe yasasının 48/d maddesine göre il özel idareleri ve belediyelerle bunların kurdukları birlik ve müesseselerde 30 iş gününden fazla süreyle çalıştırılacak geçici iş pozisyonları her yıl İçişleri Bakanlığına ait vize yetkisi valilere bırakılmıştır[562]. Diğer yandan belediyelerin tarım ve sağlık müdürlerinin atanmaları yöntemi İçişleri Bakanlığınca 1984 ten itibaren değiştirlmiş ölçü tartı ve ayar işleriyle ilgili görevliler dışında kalanların atama yetkisi belediyelere bırakılmıştır. 3516 Sayılı Ölçüler ve Ayar Yasasına göre belediyelerin bu kadrolara kendilerince atama yapmasını İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı sağlayacaktır.

Belediye üzerinde vesayet yetkisine sahıp olan İçişleri Bakanlığı, 1995 yılında yayınladığı "Belediye Başkanlığı Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi" adlı eserle belediyelerin nasıl denetleneceğini, neler isteneceğini belirtmiştir[563].

1980 sonrasında devlet bazı hizmetleri yerel yönetimlerden alarak kendisi yürütmeye başlamıştır. Devletin bir belediye hizmetini üstlenme örneği olarak, 1982 yılından itibaren belediyelerin hem üretim, hemde dağıtım tesislerini TEK' e devretmesi gösterilebilir[564]. TEK, ayrıca 9.9.1982 Tarih ve 2705 Sayılı Yasayla belediyelerin elektirik hizmetlerine ilişkin tesis ve işletmelerini devralmaya ve işletmeye de yetkili kılınmıştır[565].

28.6.1995'de çıkarılan KHK ile belediyelerin gıda maddeleri üreten iş yerlerinin, teknik ve hijyenik şartlarının incelenmesi, denetiminin yapılması yada gıda maddesi üreten 1,2 ve 3.sınıf yerlere ruhsat verilmesi yetkisi Sağlık Bakanlığına geçmiştir.

1995 yılında Bakanlar Kurulu 22326 Sayılı kararıyla belediyelerin hal rüsum payını %3'ten %2'ye düşürmüştür. Bu belediyelerde ciddi bir gelir kaybına yol açmıştır.

---

[556]-ATASOY, age, s.132-133
[557]-KELEŞ, age, s.202
[558]-NADAROĞLU, age, s.26
[559]-NADAROĞLU, age, s.200
[560]-ATASOY, age, s.152
[561]-KELEŞ , age, s.329
[562]-YILDIRIM, agm, s.61
[563]-İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Belediye Başkanlığı Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:5, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1995
[564]-KELEŞ, age, s. 314
[565]-KELEŞ, age, s.200

Bu dönemde belediyelerin imarla ilgili görevlerinde önemli değişiklikler olmuştur.Belediye meclislerinin kent planlaması ve imarla ilgili kararlarının hemen hemen hepsi, 1985 yılında 3194 Sayılı imar Yasası çıkıncaya kadar İmar ve İskan Bakanlığının onayına bağlıydı[566]. 1985 yılında 6785 ve 1605 Sayılı İmar Yasaları yürürlükten kaldırılarak[567] kent planlarının yapımında(1985'e kadar %90 oranında İller Bankası veya ihale yoluyla yaptırılan) belediyelerin rolü artmıştır. Bu, çıkarılan yasalarla bazı yetkilerin merkezi yönetim organlarından alınıp, belediyelere verildiğini göstermektedir.

Cumhuriyeten bu döneme gelinceye kadar izlenen yerel yönetim politikalarında merkeziyetçi anlayışın ağırlığı hissedilir. Böylece 1984'ten sonra Cumhuriyet tarihinde ilk defa belediyeler maliyesine ilişkin yasalarda, hem de imar mevzuatında önemli bazı yetkiler merkezden alınıp, belediyelere aktarılmıştır. Örneğin, 1985 yılında çıkartılan 3194 Sayılı imar Yasasıyla, imar ve plan konularındaki bir çok yetki Bayındırlık ve İskan Bakanlığından alınıp,belediye meclislerine devredilmiştir. Ancak yinede idari vesayetin devam ettiğinide belirtmek gerekir. 3.5.1985 tarihinden ve 3194 Sayılı imar Yasasıyla belediyelere bırakılan şehircilik ve imarla ilgili görev ve yetkilerin devri, yerinden yönetim ilkesinin gereklerine son derece uygundur[568].

Bu dönemde belediye sınırlarının belirlenmesinde, nüfusu 80.000'den fazla olan yerlerin belediye meclisinin kararı, yönetim kurulunun uygun görmesi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla kesinlik kazandığı hükmü, 3612 Sayılı Yasayla 7.2.1990 tarihinde kesinleşmiştir[569].

Ülkemizde 1980 sonrası bu düzenlemeler yapılırken, Dünya'da yapılan bazı düzenlemeler de ülkemizi yakından ilgilendirmektedir. Örneğin, 1980'li yıllarda Avrupa Konseyinde başlayan çalışmalar, sonuçta Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını ortaya koymuştur.Ülkemizide ilgilendiren bu düzenleme, 21.11.1988 tarihinde çekinceli olarak imzalanmış ve 1991'de 3723 Sayılı Yasayla kimi maddelerine çekince konularak, onaylanmıştır[570].

Bu arada 25.9.1985'de Rio De Jenerio'da toplanan Dünya Kongresinin yayınladığı, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinde, yerel yönetimlerin genel olarak kapsamı, yapısı, denetimi ve korunmasına ilişkin 11 maddelik temel ilkelere yer verilmiştir[571].

Bu dönemde belediyelerin sayısal yönden gelişimine bakacak olursak;

1981 - 1587	1989 - 2032
1983 - 1678	1990 - 2053
1984 - 1704	1991 - 2100
1985 - 1719	1992 - 2270
1986 - 1802	1993 - 2545
1987 - 1911	1994 - 2715
1988 - 1984	

1995 yılı içerisinde belediye sayısı 3000'e yaklaşmıştır veya geçmiştir. 1981-1985 döneminde yeni belediyelerin kurulmadığını, hatta kimi küçük belediyelerin en yakınındaki büyük belediyelere bağlandığı için sayılarının azaldığı görülmektedir[572]. Örneğin,1980 Askeri müdahalesinden sonra sıkıyönetim komutanlıklarına verilen yetkiyle kaldırılan tüzel kişilikler nedeniyle, 1981 yılında görülen azalma, belediyelerin idari bir kararla birleştirilmesi uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca 1984'ten önce bir ilin merkez belediyesinin sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunduğu zaman, bu ilçelerin her birinde ayrı ayrı belediyeler değil, belediye şubeleri kurulurdu.

1980 sonrasında sanayi tarımın önüne geçmiş ve büyük kentler sanayileşmenin merkezleri olmuştur. Bu 1980 yılında toplam 44.736.957 olan nüfusun, 25.444.819'unun belediye sınırları içerisinde yaşamasına ve oranlarının %56.8 olmasına yol açmıştır. 1985'de toplam nüfus 51.420.757 belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus 31.785.369 ve oran %61.85'tir. Bu oran 1989'da %66.10'dur. 1993 yılında, 2545 belediye içerisinde 39.153.300 vatandaşımız yaşamaktadır. 1990 nüfus sayımında toplam nüfusumuzun 56.473.035 olduğu dikkate alınırsa nüfusumuzun %69.3' ünün

---

[566]-Bkz. KELEŞ, age, s.208-326
[567]-DPT, age, s.69
[568]-NADAROĞLU, age, s.202
[569]-KELEŞ, age, s.189
[570]-Bkz. Ali PITIRLI, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türk İdare Dergisi, S:383, 1989, s.59-72 - KELEŞ, age, s.46
[571]-TOPRAK, age, s.11
[572]-GÜLER, age, s.187

belediye sınırları içerisinde yaşadığı anlaşılır. Eğer nüfus sayımlarının beş yılda bir yapılması uygulaması devam etseydi, 1995 yılı nüfusumuzun 60 milyondan fazla ve kentli nüfusun oranında %70'ler düzeyinde olacağı söylenebilirdi. Bunda, 1990 sonrasında yaşanan ve önlenemeyen köyden kente göç etkili olmuştur. 1994 yılında belediye sınırları içerisinde yaşayanların sayısı 43.723.000'e oranında %70.72 yükseleceği VI.VYKP'da tahmin edilmektedir[573]. Belediye sınırları içerisinde yaşayan bu nüfusun halen 14.223.000 oran olarakta %38.94'ü büyük şehirlerde yaşamaktadır. Büyük kentlerdeki nüfusun, 1994 yılında 17.676.000'i bulacağı ve belediye nüfusuna oranının da %42.42'ye ulaşacağı tahmin edilmiştir.

1980 yılında %46.45 olan kentsel nüfus , 1989'da %50.77, 1994'de %56.75 olacak ve kırsal nüfusu geçecektir. Bu dönemde kentleşme hızı da 1980-1984 arası %5.14, 1985-1989 arası %4.58 oranında gerçekleşmiştir. 1995 yılında %60.9 olan kentsel nüfusun yıllık ortalama artış hızı %4.4'tür. 1990-1995 döneminde düşme eğiliminde olan kentleşme hızının, iç ve dış, ekonomik ve sosyal etkenlerle, 1995 - 2000 döneminde yeniden artacağı tahmin edilmektedir[574].

1980 sonrasında belediyelerin ekonomik alana girme ve belediyelerin ekonomik girişimleri konusunda önemli değişiklikler göze çarpar. Bunda Dünya'daki kamu kesimini küçültme ve özelleştirme düşüncesiyle, 1980 sonlarında kamu ekonomisi uygulanan doğu bloku ülkelerindeki gelişmeler, belediyelerin ekonomik girişimciliğini olumsuz yönde etkilemiştir. 4.12.1984 Tarih ve 3096 Sayılı Yasa, TEK dışındaki özel hukuk kurallarına bağlı sermaye ortaklığı statüsüne sahip, yerli ve yabancı ortaklıkların, elektirik üretimi, iletimi dağıtımı ve ticaretiyle ilgili olarak görevlendirmelerine imkan vermiştir[575].

1983 yılında 2824 Sayılı Yasayla küçük belediyelerin içme suyu tesislerini yapma görevi İller Bankasına verilmiştir. 1580 Sayılı Yasanın, hallerle ilgili 15.maddesinin 58. bendinde ,1984 yılında 3033 Sayılı Yasayla değişiklik yapılarak, gerçek yada özel hukuk tüzel kişilerinin hal açmalarına izin verilmiştir. Yerel düzeyde bir özelleştirme olan bu izne göre, gerçek veya tüzel kişilerin belediye sınırları içerisinde, yaş meyve ve sebzelerin toptan alım ve satımı için haller açmalarına izin verilmiştir.

1991 yılında çıkarılan 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Yasasısının bazı maddelerini değiştiren ve bu yasaya bazı maddeler eklenmesi hakkındaki 3741 Sayılı Yasa, 1580 Sayılı Yasada (yukarıdaki değişikliğe paralel) bazı değişiklikler yapmıştır[576]. Bu değişiklikle, belediyelerin beslenme yada temel gıda veya zorunlu ihtiyaç maddelerinin sağlanması ve bunların üzerinde fiyat denetimi yapma görevide ortadan kalkmıştır[577]. Bu görev ilgili meslek kuruluşlarına devredilmiştir.1980'ler sonunda belediyelerin ekonomi alana girmeleri düşüncesine sosyal demokratlar bile sahip çıkmaz olmuşlardır[578]. Kimi yerel hizmetlerin belediyeler yerine özel kesimdeki firmalar eliyle görülmesi günümüzde CHP'li belediyelerce de başvurulan bir yoldur. CHP, tarafından 1970'lerde geliştirilen toplumcu belediyecilik ilkesinin, 1980'lerin sonunda, özelleştirmeci bir belediyecilik anlayışına doğru geliştiği dikkat çekmektedir[579].

Dünyadaki ve Türkiye'deki siyasi gelişmeler ülkede sağı ve solu temsil eden partiler arasında belediyecilik ve kent yönetimi konularındaki görüş aykırılıklarının azalmasına, hatta özelleştirme yap-işlet-devret gibi liberalizme ait yöntemlere, ANAP gibi CHP'li kimi belediye başkanlarınında sahip çıktığı görülmüştür[580]. Aynı şekilde "belediyelerin kaynak yaratıcı ve üretici olmaları ilkeside" liberal belediyelerle birlikte, kimi CHP'li belediyelerce özelleştirme, yap-işlet-devret, şirketleşme, vakıflaştırma gibi yöntemlerle, geniş ölçüde bozulduğu, dikkate alınmadığı görülmektedir[581]. DYP-CHP koalisyon dönemi, bu uygulamanın devamı yönünde olmuştur.

1973'lerde yeni belediyecilik anlayışının bir ilkesi olan, "tekelci rantların oluşmasına meydan verilmemesi ilkesi" daha sonra CHP'de geniş ölçüde değişikliğe uğratılmış, kimi belediye başkanları 1990'larda kentsel planlama çalışmalarından ve yatırımlarından doğan rantları iyelik sahipleriyle paylaşmak suretiyle kaynak oluşturma yollarına başvurmuş ve bunu yeni bir buluş olarak yerel

---

[573]-DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994 , DPT Yayını, Ankara , 1994, s.188
[574]-DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000 , DPT Yayını, Ankara, 1995, s.149
[575]-KELEŞ, age, s.201
[576]-KELEŞ, age, s. 372-373
[577]-KELEŞ, age, s. 192
[578]-KELEŞ, age, s.363
[579]-Tarık ŞENGÜL, Belediyeler ve Özelleştirme, Bilim ve Sanat, No:93, Eylül - Kasım, Ankara, 1988, s.17-19
[580]-KELEŞ, age, s.369
[581]-KELEŞ, age, s.390

kamuoyuna sunmaya çalışmıştır[582]. Örneğin, CHP'li Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanı, kent rantları konusunda şunları söylemektedir. "27 Mart seçimlerinden önce bu kentin oturduğu alan 8000 hektardı. Şu anda, bu kentin oturduğu alan 13.000 hektardır. İlave 12.000 hektar imara açıldı. 40.000 T.L'lık arsanın değeri şu anda 1 Milyardır. O rantları ben değerlendirsem "[583],ifadesiyle kentsel rantı toprak sahipleriyle, belediye olarak paylaşmak istediğini belli etmiştir. Kentsel rantların vergilendirilmesi konusunda CHP programının ve CHP'nin de iktidar ortağı olduğu dönemde hazırlanan VII.VYKP'nının bakış açısı aynıdır.

1983 yılı sonlarında iktidara gelen ANAP'ın yerel yönetim felsefesinin, merkeziyetçiliği elden bırakmaksızın yerel yönetimleri güçlendirmek olduğu dikkati çekmektedir.

Belediyelere ve il özel idarelerine, devletin bütçe gelirlerinden ayrılan payların artırılması doğrultusundaki 1980 sonrası askeri yönetim politikasını, ANAP'ta sürdürmüştür[584]. ANAP döneminde kentlerin imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve değiştirilmesi konularında belediyelerin son sözü söyleyecek duruma getirilmeleri, belediyelerin uzun zamandan beri duydukları bir ihtiyacı karşılamıştır[585].

ANAP iktidarı, anakent yönetimlerini kurmuş ve yaygınlaştırmış, bunda yerel hizmetlerin daha etkin görülmesi ve halk katılımının özendirilmesi gibi nesnel etmenler kadar, anakentlerdeki oy gücünü kendi lehine kullanmak gibi bir siyasi bir amaçta gütmüştür[586].

Ülke içerisinde, 1980'de, 24 Ocak Kararlarıyla başlayan ekonomik politika değişiklikleri, 1983'ten sonra ANAP iktidarı döneminde de güçlenerek sürmüştür. Anakentler dahil, belediyelerin büyük bir çoğunluğunda seçimleri kazanan ANAP, yerel hizmetleri özelleştirmeyi, hizmetleri ortaklıklar yoluyla gördürmeyi, vakıflaştırmayı, iş çevrelerine belediyelerden bol kaynak aktarmayı,(örneğin, 1988'de ihale yöntemiyle belediyeler eliyle özel sektöre 1 Trilyonluk kaynak aktarılmıştır.) yeni bir belediyecilik anlayışının temel öğeleri yapmış ve örgütüne benimsetmiştir [587].

1980 sonrası özelleştirme eğilimleri doğrultusunda kamu kesimini küçültmek modeli belediyeler eliyle dört değişik şekilde uygulanmıştır. Bunlar,

-Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ve tüm belediye yatırımlarının ihale edilerek gerçekleştirilmesi,

-Kentsel olan ve olmayan topraklarda kamu mülkiyetinin çözülmesi ve toprağın bir özel mülkiyet konusuna dönüştürülmesi,

-Kamudan özele mülkiyet devrinin, vergilendirilmemeyle pekiştirilmesi,

-Belediye yatırımlarının kamu kredi kaynaklarından değil ,özel-ticari banka kaynaklarından desteklenmesi[588].

1980'lerin ikinci yarısında, ulaşım, temizlik, çöplerin toplanması ve yok edilmesi, vergi ve muhasebe kayıtlarının tutulması gibi hizmetlerde özelleştirme yoluna gidilmiştir[589] . Örnek vermek gerekirse, 1984-1989 ANAP'lı belediyeler döneminde Adana ve öteki kentlerin bir çoğunda çöp toplama ve yok etme hizmetlerinin görülmesinde özelleştirme yöntemine başvurulmuş ve hatta kimi vergilerin toplanması için bile özel ortaklıklardan yararlanma istekleri gündeme gelmiştir[590].

1984 yılında yapılan seçimlerle siyasi iktidarı ve yerel yönetimlerde de iktidarı ele alan ANAP, uyguladığı liberal politikalarla fiyat denetimlerinden vazgeçerek, fiyat belirlenmesi işini piyasaya bırakmıştır.

1980 sonrasında ve özellikle 1990'ların başında yerel yönetimlerle ilgili yeni arayışlar çerçevesinde; bilim adamları, politikacılar, araştırmacılar, kurum ve kişiler, bu alanda yapısal değişiklik önerileri geliştirmişlerdir[591]. Bunların içerisinde belkide en düzenli olanı, Toplu Konut İdaresi ile

---

[582]-KELEŞ, age, s.389

[583]-Celal DOĞAN, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Sorunları, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995 , s.108

[584]-KELEŞ, age, s.393

[585]-Ruşen KELEŞ, Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler, Bahri Savcıya Armağan, Mülkiyeliler Birliği, Ankara, 1981, s.290-300

[586]-KELEŞ, Yerinden Yönetim, age, s.393 - 394

[587]-KELEŞ, age, s.369

[588]-GÜLER, age, s.193-194

[589]-Ayrıntı bilgi için bkz. Tunay KÖKSAL, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları, DPT Yayını, Ankara, 1993

[590]-KELEŞ, age, s.370

[591]-Ziya ÇOKER, Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları, Türk İdare Dergisi, S: 381, Aralık 1988, s.69-99 - H.Semih ERYILDIZ, Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma, TÜSES Vakfı Yayını, İstanbul, 1989 - Süleyman AKDEMİR, Sosyal Denge, Bilimsel Araştırma Dizisi: 8, İstanbul, 1990, s.80-82 - Necdet UĞUR, Cumhuriyet Gazetesi, 27-28-29, Kasım, 1990 - SHP, Yönetimin Yeniden

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Örgütünün (IULA-EMME) işbirliği yaparak hazırladığı, yerel yönetimler konusunda bir dizi araştırma ve yayın çalışmasına dayalı olarak hazırlanan, yirmi adet kitaptır.

1980 sonrasında belediyelerin mali yapısında meydana gelen değişim sürecini burada inceleyelim;

1980 ihtilaliyle iş başına gelen askeri yönetim, belediye gelirlerinin artırılması gereği üzerinde durmuş, uzun zaman gerektiren yapısal, hukuksal değişikliklerden önce belediyelere yardım-borç kanalından, yapılan aktarmalar uygulamaya konmuştur. Yapılan hukuksal düzenlemeler sonrasında bile yardım-borç kalemi önemini korumuştur.Yardım-borç kalemiyle yapılan destekte, bu kalemin esnek yapısından yararlanıldığı için, kısa dönemli siyasi tercihlerde de aynı yöntem izlenmiştir.

Belediyelerin devlet vergilerinden yasalar gereğince almaları gereken paylarla, fiilen aldıkları arasında 1980 öncesinde daima belediyeler aleyhine, bir fark olmuştur. Bunun nedenleri arasında;

-belediye gelirlerinin önemli ölçüde artması,

-hem ekonominin büyümesi, hemde enflasyonun varlığı,

-vergi hasılatındaki artışın, belediye gelirlerinide yansıması,

-belediye sayılarının hızla artması,

-belediye çoğaldıkça, belediye payına düşen payın azalması,sayılabilir. Diğer yandan gelir yetersizliği içerisinde bulunan merkezi yönetim, bu yıllarda belediyelerin yasal olarak almaları gereken paylarda da rahatça kısıntı yapabilmiştir[592].

1981 yılındaki değişiklikten önce belediye gelirleri büyük ölçüde 5237 Sayılı Yasaya dayanmaktadır[593]. Ayrıca, merkezi yönetim vergi gelirlerinden aldıkları payda, 1981 yılına gelinceye kadar, ortalama olarak belediye gelirlerinin %25'ini oluşturmaktadır. Türkiye'de belediye gelirleri sistemi, 1981' den önce, zayıf randımanlı yani az gelir getiren çok çok sayıda yükümlülük esasına göre düzenlenmiştir.

Belediyeler maliyesine ilişkin 1980 sonrasındaki düzenlemelerde, harcamaların önce tespit edilip, sonra bu harcamaları karşılayacak gelirlerin tahsis edilmesi kuralına uyulmamıştır. Buna bağlı olarak, askeri yönetim demokrasinin yeniden işlerlik kazandığı dönemlerde, belediyelere sürekli mali kaynak sağlamak zorunda kalmıştır[594]. 12 Eylül harekatını izleyen günlerde MGK'nun ilk ele aldığı konulardan birisi, belediyelerin içinde bulundukları mali sorunlara bir çözüm aramak olmuştur.

1980 sonrası belediyeler genel vergi gelirlerinden beslenmişlerdir. 12.Eylül.1980 tarihinde işbaşına gelen askeri yönetim yıllardır çözümlenemeyen belediye maliyesi sorununa da el atmış ve önce 2380 Sayılı Belediye Gelirleri Yasasıyla, belediyeleri gelir sağlama açısından rahatlığa kavuşturmuştur.

2.2.1981 Tarih ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Yasanın yürürlüğe girmesiyle, önceden çeşitli vergi yasalarıyla alınan belediye payları kaldırılarak, genel bir düzenleme getirilmiştir[595]. Yeni yasa, yerel yönetimlerin devlet vergilerden eskiden almakta oldukları paylara ilişkin hükümler yanında, 7116 Sayılı İmar ve İskan Bakanlığı kuruluş ve görevlerine ilişkin yasanın 18. maddesinide yürürlükten kaldırmıştır.

1981 yılında kabul edilen 2380 Sayılı Yasayla belediye finansmanında köklü bir değişiklik yapılmış, bazı vergilerden değişik oranlarda ve tek tek pay verilmesi yerine, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belirli oranda global pay verilmesi yöntemi kabul edilmiştir. 2380 Sayılı Yasanın dikkati çeken ve gerçekci olduğunu göstermesi bakımından ilginç olan hükmü"verilecek payın tahakkuk yerine, tahsilat üzerinden verilmesi" ifadesinden anlaşılır[596].

1981 Tarih ve 2380 Sayılı Yasa, belediyelerin eskiden kimi devlet vergilerinden değişik oranlarda almakta oldukları payları kaldırmıştır. Bunun yerine, her yıl genel bütçenin vergi gelirleri toplamı üzerinden, belediyelere %5 il özel idarelerine %1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür.

Yapılanması ve Yerel Demokrasi, Temmuz, 1991, Ankara - TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması, (KAYA Projesi) TODAİE Yayını, Ankara, 1991 - TUSİAD, Yerel Yönetimler, TUSİAD Yayını, İstanbul 1992 - A.Savaş AKAT, Sosyal Demokrasi Gündemi, Armoni, İstanbul, 1992, s.65-67 - Zerrin TOPRAK, Yerel Yönetimler, İzmir, 1992 - Recep YAZICIOĞLU, Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi, Erzincan, 1992 - Recep YAZICIOĞLU, Bu Sistem Değişmeli, Alternatif Bir Yaklaşım, 2. Baskı, Birey Yayıncılık, İstanbul, Haziran , 1995-ESİAD, Türkiye'de il Yönetiminin Yeniden Yapılanması, ESİAD Yayını, İzmir, 1993-MÜSİAD, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, Sorunlar-Çözümler, Müsiad Araştırma Raporları, İzmir, Mart, 1994

[592] -NADAROĞLU, age, s.232-233

[593] -Bkz. ÖNCEL, age, s.141

[594] -NADAROĞLU, age, s. 201

[595] -ATASOY, age, s. 139

[596] -NADAROĞLU, age, s. 256

2380 Sayılı Yasaya Mali Tevzin Yasası diyenler[597] olduğu gibi, bu yasayı mali tevzin yasası olarak kabul etmeyenlerde vardır[598]. Belediye gelirleri yasasını mali tevzin yasası olarak kabul etmek doğru değildir. Çünkü bu yasayla, bir yerel yönetim birimi olan köyler yasanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu yasada güçsüz ve geri kalmış yörelerdeki belediyelerin korunmasına dair hükümler de yer almamaktadır. Ayrıca, gelir konusundaki tasarrufun tümü merkezi yönetime bırakılmaktadır. Bu merkezi yönetimin paylarda değişiklik yapmasına yol açmaktadır. Ayrıca bu yasa yerel yönetimlerin devletten alacaklarının ödenmesinde ortaya çıkabilecek aksaklıkları önlemek için payların ödenmesini yaptırımlara bağlamıştır.(Payları süresi içerisinde İller Bankasına yatırmayan saymanlardan, bu pay %10 fazlasıyla alınacağı gibi, İller Bankası da öngörülen süre içerisinde payları ilgili il ve belediyelere göndermediği taktirde, bu payları %10 fazlasıyla ödemek zorundadır.)

Belediyelerin idari yapısı gibi, malı yapısınında uzun yıllar devam eden yetersiz, dağınık ve ıslaha muhtaç durumu, 1981 Temmuzuna kadar sürmüştür. 1.7.1981 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 26.5.1981 Tarih ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası çıkarılmıştır. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası 33 yıl süreyle uygulanan 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Yasasını yürürlükten kaldırmıştır[599]. 2464 Sayılı Yasa belediyelerin öz gelirlerini düzenlemekle birlikte, yalnız belediye vergi ve harçlarını konu edinmiştir. Bu yasa, belediyelerin gelir sistemini günümüzün değişen şartlarına uydurma amacı güden bir niteliktedir. Bunun dışında eski yasa hükümlerinin bir çoğunun değiştirilerek korunduğu, köklü bir değişiklik getirmediği söylenebilir.

Yasanın yenilikleri şöyle özetlenebilir;

-Yeni yasayla çok sayıda verimsiz vergiler azaltıldı,

-Vergi kapsam ve oranları değiştirildi,

-Yasa, bazı vergilerin mücavir alanda yaşayan komşu alanlarda da uygulanmasını öngörüyordu,

-Yasayla eski yasada bulunmayan kimi önemli vergiler getirilmiştir,

-Yeni yasa, ilk kez belediyelere, nüfuslarına, toplumsal ve ekonomik gelişme durumlarına göre sınıflara ayrılma imkanı vemektedir.

-Yasa, vergi ve harç tarifelerinin belirlenmesinde bazı farklı kurallar koymuştur. Bazı vergi ve harçların oranları maktu iken, bazılarının tarifelerinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bazı vergi ve harçların oranının belirlenmesi belediye meclisine bırakılmıştır.

26.5.1981 tarihinde kabul edilen 2464 Sayılı Yasa bugüne kadar, 3004,3239 ve 3986 Sayılı Yasalarla değişikliğe uğramıştır. Bu yasayla belediyelerin bütün gelirlerinin düzenlemesi yerine, belediyelerin toplayacağı vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları düzenlenmiştir[600]. 9.5.1984 tarihinde çıkarılan 3004 Sayılı Yasayla 2380 Sayılı Yasada önemli değişiklikler yapılmıştır[601]. Yürürlüğe konulan 3004 Sayılı Yasa, 1981 tarihinde yürürlüğe giren yasanın bazı maddelerini değiştirmiş ve belediyelere verilecek paylarıda arttırmıştır[602]. Bu paylar %10.30 ve %2.30'a çıkarılmıştır. 4.12.1985 Tarih ve 3239 Sayılı Yasayla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın miktarı %9.25'e indirilmiştir. 1980'li yılların sonlarından bu yana genel bütçe yasalarına konulan hükümlerde bu oran %8.55'e kadar düşürülmüştür.Söz konusu oran 1994 yılında 3986 Sayılı Yasayla % 7.55'e düşürülmüştür[603]. 2464 Sayılı yasada yapılan değişikliklerle, bu yasada yer alan çeşitli vergi, resim ve harçların miktarında önemli oranda hemen hemen on kata yakın artış sağlanmıştır[604]. Örneğin, ölçü ve tartı aletleri harcında olduğu gibi.

3986 Sayılı Yasayla merkezi yönetime ek gelir sağlayan ekonomik denge vergisi, net aktif vergisi, ek motorlu taşıtlar vergisi ve akaryakıt tüketim vergisi hasılatının genel bütçeye gelir kaydedilen bölümünden belediyelere pay verilmeyeceği hükme bağlanarak elde edilen yüksek vergi gelirlerinden belediyeler yararlandırılmamıştır[605].

---

[597] -İsmet TAYŞİ, Mali Tevzin Yasasının Analitik İncelemesi, İller ve Belediyeler Dergisi, No: 427, Nisan, 1981

[598] -Bkz. KELEŞ, age, s.288

[599] -NADAROĞLU, age, s. 201

[600] -ATASOY, age, s.137 - NADAROĞLU, age, s.137

[601] -KELEŞ, age, s.289

[602] -NADAROĞLU, age, s.200

[603] -KELEŞ, age, s.289

[604] -DPT, age, s.43 - TORTOP, age, s.132

[605] - İsmail DESTAN, 27 Mart 1994-1995 Tarihleri Arasında Merkezi İdare Tarafından Belediyeler Üzerinde Yürütülen Uygulamalar, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı:19, Şubat-Mart, 1995, s.4

1989, 1990 ve 1991 yıllarında genel bütçe yasalarına konulan bir maddeyle belediyelere 2380 Sayılı Yasayla verilen payların dağıtımına ilişkin ilkelere, ilgili yıllar için uyulmayacağı, buna karşılık payların belediyelere dağıtılmasında ;

- Belediyelerin nüfuslarının,
- Kalkınmışlık derecelerinin,
- Mali kaynaklarının,
- Coğrafi konumlarının ,
- Turistik durumlarının[606] gözönünde bulundurularak, İçişleri , Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca birlikte belirlenecek, Başbakanlıkça uygun görülecek esaslara uyulması kararlaştırılmıştır[607]. Böyle bir uygulamanın, siyasi düşüncelerle ayırım yapma esnekliğine sahip olacağı ve siyasi iktidarın bunu rahatça kullanabileceği düşünülebilir.Türkiye'nin siyasi yapısının özellikleri içerisinde bu tür uygulama esnekliklerinden kimi beldeler halkının karlı kimilerinin ise zararlı çıkma ihtimali her zaman vardır[608].

1982 Anayasasında yer alan ve yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali imkan sağlanması ilkesi yönünde bazı çalışmalar yapılmıştır[609]. Buna bağlı olarak 1982'den itibaren belediyelerin ve il özel idarelerinin mali durumları ciddi bir araştırma ve değerlendirme yapılmaksızın, belkide kaynak israfına yol açacak ölçüde iyileştirilmiştir. 1983 seçimlerini kazanan siyasi iktidar bu konuda daha da ileri gitmiş ve hem devlet tarafından tahsil edilen vergilerden pay verilmesini öngören 2380 Sayılı Yasayı il özel idareleri ve belediyeler lehine tadil etmiş, hem de yerel yönetimleri mali yönden güçlendirmek üzere yerel vergilere el atmıştır. Önceleri merkezi yönetimce toplanan ve elde edilen gelir üzerinden belediyelere ve il özel idarelerine pay verilen Emlak Vergisi de belediyelere bırakılmıştır. Emlak Vergisi oranları belediyelerce belirlenmekte ve toplanan vergiden il özel idarelerine de pay ayrılmaktadır.

1980-1984 sonrasında yerel yönetimlerin gelirlerinde önemli artışlar olmuştur.Özellikle 1984 sonrasında yerel yönetimlerin 1980-1983 arasındaki merkezileşme eğilimlerinin tam tersine, merkezin üzerlerindeki vesayet yetkilerininde azaltılmasına çalışılmıştır[610].

1983 sonrasında yerel hizmetlerin yerinden karşılanması ve sorunların yerinde çözümlenmesinin kamuda kaynak tahsislerinde etkinliği arttıracağı düşüncesi, yerel yönetimlere özel önem verilmesini gerektirmiştir. Böylece karar alma sürecinde yerel yönetimlerin öneminin arttırılmasına ve güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Böylece yerel hizmetlerin yerinden karşılanması ve sorunların yerinde çözülmesine ağırlık verilerek kamu kaynaklarının tahsisinde etkinliğin arttırılmasına çalışılmıştır[611].

Bu dönemde bazı vergi ve harçlarla ilgili düzenlemelerin yapıldığı bilinmektedir. Bunlardan harcamalara katılma paylarının hesaplanmasına ilişkin esasları gösteren yönetmelik 1981 yılında yayınlanmıştır. 1981'de yapılan bir başka düzenlemeyle Elektrik ve Havagazı Resmi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi adını almıştır. Bina İnşaat Harcı, Belediye Gelirleri Yasasında 21.1.1981 tarihinde yapılan 2589 Sayılı değişiklikle yerel bir harç durumuna getirilmiş, merkezi yönetim gelirleri arasından çıkarılarak, belediyelerin gelir kaynaklarına eklenmiştir[612].

1.3.1982'de yürürlüğe konulan temizleme ve aydınlatma harcı 3239 Sayılı Yasayla yürürlükten kaldırılmıştır[613].

1980 - 1989 yılları arasında haberleşme vergisinin oranı %6'dır. Bu 21.1.1989 Tarih ve 3517 Sayılı Yasayla bu oran %1'e çekilmiştir.

Eğlence vergisinde 1991'de yapılan düzenlemelerle bazı kurum ve kuruluşlar istisna edilirken, eğlence vergisinin oranında da indirime gidilmiştir.

Meslek vergisi, 1981 yılında 2464 Sayılı Yasayla belediye gelirleri arasına girmiştir[614]. Bu vergi, 5 yıl uygulandıktan sonra 1987 Mayısında 3365 Sayılı Yasayla kaldırılmıştır[615]. Yapılan bu

---

[606]-TOPRAK, age, s.66-67
[607]-KELEŞ, age, s.289
[608]-KELEŞ, age, s.290
[609]-DPT, age, s.20
[610]-KELEŞ, age, s.269
[611]-DPT, 1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar, Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, DPT Yayını, Ankara, 1990, s.24-71
[612]-KELEŞ, age, s.303
[613]-NADAROĞLU, age, s.229

düzenlemeyle kaldırılan Meslek Vergisi belediyeler için önemli bir gelir kaynağının kaldırılması, yerel yönetimlerin finansman yapısı açısından olumsuz bir gelişmedir[616].

Bu dönemde belediyelerin borçlanmalarındaki değişimi inceliyelim. Çoğu zaman bütçede karşılığı olmamakla birlikte hazine, özellikle büyük belediyelerin acil ihtiyaçlarına cevap vermek üzere bu belediyelerin İller Bankasından, Devlet Yatırım Bankasından ve başka kuruluşlardan almak istedikleri borçları güvenceye bağlamaktadır[617]. Ankara Anakent Belediyesi kanalizasyon, terminal yapımı ve Dikmen Vadisi adı verilen projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Dünya Bankası'nın desteğiyle 1989-1990 yıllarında tahvil çıkarma girişiminde bulunmuştur[618]. Daha önce denenmemiş, hazine garantisi olmayan, beş yıl vadeli tahviller yurtdışına ihraç edilmiştir. 1990'da Frankfurt borsasına ihraç edilen 150 Milyon DM'lık , %10.25 faizli tahvillerin USD cinsinden değeri 95.4 Milyon USD'dır. 1991 ve 1992 yıllarında, Tokyo borsasına ihraç edilen 63.1 Milyar JPY'lik ortalama %7.63 faizli tahvillerin USD cinsinden değeri 496.3 milyon USD'dır. Ankara Büyükşehir Belediyesi bu borçlanmayla belediyeyi 591.7 milyon USD borca sokmuştur[619].

Belediyeler harita ve imar planı dışındaki diğer işleri için İller Bankasına yapılan ödemeler karşılığında borçlanırlar. Belediyeler bu borçlarını 15 yıllık bir süre içerisinde faizsiz olarak geri ödemek zorundadırlar. Ancak İller Bankası belediyelerin borçlanma durumlarını, tesis yatırımlarının büyüklüğünü ve önemini dikkate alarak bu süreyi 25 yıla kadar uzatmaya ve %50'lik oranı %100'e çıkarmaya yetkilidir [620].

İller Bankası tamamen belediyeler tarafından kurulmuş bir kurum olmasına rağmen, belediyelere %220-%270 oranında faizle para vermektedir. İller Bankasının belediyelere ticari kredi kullandırılmasına bulduğu gerekçe, belediyelerin kredi talebini kendi özkaynaklarından karşılayamamasıdır[621]. Belediyeler, aldıkları bu paraları kâr getirici alanlardan ziyade hizmete yönelik alanlarda harcadıklarından, geri ödemelerde zorluk çekmektedirler[622].

Borçlanma, 1980'li yılların ilk yarısı sona erdiğinde Türkiye yerel yönetim tarihine yeni bir unsur olarak girmiştir. Burada sözü edilen devlet kuruluşlarına değil, özel-ticari bankalara borçlanma yoludur. Belediyeler ilk kez bu dönemde ticari kredi kullanmaya zorlanmışlardır. Çünkü yatırımları için kullanılacak krediler, kamu kaynaklarından değil, özel-ticari banka kaynaklarından alınmıştır. Ticari bankalardan alınan kredilerin faiz ve diğer kredi maliyetine bakılırsa, belediyeler bankalara kredi açmış gibidir. Ticari krediler İller Bankası kanalıyla alınmış, karşılığında belediyelerin genel bütçe gelirlerinden alacakları paylar teminat gösterilmiştir[623].

Belediyelerin yıllardır İller Bankasından karşılanan kredi talepleri ülkemizde de 1985 yılından başlayarak özel mali kuruluşlardan karşılanmaya başlamıştır. Ulusal bankalardan alınan krediler kısa vadeli ve ticari faizle, uluslararası kuruluşlardan, Avrupa İskan Fonu aracılığıyla diğer kuruluşlardan alınan dış krediler orta ve uzun vadeli olarak alınmıştır[624].

1991 seçimlerinin ardından kurulan hükümet belediyelerin 1 Trilyona yaklaşan hazine borçlarını silmiş, bir bölümünüde tahkim etmiştir[625]. Buna rağmen yerel yönetimlerin tümünün 1994 sonunda 14.1 Trilyon olan açıklarının 1995 sonunda 11.7 Trilyon liraya çekilmeye çalışılacağı hükümetin ekonomideki hedeflerinden birisi olarak belirtilmektedir[626].

Bu arada belediye malları, devlet malları statüsünden 3986 Yasanın 16.maddesiyle, 6183 Sayılı Yasanın 70.maddesinin 1.bendinde yapılan değişikliklerle çıkarılmış ve 6183 Sayılı Yasaya göre haczedilebileceği hükmü getirilmiştir. 1580 Sayılı Yasanın 19.maddesinin aksine, belediyelerin 6183 Sayılı Yasaya tabi boçlarına haciz hükmü getirilmiştir[627].

---

[614]-ÖNCEL, age, s.90
[615]-NADAROĞLU, age, s.228
[616]-DPT, age, s.43
[617]-KELEŞ, age, s.314
[618]-KELEŞ, age, s.374
[619]-Nihat FALAY'ın Yerel Yönetimlerin Açıkları isimli bir tebliğden alınmıştır.
[620]-KELEŞ, age, s.291
[621]-GÜLER, age, s.209
[622]-DESTAN,agm, s.7
[623]-GÜLER, age, s.207
[624]-GÜLER, age, s.206-207
[625]-KELEŞ, age, s.315
[626]-HAK-BİM, 1995 Bütçesi, Ankara, Aralık, 1994
[627]-DESTAN, agm, s.5

27.3.1994 yerel seçimlerinden hemen sonra, 1.4.1994 tarihinden önce ödenmeyen borçlarının faizleri kaldırılarak borçlarını ödemeleri zorunlu hale getirilmiş borçlarını ödemeyenlerin 36 ay içerisinde İller Bankası paylarından zorunlu tahsili hükmü getirilmiş, ödenmeyen SSK borçlarının faiziyle birlikte paylara haciz konularak tahsil edileceği, hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla yeni seçilen, siyasi iktidardan farklı partiye mensup belediye başkanları, daha önce eski belediye yönetiminin borçlandığı ve 1991 yılından itibaren ilgili kamu, kurum ve kuruluşlarının kendi alacağını takip etmediği veya takip ettirilmediği belediyenin borçlarını, 36 ay içerisinde ödemek zorunda kalmıştır. Buna göre, Ankara Büyükşehir Belediyesinin İller Bankası payının, borçlarından dolayı 1999 yılı sonuna kadar dondurulması, gelir vergisinden ayrılan %5 payın 1/3'lik bölümünde de kesintiye gidilmektedir[628]. Ancak,bu hüküm, 1995 yılı Haziran ayı içerisinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve yerel yönetimlerin mali yönden kısmen rahatlaması sağlanmıştır.

Özellikle 1994 sonrasında işbaşına gelen belediye başkanları önceki dönemlerden kalan borçlarını ödeyebilmek için gayrimenkullerin sattıklarını işçi ve memur maaaşlarını ödeyemediklerini, bu arada belediyenin gelirlerine haciz konulduğunu sık sık gündeme getirmişlerdir. Ayrıca yapılan yardımlarda politik davranıldığı ifade edilmiştir. Göç olan belediye başkanları da yeniden nüfus sayımı yapılarak buna göre kaynak ayrılmasını savunmuşlardır.

Tüm ülkelerde belediyelere devlet yardım yapar. Kamu hizmeti kavramındaki gelişmeler belediye bütçelerine yansımıştır. Bu durumda belediyelerin bütçelerini dışardan güçlendirme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Devlet belediyelere ekonomik, toplumsal ve siyasi nedenlerden dolayı yardımda bulunur. İçişleri Bakanlığı bütçesinde belediyelere yardım ödeneği konulmaktadır. Bakanlık bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğinin dağıtım ilkeleri 1984'de yeniden düzenlenmiştir. Siyasi iktidar buna dayanarak 1984 yılında İstanbul Belediyesine yeni Galata Köprüsü için ve eski köprünün dubalarını değiştirmek için 750 Milyon T.L yardımda bulunmuştur. Ayrıca İSKİ'ye 2.3 Milyar T.L ayrılmıştır[629]. 1984 yılında Toplu Konut Yasasıyla kurulan ve genel bütçe dışında kalan kaynaklardan oluşacak toplu konut fonundan, toplu konut kuruluşlarına sağlanacak kredi ve yardımlar, daha çok büyük kentlerde kullanıldığından, bu kaynağın büyük belediyeler için bir yardım olduğu kabul edilebilir[630]. İçişleri Bakanlığı 1987'e kadar, emrindeki ortak trafik fonundan, belediyelerin trafikle ilgili görevlerini destekleyen yardımlarda da bulunmaktadır. Bu fondan yardım alabilecek belediyelerin başarma gücü ölçütleride, çıkarılan yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu fon uygulaması, Trafik Geliştirme Fonunun kurulmasıyla birlikte Emniyet Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır[631].

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %3'lük bölümü, Belediyeler Fonu adıyla İller Bankasına yatırılmakta, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrinde bulunan bu fondan, 1985'de çıkarılan belediyeler fonu yönetmeliği hükümlerine göre, tüm belediyeler nüfuslarına bakılmaksızın, İller Bankası'nın yıllık yatırım programlarında yer alan harita, imar planı, tüm alt ve üst yapı tesisleriyle bunlara ait projeler için, bu %3'lük fondan yararlanabilmektedir.

14.6.1986 tarihinden itibaren belediyeler fonunda toplanan fon gelirlerinden %10 oranında Sosyal Yardımlaşma Dayanışmayı Teşvik Fonuna pay ayrılmaya başlanmıştır. Ayrıca, 1988 yılında belediyeler fonuna, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılan paylardan, hazineye %30 oranında pay ayrılmaktadır[632]. 1993 yılından itibaren, Belediyeler Fonu, genel bütçe kapsamına alınarak, belediyeler fonu hizmetleri için, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesine ödenek konulmaya başlanmış ve 3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Yasası gereğince Belediyeler Fonuna aktarılan %1.20 payda bu ödenek kapsamına dahil edilmiştir[633]. Yatırımların karşılanmasında en önemli kaynak, belediyeler fonuyla beraber akaryakıt tüketim fonudur.(Yaklaşık %60'ı) Bu iki fon, devletin önceliğinde ve İller Bankasınca yürütülecek yatırımlar için ayrılmıştır. Bu kaynak, devletin belediyelere aktardığı şartlı bir yardımdır[634].

Mahalli İdareler Fonu, %9.25'lık paydan arta kalan %0.25'lik bölüm, il özel idarelerinden gelecek %0.30'luk bir bölümle birleştirilerek, %0.55 oranında paylık bir fon oluşturulmuştur. Mahalli İdareler Fonunun kullanım esasları Mahalli İdareler Fon yönetmeliğinde belirtilmiştir.Yerel yönetimler

---

[628]-DESTAN, agm, s.5
[629]-KELEŞ, age, s.309
[630]-KELEŞ, age, s.313
[631]-KELEŞ, age, s.312-313
[632]-ATASOY, age, s.142 - TOPRAK, age, s.152
[633]-İLLER BANKASI, Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara, 1994, s.32
[634]-DPT, age, s.49

bu fondan yararlanarak, küçük çaptaki bir takım hizmetlerini gerçekleştirme imkanı bulmuşlardır. Mahalli İdareler Fonunun, %0,15'lik bölümü Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca, %0,40'lık bölümü İçişleri Bakanlığınca kullanılır[635]. Buna göre %0,40'lık payın %80'inden, belediyeler yararlanır. Ancak bu belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu 50,000'in altında olan küçük belediyelerdir. Bu belediyelere yapılacak yardımın miktarı proje keşif tutarına göre 100 Milyon TL geçmeyecek ve yardım miktarıda bu tutarın %70'inden az olacaktır[636]. Fonun Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca kullanılacak %0,15'lik bölümünün kullanım biçimi; 1984 yılında, belediyeler imar uygulamalarına yardım yönetmeliği olarak adı değiştirilen, İmar ve İskan Bakanlığı bütçesinde yer alan belediyeler imar uygulamaları ödeneklerinin, düzenlenmesi, tahsis, harcama, mahsup ve denetim esaslarına ilişkin yönetmelikte gösterilmektedir. Belediyeler ve Mahalli İdareler Fonundan yapılacak harcamalar; kalkınma planında ve yıllık programlar da yer alan ilke, politika ve ve önlemlere uygunluklarını sağlamak yönünden, ancak DPT'nin onayı alındıktan sonra yürürlüğe konulabilecektir[637]. Uygulama, belediyelerin işlerini gerçekleştirmekte zaman kaybına yol açabileceği gibi, siyasi iktidar, onayı bir koz olarak kullanabilecektir. Bu sakıncayı giderebilmek için, 1994 yılında yapılan bir düzenlemeyle, fondan yapılacak yardımlar valiliklerin yetkisine bırakılmıştır.

Belediyeler, 1.7.1981'e kadar 4109 Sayılı Muhtaç Asker Ailelerine Yardım hakkındaki yasa hükümlerine göre bütçelerinin, %2'sini asker ailelerine yardıma ayırmak, İller Bankasına %5'lik ortaklık payı göndermek ve korunmaya muhtaç çocuklar birliklerine % 1 pay ayırmak zorundaydılar. 2464 Sayılı yasa bu konuya yeni bir düzenleme getirmiştir[638]. Ayrıca, 21.5.1986 Tarih ve 3289 Sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri hakkında yasanın 14.maddesine göre belediyeler bütçelerinden bir yıl önceki gelir toplamının %1'ini, beden terbiyesi ve spor faaliyetleri için ayırarak, mahallin İl Beden Terbiyesi ve Spor Müdürlüğü bütçesine aktarırlar.

1972'de başlayan, Emlak Vergisi uygulamasında, sağlanan hasılatın %45'i belediyelere, %35'i il özel idarelerine pay olarak, %20'side merkezi yönetime tarh ve tahsil giderleri karşılığı olarak bırakılması uygulaması 1986'a kadar sürmüştür. 11.12.1985 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 3239 Sayılı Yasayla, 1319 Sayılı Yasada değişiklikler yapılmış ve Emlak Vergisi belediyelere devredilmiştir. 1986 yılından itiraben Emlak Vergisi belediyeler tarafından tarh ve tahsil edilen bir belediye vergisi haline gelmiştir[639]. 1.1.1986 tarihinden itibaren bina vergisinin oranı, meskenlerde %0.4, işyerlerinde %0.5, arsalarda ise bu oran %0.6 olarak belirlenmiştir. 2380 Sayılı Yasadaki belediyeler lehine değişikliklerle, Emlak Vergisinin 1986'da belediyelere bırakılması, belediyelerin mali yapısını olumlu yönde etkilenmiştir. Emlak Vergisi; 1985 yılından bu yana bir yerel vergidir ve oranları 5 yılda bir belediyelerce belirlenen arazi ve arsa yanında, inşaat birim fiyatları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Maliye Bakanlığınca belirlenen, bina vergilerini kapsar. Belediyede toplanan takdir komisyonu,(belediye ve tapu sicil memurları, muhtarlar, ticaret odası temsilcilerinden oluşan) vergi oranlarını belirler. 1985 yılına gelinceye kadar bir merkezi yönetim vergisi olan Emlak Vergisi, 3239 Sayılı Yasayla belediye vergisi durumuna getirilmiştir. Bu değişikliğe göre, belediyeler topladıkları Emlak Vergisinin %15'ini il özel idareleri payı olarak ayırır ve ilgili il özel idarelerine verir. Ayrıca il özel idare payı ayrıldıktan sonra kalan bölümün %20'si büyükşehir belediyelerine bırakılır[640]. 3239 Sayılı Yasa, ödenecek Emlak Vergisi miktarında, belediye meclisinin kararı ve belediye başkanının önerisi üzerine, mahalleler, köyler veya cadde sokak gibi yada başka yönlerden farklı bölgeler itibarıyla gerekiyorsa, farklılaştırmalar yapıp, 1986 yılı için %40 dan, 1987 yılı için ise %20'den çok olmamak üzere Bakanlar Kurulunca indirim yapılmasına imkan vermiştir. İndirimin yapılıp, yapılmaması ve oranı konusunda belediyelere esneklik tanınmanın, uygulamada büyük adaletsizliklere yol açabileceği söylenebilir. Nitekim 1986'da bir çok belediye, Emlak Vergisinde indirim yapma yarışı içine girmişlerdir. Sonuçta hükümet duruma müdahale etmek zorunda kalmıştır[641]. Belediyeler Emlak Vergisinden istisna edilmiştir. 24.2.1984 Tarih ve 2982 Sayılı Yasayla, konut inşaatına veya kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlara tahsis edilen arazi ve arsalarla, bu arazi ve arsalar

---

[635] -KELEŞ, age, s. 290
[636] -KELEŞ, age, s.291
[637] -KELEŞ, age, s. 293
[638] -NADAROĞLU, age, s. 225
[639] -ATASOY, age, s.137 - TOPRAK, age, s. 67
[640] -KELEŞ, age, s. 300
[641] -KELEŞ, age, s. 301

üzerinde inşa edilen binalar, 1992 takvim yılı sonuna kadar Emlak Vergisinden muaf tutulmuştur[642]. 3365 Sayılı Yasayla, organize sanayi bölgeleriyle, küçük sanat sitelerindeki yapılar, yapımını izleyen 5 yıl için, bina vergisinden muaf tutulmuştur. Ek gayrimenkul vergisinin, 7.5.1994 gün ve 21927 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3986 Sayılı Yasayla, 1994 yılı Emlak Vergisi üzerinden bir defaya mahsus olmak üzere bina ve arsalardan alınacağı hükme bağlanmıştır. Bu vergiyle, belediyelere bir defaya mahsus olmak üzere bir ek gelir sağlanmıştır[643].

1.3.1981 tarihine kadar gider vergileri yasası hükümleri gereğince, Akaryakıt Tüketim Vergisi tahsilatının %8'i belediyelere bırakılmıştır[644]. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasasına göre, tamamen yerel kabul edilip, tümünün belediyelere dağıtılması esası getirilen bu vergi, 7.11.1984 tarihinde 3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Yasasıyla belediye gelirleri yasasından çıkartılıp[645], merkezi yönetimin gelir kaynakları arasına dahil edilirken, yeni kurulan Akaryakıt Tüketim Fonundan, belediyelere kaynak aktarımı ilkesi benimsenmiştir. 1986 yılından itibaren, Akaryakıt Tüketim Fonundan, Belediyeler Fonuna pay ayrılmaktadır. 11.10.1988 tarihli düzenlemeyle vergi oranı %31.5'e çıkartılmış, fon ise vergi hasılatının %18,9'una indirilmiştir[646]. 1990 yılında yapılan değişikliğe göre, vergi hasılatının %1,20'si belediyeler fonuna aktarılır, %1,20'si belediyelere dağıtılır, %0,10'luk bölümü ise Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü aracılığıyla, belediye sınırları dışında kalan, yerel birimlere hizmet sağlamakta kullanılır[647]. 3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Yasasıyla belediyelerce tahsil edilen verginin %1,20'si, gelir olarak verilmekte iken, bu oran 5.4.1994 tarihinde %0,40'a, 5.8.1994 tarihinde %0,08'e düşürülmüştür.Ayrıca 3986 Sayılı Yasayla Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından, genel bütçeye gelir kaydedilen bölümünden, belediyelere pay verilmeyeceği hükme bağlanmıştır[648].

1993'de çıkarılan 3914 Sayılı Yasayla, belediyelere, içme suyu tüketim bedelini geçmemek üzere, atıksuyla ilgili çevre temizlik bedeli alma imkanı sağlanmıştır[649]. Çevre Temizlik Vergisiyle elde edilen bu kaynağın hepsinin, temizlik işlerine(çöp toplama işleri gibi) gitmediği,bir bölümünün belediyede kaynak olarak kullanıldığı görülmüştür.

1990'lı yıllara gelindiğinde belediyelerin ekonomik yapıları şu şekilde düzenlenmelidir;

-Kentsel altyapı yatırımları için belediyeler mutlaka mali sermayeyle ilişki kurmalı ve uzun vadeli kredi almalıdır.

-İhale usulü yaygınlaştırılarak, yatırımlarda yetersiz kalan belediyelerin işleri kolaylaştırılmalıdır.

-Yerel vergi oranlarını belirleme yetkisi, tümüyle yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

-Yerel yönetimler kaynak bakımından zenginleştirilmeli, yetki bakımından da güçlendirilmelidir.

1980 sonrasında belediyelerin mali yapısını ilgilendiren harcamaları inceleyelim.

Kalkınma planlarında, hükümet ve siyasi partilerin programlarında, yerel yönetimlerin durumlarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi fikri yer almasına rağmen, uygulamada durum pek öyle olmamış, gelişip, iyileşmek bir yana, özellikle 1946'lardan sonra, yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki payı giderek düşmüştür[650].

1980'li yıllara gelinceye kadar, yerel harcamalar ağırlıklı olarak il özel idareleri ve İller Bankasınca gerçekleştirilmişken, 1980 sonrasında belediyeler; il özel idareleri ve İller Bankasını da geride bırakan bir harcama gücüne sahip olmuşlardır[651]. Yatırımların yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımında, il özel idareleri ve köye göre,yoğunlaşma belediyelerdedir[652].

1980'li yıllarda ortaya çıkan yeni sistemde, kamu harcamalarının yalnızca görünüşte değil, gerçekten yerelleştiği söylenebilir[653].

---

[642]-Bkz. 1.3.1984 Tarih ve 18328 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.
[643]-DESTAN, agm, s.4
[644]-NADAROĞLU, age, s.228
[645]-ATASOY, age, s.137
[646]-DPT, age, s.43-44
[647]-NADAROĞLU, age, s.229
[648]-DESTAN, agm, s.5
[649]-İLLER BANKASI, age, s.107
[650]-DPT, age, s.22
[651]-GÜLER, age, s.204
[652]-GÜLER, age, s.205
[653]-GÜLER, age, s.204

Ülkemizde 1980'li yıllar, sabit sermaye yatırımlarında devlet payının gerilediği, buna karşılık özel kesim payının %40'dan, %50'nin üzerine çıkarak genişlediği bir dönemdir[654].

1980 sonrasında belediye harcamalarının,%60'dan fazlasının cari harcamalara, %20 düzeyinde yatırım harcamalarına ve geriye kalan bölümüde transfer harcamalarına aktarılmıştır. Belediyelerin tüm genel sağlık hizmetleri için yaptığı harcamaların toplam giderler içindeki payı %37, ilgili fonlara ayrılan belediye katkıları dahil sosyal yardım harcamalarının %1.7, eğitim, sanat ve spor harcamalarının ise %0.06'lık bir paya sahip olduğu görülmektedir[655]. Bu belediyelerin sağlık ve sosyal yardım hizmetlerine yeterince kaynak aktarmadığını gösteririr.

Bu arada 1994 ve 1995 mali yılı bütçe yasalarına istinaden, Sayıştay Genel Kurulunun aldığı kararla, 1994 yılı için 1 Milyar T.L, 1995 yılı için 3 Milyar TL, üzerindeki harcamalara ilişkin yapacakları sözleşmelerle, her türlü anlaşmalar, Sayıştay vizesine tabi tutulmuştur. Sayıştay denetimine tabi olan belediyelerin, önceden izin anlamına gelecek bu vize işlemiyle yatırımlarının 1-2 ay gecikeceği[656] dolayısıyla vesayeti artıracağı söylenebilir.

1980'li yıllarda İller Bankasının yeri ve rolü, köklü bir değişikliğe uğramış ve son on yıl içerisinde, İller Bankasının yatırımcılık boyutu doğrudan doğruya orta ve küçük ölçekli sanayi sermayesiyle ilişkili hale gelmiştir. Bankacılık boyutu ise belediyelerle mali sermayeyi buluşturmaktan ibaret bir mali aracılık konumuna indirgenme eğilimine girmiş,1981 yılında, İller Bankası, kimi devlet vergilerinden toplanan belirli oranlardaki paranın, yasalarda öngörülen ölçütler içerisinde belediyelere dağıtılmasına aracılık eder hale getirilmiştir. Kurum, 2380 Sayılı Yasa ve onda değişiklik yapan 3004 ve 3239 Sayılı Yasalarla, devlet vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan payların %60'ını, belediyelere ve bir bölümünüde illere, nüfuslarına göre dağıtmakla görevlidir[657]. İller Bankası 1980 sonrasında, enerji, içme suyu ve kanalizasyon, v.b gibi yatırımlara ağırlık vermiştir. Örneğin,İller Bankası, 1993 yılında 3.5 Trilyon TL'lık bir yatırım gerçekleştirmiştir. Bu yatırımların, 860 adedi içme suyuyla ilgili 1.7 Trilyonluk bir yatırım ve oranı %50'dir. 177 tanesi kanalizasyon buna ayrılan para 1.3 Trilyon oranı %38.5, geriye kalanıda yapı ve harita işleri, imar planı ve Çukurova kentsel gelişme projesine ait bulunmaktadır. 1983-1992 döneminde yıllık ortalama 2.2 Trilyon TL'lık düzeyinde bir yatırım gerçekleştirilmiştir[658]. Bu dönemde sermayesi, 1981'de 20 Milyara, 1988'de 300 Milyara, 1990'da 600 Milyara , 1992'de 1.2 Trilyona ve 1995'de 3.6 Trilyona çıkarılmıştır.

1994 sonrasında yerel yönetimleri ilgilendiren diğer düzenlemeleri de şöyle özetleyebiliriz.

1994 yılında yayınlanan 3984 Sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa" ile belediyelerin radyo ve televizyon kurmaları engellenirken, daha önceden belediyelerin kurduğu yüzlerce radyo ve televizyon istasyonları atıl hale gelmiştir. Belediyelerin faaliyetlerini halka anlatmasında kullanılan bu araçların susturulmasının Demokrasiyle bağdaşır bir yanı yoktur[659].

1994 yılında çıkarılan 4046 Sayılı Yasayla belediyelerin şirket kurmaları, sermaye artırımına gitmeleri Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulmuştur. Bu Anayasanın 127. maddesiyle çelişmektedir[660]. Siyasi iktidarın, 1994 yerel seçimlerden önce, yerel yönetimlerin hizmet yapabilmeleri için yan kuruluşlar olarak, şirket kurmaları özendirilirken, seçim sonrasında, engellemeye çalışması düşündürücüdür.

Belediyelerin 5 Nisan tasarruf önlemlerine hangi hallerde uyacakları Başbakanlığın 26.8.1994 gün ve 1994/35 Sayılı, İçişleri Bakanlığı'nın 1.9.1994 gün ve 767 Sayılı genelgelerine bağlıdır. Buna göre belediyeler, her türlü döşeme ve demirbaş alımlarında gayrimenkul kiralanması konularında Başbakanlıktan izin almak zorunda bırakılmıştır [661].

27 Mart 1994 tarihinden sonra Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığınca bir çok genelge çıkarılarak personel istihdamı konusunda yeni düzenlemelere gidilmiştir. 1994-1995 yıllarında Başbakanlıkça yayınlanan 3 genelgeyle, İçişleri Bakanlığının aynı yıllarda yayınlandığı 7 genelgeyle, belediyelerin açıktan ve naklen memur almaları durdurulmuştur. Ancak, çok acil ve zorunlu durumlarda Başbakan'dan izin almak şartıyla, memur istihdam edilebilecektir. Aynı yıl, Başbakanlık ve İçişleri

---

[654]-GÜLER, age, s.203
[655]-ÇOKER, age, s.191
[656]-DESTAN, agm, s.5
[657]-KELEŞ, age, s.341
[658]-İLLER BANKASI, age, s.25
[659]-DESTAN, agm, s.4
[660]-DESTAN, agm, s.6
[661]-DESTAN, agm, s.7

Bakanlığı yayınladığı genelgelerle, işçi istihdamı konusunda, bir önceki yıl içerisinde çalıştırılan geçici işçi sayısından fazla, geçici işçi çalıştırılamayacak, sürekli işçi kadrolarına da, Başbakan'dan izin olmadan daimi işçi alınamayacaktır. Başbakanlığın 1995/4 Sayılı genelgesi uyarınca belediyelerin sözleşmeli personel istihdamı, ikinci bir talimata kadar durdurularak çok acil ve zorunlu hallerde Başbakan'ın iznivle belediyeler sözleşmeli personel istihdam edebilecektir[662]

1995 Mali Yılı Bütçe Yasasının 47/e maddesi gereğince belediye başkanlarının maaşları, mülki amir maaşlarını geçemeyecektir. Belediye başkanlarının maaşlarının alt ve üst sınırlarını İçişleri Bakanlığı belirleyecek, belediye meclis üyeleride bu sınırlar arasında kalmak şartıyla başkanlarının maaşına karar verecektir. İçişleri Bakanlığı 1995 yılı başında, alt ve üst sınırları 18-30 Milyon arasında belirlemiştir. Daha sonra gelen tepkiler üzerine, genelgeyle düzenlenen bu durum değiştirilerek(genelge iptal edilerek) Mart ayı başından geçerli olmak üzere alt ve üst sınırlar 20-90 Milyon arasına çıkarılmıştır. Bu düzenlemede, siyasi iktidarın, 27 Mart seçimlerinde bir çok yerde belediye başkanlıklarını kaybetmesi veya muhalefete mensup partilerin belediye başkan adaylarının seçimi kazanmalarının etkili olduğu iddia edilmiştir. Bilindiği gibi, 1982 Anayasasının 161.maddesinde "bütçe yasalarına devlet bütçesiyle ilgili olmayan hüküm konulamaz" ifadesi yer almasına rağmen, bütçe yasasıyla özel bütçeli belediyeleri ilgilendiren mali düzenlemelerin yapılması bu iddiayı güçlendirmektedir[663].

1995 yılı yaz aylarında sıyası iktidarın İstanbul'u üçe bölme ve İstanbul'a el koydum tavrı tartışmalara neden olmuştur. Olayın yerel yönetimleri devre dışı bırakma eğilimi gibi anti-demekrotik bir uygulama olduğu belirtilmiştir. Halk iradesiyle işbaşına getirilen bir belediyenin yetkilerinin elinden alınması(yetkilerine el konulması) onu seçen halka saygısızlık ve güvensizliğin bir göstergesidir. Halkın verdiği bir yetkinin siyasi iktidarca alınması, hiç bir demokratik sistemde mevcut değildir. İstanbul'a el koyuyorum tavrı hukukun siyasileşmesi şeklinde tepkilere ve yorumlara da neden olmuştur.

Burada yerel yönetimlerin bütçeleme işlemlerinde yaşanan gelişmeleri inceleyelim.

1980 sonrasında bütçe ve takvim yılı birleştirildi. Böylece devlet ve yerel yönetim bütçelerinin 1 Ocak'ta yürürlüğe girmesi sağlanmıştır[664].

Belediye bütçelerinin hazırlanmasında, belediye bütçe ve muhasebe usülü tüzüğüyle, buna dayanılarak çıkarılmış bulunan iki yönetmeliğe uyulur. Bu yönetmelikler 1993 yılı içerisinde değiştirilmiş ve yeniden hazırlanmıştır[665].

1981'den günümüze büyükşehir belediyelerinin geçirdiği değişimi inceleyelim.

12.Eylül.1980 sonrasında metropoliten alanlardaki sorunların tek kademeli düzenlemeyle sona ereceği düşüncesiyle, büyük kentlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin, kamu tüzel kişiliklerine son verilerek, birbirine katılmaları veya birleştirilmeleri[666], 11.12.1980 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 34 nolu kararla sağlanmıştır. Bu dönemde büyük kentlerle ilgili yapılanları şöyle özetlemek mümkündür;

-Anakentlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri kaldırıldı,

-Küçük yerel yönetimler, yakınında bulunan büyükşehir belediyeleriyle birleştirildi. Uygulama, küçük belediyelerin büyük belediyelere bağlanması şeklinde olmuştur. Bunun yasal dayanağı, 4.12.1981 Tarih ve 2561 Sayılı Yasa olup, 8.12.1981 Tarih ve 17538 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır[667].Bu karar, büyükşehir yönetim uygulamasına geçişte önemli bir adım olarak değerlendirilir.

İstanbul Belediyesi 1981 yılından bu yana, adıgeçen yasa uyarınca, tüzel kişiliklerini yitirerek Belediye Şube Müdürlüğüne dönüştürülen eski küçük çevre belediyelerinin, işlerinin yürütülmesine, belediyeyle olan ilişkilerinin düzenlenmesiyle ilgili bir yönetmelik yayınlanmıştır. Bu düzenlenmenin, İstanbul Belediyesi'nin ancak iç yönetim sorunlarını çözmeye yeterli olduğu, anakent ölçeğindeki görev, yetki, mali kaynak eşgüdümü gibi yönetimsel sorunlara cevap vermekten uzak bulunduğu belirtilmelidir[668].

---

[662]-DESTAN, agm, s.7

[663]- DESTAN, agm, s.6

[664]-TORTOP, age, s.104

[665]-KELEŞ, age, s.320

[666]-Osman MERİÇ, Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyükkent Belediyelerine Bağlanması Konusunda Amaca Aykırı Uygulama, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı:429-430, Temmuz-Ağustos 1981, s.521

[667]-DPT, age, s.101 - KELEŞ, age, s.190-TORTOP, age, s.174 - NADAROĞLU, age, s.199

[668] -KELEŞ, age, s.253

Ancak, büyük kentlerde farklı bir yönetim modelinin gerçekleştirilebilmesi için, 1982 Anayasasının çıkması ve 3030 Sayılı Yasayı beklemek gerekmiştir. 1982 Anayasasının 127.maddesinde yer alan hüküm, son 25 yıl içerisinde anakentlerde özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan ihtiyaca bir cevaptır[669] ve özel yönetim biçimleri getirebileceği hükme bağlanmıştır[670]. Bu, 1982 Anayasasının eski Anayasalardan farklı olarak getirdiği bir hükümdür[671]. Buna dayanılarak Bölge Valiliği Hakkında K.H.K. çıkarılmıştır. Bu kararname 3036 Sayılı yasayla kaldırılmıştır.

1980-1983 yılları arası, ülkenin siyasi yaşamında, bir askeri müdahalenin hemen ardından, anakentlerde köktenci bir takım değişikliklerin yaşandığı bir dönemdir[672]. Büyükşehir belediyelerini ilgilendiren bir çok karar 1983 sonrasında gerçekleştirilmiştir. Özellikle 1984'ün ilk aylarından itibaren çıkartılan bazı yasalarla, Türkiye'de normal belediye sisteminin yanında, bir de büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri sisteminin yer alması öngörülmüştür[673].

1983'te göreve gelen siyasi iktidar; 1982 Anayasasının 127.maddesine dayanarak, büyük kent merkezlerinde, büyükşehir belediyelerini oluşturan, 18.1.1984 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan, 2972 Sayılı Yasanın geçici 5.maddesiyle, büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerinin planlı programlı etkin ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlenmek amacıyla oy verme gününden önce,(yerel seçimlerinden üç gün önce) 2680 Sayılı yetki Yasasına göre KHK ile düzenlenmesini öngörmektedir. 25.3.1984 günü yerel yönetim seçimlerinin yapılmasını öngören 2972 Sayılı Yasa yalnız seçimle ilgili konuları kapsamamakta, bu yönetimlerin temel yasalarında da değişiklikler yaparak, yeni düzenlemeler getirmektedir[674]. Böylece büyükşehir merkezlerindeki ilçelerde de, belediye başkanı ve meclisi seçilmesi kabul edilmiştir[675]. Oysa,1984'ten önce bir ilin merkez belediyesinin sınırları içerisinde, birden fazla ilçe varsa, bu ilçelerde ayrı ayrı ilçe belediyeleri değil, belediye şubeleri kurulurdu[676]. Bunu, İstanbul, İzmir ve Ankara gibi kentlerde görmekte mümkündür. 1984'te yürürlüğe giren 3030 Sayılı Yasayla, merkez belediyesi sınırları içerisindeki birden fazla ilçenin bulunduğu illerde, büyükşehir belediyesi kurulması esası kabul edildiğinden, buradaki ilçelerde, belediye şubelerinin yerini 1984'ten bu yana ilçe belediyeleri almıştır[677]. 1984'ten bu yana izlenen büyükşehir ve ilçe belediyeleri uygulamalarının büyükşehir bütünlüğünü olumlu yönde etkilediğini söylemek güçtür[678]. Özellikle büyükşehir belediyesiyle farklı partilere mensup ilçe belediye başkanlarının çatıştıklarını görmek mümkündür. Bu arada ilçe belediyeleriyle, büyükşehir belediyeleri arasında, yetki anlaşmazlıkları ortaya çıkmaktadır. 1995 yılında Diyarbakır'da yaşanan böyle bir olay sonucu vali, bir genelge yayınlayarak bazı yetkileri valiliğe aktarmıştır. Bunu yerel özerklik açısından değerlendirdiğimizde, belediyelerde, 1995 yılında da ciddi boyutlarda idari vesayetin uygulandığı söylenebilir.

25.3.1984 günü yapılan yerel yönetim seçimleriyle, üç büyük kentimizde, büyükşehir belediyesi oluşmuştur.

Türkiye'de 1981 yılında sıkıyönetim komutanlarının emriyle başlatılan ve 23.3.1984 Tarih ve 195 Sayılı KHK ve 27.6.1984 Tarih ve 3030 Sayılı Yasanın yürürlüğe girmesine kadar olan 1981-1984 dönemi, kaynaşmış tek kademeli yönetim sistemi olarak değerlendirilebilir[679]. 3030 Sayılı Yasayla büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve görevleri hukukileştirilmiş, belediye gelirlerinde bu yönetimler lehinde değişiklikler yapılmış, imar mevzuatında yetkiler belediyelere devredilmiş, çeşitli fonlarla belediyeler takviye edilmiş, özellikle bu kuruluşların icraatlarına sahip çıkılıp, destek olarak, yerel yönetimlerin geliştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır[680]. Koordine edilmesi yasalarla hükme bağlanan altyapı hizmet ve yatırımlarıyla, ulaşım ve toplu taşıma hizmet ve faaliyetlerinin amaca uygun, etkili ve verimli sonuca ulaştırılmasını sağlamak üzere düzenlenen, büyükşehir belediyelerinin koordinasyon merkezleri ve fon yönetmeliği 28.4.1985'de yürürlüğe girmiştir.

---

[669]-KELEŞ, age, s.254 - NADAROĞLU, age, s.171
[670]-ATASOY, age, s.156
[671]-DPT, age, s.102
[672]-KELEŞ, age, s.251
[673]-NADAROĞLU, age, s.200
[674]-TORTOP, age, s.178-179
[675]-TORTOP, age, s.99
[676]-NADAROĞLU, age, s.203-211
[677]-NADAROĞLU, age, s.211
[678]-DPT, age, s.61
[679]-TOPRAK, age, s.89
[680]-DPT, age, s.21

10.6.1987 Tarih ve 3378 Sayılı doğalgazın kullanımına ilişkin yasayla Bakanlar Kuruluna belediye yasasında ve başka yasalarda KHK ile değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. Buna dayanılarak çıkarılan 350 Sayılı 18.11.1988 tarihli KHK ile anakentlerde doğalgaz dağıtım ve satışı belediyeler, belediye kuruluşları, BOTAŞ ve gerçek ve tüzel kişilerden oluşan sermaye ortaklarına bırakılabilmektedir[681].

1989 yılında büyükşehir belediyelerinin nüfusu 14.000.000 dolaylarında olup, toplam nüfusun yaklaşık %25'ine yakın bölümü, bu belediye alanlarında yaşamaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir belediye nüfusunun, toplam belediyeli nüfustaki payı, %38 dolaylarında olup, bu oranın 1994'te %40'a çıkması, VI.VYKP'nın hedeflerindendir.

1996 yılında 15 büyükşehir belediyesi mevcuttur. Bunlardan, önce kurulan ilk 7'sinde, ilçe belediyeleri, son 8'inde ise alt kademe belediyeleri oluşturulmuştur. Bu durumda 15 büyükşehir belediyesinin önce kurulanlarında, 3030 Sayılı Yasaya tabi ilçe belediyeleri, sonradan kurulanlarda ise, ilçe belediyesi yerine, alt kademe belediyeler mevcuttur. Siyasi iktidar, bu uygulamasıyla, ilçe olmanın maliyetinden kurtulurken, büyükşehir belediyesi kurmakla da siyasi yönden istediğini elde etmeyi amaçlamaktadır.

1981'de 2560 Sayılı Yasayla kurulmuş bulunan İSKİ, özel amaçlı kurumların birisi ve ilk örneğidir. İstanbul'un su ve kanalizasyon sorunlarının çözümü için kurulmuştur.Ve bu dönemin kayda değer bir düzenlemesi olarak görülebilir. İSKİ, 1984'de İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanarak, Dünya Bankasından, 88.1 Milyon Dolar kredi almıştır[682].

1982 Anayasasının 127.maddesinin ilk ve son fıkraları, yerel yönetimlerin birlik kurabilmesini Bakanlar Kurulu izni, ön şartına bağlamaktadır. 1984 yılında kabul olunan 3030 Sayılı Yasa kamu hizmetlerinin görülebilmesi için Bakanlar Kurulunun izniyle birlik kurulabilmesi esasını getirmiştir. Bu izin şartı aslında bir idari vesayet uygulamasıdır[683]. İlgili dönemde yapılan, büyükşehir belediyesinin gelirlerini düzenleyen çalışmaları da şöylece özetlemek mümkündür;

-2.2.1981 Tarih ve 2380 Sayılı yasayla ek ve tadillerine göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden, ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlar dahilinde ayrılarak İller Bankasına gönderilecek pay,(Bu pay 1984-1985'de %30, 1986'dan bu yana %35 olarak uygulanmaktadır.)

-26.5.1981 Tarih ve 2464 Sayılı Yasaya göre tahsil olunacak Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisiyle Temizleme ve Aydınlatma Harcının %50'si,

-2464 Sayılı Yasaya göre yol, su, kanalizasyon harcamalarına katılım payları,

-Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak pay,(Bu pay 195 Sayılı KHK ile %1, 3030 Sayılı Yasa ile %3, daha sonra %6, 3030'a dayanılarak Bakanlar Kurulu bunu 1985'den itibaren %5'e indirmiş ve öyle uygulanmaktadır[684].

1985 yılında, 3239 Sayılı Yasayla, büyükşehirlere, müzelere giriş ücretlerinden alınacak belediye payıyla, Emlak Vergisinden pay verilmesi kararlaştırıldı.(belediyelerin Emlak Vergisinden sağladıkları hasılatın %15'ini il özel idarelerine verdikten sonra geriye kalan bölümün %20'sini büyükşehir belediyesine vermek zorundadır.)

Büyükşehir belediyelerinin bütçe ve muhasebe işlemleri, 18.1.1984 Tarih ve 2972 Sayılı Yasayla, Bakanlar Kurulunun 1.8.1990 Tarih ve 90/789 Sayılı Belediye Bütçe ve Muhasebe Tüzüğüne göre düzenlenir.

3030 Sayılı Yasayla geniş ekonomik imkanlara sahip olduğu, büyükşehir belediyelerinin desteklendiği, rahatça mali kaynak sağladıkları ve kullandıkları, bunlarla kayda değer hizmetler gördükleri savunularak, diğer belediyelerinde büyükşehir belediyelere özenerek 3030 Sayılı Yasanın kapsamına girme talebini artırdıkları 1988 yılı programında ifade edilmektedir[685].

Aşağıda büyükşehir örneğinde, siyasi iktidarların yerel yönetimlerin mali yapısını nasıl etkilediği incelenecektir.

---

[681]-KELEŞ, age, s.201
[682]-KELEŞ, age, s.241
[683]-NADAROĞLU, age, s.114
[684]-NADAROĞLU, age, s.206
[685]-DPT, age, s.61

TABLO 15: KESİN HESAPLARINA GÖRE İSTANBUL, ANKARA, İZMIR, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN REEL GELİR DEĞİŞİMİ TABLOSU (MİLYON TL) 1981 = 100

Yıllar	İstanbul Cari	Ankara Cari	İzmir Cari	Toptan Eşya Endek.	İstanbul Reel	Oran %	Ankara Reel	Oran %	İzmir Reel	Oran %
1981	11	7	5	100	11	-	7	-	5	-
1982	14	8	6	127	11	-	6.2	(11.4)	4.7	6.3
1983	25	13	11	168	15.1	37.2	7.8	25.8	6.6	40.4
1984	41	27	15	249	16.4	8.6	10.8	38.4	6	(9)
1985	151	75	39	356	42.4	158.5	21	94.4	10.9	81.6
1986	406	150	84	402	87.8	107	32.4	54.2	18.1	66
1987 B	738	392	131	610	120.9	37.6	64.2	98.1	21.4	18.2
1988	925	373	151	1064	86.9	(281)	35	(45.4)	14.2	(33.6)
1989	1085	519	207	1790	60.6	(30.2)	28.9	(17.4)	11.5	(19)
1990	1975	762	367	2741	72	18.8	27.8	(3.8)	13.3	15.6
1991	3362	1800	359	4260	78.9	9.5	42.2	51.7	8.4	(36.8)
1992	5755	3708	1219	7051	81.6	3.4	52.5	24.4	17.2	104.7
1993 B	16345	13134	3023	11546	141.5	73.4	96.4	83.6	26.1	51.7

B: Bütçe Rakamları, ( ): Parantez içindeki rakamlar azalmayı gösterir.
Kaynak: İstanbul, Ankara, İzmir verileri DİE sağlanmıştır.DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Şubat 1995, Ankara

Türkiye'de siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerinde, özellikle belediyelerin mali yapısı üzerinde etkili olduğu bilinmektedir. Bunu açıklayabilmek için, çalışmamızda, 1984'de yapılan düzenlemeyle Büyükşehir Belediyesi statüsüne kavuşan İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyelerinin kesin hesaplarına göre gelir kalemleri seçilmiştir.Karşılaştırma yapabilmek için, 1984 sonrası uygun bir dönemdir. 1984 sonrası, 1989 sonrasıyla karşılaştırılacaktır. 1986 sonrası Büyükşehir Belediyesi statüsüne kavuşan diğer 5 büyükşehir belediyesi varılan sonuçları doğrular nitelikte olmasına rağmen, karşılaştırma yapmaya uygun değildir.

Bu belediyelerin gelir rakamlarıyla doğru sonuca ulaşabilmek için cari(nominal) değerler yerine, reel değerlerin incelenmesi gereklidir. Çünkü, yıllık zaman serilerinde rakamlar para birimleriyle ifade edilmiş ise(nominal olarak) fiyat değişikliklerinin etkisindedir. Gerçekten bir artış sözkonusu olmadığı halde fiyat artışları suni ve aldatıcı olarak yükselmektedir. Böyle seriler tahlile tabi tutulmadan önce, fiyat değişikliklerinin etkisinden kurtarmak için, rakamları sabit fiyat esasına, (reel değerlere) çevirmek gerekir. Bu amaçla, serideki nominal değerler, toptan eşya fiyatları endeksi gibi deflatörle ayarlamaya tabi tutulur. Bulunan reel değerler, zaman içerisinde fiyatlardaki artışların etkisinin ortadan kaldırılmış şekilleridir. Bu reel değerler fiyat artışlarından (enflasyondan) arındırılmış net değerlerdir[686].

1983 yılında genel seçimler yapılır ve ANAP, siyasi iktidarı kazanır. 1984'te yapılan yerel seçimlerde örnek olarak alınan İstanbul, Ankara ve İzmir'de seçimleri ANAP adayları kazanır. 1984 yılından 1989 yılına kadar bu üç büyükşehir de siyasi iktidarla, yerel yönetimler (belediye başkanlıkları) aynı partiye mensuptur.

1983 sonrasında siyasi iktidar olan ANAP, yerel yönetimlerin geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapar. 1983'de üç belediyenin gelirleri, bir önceki yıla göre reel olarak İstanbul'da %37.2, Ankara'da %25.8 ve İzmir'de %40.4 oranında artmıştır. 1984, yerel yönetim seçimlerinin yapıldığı bir yıldır ve örnek kentlerimizden İstanbul'da nispi bir düşüş, Ankara'da %38.4'lük bir artış ve İzmir'de %9'luk bir azalma sözkonusudur.

1985'de bu üç büyükşehir belediyesinin kesin hesaplarına göre, gelirlerinde bir önceki yıla göre reel olarak sırasıyla İstanbul'da %158.5'luk, Ankara'da %94.4'lük, İzmir'de %81.6'lık bir artış sözkonusudur. 1986'da bir önceki yıla göre reel olarak sırasıyla İstanbul'da %107'lik, Ankara'da %54.2'lik, İzmir'de %66'lık bir artış olmasına rağmen bir önceki yıla göre nispi bir azalış sözkonusudur.

1987 genel seçim yılıdır. Bu yılda, bir önceki yıla göre İstanbul'da %37.6, Ankara'da %98.1 ve İzmir'de %18.2 oranında bir artış sözkonusudur. İstanbul ve İzmir'in gelirlerinde nispi bir düşüş sözkonudur.

[686]-Şahin AKKAYA-İ.İlhan HASGÜR, Uygulamalı İstatistik, Aklıselim Matbaası, İzmir, 1989, s.447

1988'de(genel seçimlerin yapıldığı yılın sonrası) bu üç büyükşehir belediyesinin gelirlerinde bir önceki yıla göre İstanbul'da %28.1, Ankara'da %45.4, İzmir'de %33.6'lık bir azalış sözkonudur. Bu azalışta bir yıl önce yapılan genel seçimlerin etkili olduğu düşünülebilir.

Yerel seçimlerin yapıldığı 1989 yılında da bir önceki yıla göre reel olarak İstanbul'da %30.2, Ankara'da %17.4, İzmir'de %19'luk bir azalma sözkonusudur. Bunda, siyasi iktidarla aynı partiye mensup belediye başkanlarının, siyasi iktidardan o yılın belediye paylarını alıp, seçim yatırımlarında kullanılması veya bu üç ilde seçimi kazanan SHP'nin cezalandırılması için seçim sonrasında kaynak kullandırılmaması etkili olabilir. Çünkü seçim öncesinde siyasi iktidar, eli kolu iple bağlanmış belediye başkanı imajını yayarak, siyasi iktidara mensup partiye oy vermeyen beldenin (belde halkının) cezalandırılacağı şeklinde gözdağı verdiği bilindiğine göre[687] bir cezalandırma sözkonusu olabilir. Ayrıca 1989 seçimleri öncesinde siyasi iktidar, merkezi yönetimle yerel yönetimleri(belediyeleri) bir makinanın çarklarına benzeterek "biz büyük çarkız, bize uyan küçük dişliler (belediyeler) bizimle uyumlu çalışır, yoksa makina bozulur" diyerek, siyasi iktidara mensup partiye oy verirseniz, hizmet gelir, yoksa gelmez tehdidini de savurmuştur.

1984-1989 dönemine baktığımızda,bu belediyelerin gelirlerinde reel olarak bir artış(nispi düşüşler olsada) görülmektedir. Genel seçimler sonrasında ki(1988'de) düşüşte, bu üç kent mensup belediye başkanının partisiyle olan çatışmasının etkili olduğu söylenebilir.(1984'de ANAP'tan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı seçilen Bedrettin Dalan, dönemin Başbakanına bayrak açmış, daha sonra ayrı bir parti kurmuş, daha sonrada bir başka rakip partiye geçmiştir.) Aynı süreci İzmir Büyükşehir Belediye Başkanıda yaşamıştır.Parti kurmak hariç)

1989'da yerel seçimler, 1991'de genel seçimler yapılmıştır. 1990 bir ara yıldır. Genel seçimlerin yapıldığı yılın sonrasındaki ilk yılda belediyelerin gelirlerinde bir düşüş gözlenmektedir. Bu 1988'de tam olarak, 1984 ve 1992'de kısmi olarak görülmektedir.

1989-1991 dönemi aynı 1987-1989 dönemi gibidir.

1987'de önce genel seçimler, sonra yerel seçimler yapılmış, 1988 bir ara yıl olmuştur ve mutlak manada üç büyükşehirde de ciddi bir gelir azalması sözkonusudur.

1989'da önce yerel seçimler, sonra genel seçimler yapılmıştır.1990'da bir ara yıl olmuştur. Bu üç büyükşehirden Ankara'da %3.8'lik bir azalma sözkonusudur. Diğerlerinde ise nispi bir artış sözkonusudur. 1990 yılında bir önceki yıla göre reel olarak İstanbul'da %18.8, İzmir'de %15.6'lık bir artış, Ankara'nın gelirlerinde %3.8'lik bir azalış sözkonusudur.

Biz burada siyasi iktidarın belediyeleri en çok destekleme veya desteklememesinde kullandığı bir kalem olan "çeşitli gelirler, ücretler, yardımlar ve fonlar" kalemini tablo halinde incelemek istiyoruz. Burada bir örnek vermek gerekirse,1984'te siyasi iktidar İstanbul Büyükşehir Belediyesine 750 Milyonluk bir yardımda bulunmuştur. Aynı yıl İstanbul'un kesin hesaplara göre geliri 41 Milyondur. Rakamlara bakıldığında bu kalemden sağlanan kaynağın önemi anlaşılacaktır.

TABLO 16: KESİN HESAPLARINA GÖRE İSTANBUL, ANKARA, İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN "ÇEŞİTLİ GELİRLER, ÜCRETLER, YARDIMLAR VE FONLARDAN SAĞLADIKLARI GELİRLERİN REEL GELİŞİMİ (MİLYON TL) 1987=100

Yıllar	İstanbul (Cari)	Ankara (Cari)	İzmir (Cari)	Toptan Eşya Endeks	İstanbul (Reel)	Oran %	Ankara (Reel)	Oran %	İzmir (Reel)	Oran %
1989	214	159	31	279	76.5	-	56.9	-	11.1	-
1990	321	149	38	425	75.4	(1.4)	35	(38.4)	8.9	(19.8)
1991B	3604	884	230	661	554.9	635.9	133.6	2847	34.8	291

B: 1991 Bütçe Rakamları

Kaynak :DİE, Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri, 1989, Aralık 1992, Ankara
DİE, Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri, 1990, Kasım 1993, Ankara
DİE, Bütçeler, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler, 1991, Ağustos 1994, Ankara
DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1994, Şubat, 1995, Ankara

Yukarıdaki tablodan görüldüğü gibi 1987=100 kabul edildiğinde, bir önceki yıla göre reel olarak, İstanbul'un bu kalemden sağladığı gelirde %1.4'lük, Ankara'nın %38.4'lük, İzmir'in de %19.8'lik bir gelir azalması sözkonusudur. Bu bize iki seçim arasında belediyelerin gelirlerinde azalma olduğu tezini savunmamıza yardım etmektedir. Bu tez bize, Cumhuriyet'ten günümüze kadar, yapılan

[687] -KELEŞ, age, s.336

tüm seçimler sonrası, yerel yönetimler, gelirlerindeki azalmanın nedenlerini göstermesi açısından da önemlidir.

1991 genel seçim yılıdır. Siyasi iktidar değişir ve DYP-SHP koalisyonu kurulur. 1989 yerel seçimlerinde bu büyükşehirlerde belediyeleri, SHP almıştır. Siyasi iktidarla belediyeler bir yerde aynı partiye mensuptur. Hükümet Protokolünde,"İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük metropoller için özel yaklaşımlar ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir[688], denilmektedir bu da bize, siyasi iktidarın, kendisiyle aynı partiye mensup belediyeler için, Hükümet Protokolüne bile hüküm koymasını göstermesi açısından ilginçtir. Daha sonra bu konu, Hükümet Programına"İstanbul, Ankara, İzmir ve benzeri gibi büyük metropollerle, Antalya, Bodrum gibi yoğun turizm bölgesi belediyeleri için, özel yaklaşımlar ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir" şeklinde girmiştir. Böylece iktidarın diğer ortağıda, kendi partisine mensup belediye başkanlarını destekleyebilecektir. Yani, bu Hükümet Programı, siyasi iktidarın kendisine mensup olan belediyeleri, büyük metropoller ve yoğun turizm bölgesi olmak gibi iki masum gerekçelerle özel yaklaşımlar yanında, yürürlükteki projelerin mali ve idari yönden destekleneceğini deklare etmesi açısından ilginçtir.

1991'de İstanbul'da %9.5'luk, Ankara'da %51.7'lik bir artış, İzmir'de %36.8'lik bir düşüş sözkonusudur. Cari ve reel olarak İzmir'de yaşanan bu düşüşte, belediye başkanının partisiyle olan çatışmalarının etkili olduğu iddia edilebilir. Çünkü,benzeri nedenlerle, daha önceleri belediye gelirlerinin düşüş gösterdiği, çalışmamızda ifade edilmiştir.

1992 yılında, bir önceki yıla göre reel olarak İstanbul'da %3.4, Ankara'da %24.4'lük bir artışa rağmen nispi olarak düşüş sözkonusudur. Bu yıl İzmir'de %104.7'lik önemli bir artış vardır.

1993 yılı bütçe rakamlarıyla değiştirilmiş olup, yine burda da bir önceki yıl ve reel değerler alınmıştır. Buna göre İstanbul'da %73.4'lük, Ankara'da %83.6'lık bir artış sözkonusu iken, İzmir'de %51.7'lik artışa rağmen bir önceki yıla göre nispi bir düşüş vardır.

İncelenen 1981-1993 döneminde İstanbul ve Ankara kentlerinin gelir gelişimi paralellik arzederken İzmir'in gelir durumu bu kentlerden farklı gelişmiştir. Bunu cari rakamlara bakarakta görebiliriz. İlgili dönemde yalnız İzmir'de 1991 yılında cari fiyatlarda bir düşüş sözkonusudur ve bu bir istisnadır.(Ankara 1988'de cari fiyatlarda düşme görülmektedir. Bunun nedeni 1987 rakamlarının bütçe rakamları olmasıdır.)

Bu tezi(siyasi iktidarların, yerel yönetimlerin mali politikalarını,idari politikalarıyla etkiliyebildikleri) doğrular bir açıklama, 1995 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesinden gelmiştir[689].

27.3.1994 yerel seçimlerinden önce "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi" yönünde propaganda yapan, merkezi hükümeti oluşturan siyasal partiler, 27 Mart'ın sonuçları kendi aleyhlerine olunca tutum değiştirdiler. Hükümet Protokolünde yer alan "yerel yönetimleri güçlendirmek" vaadi birden unutulmuş ve hükümetin yerel yönetimlerle ilişkisinde yeni bir dönem başlamıştır. Yeni yerel yönetimlerin kendi anlayışları doğrultusunda, kendi kadrolarını kurmasına bile izin vermeyen merkezi hükümet, tüm atama ve nakil işlemlerini "izne" bağlamıştır. Böylece önceki dönemde yıpranan belediye kadrolarına gereken dinamizmin kazandırılması açıkça engellenmiştir.

27 Mart seçimlerinden hemen sonra uygulama alanına konan 5 Nisan Ekonomik İstikrar Paketi'nde yerel yönetimlerin lehine olabilecek hiçbir hükümün yer almamış olması da ilginçtir. İlgili pakette iki tür vergi konması ifade edilmiş,belediyeler bu vergilerden pay alamadıkları gibi, bu olay vergi mükelleflerinin ödeme gücünü zayıflattığından, diğer vergi tahsilatlarını da olumsuz etkileyerek Genel Bütçe Vergi Gelirleri'nin azalmasına neden olmuş ve böylece belediyelere yansıyan paylarda da düşüşler olmuştur. Bu pakete bağlı olarak,Genel Bütçe Vergi Tahsilatı'ndan ve İller Bankası'ndan aktarılan paylar, Mayıs 1994 tarihinden itibaren ciddi kesintilere uğradı ve belediyelere yapılan nakit akışı azaldı. Bu çerçevede 1992 ve 1993 yılında, önceki yönetimlerce, çalışan personelden kesilen emekli sandığı, SSK primi ve stopaj vergilerinden oluşan 3 Trilyon TL ve önceki döneme ait Hazine garantili borçlardan, Şubat 1995 itibarıyla 4 Trilyon TL, merkezi hükümet tarafından büyükşehir belediyesinden kesilmiştir.

Özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesine karşı özel bir tutum izlenmiştir. Adeta "İstanbul'a el koymak" istenmiştir. Çıkartılmak istenen İstanbul Yasasıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi bütünüyle yetkisiz ve etkisiz bir konuma düşürülmeye çalışılmıştır.

---

[688]-Bkz.DYP ile SHP Arasında İmzalanan Ortak Hükümet Protokolü ve Ekleri, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 19.11.1991, s.10 v.d

[689]-İSTANBUL BÜLTENİ, İstanbul Cezalandırılıyor mu? Sayı:16, İstanbul, Mayıs, 1995, s.18-21

Önceki dönemde çıkartılan "tahkim yasası"yla belediyenin borçları silinirken, 27 Mart'tan sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, yasayla sahip olduğu paylar bile kesintiye uğratılmıştır. Ayrıca önceki dönemden kalan borçların tahsili yoluna hemen gidilerek, belediyenin hizmet yapması engellenmek istenmektedir. Bu davranış, insanın aklına şu sorunun gelmesine neden oluyor? İstanbul'un devasa sorunlarını çözmek, İstanbul halkının mutluluğu ve refahı için çalışmakla görevli, belediyeye katkıda bulunmakla yükümlü olan merkezi hükümet bu köstekleyici politikasıyla, İstanbul halkını, 27 Mart'ta ortaya koyduğu siyasal tercihi nedeniyle cezalandırmak mı istiyordu?

Bilindiği gibi, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılacak paylar yasayla belirlenmiştir. Yasayla belirlenen bu paylar İller Bankası ve Maliye Bakanlığı aracılığıyla belediyelere aktarılır. Bedrettin Dalan döneminde merkezi hükümet kendi partisinden olan belediye başkanının başarılı olması için belediyeye aktarılması gereken paylarda bir artış sağlama yoluna gitmiştir. Buna göre, 1984 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren 3030 Sayılı Yasayla, Büyükşehir Belediyesi'ne ayrılan payların oranında bir artış sağlanmıştır. 09.07.1984 Tarih, 18453 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3030 Sayılı Yasanın ilgili maddelerinin bentlerinde, il merkezlerince yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamının hesaplanarak ertesi ayın sonuna kadar ilgili Büyükşehir Belediyesi'ne %3'lük bir payın yatırılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Bu oran istenirse, Bakanlar Kurulu tarafından artırılabilir denmektedir. Nitekim buna dayanılarak ANAP Hükümeti, Bedrettin Dalan döneminde Büyükşehir Belediyesi'nin payını %5'e çıkartmıştır. Bu oran bir daha değişikliğe uğramadığı için hala geçerliliğini koruyor demektir. Bu ise şu demektir, İstanbul'da toplanan gelirlerin %5'ini Büyükşehir Belediyesi'ne aktarmak yasa gereği bir zorunluluktur.27 Marttan sonra İstanbul büyükşehir belediyesine bu pay da aktarılmamış, Haziran 1994 tarihinden itibaren ise eski dönemin borçlarına mahsuben kesilmiştir. Dolayısıyla, İller Bankasından İstanbul büyükşehir belediyesine hiçbir nakit akışı olmamıştır. Yeni dönemde yasal kesintiler dışında önceki yönetimin borçlarına karşılık son bir yıl içinde İller Bankası'ndan 1 Trilyon 350 Milyar ve Maliye Bakanlığı'ndan 2 Trilyon 650 Milyar olmak üzere toplam 4 Trilyon kesinti yapılmıştır. Belediyelere aktarılan gelirlerden %1'lik bir kesintinin yapılması ve önceki döneme ait borçların hemen kesintiye uğraması, nedense 27.3.1994 seçimleri sonrasına rastlamıştır.

İstanbul büyükşehir belediyesinde, 26.3.1989 tarihinden 31.12.1991 tarihine kadar, toplam 1.333 Milyar TL borç, tahkim yasası uyarınca affedilmektedir. Bu, 1992 ve 1993 yılı yasal kesintilerin ödenmeyerek, ilave kaynak olarak kullanılmasına rağmen, yapılmıştır. Bu iki yıl içinde ödenmeyen yasal kesintilerin karşılığı ise 3 Trilyon TL'sıdır. Görüldüğü gibi, merkezi hükümet, istediği veya kendi partisine mensup büyükşehir belediyesinin bu tür uygulamalarına resmen göz yummuştur. Diğer yandan da, önceki yönetimin borçlarına çıkarılan "tahkim yasaları" ile tasfiye yoluna gitmiştir. 1991'de olduğu gibi DYP-SHP ortak hükümetinin İstanbul Büyükşehir Belediyesinin eski yönetimine "tahkim yasası"yla sağladığı bu imkan 27 Mart sonrasında neden esirgenmektedir? Nurettin Sözen SHP'li ve SHP'de iktidar ortağı olmamış olsaydı, Sözen'li Büyükşehir Belediyesine bu katkı sağlanır mıydı?

İstanbul'un sorunlarını çözümsüz bırakan merkezi hükümet, İstanbul'un sorunlarını çözmek için "İstanbul'a el koymak"tan sözediyor. "İstanbul Yasası"nı bu amaçla çıkartacağını belirtiyor. "İstanbul'a el koymak", İstanbul halkını hizmetten yoksun bırakmak anlamına gelmemelidir. Merkezi hükümet İstanbul'a hizmet için köstek değil destek olmalıdır. Yerel yönetimlere el uzatmalıdır. Buradanda anlaşıldığı gibi, siyasi iktidarlar kendi partilerine mensup belediye başkanlarını desteklerken, diğerlerini adeta cezalandırmaktadır.

Bu dönemde il özel idarelerinin gelişimini inceleyelim.

1980'li yılların ortalarından itibaren özellikle siyasi kadroların özendirmeleri sonucunda il olma yarışı yeniden başlamıştır[690]. 1989'a kadar 67 olan il sayısı aynı yıl yapılan bir düzenlemeyle 71'e, 1990'da 73'e, 1991'de 74, 1992'de 76'ya ve 1995'de 79'a çıkarılmıştır. Siyasi iktidarlar, genel ve yerel seçimler öncesinde, siyasi ve oy kaygısıyla tekrar il yapma vaadi ve yarışına girişmektedir. Bunu önlemenin yolu, Anayasanın 127.maddesinde değişiklik yapmak olacaktır.

İl özel idarelerine 1982 Anayasasının 126. ve 127.maddelerinde yer verilmiştir.

Cumhuriyet döneminde yapılan kimi küçük değişikliklerden sonra, 1987'de çıkarılan 3360 Sayılı yasayla il özel idarelerinin, günün değişen şartlarına cevap vermesi beklenen kimi değişiklikler (3.bent değiştirildi) gerçekleştirilmiştir. Eski yasanın kimi hükümlerine ise dokunulmamıştır[691].1987

---

[690]-KELEŞ, age, s.139

[691]-KELEŞ, age, s.113

yılında yapılan değişiklikler hala yürürlüktedir. Bu yasayla, il özel idarelerinin var olan denetim görevlerine yenileri eklenmiştir. Bu arada il özel idarelerinin denetimide artırılmıştır. 13.12.1983 Tarih ve 178 Sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 207 Sayılı KHK ile değişik 20.maddesi gereğince Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu il özel idarelerinin her türlü eylem ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınmıştır. Ayrıca,14.2.1985 Tarih ve 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında yasanın 15.maddesiyle İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından da denetlenmektedir[692].

İl Genel Meclis üyeleri,18.1.1984 Tarih ve 2972 Sayılı Yasaya uygun olarak seçilirler. İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri hakkında yönetmelik, İçişleri Bakanı'nın onayıyla 30.10.1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir[693].

1987 yılında çıkartılan 3360 Sayılı Yasayla il özel idare müdürü gibi atamayla gelen, bazı görevlilerinde il daimi encümeninde üye olmaları öngörülmüştür. Bu hüküm Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir[694]. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi, yapılan bir başka başvuru üzerine"(3360-2.madde)" "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu yerel ve ortak ihtiyaçların kapsam ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur" hükmünü; "Yerel yönetimlerin görevlerinin yasayla belirlenmesi gerektiği, böyle bir durumda BKK'nın yasa yerine geçeceğini ve aynı zamanda yerel özerklik ve yerel yönetim ilkeleriyle çeliştiği gerekçesiyle iptal etmiştir[695]. Böylece il özel idarelerinin görev ve yetkileri büyük çoğunluğunu merkezi yönetimin üstlendiği, 1913 tarihli geçici yasanın 78.maddesinde sayılanlara dayalı kalmıştır.

6.4.1994 Tarih ve 1994/13 Sayılı Başbakanlık genelgesine göre il özel idareleri bu yıl 237 Sayılı taşıt yasasına bağlı taşıt satın alma şansına sahip olamayacaklardır[696].

İl özel idarelerine yüklenen yeni mali görevlere gelince;

-24.5.1983 Tarih ve 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yasasının 18.maddesi 5.fıkrasıyla, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bir yıl önceki ödeneklerinin %5'inden az olmamak üzere yardım etmek görevi[697],

-8.5.1986 Tarih ve 3285 Sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıta Yasasının 30.maddesi, il özel idarelerini hayvan hastalıklarıyla mücadele amacıyla mali imkanlarını ve hayvan varlığının gözönünde bulundurarak, bütçeye ödenek koymak ve mücadeleye katılma görevi[698],

-İl Özel İdareleri 21.5.1986 Tarih ve 3289 Sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasanın 14.maddesiyle bir yıl önceki gelir toplamının %1'ini beden terbiyesi ve spor faaliyetleri için ayırarak, mahallin İl Beden Terbiyesi ve Spor Müdürlüğü bütçesine aktarmakla ilgili görev[699], şeklinde sıralanabilir.

1980 yılı öncesinde ve sonrasında Anayasalarımızda, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir sağlanması hükmü getirilmiş ise de, özel idarelerin görevleriyle, bunları karşılayacak gelirleri arasında yeterli bir denge kurulamamıştır. Görev-gelir dengesi daima il özel idareleri aleyhine olmuştur[700].

İl özel idare gelirlerinin, yerel yönetim bütçeleri içerisindeki payı 1980'li yıllarda artış göstermiştir. 1980'de %3.7 iken 1985'te bu oran %6'dır. Genel olarakta % 5'ler düzeyindedir[701].

İl özel idare gelirlerinin, merkezi yönetim gelirleri içerisindeki oranı, 1980'de %0.4'e kadar gerilemişken, 1982'den sonra %0.05'lerin üzerinde, 1983 sonrası %1, 1984 sonrası %1.2 ve 1987'den sonra %1 düzeyindedir.

5.2.1981 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2380 Sayılı Yasayla, 1.3.1981 tarihinden itibaren pay verme yönteminde değişiklikler(payların birleştirilmesi) yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemeyle tek tek vergiler yerine, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden bir defada pay verme esası kabul edilmiştir. Buna göre 1.3.1981 tarihinden itibaren, çeşitli vergi yasalarına göre

---

[692]-ATASOY, age, s.105
[693]-ATASOY, age, s.79
[694]-NADAROĞLU, age, s.186
[695]-Anayasa Mahkemesi 22.6.1988 ve 1988/23 Sayılı kararıyla iptal etmiştir.
[696]-KELEŞ, age, s.131
[697]-ATASOY, age, s.79
[698]-ATASOY, age, s.82
[699]-ATASOY, age, s.80
[700]-Beşir ATALAY-Güngör ERDUMLU-İsmail KAHRAMAN, İl Özel İdareleri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.58
[701]-Bilal ERYILMAZ, İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.97

sözkonusu yönetimlere verilmekte olan ayrı ayrı paylar yürürlükten kaldırılmıştır. Ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden %1 pay verilmesi öngörülmüştür[702]. 1981 yılındaki değişiklikten sonra, il özel idarelerinin genel bütçe vergilerinden elde edecekleri pay, bir ölçüde teminat altına alınmıştır.

1981 yılında yürürlüğe giren 2380 Sayılı Yasayla il özel idare gelirlerinde ve giderlerinde çok önemli artışlar görülmektedir.

Öz kaynaklardan sağladıkları gelirlerle, merkezi yönetim vergilerinden aldıkları payların toplamının, il özel idarelerin harcamalarını karşılamaya yetmemesi, merkezi yönetimi, özellikle 1982 öncesinde, il özel idarelerine bağış yoluyla finansman sağlamak zorunda bırakmıştır[703].

2.2.1981 Tarih ve 2380 Sayılı Yasaya göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının, 1984 yılında çıkarılan 3004 Sayılı Yasa, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, 1987'ye kadar kademeli bir biçimde artmıştır. 1981'de %1, 1984'de %2.30, 1985'de %1.70 olmuştur. 1987'de oranın %2 olması öngörülmüştür. 1985'de çıkarılan 3239 Sayılı Yasayla, payların miktarı yeniden düzenlenmiş, buna göre 1986'da %1, 1987'de %1.40 olması ilkesi benimsenmiştir. 1987'de verilmesi öngörülen pay bütçe yasasına konulan bir hüküm gereği 1987, 1988, 1989, 1990 yılları için 1986'daki %1.20 oranı uygulanacaktır. Aynı oran 1991-1992 bütçe yılında da uygulanmıştır. %1.20'nin %80'i nüfus esasına göre dağıtılmak üzere il özel idarelerine ayrılan payı meydana getirir, kalan %20'lik bölüm,il özel idareleri fonu olarak İçişleri Bakanlığı emrinde toplanır[704]. İl Özel İdareleri fon yönetmeliği 1984 yılında yürürlüğe girmiş ve bu fondan yapılacak ödemeler belirtilmiştir.

2380, 3004 ve 3239 Sayılı Yasalar devlet gelirlerine dayalı olmak bakımından il özel yönetimlerinin maliyesini belediye maliyesine yaklaştırmıştır, denilebilir[705].

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden verilen paylar yanında, 1985'ten itibaren belediyeler tarafından tahsil edilen Emlak Vergisi hasılatının %15'i de il özel idarelerine verilmektedir.

1981-1986 yılları il özel idarelerinin gelirleri açısından sevindirici, yatırımlar yönünden güvenilir olmuştur. Ne varki 1987 yılında, yeniden akaryakıt payındaki gibi kısıtlamalar getirilmiştir. Bu il özel idarelerinin bütçelerindeki, vergi gelirlerinde %0.5'lik bir azalmaya yol açmış, böylece yatırım ve bütçe gerçekliği azalmıştır.

16.5.1987 Tarih ve 3360 Sayılı Yasaya göre sözkonusu payların süresi içerisinde il özel idarelerine intikal ettirilmemesi halinde 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Yasa gereği, gecikme zammı uygulaması öngörülmüştür[706].

1987 öncesinde Bakanlar Kurulunca onaylananan[707] il özel idare bütçelerinin hazırlanması kabulü ve onaylanması hakkında yönetmelik 6.11.1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

İlgili dönemde köy yönetimlerinin yaşandığı değişimi inceleyelim.

Köy yönetimleri, 1981 öncesindeki belediyeler ve il özel idareleri gibi, gelir yetersizliği içerisinde varlıklarını sürdürmeye çalışmaktadırlar[708].

1980 sonrası genel eğilim ve siyasi tercih, köy yönetimlerini güçlendirmek yerine, köye ilişkin hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi istikametinde olmuş ve bu amaçla 1985 yılında 346 Sayılı KHK ile katma bütçeli bir Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1988 yılında 3202 Sayılı Yasayla Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş haline getirilen ve bir merkezi yönetim kuruluşu olan, bu genel müdürlük, köy yönetimlerinin gerçekleştirmeleri gereken hizmetleri, merkezi yönetim adına gerçekleştirmektedir[709]. Yerel yönetimler açısından yeni uygulamaların yapıldığı 1980'in ikinci yarısında, böyle bir düzenleme, yerel yönetim esprisi açısından büyük talihsizlik olmuştur[710].

Köye götürülen kamu hizmetlerine bakıldığında bir bölümünün yetersiz olduğu görülür. Örneğin, 1980 yılında kırsal yerleşim alanlarının %62'sinde içme suyu var, gerisinde(%38) yoktur.

---

[702]-NADAROĞLU, age, s.189 - ÖNCEL, age, s.125
[703]-NADAROĞLU, age, s.190
[704]-ATASOY, age, s.96
[705]-KELEŞ, age, s.134
[706]-ÖNCEL, age, s.127
[707]-KELEŞ, age, s.138
[708]-NADAROĞLU, age, s.247
[709]-NADAROĞLU, age, s.242
[710]-Recep YAZICIOĞLU, Bu Sistem Değişmeli, Alternatif Bir Yaklaşım, age, s.54

Konutların %95'inin, sağlık ve teknik imkanlara uymadığı, kanalizasyon ağının kurulamadığı görülmektedir[711].

24 Ocak Kararlarıyla başlatılan yeni liberal dönemde, hem askeri kadrolar, hemde onu izleyen sivil iktidarların özelleştirme, devletin küçültülmesi, ihracata öncelik verilmesi, sanayileşme yerine turizm ve hizmet sektörünün tercihi gibi nedenlerle, köylüyle devletin, köy yönetimleriyle merkezi yönetimin, kalkınma amacıyla aralarındaki dayanışma ve etkileşim ikinci plana itilmiştir. Bu nedenle denilebilir ki, yeni liberal dönem, köylünün ekonomik kalkınmadan kendiliğinden pay alacağı düşüncesine dayanan ve bunu zamana bırakan bir dönemdir[712].

1987 Tarih ve 3367 Sayılı Yasayla ancak köy yerleşme planı uygulamasına geçilebilmiştir[713]. Bu yasayla, köy yasasına bazı maddeler eklenerek köy muhtarlarının, köy ihtiyar meclisinin de olumlu kararını alarak, mülki amirlerinden, köy yerleşme planı yapılmasını isteyebilecekleri kabul edilmiştir. Bu yasayla, köy yerleşme alanı içerisinden verilecek arsalar karşılığında alınacak paralar, öteki köy gelirleri içerisinde yer alabilecektir. Mahalli İdareler Fonunda toplanan paranın %20'si, il özel idarelerince köylere yardım için kullanılır. Bu kaynak illere eşit miktarda bölünerek valiliklere gönderilir, para il özel idarelerinin bütçesinin köylere yardım bölümüne konulur. Bu da öteki köy gelirleri içerisinde yer alır.

Bu dönemdeki köy nüfus gelişimine bakacak olursak;1980'de 26 Milyon köy nüfusu, oranı %58, 1985'de 23 Milyon nüfus, oranı %47, 1990'da 23 Milyon nüfus ve oranı %37'dir.

4759 Sayılı İller Bankası Yasasının 19.maddesi gereğince banka genel kurulunda onaylanan bilançoya göre meydana gelen safi kârdan ayrılan %50 köy kalkınma payları, 19.6.1992 gün ve 3822 Sayılı Yasayla %55'e yükseltilmiş olup, bu paylar köy gelirlerini artırarak kalkınmalarına yardım etmek için köy tüzel kişilikleri adına tahsis edilmektedir. Bu payın kaç köye tahsis edileceği, banka genel kurulunda kararlaştırılır. Bu köylerin hangileri olacağı ve hangi köyler için ne kadar yardım yapılacağı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın talimatına göre, banka yönetim kurulunca tayin edilir.

II-TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞME SÜRECİNDE MALİ POLİTİKALAR

Ülkemizde, yerel yönetim birimlerinin, Cumhuriyetten günümüze değişme sürecinde, mali politikalarında birtakım değişiklik ve gelişmelerin olduğu görülmektedir.Bunları vergi, borçlanma, harcama ve bütçe politikalarıyla, İller Bankası başlıkları altında incelemek mümkündür.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında, ülkemizde kapalı bir ekonomi hüküm sürerken, aşar kaldırılmış, para hızla değer kaybetmekte ve sermaye kıtlığı çekilmektedir. İlk yıllarda ek vergi yöntemi(munzam kesir koyma) uygulanmıştır. Örneğin, kazanç vergisine ek vergi uygulamasında olduğu gibi. Bu sistem, yerini 1929'da belirli vergi hasılatlarından pay alma sistemine bırakmıştır.

Gelir sağlamak için vergi, resim ve harçların artırılması yanında bazı yeni vergiler konduğu görülmektedir. Diğer yandan aynı dönemde, bazı vergilerde pay indirimine gidildiğini yada tamamen kaldırılıp, bu vergi gelirlerinden yerel yönetimlerin mahrum bırakıldığı bilinmektedir.

1933 sonrası, merkezden gelen vergi gelirlerinde bir artış sözkonusudur. Ülkedeki tek parti yönetimi ve izlediği devletçilik politikası, yerel yönetimler üzerinede yansımıştır. Örneğin, O dönemde Samsun İlinde CHP haricinde bir partinin (Serbest Fıkra'nın) belediye başkanlığını kazanması, bu ilin vergi gelirlerinden aldığı payın düşmesine yol açmıştır.Bu, bize Cumhuriyet'in ilk yıllarında bile, siyasi iktidarın yerel yönetimlerin mali ve idari politikaları üzerinde etkili olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

Bu dönemde mali alanda yapılan düzenlemeler, büyük belediyeler lehine yapılmıştır.(vergi yükünü azaltmaya çalışmak, büyük belediye gelirlerini arttırıcı düzenlemeler yapmak, yasalar çıkarmak, gümrük vergisine belediyeler payı eklemek v.b.gibi)

1935'de il özel idarelerinin gelir yetersizliğini (aldıkları payın yetersizliğini) önlemek için özel vergi tahsisi usulüne geçilmiştir.

1945'lerden sonra, köyler hariç, diğer yerel yönetim birimlerine, önce genel bütçe vergi gelirlerinin bir bölümünden pay verilmesiyle başlayan sistem, sonraları tamamen genel bütçe gelirlerine dayalı bir sistem olarak ortaya çıkmıştır.

---

[711]-DPT, Kırsal Kalkınma, DPT Yayını, Ankara, 1982, s.94
[712]-KELEŞ, age, s.156
[713]-TOPRAK, age, s.122

1945 sonrasında, belediye gelirlerinin yeterli düzeyde olması, özerkliğin ön şartı olarak kabul edilirken, belediye gelirlerinin yükseltilmesi yanında gelirin niteliğide önem kazanmıştır. Aynı yıllarda bu pay sisteminin, belediyeleri merkezi hükümete bağımlı kılacağı, bunu önlemek için temel bir yerel verginin gerekliliği savunulmuştur. Bunun etkisi, bazı gelir kalemlerine, zam yapma yetkisinin, belediye meclislerine verilmesi şeklinde olmuştur. Diğer uygulamalar ise merkeze bağımlılığı arttırıcı yönde gelişmiştir.

1948'de çıkarılan belediye gelirleri yasasıyla, resim ve harçların artırılması, kapsamının değiştirilmesi, değerlendirme resmi alınması,katılım paylarının kapsamının genişletilmesi, kabul edilmiştir. Diğer yandan,yeni gelir kaynakları da bulunmuştur. Yeni kaynaklar halka yeni vergiler koyma şeklinde olmayıp, belediyelerin daha önce aldığı vergilere pay eklenmesi şeklinde olmuştur. Ayrıca belediye gelirleri, devlet gelirlerine dayalı bir hale getirilmiş ve devlet gelirlerindeki artışın belediye gelirlerinede yansıması öngörülmüştür. Yeni yasayla, maliyeti yüksek olan vergiler kaldırılırken, bazı yerel gelirlerin maktu veya resim esasına bağlanması, belediye gelirlerinin sabitleşmesine yol açmıştır.

1950'den önce belediyeler için, yardım kurumunun gelişmediği, il özel idarelerinin ise gelir yönünden bağımsız olduğu görülmektedir. Aynı yıl, köylerle ilgili yapılan vergi düzenlemeleriyle bazı vergilerin kaldırıldığı görülmektedir.

1960 sonrasında, 1961 Anayasasıyla çelişen bazı yasaların Anayasa Mahkemesince iptali belediyeleri gelir yönünden zora sokmuştur.Yapılan düzenlemelerle(Anayasaya uyum için) bir takım yeni vergiler getirilirken, mevcut vergilerde, gelir arttırıcı değişikliklere gidilmiştir.Bu dönemde yerel yönetimlerin yararlanacağı bazı fonlarında(Ortak Trafik Fonu, Belediyeler Ortak Fonu gibi) kurulduğu görülmektedir.

1970'li yıllarda kısa vadeli çözümler üretilmiş(katsayı arttırmak gibi) merkeze bağlı, yetersiz bir gelir sistemi kurulmuştur.Bu dönemde, belediyelerin daha çok öz gelirlerine dayandıkları, belediyelere merkezin koşullu ve koşulsuz yardımlarının yanında, İller Bankasınında yardım ve borç verdiği görülmektedir. Vergi sistemininde yükümlülüğe dayalı, zayıf randımanlı vergilerden oluştuğu bilinmektedir.

1973 sonrasında, ülkemizde siyasi iktidarla belediyelerin farklı partilere mensup olması kaynak aktarımında tartışmalara yol açmıştır. Bunun sonucu belediyeler, yeni kaynak bulma yöntemi olarak, SSK primlerini yatırmamak ve TEK'in enerji borcunu ödememek gibi yolları başvurmuştur.

Merkezi yönetim tarafından yapılan kaynak aktarımında, yerel yönetim gelirleri açısından ortaya çıkabilen önemli bir sorun, belediyelere aktarılması gereken kaynaklar üzerinde, merkezi yönetimin tek taraflı tasarruf edebilme yetkisini kendisinde görme eğilimi içine girmesidir.Oysa kamu gelirlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki bölüşümü, yasalarla belirlenmiş bir çerçevede gerçekleştiğinden, merkezi yönetimden yerel yönetime devredilecek kaynaklar üzerinde merkezi yönetimin tek yönlü tasarruf yetkisinden söz etmek, ne hukuka ne de yönetimlerarası ahlaka uygundur. Ancak Türkiye'de geçmiş dönemlerde görüldüğü gibi yerel yönetimlerin paylarını merkezi yönetimin zamanında ve gerektiği biçimde aktarmadığı durumlarda ortaya çıkmaktadır[714].

1980 sonrasında iktidara gelen askeri yönetim ilk önceleri yardım-borç kaleminden yerel yönetimleri desteklemiştir. Yapılan düzenlemelerle merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden global bir pay alması sistemiyle, yerel yönetimlere kaynak aktarılmıştır.Yasayla yeni vergiler getirilirken, vergi kapsam ve oranları değiştirildi. Harcamalara katılma payları yeniden düzenlendi,büyükşehir belediyelerinde de pay sistemine dayalı bir gelir sistemi oluşturuldu.

Emlak Vergisi, belediyelere bırakıldı. Bazı harç ve resimler, vergi haline dönüştürüldü. Devlet yardımı ve fon yardımlarına devam edildi. Fonlar, 1995'de genel bütçe içerisine alındı.

1984 sonrasında belediyelerde özelleştirme akımı sürmüştür. Buna bağlı olarak bazı belediyelerin Emlak Vergisinin özelleştirilmesiyle ilgili çalışmalarda başlattıkları görülmüştür.

1989 ve 1994 seçimlerinde büyük çoğunluğu muhalefete mensup partilerin belediye başkanlıklarını kazanması, onlara mali yönden bir takım kısıtlamaların getirilmesine yol açmıştır. Yani belediyeler eli kolu bağlanarak, cezalandırılmıştır. Burada belediyelerle merkezi yönetim arasında siyasi ahlak sorunları ön plana çıkmakta, bu sorunlar özellikle yerel ve merkezi düzeyde siyasi parti farklılaşması sözkonusu olduğunda, sonuçları belde halkının omuzlarına yüklenmektedir. Bu tür sorunların genellikle mali konular içerisinde yoğunlaştığı görülmektedir.

---

[714]-Sadun EMREALP, Belediyelerde Mali Yönetim, IULA-EMME, Kent Basımevi, II.Baskı, İstanbul, 1994 s.37

Yerel yönetimlerde vergi politikası incelenirken, bazı kavramlara da açıklık getirmek gereklidir.

Yerel vergi, yerel meclisler tarafından kabul edilen, yerel bir bütçeye ayrılan ve vergilendirilebilir birşey nedeniyle ödenen veya bu yerel yönetimin sınırlarıyla ilgili olan bir vergidir.Yerel vergiler, eşitsizlikleri gidermek için öngörülmemiştir. Yerel yönetimlere yerel vergiler dolayısıyla yükümlülükleri yeniden dağıtma yetkisi verilmemiştir. Bunun için gelir ve aile durumlarına göre yerel vergilerin değişmesi konusunda yerel yönetimlerin karar alma yetkisi yoktur. Bu yerel vergilerde, vergi adaleti kavramının çok fazla önemi olmadığını gösterir.

Vergilerin yerelleştirilmesinde, o bölge halkının ödedikleri vergilerle, o bölge bütçesine sağlanan gelir arasında yakın bir ilişki vardır. Örneğin taşınmaz mallar üzerinden alınan vergilerin (Emlak Vergisi gibi) yerelleştirilebilmeleri kolaydır. Ülkemizde Emlak Vergisinin toplama yetkisiyle beraber, gelirleride yerel yönetimlere bırakılmıştır.

Vergilendirme yetkisi, devletin egemenlik gücüne dayanarak kullandığı en önemli yetkidir. Bu yetki, ülkemizdeki Anayasa ve yasal yapı nedeniyle, yasama organa bırakıldığından, yerel yönetimlerin kullanması düşünülemez. Ülkemizdeki belediyeler bazı vergilerin, oranlarını belirleme yetkisine sahiptir. Örneğin, Emlak Vergisi gibi dolaysız bir vergi, Eğlence Vergisi gibi dolaylı bir verginin yanında, yararlanma vergilerininde (harç, resim, şerefiye gibi) oranlarını düzenleme hakkına sahiptir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yıkılmış bir ekonomi ve ağır borç altındaki ülkemizde, yeni başkentin imarı için, öncelikle belediye kaynakları kullanılmıştır.Bunun yetmediği durumlarda, merkezi yönetim kaynakları devreye girmiş, bu yetmezse borçlanmaya (Emlak Kredi Bankasından) gidilmiştir. Ödenemeyen borçlar ise zaman zaman çıkarılan yasalarla terkin ve tahkim edilmiştir.

Sonraki dönemlerde belediyelerin borçlanma sınırları(İller Bankası aracılığıyla) genişletildi ve bu yolla belediye gelirlerinin arttırılması yolu seçildi. Hatta, belediyelere Emlak ve Kredi Bankasının kefaletiyle 20 yılda ödenmek üzere, tahvil çıkarma yetkisi verildi. Ancak bazı yıllarda (Örneğin 1957'de olduğu gibi) borçlanma imkanları sınırlandırıldı.

1981 sonrasında belediyeler, ilk kez kamu kredi kaynakları yerine, özel-ticari banka kaynaklarından, borç kullanmaya itilmiştir. İller Bankası, buna gerekçe olarak, öz kaynakların yetersizliğini göstermektedir. Bu dönemde, İller Bankası'nın da, yerel yönetimlere ticari-özel bankalar kadar, yüksek maliyetli krediler kullandırdığı bilinmektedir. Bu, belediyelerin hazine güvencesine bağlanmış veya bağlanmamış tahviller ihraç ederek, borçlanmaları sonucunu doğurmuştur.

Yerel yönetimlerde, özelliklede belediyelerde borçlanmanın olağan hale gelmesi, bu kaynaktan sağlanan gelirin, cari ve transfer gibi verimsiz harcamalar için kullanılması sonucunu doğurmuştur.Geçmişteki borçlanmalardan ve yüksek faiz oranlarından kaynaklanan borç ödemesi yükü, belediyeleri borçlarını ve çalışanların ücretlerini ödeyemez,hizmet yapamaz, (cari ve transfer harcamasıda yapamaz) hale getirmiştir.Borcu yeni borçla ödeme yöntemi merkezi yönetimi, 1991'de ağır borç altında kalan yerel yönetimlerin 1 Trilyonluk borcunu terkin etmeye, kalanını da tahkim etmeye zorlamıştır.Oysa önemli olan, belediyeleri borçlarını ödeyebilir bir durumda tutmaktır.

1994 sonrasında ise, borçlarını ödemeyen belediyelere haciz, İller Bankasına borcunu ödemeyen belediyelere de, İller Bankası payını kesme uygulaması başlatılmıştır. 1994 sonrasında belediyelerin borçlanma imkanları da sınırlandırılmıştır. Devlete olan SSK prim borcu gibi ucuz kredi kullanma imkanı belediyelerin elinden alınmıştır[715].

Yerel yönetimlerin değişim sürecinde bütçe tasdik hakkının, İçişleri Bakanlığı, Bakanlar Kurulu ve son olarakta mülki amirlere bırakılması, idari vesayetin yumuşaması açısından önemli bir gelişmedir.1981 sonrasında bütçe ve takvim yılı birleştirilmiştir. Buna göre, yerel ve genel yönetim bütçeleri,1 Ocak'ta yürürlüğe girmekte ve 31 Aralık'ta sona ermektedir. Tüm yerel yönetimlerin bütçeleri, kendileriyle ilgili olarak çıkarılan bütçe ve muhasebe usül tüzüğü esaslarıyla, bütçe ilkeleri doğrultusunda yapılmaktadır.Yerel yönetimlerin bütçeleri açık olamaz, denk bağlanmalıdır. Gelirleri, giderden önce belirlenen yerel yönetim bütçelerinde (özel bütçelerde) birlik ve genellik ilkesine uyulması

---

[715]-4.1.1995 Tarihinde bir televizyon kanalında Mersin Büyükşehir Belediye Başkanı Okan MERZECİ'nin 3 Trilyona satılık olduğu ilan edilmiştir.Belediye başkanı bunun nedenleri olarak; Merkezi hükümetin alacaklarını istemesini,bir önceki dönemde tahsil edilemeyen borçların hacizle tahsilini,(1989-1994 arasında belediye başkanı SHP'li,1991 sonrasında SHP iktidar ortağı ve 1994'de yerel seçimi ANAP kazanmıştır.), devlet bankalarından borç almalarının önlenmesi, Ödenmeyen SSK işveren primlerinin hacizle tahsilini, göstermiştir.

zorunludur. Ayrıca yerel yönetimlerin, kendi bütçelerine eğemen olma, yani hizmet ve sorumluluklara uygun olarak bütçelerini yönetmelerinin temel bir hak ve ilke olduğu kabul edilmelidir[716].

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yanan ve yıkılan Anadolu'nun, özelliklede yeni başkent Ankara'nın imarı için yabancı sermayeye de kapılar açılarak, yoğun bir imar ve bayındırlık harcamalarına gidilmiştir. Ayrıca belediyelere katılmak zorunda oldukları yeni harcama alanlarıda gösterilmiştir.

1929 Dünya Ekonomik Krizi, harcamaların payının düşmesine yol açarken, II.Dünya Savaşı, kaynakların savunma harcamalarına aktarılmasına yol açmıştır. Sonraki dönemlerde, kentsel içerikli imar harcamaları ve yüksek enflasyon gibi nedenler, harcama kapasitesinin daralmasına yol açmıştır.

Yeni başkent Ankara'nın ve eski başkent İstanbul'un imarı için, çok büyük altyapı harcamalarına gidilmiştir.

1981 sonrasında harcamalarda reel olarak bir düşüş söz konusu iken, harcamalarda en yüksek paya cari harcamalar sahiptir.Onu yatırım ve transfer harcamaları izlemektedir.

Yerel yönetimlerin mali yapısında önemli bir yere sahip olan İller Bankasınında burada incelenmesi gerekir.

1933'de 15 Milyon T.L. sermayeli olarak kurulan Belediyeler Bankası, asli görevi olan imar işlerini, ihale ve emanet yoluyla gerçekleştirmektedir. Banka, o yıllarda küçük belediyelerden, büyük belediyelere gelir transferine yardımcı olan bir kurumdur. Bu yardım, kaynak aktarma yerine, belediyeler için toplanan fonların dağıtılması şeklinde olmuştur.

1945'de Belediye Bankası ve Belediyeler İmar Heyetinin birleştirilmesiyle, İller Bankası kurulmuştur. Bu değişiklikle, diğer yerel yönetim birimlerinide içerisine alan, bir yerel yönetim bankası haline gelmiştir. Merkezi yönetimin bir denetim aracı olarak kurulan İller Bankası, bir teknik yardım kurumu olmanın yanında, ayrılan payları dağıtan, borç veren,(belediyelerin borçlanma sınırın genişleten) bazı durumlarda yerel yönetimlerin gelirlerine el koyan, bir yerel yönetim bankasıdır ve büyük, imar ve bayındırlık harcamalarının finansmanında devreye girer.

1960 sonrasında sermayece zayıf olan İller Bankası'nın,1981 sonrasında da yatırımcılık ve bankacılık işlevlerinde bir azalma görülmektedir.Buna rağmen, 1992 sabit fiyatlarıyla 1973-1982 döneminde, ortalama yıllık 2 Trilyon, 1983-1992 dönemi olan son 10 yılda ortalama yıllık 2,2 Trilyon civarında yatırım gerçekleştirmiştir.

III-TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞME SÜRECİNDE İDARİ POLİTİKALAR

Ülkemizde yerel yönetimlerin idari politikalarının değişim süreci, 1961 Anayasası ve O'nun kalkınmanın planlı olacağı kuralından esinlenerek hazırlanan, kalkınma planlarıyla başladığı görülür. İdari alandaki değişiklikler yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi adı altında incelenir. Değişen şartlar, yeni hizmet alanlarının açılması ve bunlar için gerekli ihtiyaçların sağlanması gibi konular, yerel yönetimlerin ekonomik, teknik hukuki, sosyal ve yapısal alanlarda yeniden düzenlenmeler yapmasını zorunlu hale getirmiştir. Başka bir ifadeyle yönetsel kuruluşlar iyi düzenlenmiş olsalar da, kurulduğu zaman ideal bir kuruluş iken, zamanla yeni gelişmelere cevap verme imkanından mahrum kalırlar. Bunun en önemli nedeni, çağımızdaki hızlı gelişmelerdir[717]. Öyle ise idari politikalarla ilgili düzenlemelerin, bazı nedenlere bağlı olarak(hukuk,teknik,siyasi,sosyal ve mali nedenlerle) yeniden gözden geçirilmesi zorunlu hale gelmektedir.

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere hem Anayasalarda, hemde yasalarda yer verilmiştir. Ancak mevzuatın, belirli zaman ve şartlar içerisinde belirlenen düzenleyici kurallar olduğu gözönünde tutulursa, gelişen teknik, sosyal, ekonomik ve yönetsel ihtiyaçlara göre gözden geçirilip yeniden düzenlenmesi gerekli olur[718].

Teknik gelişmelerin,toplumsal yaşama yön verdiği ve onu değiştirdiği düşünüldüğünde, yeni gelişme ve değişmelerin yerel yönetimleri ilgilendirdiği, ona paralel düzenlemelere zorunlu olarak gidilmesi gerektiği düşünmelidir.

Yerel yönetimlerin,demokrasinin okulu olması, siyasi yaşamı etkileyebilmesi, onların değişen şartlara uyumunu zorunlu hale getirmiştir. Ayrıca, gelişen ve artan hizmet alanları düşünülerek, yerel

---

[716]-TORTOP, age, s.51

[717]-Ali KUYAKSİL,Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem(1945-1963),Der Kitabevi ve Yayınevi, İstanbul,1994 s.58

[718]-A.Fikret AR,Türkiye ve ABD'de Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları, Amme İdaresi Dergisi,C:16,S.3, Eylül,1988,s.66

yönetimlerin mali yapıları ekonomik gelişmeye paralel olarak düzenlemeli, bu, Milli Gelirde meydana gelen artışın(değişikliklerin) yerel yönetimlerin mali sistemine yansıması, şeklinde olmalıdır.

Burada,Türkiye'nin yerel yönetimlerinin değişme sürecinde incelenmeyen,"yerel yönetimler konusunda; hükümet programlarında, siyasi parti programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında yer olan idari politikalarla ilgili görüşler incelenecektir[719].

A- Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler ve Hükümet Programlarının Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi

Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan hükümetlerin programlarında,yerel yönetimler çok kısa bölümler olarak yer aldığı halde,özellikle de kalkınma planlarının devreye girmesinden sonra kurulan hükümet programlarında, yerel yönetimlere daha çok yer verildiği görülmüştür.

Şimdi sırasıyla Cumhuriyet Hükümetlerinin yerel yönetimlere bakışını inceleyelim.

1- İcra Vekilleri Heyeti Hükümetleri (3.5.1920-27.10.1923)

3.5.1920 ile 24.1.1921 tarihleri arasında görev yapan I.İcra Vekilleri Heyeti Hükümeti, programında sadece bayındırlık işlerinin(yol,köprü gibi)yapılmasının zorunluluğuna değinilmiştir Daha sonra kurulan (24.1.1921-4.8.1923) tarihleri arasındaki İcra Vekilleri Heyetleri(II-III-IV.) hükümet programı getirmemiştir. V.İcra Vekilleri Heyeti Hükümeti (14.8.1923-27.10.1923) programında, bayındırlık ve imarla ilgili işlerin nasıl yapılabileceği konusunda bilgilere yer verilmiştir.

2- I. İnönü Hükümeti (29.10.1923-6.3.1924)

Bu hükümet programından ziyade, Başbakanlığa getirilen İsmet Paşa'nın söylemiş olduğu bir nutuktur.Bunda yerel yönetimlerle ilgili hükümlere rastlanmamaktadır.Diğer yandan (6.3.1924-22.11.1924)tarihleri arasında kurulan II.İnönü Hükümeti, program getirmemiştir.

3- Okyar Hükümeti (22.11.1924-3.3.1925)

Hükümet programında, "Devletimizin yeni başkenti olan Ankara şehrinin, var olan acil ihtiyaçları ve ileride ortaya çıkacak medeni ihtiyaçlarını tatmin edecek bir bayındırlığa ulaştırılması için yapılacak mali fedakarlıkların, hakkıyla yerinde harcanmasının,Türk Cumhuriyetinin,Türk Milletinin şerefiyle uygun olacağı kanaatindeyiz" ifadesiyle yeni Başkentin ihtiyaçlarının giderilmesi ve uygar bir şehir haline getirilmesine özel önem verildiği anlaşılmaktadır. Bu programda, yerel yönetimlerle ilgili görüşlere açıkça yer verilmemiştir.

4- İnönü Hükümetleri (3.3.1925-1.11.1937)

III.İnönü Hükümet programında (3.3.1925-1.11.1927) bayındırlık işlerinin önemine istinaden, gerekli önlemlerin alınarak, düzenlenmesi ve değiştirilmesi hedeflenmiştir. Burada yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bir hüküme rastlanmamaktadır. IV.İnönü Hükümeti (1.11.1927-27.9.1930) programında İnönü, "hükümetin bayındırlık işlerine özellikle önem vermekte olduğunu açıklamama bilmem gerek varmı" diyerek Cumhuriyet ilk gününden itibaren başlıca görevlerinin imar ve kalkınmayı sağlamak olduğu, önümüzdeki yılda da bayındırlıkla ilgili bütçelerini artıracaklarını, bunu özelliklede ülkenin imarı için kullanacaklarını belirtmiştir[720]. Bu programda, yerel yönetimlerle ilgili belirgin görüşler ortaya konmazken,"ülkenin imar ve kalkınması"ifadesiyle kentleşmenin düzgün biçimde yürütülmesi, alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması ve kırsal kesime hizmet götürülmesi, hedeflenmiş olabilir[721]. V.İnönü Hükümeti (27.9.1930-4.5.1931) programında, Cumhuriyete kadar sürekli ihmal edilen vatanın imarı için çalışılacağı, belirtilmiştir. Ayrıca belediye resimleriyle, tapu ve intikal harçlarında esas olan kıymet değerinin, mükellef lehine, önemli ölçüde çevrileceği belirtilmiştir. VI.İnönü Hükümeti (4.5.1931-1.3.1935) iprogramında, mar faaliyetlerinin iyileştirilmesinin hükümetin

---

[719]-Bu konu incelenirken ana kaynak olarak;Erol Zihni GÜRSOY, Yerel Yönetimler Konusunda Hükümet Programlarında, Siyasal Parti Programlarında, Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Yer Alan Görüşler, KAYA Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1990, kullanılmıştır

[720]-Nuran DAĞLI-Belma AKTÜRK,Hükümetler ve Programları,I.Cilt,1920-1960,T.B.M.M.Basımevi, Ankara,1978,s.37

[721]-GÜRSOY, age, s.3

başlıca uğraş alanı içerisinde olduğu belirtilmiştir[722]. VII. İnönü Hükümeti (1.3.1935-1.11.1937) programında yerel yönetimlerle ilgili(İmar,bayındırlık, gibi kelimelerle de olsa) bir satıra rastlamak mümkün değildir.

5- Bayar Hükümetleri (1.11.1937-25.1.1939)

Bu programda yerel yönetimlere oldukça geniş bir bölüm ayrılmış, günümüz belediyecilik ve yönetim anlayışına uygun görüşlere yer verilmiştir.Belediyelerin 5'er yıllık çalışma planlarının düşünülmesi, belediye gelirlerinin yetersizliğine değinilmesi ve arttırılması konusunda hükümet programına hüküm konulması, ulaşımın belediyelere devrinin öngörülmesi, turizme açık kentlerin imarına önem verilmesi, özel idare ve belediye hastanelerinin yatak sayılarının artırılmasına yer verilmesi, ileri bir yerel yönetim anlayışının ifadesi olarak düşünülebilir[723]. Diğer yandan, il özel idareleri ve belediyelere hayatı ucuzlatacak alanlarda görev verilmesi, şehirlerin imar ve bayındırlığını ilgilendiren işlerin merkezde görev alan teknik bir büronun kontrolüne bırakılması ve kentlerde polisin, belediye zabıtasının görevlerini üstlenmesi gibi konularda yerel yönetimlere sorumluluk verilmesi, tek parti zihniyetininin izlerini taşıması açısından ilginçtir. II.Bayar Hükümeti (11.11.1938-25.11.1939) programında, I.Bayar Hükümeti programında yer alan, ancak yapılamayan işlerin, yapılacağı belirtilmiştir. Bu, diğer işler gibi yerel yönetimlerle ilgili işler içinde geçerlidir.

6- Saydam Hükümetleri (25.01.1939-09.07.1942)

I.Saydam Hükümeti (24.01.1939-03.04.1939) programında da, CHP programıyla, bundan önceki hükümet programlarının gerçekleştirilmesi yolunda çalışmalar yapılacağı belirtilerek, demiryolu, su ve diğer bayındırlık ve kamu hizmetleri üzerindeki çalışmaların aynı hızla yürütüleceği belirtilmiştir. II.Saydam Hükümeti (03.04.1939-09.07.1942) programında, Bayındırlık ve Ekonomi Bakanlıklarının birbirinden ayrıldığını,şimdiye kadar inşa, nakliyet ve muhabere işlerini gören Bayındırlık Bakanlığının yalnız inşaatla ilgileneceği belirtilmiştir.

7- Saraçoğlu Hükümetleri (09.07.1942-07.08.1946)

I.Saraçoğlu Hükümeti (09.07.1942-09.03.1943) programında, köy ve köylünün yükseltileceği vurgulanmıştır. II.Saraçoğlu Hükümeti (09.03.1943-07.08.1946) Programında, bayındırlık hizmetlerinin devam edeceği belirtilmiş, ayrıca bu yıl köylerimizde ihtiyar heyetleriyle, muhtarlar, kent ve kasabalarımızda da, belediye meclisleriyle, belediye başkanları, yeniden seçilmiş ve il genel meclisleri de ülkenin her yanında yenilenmiştir[724].Bu programda,yerel yönetimlerin seçimlerine ilişkin hükümler yer alırken,belediyelerin yapısına, görevlerine ve kaynaklarına ilişkin bir görüş yer almamaktadır.

8- Peker Hükümeti (07.08.1946-10.09.1947)

Bu programda,yerel yönetimlerin sürekli sorun olmuş, mali ve idari yapısıyla ilgili sorunlar ve yasalarda yapılacak değişiklikler gündeme getirilmiş, altyapı yatırımları üzerinde durulmuştur. Değişik bir öneri olarak İller Bankasıyla özel girişimciler arasında ortaklık kurularak, yeni kaynakların oluşturulması ve bu kaynakların kentlerin alt yapı yatırımlarında kullanılması düşünülmüştür[725]. Ayrıca, genel yönetimle, bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin durumları, yasalarla yeniden belirlenecek, valilerin yetkileri, yetki genişliği ve görev ayrılığı prensiplerine göre yeniden düzenlenecektir. Bu yerinden yönetim anlayışı açısından oldukça önemli sayılabilecek bir gelişmedir.

9- Saka Hükümetleri (10.09.1947-16.01.1949)

I.Saka Hükümeti (10.09.1947-10.06.1948) programıyla, geçim zorluğu ve konut sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Çok partili hayata geçiş ve demokratik gelişmeler, devlet yönetiminin hükümet değişikliklerinden etkilenmemesi ve yönetimin halkın emrinde olması düşüncesi sadece merkezi yönetim düzeyinde gerçekleşmiştir. II. Saka Hükümeti (10.06.1948-16.01.1949) programında, bayındırlık alanlarında kalkınmamızın gerektirdiği işleri, ekonomi kaynaklarımızı zorlamadan temin etmek

---

[722]-DAĞLI-AKTÜRK, age, s.45
[723]-GÜRSOY, age, s.4
[724]-DAĞLI-AKTÜRK, age, s.115
[725]-GÜRSOY, age, s.6

sorumluluğuyla karşı karşıya bulunmaktayız, ifadesiyle, bayındırlık harcamalarından herşeye rağmen vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir.

10- Günaltay Hükümeti (16.01.1949-22.05.1950)

İller ve özel idareler yasa tasarılarının, öncelikle görüşülmesi ve uygun görülmesinin meclisten isteneceği[726] belirtilmiştir. Bundan, il özel idare yasasının o tarihlerden başlayarak değiştirilmek istendiği anlaşılmaktadır[727].

11- Menderes Hükümetleri (22.05.1950-27.05.1960)

I.Menderes Hükümeti (22.05.1950-09.03.1951) programında bayındırlık alanlarındaki faaliyetlerin,ülkeye ekonomik ve manevi bütünlüğü temin edecek konular olarak görüldüğü programda ifade edilmiştir.

Yapı ve imar işlerinde bugüne kadar devam edegelen, lüks ve israf zihniyeti yerine zorunlu hallerde, ancak ihtiyaçlara cevap verebilecek, mali gücümüze uygun, mütevazi yapılar meydana getirme yoluna gidilecektir[728]. Bayındırlık alanındaki faaliyetlere izin verilirken, yapı ve imar işlerinde, lüks ve israftan kaçınılacaktır. II.Menderes Hükümeti (09.03.1951-17.05.1954) programına göre, yerel yönetimler konusunda radikal bir reform yapılmasından söz etmesi ve buna ilişkin yasa tasarısının hazır olduğunu belirtmesi, önemli bir aşamadır.

Yerel yönetimlerin muhasebe ve gelir servislerinin,maliye teşkilatının benzer servisiyle birleştirileceğinin belirtilmesi,günümüz özerk yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

Hükümet programında, yerel yönetimler bütçelerinden, değişik yasalarla kesilen payların kaldırılacağı ifade edilmektedir. Bu, yıllarca yetersiz bütçelerinden birçok kurum, kuruluş ve devlet bütçesine pay ayırmak zorunda kalmış[729] olan yerel yönetimler açısından olumlu bir gelişmedir. III. Menderes Hükümeti (17.05.1954-09.12.1955) programıyla, altyapı, imar ve bayındırlık işlerinin gerçekleştirilmesi konusunda önemli adımların atıldığı belirtilmelidir. IV. Menderes Hükümeti (09.12.1955-25.11.1957) programında, silolar, limanlar ve iskeleler inşası ve diğer bayındırlık işlerinin de kalkınmamızla dolaylı fakat sıkı sıkıya ilişkili konular olduğu belirtilmiş, böylece kalkınmada, bayındırlık yatırımlarının önemi vurgulanmıştır. V.Menderes Hükümeti(25.11.1957-27.05.1960) programında, ülkemizin temel yatırımlarla donatıldığı[730] belirtildikten sonra, bir imar bakanlığının kurulması, kentlerin ve köylerin imar ve kalkınması zorunlu hale geldiği belirtilmiştir. Bu suretle, başlamış bulunan imar ve inşa faaliyetlerine, şehircilik esaslarına uygun planlara göre, önemli bir şekilde devam edilecektir. Bu işleri yapmak üzere bir bakanlık kurulması(İmar ve İskan Bakanlığı) yoluna gidilmiştir[731]. Diğer bir deyişle, bu programda ileri bir anlayışın sonucu olarak İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşuna yer verilmiştir[732].

12-Gürsel Hükümetleri (30.05.1960-20.11.1961)

I.Gürsel Hükümeti (30.05.1960-05.01.1961) programına göre, siyasi iktidar, belediyelere yapacağı yardımlarda tarafsız ve adil bir şekilde davranacak, belediyelere objektif ölçüler içerisinde kredi verilecektir. Aynı şekilde konut kredisi verilmesinde de objektif davranılacağı taahhüt edilmiştir.

Tüm bütçelerin, bütçe samimiyetiyle yapılıp, bütçelerin açık olarak kapanmaları yerine bütçelerde denkliğinin temin edileceği vurgulanmakta ve bu ilkeler,yerel yönetimler için de geçerli tutulmak istenmektedir. II.Gürsel Hükümeti (05.01.1961-20.11.1961) program getirmemiştir.

13- Koaliyon Hükümetleri (20.11.1961-27.10.1965)

I.Koaliyon (VIII.İnönü) Hükümeti (20.11.1961-25.06.1962) programının, 1961 Anayasası, O'nun öngördüğü planlı kalkınma, bunun sonucu kurulan DPT'nin görüşlerinden yararlanılarak

---

[726]-DAĞLI-AKTÜRK, age, s.152
[727]-GÜRSOY, age, s.7
[728]-DAĞLI-AKTÜRK, age, s.163
[729]-GÜRSOY, age, s.8
[730]-DAĞLI-AKTÜRK, age, s.217
[731]-DAĞLI-AKTÜRK, age, s.223
[732]-GÜRSOY, age, s.8

hazırlandığı, gecekondu sorununa yer verilmesi, bölge planlamasından söz edilmesi örneklerinde kendini göstermektedir.

İmar ve İskan Bakanlığına yeniden bir çeki-düzen verilerek, planlı kalkınmaya da dayanılarak kent planlaması, konut ihtiyacı ve gecekondu sorunuyla bölge planlaması, konularına özel önem verilmiştir.

II.Koalisyon (IX. İnönü) Hükümeti (25.06.1962-25.12.1963) programında da planlı kalkınmaya dikkat edildiği,bayındırlık işlerinin planlı bir şekilde yürütüleceği,köye yol ve içme suyu getirmenin planlı bir şekilde yapılacağı,ifade edilmiştir. Ayrıca kent ve bölge planlamasına özel önem verilecektir. İmar ve İskan Bakanlığı,şehircilik ve konut sorununun çözümünden sorumludur.Konut ve gecekondu sorununun çözümünde sosyal politikalar izlenecektir.

Yerel yönetimlerin teşkilat ve görevlerinin yeniden düzenlenmesiyle,gelirlerinin görevlerini karşılar hale getirilmesini sağlayacak mevzuat değişikliği yerel yönetimlere ilişkin yeni ve kapsamlı bir yaklaşımı ifade etmektedir.

III.Koalisyon (X.İnönü) Hükümeti (25.12.1963-20.02.1965) programında, bir önceki programda olduğu gibi, konut ve gecekondu sorunu, planlı bir şekilde çözülmeye çalışılacaktır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerine kavuşabilmeleri için gerekli olan düzenlemeler gerçekleştirilecektir.

Köyün veya köylünün toplu olarak kalkındırılması, I.VYKP'da ve bu hükümet programında yer almıştır.

Bağımsız bir milletvekili olan S.H.Ürgüplü başkanlığında kurulan IV.Koalisyon (Ürgüplü) Hükümeti (20.02.1965-27.10.1965) programında, tamamen özerk yerel yönetimlerden söz edilmesi ileri bir adım olarak[733] değerlendirilebilir.

Bu programa göre,bayındırlık ve köy işlerinin daha sağlıklı yürütülebilmesi için bu bakanlıkların,kuruluş ve teşkilat yasası yeniden düzenlenecektir.

Bölge planlaması, şehircilik, konut, köy, gecekondu ve yapı malzemeleri,üzerinde önemle durulan konular olmuştur.

14- Demirel Hükümetleri (27.10.1965-12.3.1971)

I.Demirel Hükümeti (27.10.1965-03.11.1969) programında, gelir kaynakları yetmeyen yerel yönetimlere devlet bütçesinden yardım yapılacağı ifade edilmektedir.

Bayındırlık Bakanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü,Köy İşleri Bakanlığı ve Köy Yasalarında,yerel yönetimleri ilgilendiren yeni düzenlemelere gidilecektir.Gecekondu ıslahı ve arsa ofisiyle ilgili yeni yasa tasarıları meclise sunulacaktır.

Bölge planlaması, şehircilik, konut, yapı malzemeleri, gecekondu, arsa konularına özel önem verilmiştir.

Bu hükümet programında da özerk yerel yönetimlerden bahsedilmektedir.

İller Bankasından, il özel idareleri ve köylere kredi açılmasının programa alınması, olumlu bir gelişmedir. Emlak Bankası kanalıyla da konut politikaları desteklenecektir.

Bu programda da köye özel bir önem verilmiştir.

II.Demirel Hükümeti (03.11.1969-06.03.1970) programında, kalkınma planlarıyla yerel yönetimlere verilecek görevlerin yerine getirilebilmesi için bu birimlere,yetki, sorumluluk ve kaynaklar aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yerel yönetimler ve belediyelerde çalışan personelin hayat şartları yeniden düzenlenecektir.

Köye yine özel önem verilmiştir. Bunun için, köy yasasının değiştirilerek, yetki ve kaynak yönünden ihtiyaçlara cevap verecek hale getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Köy yerleşim alanlarının düzenlenmesi amacıyla,köy imar planlarına ilk defa yer verilmesi de ileri bir anlayışın ifadesidir. Bu ancak 20.5.1987 Tarih ve 3377 Sayılı Yasayla gerçekleştirilebilmiş ve köy yasasına bu konuyu düzenlemek için 7 ek madde konmuştur[734].

Kentleşme sorununun varlığı kabul edilerek, bunun önüne geçilebilmesi için gereken önlemler düşünülmüştür.Ayrıca nüfusu hızla artan metropoliten alanlar için planlama çalışmaları tamamlanmıştır.

---

[733]-GÜRSOY, age, s.12

[734]-GÜRSOY, age, s.13

Belediye sınırları dışında kalan alanlar için çevre düzeni planlarının tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Belediyeler, imar fonu kurularak mali ve teknik yönden desteklenecektir.

İller Bankası güçlendirilerek, belediyelerle olan ilişkileri artırılırken, küçük ve mali gücü zayıf belediyeler devlet bütçesinden desteklenmeye devam edecektir.

İmarlarla ilgili mevzuat düzenlemelerine gidilecektir. İmara uygun yeni yerleşim alanları açılarak(toplu konut bölgeleri), arsa spekülasyonu önlenecektir.

Hükümet evi olmayanı ev sahibi yapmak için kredi faizlerinin devlet bütçesinden karşılayacak bir sistem kurmaya çalışmıştır. Bir yandan gecekondu yapımı önlenirken, diğer yandan var olan gecekonduların ihtiyaçları giderilecektir.

Bayındırlık işlerinin gerçekleştirilmesi için çağın en son bilim ve teknoloji imkanları kullanılacaktır.

III.Demirel Hükümeti (6.3.1970-12.3.1971) programında da köy kalkınmasına özel bir önem verileceği vurgulanmıştır.

Kentleşme, konut, gecekondu konularında bir önceki programdaki ifadeler, aynen kullanılmıştır. Yani, kentleşme, konut ve gecekondu sorununa yaklaşımda bir değişiklik sözkonusu değildir.

Bir çok kamu hizmetlerinin yerinde ve süratle görülebilmesi için,yerel yönetimleri önemli yetkilerle donatmak konusunda gerekli önlemler alınacaktır[735].

Adem-i merkeziyet konusunda da yerel yönetimlere gereken yetkilerin verileceği ifade edilmiştir.

15- Erim Hükümetleri (26.3.1971-22.5.1972)

I.Erim Hükümeti (26.3.1971-12.3.1971) programında, kentleşme hareket ve çalışmaları, bilimsel kurallara ve yerleşme merkezlerinin geleceği teknolojik ilerlemelerin hızı da gözönünde tutularak etkin biçimde düzenlenip, uygulanacaktır[736].

Programda yerel yönetimlerle direkt ilgili bir hüküm bulunmaktadır.

II.Erim Hükümeti (11.12.1971-22.5.1972) programında, siyasi iktidarın,hava ve su kirliliği gibi,bazı çevre sorunlarıyla karşılaşan büyükşehirlerin bu sorunun çözümüne el koyduğu anlaşılmaktadır.Ayrıca büyükşehirler için metro ulaşımı öngörülmektedir.

Köy ve il idaresi yasaları ve idari taksimat konuları yeniden gözden geçirilecektir.Diğer yandan da belediye gelir yasası çıkarılmak istenmektedir.

Kentleşme ve buna bağlı olarak konut sorununa da bu programda çözüm aranmıştır.

16-Melen Hükümeti (22.05.1972-15.04.1973)

Genelde bayındırlık işlerinin (yerel yönetimler açısından) yer aldığı programda,devlet yapıları, konut,gecekondu sorunun çözümüne ilişkin görüşlere yer verilmiştir. Boğaz Köprüsü için yasa tasarısı hazırlanacaktır.

Kentleşme kontrol altında tutulup, yönlendirilirken,köy kalkınmasına özel önem verilecektir.

Bu programda,valilerin yetkilerinin artırılması düşünülerek,merkeziyetçi bir politika izlenmiştir.

17- Talu Hükümeti (15.04.1973-26.01.1974)

Köylerle ilgili bir kaç konu dışında, yerel yönetimleri ilgilendiren bir hüküm yoktur.

18-I.Ecevit Hükümeti (26.01.1974-17.11.1974)

Programda köye özel bir önem verilmiş ve köy yasasının günün şartlarına uygun bir şekilde değiştirileceği beyan edilmiştir.

İllerle birlikte,yerel yönetimlerinde yetki ve sorumluluklarının artırılacağı ifade edilmiştir.

---

[735]-Nuran DAĞLI-Belma AKTÜRK, Hükümetler ve Programları, II.Cilt, 1960-1980, Ankara, 1988, s.196

[736]-DAĞLI-AKTÜRK, age, s.210

Köylere hizmet götürmede bölgesel kuruluşlardan yararlanılacaktır.Köye gitmesi gereken tüm kamu hizmetlerini devlet üstlenmiştir.Köy muhtarlarına da devlet bütçesinden ödenek verilmesi sağlanacaktır.Bu üç konu köyün mali yapısının iflas ettiğinin göstergesidir.

Kentleşme sorunu çözmek ve hizmet götürebilmek için belediyeler teknik ve mali yönden desteklenecektir.

Dar gelirli vatandaşların konut sorunu genel konut politikalarının dışında düşünürken, gecekonduların yaşanabilir olması ve meşrulaştırılması için çalışacağı belirtilmiştir.

Ayrıca kaçak yapıların imar affından yararlandırılması düşünülmüştür.

Köy-kent ve uydu kentler gibi yeni yaşama alanları belirtilmiştir.Gecekondular meşrulaştırılırken, planlar arasında rasyonel bir koordinasyon öngörülmüştür.Milli bir konut politikası izlenecektir. Kredi ve arsa da kolaylıklar sağlanacaktır.

19- Irmak Hükümeti (07.11.1974-31.03.1975)

Programda mali tevzine bağlı kalınacağı ve belediyelerin finansmanını düzeltmek için yasa tasarısı hazırlanacağı ifade edilmiştir. Köye aynı önem verilmektedir.Arsa Ofisi yeniden düzenlenip güçlendirilecektir.Konut ve gecekondu sorunu çözülmeye çalışılacaktır.

20- IV.Demirel Hükümeti (31.03.1975-21.06.1977)

Köy kalkınmasına büyük öncelik verilecek ve köye giden hizmetler artırılarak,daha yaygın ve külfetsiz hale getirilecektir.Köy hizmetlerinde köylüye yüklenen katılma payları kaldırılacaktır. Günün şartlarına uygun bir köy yasası çıkarılacaktır.

Mülki ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılacaktır.

21- II. Ecevit Hükümeti (21.6.1977-21.7.1977)

Programda, köylerin gelişimi ve sorunlarının çözümü için köykentler kurulması önerilmiştir. Köykentler bütün çevre köylerinin yararlanabileceği etkin gelişme ve hizmet merkezleri olarak öngörülmektedir. Köykentlerde köylüler köylerinden ayrılmadan sanayileşecek ve kentleşecektir.Hükümetin yerleşme ve kentleşme politikası doğayla dost kalarak tamamlanacaktır. Arsa, gecekondu ve konut sorunu çözülmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin yetkileri artırılırken, kentlerin altyapı sorunlarının giderilmesi için devlet belediyelere yardımcı olacaktır.

Belediyelerin gelirlerini artırıcı yasal düzenlemeler yapılacaktır. Ayrıca kamu gelirlerinden aldıkları paylar yeniden düzenlenecektir.

Belediyelerin görev alanları kentleşmeyide içine alacak şekilde genişletilecektir.

Halkın yerel yönetimlere katılımı ve denetlemesi desteklenecektir.

Belediyeler fiyat artışları ve pahalılığı önlemek için düzenleme satışlarına özendirilecektir.

Büyükkentlerde toplu taşıma için belediyelere devlet yardım edecektir.

22- V. Demirel Hükümeti (21.7.1977-5.1.1978)

Programda, il ve yerel yönetimlerin yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin finansman yapılarıda güçlendirilecektir.

Köyle kent arasındaki fark ortadan kaldırılmaya çalışılacaktır. Köy yasası yeniden hazırlanacak, köye giden hizmetlerde bakanlıklararası işbirliğine önem verilecektir.

Gecekondu bölgeleriyle, köy ve kentlerdeki çevre sorunlarına özel önem verilmiştir. Kentleşme için gereken önlemler alınacaktır. Bunun için belediyelerin mali ve teknik bakımdan yeterli güce kavuşturulmalarına çalışılacaktır.

Konut ihtiyacı ve kira artışları düzenlenecektir. Bunda toplu konut uygulamasından yararlanılacaktır.

Gecekondu önlenmeye çalışılacak, gecekondu ıslah bölgelerinin alt yapı ihtiyaçları süratle tamamlanacaktır.

Belediye sınırları içerisindeki yolların bakım ve yapımında belediyelere devlet yardımı yapılacaktır.

Büyük kent kenarlarında banliyöler kurulacaktır.

Kaçak yapılara imar affi uygulanacaktır.

Devlet büyük kentlerde belediyelerle anayol ve metro yapımına yardımcı olacaktır.

23- III. Ecevit Hükümeti (05.01.1978-12.11.1979)

Bu programda yerel yönetimlerin sorunlarını çözmek üzere Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur.

Kent planlamasının önemi vurgulanarak, düzensiz yerleşmeyi önlemek için yasal önlemlerin getirileceği ifade edilmiştir. Büyük kent çevrelerinde, yeni yerleşim alanları açılacaktır. Köylerin sorunları,köy grupları halinde çözülmeye çalışılırken, sanayileşen ve kentleşen, iç göç yaşamayan köyler oluşturulmaya çalışılmıştır.

Konut sorununun çözümünde, toplu konut uygulaması, banka kredilerinin artırılarak, dar gelirlilerce kullanılmasının sağlanması, devlet eliyle konut üretimine gidilecektir. Konut yapımı hızlandırılırken, kiralarda belirli bir düzeyde tutulacaktır.

Gecekondulara gerekli altyapı götürmenin yanında, gecekondu ıslah bölgelerindeki kamu arsalarının, yurttaşlarca kullanılması hakkı sağlanacaktır.

İller Bankası'nın maddi imkanları ve teknik örgütü güçlendirilecektir. Ayrıca bankanın yerel yönetim yatırımları alanındaki, yetki ve sorumluluğu artırılacaktır.

Belediyelere planlama ve uygulamada destek sağlanırken, yetki ve gelirleri de artırılacaktır.Ayrıca belediyeleri borçtan kurtarmak için borçları terkin veya tahkime tabii tutulacaktır.

24- VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.09.1980)

Bu program, anarşi, eflasyon vb. gibi olağanüstü olayların yaşandığı dönemde hazırlanmıştır.Bunun için belediye de çalışanların da anarşiye karıştığını,valilerin yetkilerinin artırılacağını belirtmesi normaldir.

Daha önce hükümet programlarında yer alan, büyükşehirlerdeki trafik sorunları, altyapı, konut, köy yönetimiyle ilgili sorunların çözümleneceğine dair görüşler yer almaktadır.

25- Ulusu Hükümeti (20.12.1980-13.12.1983)

Bu program, bir ara rejim hükümetinin ürünüdür. Programın hedefleri arasında adem-i merkeziyet göze çarpmaktadır. Tüm yerel yönetimleri ilgilendiren finansman yasasının hazırlanacağı belirtilmiş ve hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlere, özelliklede belediyelere görevleriyle orantılı gelir sağlanması öngörülmüştür.

Bu arada bayındırlık., imar ve iskan politikalarıyla ilgili sorunların yerinde, kolaylıkla ve süratle çözülmesi için önlemler alınacağı belirtilmiştir[737].

Daha önceki hükümet programlarında da yer alan yeni yerleşim yerleri açmak, konut ihtiyacını karşılamak, köye hizmet götürmek, gecekondu yapımını önlemek ve ıslah etmek görüşlerine bu program da da yer verilmiştir.

26- Özal Hükümetleri (13.12.1983-1.11.1989)

I.Özal Hükümeti (13.12.1983-21.12.1987) programında, hükümetin planlamaya bakış açısında farklılıklar göze çarpmaktadır.

1980 askeri ihtilali sonucu, mansup belediye başkanlığı sistemiyle yönetilen belediyelerin, yerel seçimler yapılarak, millet tarafından seçilmiş kimselerce yönetilmesinin, demokrasinin yerleşmesi açısından önemli olduğu ifade edilmiştir.

Merkezi yönetimin, taşra teşkilatına yetki devrinde bulunarak, sorunların yerinde çözülmesine uğraşılmıştır.Bu yapılırken yetkilere paralel olarak, sorumluluklarda devredilmiştir. Köye ve kente özel önem verileceği belirtilmiştir.Ayrıca, büyükşehirleri daha büyütmek yerine, küçük kentleri, orta büyüklükteki kentler haline getirmek hedeflenmiştir.

İmar planı uygulaması, alt yapı, belediye ve kentleşmenin sorunları çözümlenmeledir.

Belediyeler görevleriyle orantılı gellir kaynaklarına sahip olacaktır.

Konut sorununun çözümü için, kredi alternatifleri çoğaltılırken, toplu konut fonu kurulacak, vergilerde düzenlemeye gidilecek, bürokrasi azaltılacak, konut arsası tahsisi sağlanacaktır.

---

[737] - Nuran DAĞLI-Belma AKTÜRK, Hükümetler ve Programları, III.Cilt, 1980-1987, Ankara, 1988, s.6

İmar affından yararlanan gecekondulara, alt yapı hizmetleri götürülecektir.

Büyükşehirlerin çevre sorunları çözülecektir.

II.Özal Hükümeti (21.12.1987-1.11.1989) programında, yapılacaktan çok, yapılanlar anlatılmıştır.

Belediyelerin gelirleri, 2380 Sayılı Yasada 3004 ve 3239 Sayılı Yasalarla yapılan değişikliklerle, artırılmıştır.

Belediyelerin yetkileride artırılmıştır.Buna örnek olarak, 3194 Sayılı imar Yasasıyla, imar planı yapma, onaylama dahil, imarla ilgili tüm yetkilerin belediyelere bırakılması gösterilebilir.

Gecekonduların belirli sınırlar içerisinde meşrulaştırılmasını ve ıslahını öngören, 2981 Sayılı Gecekondu İmar Affi çıkarılmıştır.

Büyük kentlerindeki toplu taşıma,kanalizasyon ve çevreyle ilgili yatırımlar, desteklenecektir.

1987'de, 3360 Sayılı il özel idaresi yasası çıkartılarak, idari alanda bir reform yapıldığı, ifade edilmiştir.

İdari sistemimiz adem-i merkeziyetçi bir yapıya büründürülmüştür.

Programla, yeni ilçeler kurularak hizmetlerin dağılımında kolaylık ve etkinlik sağlandığı ifade edilirken, ilçe kurmanın maliyeti konusunda eleştirilmiştir. Buna ragmen, il, ilçe ve büyükşehirlerin artırılacağı, programda belirtilmiştir.

3030 Sayılı Yasayla, metropoliten alanlarda, büyükşehir ve ilçe belediyesi uygulaması getirilerek ,büyük kentlerin sorunları çözülmeye çalışılmıştır

Konut sorununun çözümünde, toplu konut uygulamasıyla önemli adımlar atılmıştır.

27- Akbulut Hükümeti (9.11.1989-22.6.1991)

Bu programda, kendinden önceki Özal Hükümet Programlarıyla yapılanlar anlatıldıktan sonra, çok fazla değişik bir görüş ifade etmeyen, yapılması gerekenlerle ilgili politikaların takip edileceği, ifade edilmiştir.

28-Yılmaz Hükümeti (23.6.1991-19.11.1991)

Bu programda, trafik hizmetlerinin yerine getirilmesinde,merkezi yönetimle yerel yönetimlerin işbirliği yapabilecekleri vurgulanmıştır.

Ayrıca yerel yönetimlere nitelikli personel yetiştirmek üzere, yerel yönetimlerle ilgili eğitim kurumu açılacığı,ifade edilmiştir. Bu, yerel yönetimlerin nitelikli personel sorununun çözümü için atılmış en büyük adımdır.

Diğer yandan yeni il, ilçe ve belediye kurulmasına devam edileceği, ifade edilmiştir.

29- Koalisyon Hükümetleri (20.11.1991-1996)

I.Koalisyon (Demirel-İnönü) Hükümeti (20.11.1991-24.6.1993) T.C'nin 49. Hükümetinin koalisyon şeklinde kurulması nedeniyle iki parti arasında ortak hükümet protokolü imzalanmış, daha sonra hükümet programı hazırlanmıştır. Ortak hükümet protokolünde yerel yönetimlerede yer verilmiştir[738].

Devletin yeniden yapılanması programı içerisinde, yerel yönetimler yeniden düzenlenecektir.

Yerel-merkezi yönetimler ayrımındaki ağırlık, yerel yönetimlerden yana olacaktır. İl genel ve belediye meclislerinin yetkileri artırılacak ve kaynakların bir bölümünü, yerel önceliklere göre kullanmaları sağlanacaktır.

İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük metropoller için özel yaklaşımlar ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir.

Konut, gecekondu, arsa, ve kentleşme konularıda protokolde yer almıştır[739].

Ayrıca ortak hükümet protokolünün demokratikleşme başlıklı ek 1 bölümünde, yerel yönetimlerle ilgili olarak, il genel ve belediye meclislerinin yerel sorunları çözme konusundaki yasal ve kaynak eksikleri yeni düzenlemelerle giderilmek suretiyle, bu meclislerin yerel parlemento özelliğini kazanmaları sağlanacaktır. Merkezin, yerel yönetimler üzerindeki denetimi azaltılacak,yerinden yönetim ilke ve güvenceleri kuvvetlendirilecektir.

---

[738]-Bkz. DYP ile SHP Arasında İmzalanan Ortak Hükümet Protokolü ve Ekleri,Başbakanlık Basımevi, Ankara,19.11.1991.

[739]-Bkz. Hükümet Protokolü, age, s.12-13

Protokolün ek 2 bölümünde, kentsel rantlar yeni vergi düzenlemeleriyle anlamlı ölçülerde kamuya aktarılacaktır, ifadesi yer almaktadır.

Hükümet programında ise protokole uygun görüşlere yer verilmektedir.

Devletin yeniden yapılanması programı içerisinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidilecektir.

Muhtarlar, ihtiyar heyeti, belediye ve il genel meclislerinin yetkileri artırılacak ve yerel kaynakların bir bölümü bunlara tahsis edilecektir.

Belediye meclislerinde, kamu çalışanları da dahil olmak üzere,tüm toplum kesimlerinin temsiline imkan sağlanacaktır.

Geçmiş yönetimin partizan, tek taraflı uygulamaları sonucu belediyeler bugün halka gerekli hizmetleri sunamaz hale gelmişlerdir. Bu nedenle hükümet, merkezi ve yerel yönetim ilişkilerini günün şartlarına göre yeniden yapılandırmaya kararlıdır. Amaç, belediyelerin halka etkin, dürüst ve güncel hizmet sunmaları ve en küçük beldeden, en büyük kentlere kadar, tüm belediyelerin, belde sakinlerinin hayatına rahatlık ve kolaylık getirmesidir[740].

İstanbul, Ankara, İzmir ve benzeri gibi büyük metropollerle, Antalya, Bodrum gibi yoğun turizm bölgesi belediyeleri için, özel yaklaşımlar ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir.

Hükümet ve hükümet dışı kuruluşlarla, yerel yönetimlerin kadınlarla ilgili çalışmaları, işbirliği ve koordinasyon içerisinde değerlendirilerek, kadınlara ilişkin politikalar oluşturulacaktır.

Bu koalisyon hükümetinin yerel yönetimlere bakış açısını doğru değerlendirmek için, öncelikle protokole bakılmalıdır.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, daha fazla adem-i merkeziyet, mali destek, büyükşehirler için özel yaklaşımlar ve devam eden projelerin desteklenmesi, konut, gecekondu, arsa ve kentleşme konularıyla ilgili sıralanan vaadler görülmektedir.

Bu protokolde, yerel parlementolar ve kentsel rantların vergilendirilmesi konusu, üzerinde önemle durulması gereken konulardır. Ancak bunlar hükümet programına ve uygulamaya yansıtılamamıştır.

Hükümet programında muhtar, ihtiyar heyeti, belediye ve il genel meclislerinin yetkileri ve kaynaklarının arttırılacağı ifade edilmiştir.

Devletin yeniden yapılandırılmasına paralel olarak, yerel yönetimlerde yeniden yapılandırılacaktır. Belediye meclislerinde, tüm toplum kesimlerinin temsil edilmesine çalışılacağı, vurgulanmıştır.

Ayrıca yerel yönetimlere kadın politikaları oluşturulmasıyla ilgili görevler yüklenmiştir.

II. Koalisyon (Çiller-İnönü) Hükümeti (25.6.1993-) 49.Hükümet gibi bu hükümette DYP, SHP arasında kurulmuş ve ortak hükümet protokolü hazırlanmıştır.

Ortak hükümet protokolüne göre, yerel yönetimler, özerklik, maddi kaynak ve yetkileri açısından güçlendirilecek, merkezi yönetim yerine, yerinden yönetim ilkesi pekiştirilecektir.

Başta İstanbul olmak üzere metropoller için özel yönetim biçimleri oluşturulacaktır.

Yerel yönetimlerin temel görevleri dışında, açmış oldukları ancak kârlı yürütemedikleri ticari ve sinai kuruluşlarından kurtulabilmeleri için gerekli özendirmeler yapılacaktır.

Yerel yönetimlere idari ve mali özerklik kazandırılacaktır. Kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimlerle ilgili mali reformun amacına ulaşması için, bu reform idari reformla birlikte ele alınacaktır. Yeni ve sağlıklı kentleşme modeli uygulanacaktır. Belediye sınırları içerisindeki kamuya ait arazi ve arsalar projelendirilmek suretiyle halka satılacaktır. Konut sorunu, kentleşme olgusuyla birlikte ve arsa/altyapı/konut bütünlüğünü gözeten bir yaklaşımla çözülecek ve bu amaçla gerekli kaynaklar aktarılacaktır.

Belediyelerin finansman sorunlarına,sağlıklı ve kalıcı çözümler bulmak amacıyla gelirleri, yeni düzenlemelerle artırılacaktır.

Ortak hükümet protokolünde ayrıca, Anayasa değişikleri gerçekleştirinceye kadar, varolan temel rejim yasaları bugünkü Anayasa'nın tanıdığı son sınıra kadar demokratikleştirilecektir, denilmiş ve bu çerçevede değiştirilecek yasalar arasında yerel yönetimlerle ilgili yasalarda sayılmıştır.

Bu hükümet programı, yerel yönetimlere bir öncekine göre daha detaylı bir şekilde yer ayırmıştır.

---

[740]-DPT, age, s.21

Belediyelerin gelir ve giderleri, zaman içerisinde büyük boyutlara ulaşmıştır. Belediyelerin personel harcamaları, yatırım harcamalarının üzerinde gerçekleşirken, bütçeden ayrılan payların büyük bir bölümü, personel harcamaları için kullanılmaktadır. Belediyeler yasasına göre gelirlerin %30'unun maaş ve ücretlere ayrılması gerekirken, bu oran %60'lar düzeyine ulaşmaktadır.

Belediyelerin geçici işçi uygulamaları nedeniyle kesin personel sayıları tam olarak belirlenememektedir. Genel bütçeden belediyelere ayrılan paylar devamlı artış gösterirken, öz gelirlerinde, artan harcamalara paralel bir artış görülmemektedir. Sonuç olarak, belediyelerin mali kaynakları, verimli yatırımlar yerine, ağırlıklı olarak personel ve cari harcamalara yönelmektedir.

Yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlar, bir yandan mali piyasa disiplini altına alınırken, diğer yandan da finansal sorunlarının giderilmesinde, sermaye piyasalarının getirdiği yeniliklerden yararlandırılacaklardır. Yerel yönetimlerin temel hizmetlerini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmeleri için, zarar eden ticari ve sanayi faaliyetlerinden arınmaları özendirilecektir.

Güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde, yeni bir il özel idare sistemi oluşturulacaktır. Köy idaresinde, muhtarlar ve ihtiyar heyetlerinin yetkileri ve köy idaresinin kaynakları artırılacak, kırsal kesimde yaşam şartları iyileştirilecektir.

Belediye meclisleri,kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm toplum kesimlerinin temsiline imkan verecek bir yerel meclise dönüştürülecektir.

İstanbul'un yönetsel açıdan karşılaştığı sorunları çözümleyecek yasal düzenlemeler ve önlemler en kısa zamanda getirilecektir.

Belediyelerin sorunları, gelirlerinin idaresinden, harcamaların denetimine kadar olan konuları kapsayacak, kapsamlı bir reform anlayışı içerisinde ele alınacak ve çözümlenecektir. Bu nedenle, kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan, yerel yönetimlerle ilgili mali reform, amacına ulaşması için idari reformla birlikte ele alınacaktır.

Protokolde, yerel yönetimlerin, daha fazla yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde yönetileceği ifade edilmiştir.

İstanbul ve diğer metropoller için özel yönetim biçimleri teklif edilmektedir. Bundan kast edilen, bölge yönetimleri olabilir.

Yerel yönetimlerin özelliklede belediyelere bağlı BİT'lerin tasfiyesine çalışılacağı ifade edilmiştir

Yerel yönetimler için, mali ve idari reformun aynı anda yapılması uygun görülmüştür. Kentleşme ve konut sorununun çözümünde de aynı yöntem izlenecektir.

Belediyelerin finansman yapısı için yeniden düzenlemelere gidilecektir.

Hükümet programının bir çok konuda protokole uygun olduğu, bir kaç alanda ise yeni görüşlere yer verildiği görülmektedir. Bir önceki protokol ve hükümet programı dikkate alındığında ise yeni bir şeylerin olmadığı, ifade edilebilir. Programda gelir, gider ve personel konusunda öncelikle durum tespiti yapılmıştır. Daha sonra bunlarla ilgili, yapabilacekleri işler konusunda, politikalar belirlenmiştir. Örneğin, yeni bir il özel idaresi ve köy idaresi sistemi oluşturulması, İstanbul'un yönetsel sorunlarının çözümü, adını belediye reformu olarak niteliyebileceğimiz, bazı yasal düzenlemeler yapılmasıyla ilgili politikalar gibi...

Yeni getirilen politikalardan sadece,İstanbul'un yönetsel sorunlarının çözümüyle ilgili olanlar kamuoyu önünde tartışma imkanı bulmuştur. Siyasi iktidarın yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyecek düzeyde olan, İstanbul yasası, İstanbul'un üçe bölünmesi ve İstanbul'a el koyuyorum yaklaşımı, bunlardan bilinenlerdir.

1994 yılı içerisinde SHP'nin genel başkan değiştirmesiyle, Hükümet, Çiller-Karayalçın şeklinde yoluna devam etmiştir. 18.2.1995 tarihinde SHP'nin CHP ile bütünleşmesi sonucu, Hükümet,Çiller-Çetin Hükümeti haline dönüşmüştür. Yeni bir hükümet programı getirilmezken " DYP-CHP Hükümetinin Uygulama Programı " adıyla yeni bir düzenleme yapılmıştır[741]. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adını taşıyan başlıkta "Türkiye'nin merkeziyetçi bir yapıyla yönetilemeyeceği, yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olduğu, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılması ve il idaresi yasasının çıkarılması gerektiği gibi konularla ilgili, gereken yasal düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir. Uygulama program eklerinden demokratikleşme projesinde, yerel yönetimlerin iyileştirilmesi adını taşıyan başlıkta, merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında görev, yetki,

---

[741] -Bkz. DYP-CHP Hükümetinin Uygulama Programı, Başbakanlık Basımevi,Ankara,23.3.1995

sorumluluk ve kaynak dağılımının; kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, kaynakların akılcı kullanımı, demokratik katılım ve yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden düzenlenmesi, AB'nin demokrasi ölçülerine, Türkiye'nin en kısa sürede ulaşması amacıyla, gerçekleştireceği ifade edilmiştir[742].

Dar gelirlilerin sosyal ve ekonomik durumunu iyileştirme projesiyle, belediyelerin katkısıyla organize olabilecek, sivil toplum örgütleri ve dayanışma dernekleri aracılığıyla, yaşlılara ve yardıma muhtaç olanlara yönelenlerin, bu doğrultudaki örgütlenmelerinin desteklenmesi hedeflenmiştir.

Hükümetçe ele alınacak yeni konuların başında, il idaresi yasasıyla, yerel yönetimlere ilişkin tasarrufların gözden geçirilmesi, gösterilebilir.

Bu arada köy yasası, Emlak Vergisi ve belediyelerin vergi gelirlerinden aldığı payın değiştirilmesine ilişkin yasa değişiklikleri, hükümet gündemindedir. İl idaresi yasası ve 7 ilde büyükşehir belediyesi kurulması hakkındaki yasa tasarıları, T.B.M.M genel kurulunda iken, diğer yerel yönetim yasalarında yapılacak değişiklikler ne hükümet gündemine, ne de T.B.M.M genel kuruluna gelmiştir. Bu ifadelerden, son yıllarda yerel yönetimleri ilgilendiren yasal düzenlemelerle ilgili somut adımların gerçekleştirilemediği söylenebilir.

1995 sonbaharında, CHP genel başkanının değişmesiyle, hükümet bozulmuştur. Daha sonra kurulan, Çiller Azınlık Hükümetinin güven oyu alamamış olması, programını değerlendirme imkanını vermemektedir. 1995 yılı sonlarında kurulan Çiller-Baykal Şeçim Hükümetinin Programının da, 1991'den sonra kurulan Koalisyon Hükümetleri Programlarına paralel olduğu ve yeni şeyler getirmediği söylenebilir.

B- Siyasi Parti Programlarında Yerel Yönetimler

Cumhuriyetten günümüze kadar kurulan siyasi partilerin yerel yönetimler konusundaki görüşlerini bilmek, bu konudaki fikri gelişmeyi kavramak açısından son derece yararlıdır.

Siyasi partiler demokrasinin vazgeçilmez unsurları olup, siyasi iktidara aday kuruluşlardır. Siyasi iktidara geldiklerinde, parti programlarını, hükümet programlarına yansıtmaya çalışırlar. Buradan hareketle, siyasi partilerin yerel yönetimlere bakış açısı önem kazanmaktadır.

Ülkemizde, Cumhuriyet'in ilanından başlayarak 1946 yılına kadar tek partili bir siyasi yaşam söz konusudur. 1946 yılından başlayarak çok partili bir siyasi yaşama geçilmiştir. Ara rejimlerde ise siyasi partiler kapatılmıştır.

Cumhuriyetten günümüze kadar kurulan partiler, bazen birbirinin devamı olmuştur. Burada tek parti döneminin temsilcisi CHP'den başlanıp, günümüze kadar siyasi partilerin yerel yönetimlere bakışı incelenecektir.

1- Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)

CHP Programına göre, ülkede yönetim düzeni tümüyle yeniden yapılandırılacaktır. Yeniden yapılandırmanın temel hedefi, merkezi yönetim örgütlerini olabildiğince küçülterek, yerinden yönetimi en güçlü boyutuyla uygulamaya koymaktır.

CHP'e göre, yerel yönetimler üzerindeki tüm vesayet yetkileri kaldırılmalıdır[743]. Parti programının yönetimin yeniden yapılandırılması başlığını taşıyan bölümünde; yerinden yönetim, personel reformu, yerel yönetim, metropol kentler ve İstanbul yönetimi konularına yer verilmiştir.

Yerel yönetim reformu konusunda;

Doğrudan demokrasi yolunda adımlar atmak için en elverişli olan yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimde demokrasi kuralları işlerlik kazandırıldığı oranda, demokrasinin gerçekliği yerel yönetim yetkileri genişletildiği oranda da yönetimin etkililiği artar.

CHP'nin oluşturacağı yeni yapılandırmada 'yerellik kavramı' çağdaş anlayışlar ışığında yeniden tanımlanacak; yerel özellikli hizmetlerin çerçevesi somutlaştırılacak; yerel özellikli tüm kamu hizmetleri; yetki, kaynak ve araçlarıyla yerel yönetimlere devredilecektir.

CHP yönetiminde, ülkenin tüm coğrafyasını kapsaması öngörülecek olan yerel yönetimler yeniden yapılandırılacak, kendilerine bırakılan çerçevedeki kamu hizmetlerini ve görevlerini üretecek yetki, güç, kaynak ve kurumlarla donatılacaktır.

---

[742]-Bkz. DYP-CHP Hükümetinin Uygulama Programı, age, s.27

[743]-CHP'nin yerinden yönetimle ilgili görüşleri için Bkz; CHP Programı, Yeni Hedefler, Yeni Türkiye, Kurultaya Sunulan Tasarı, Ankara, 1993, s. 50-51

CHP, yerel yönetimlerin geleneksel hizmet alanları dışında, yeni görev, yetki ve sorumluluk alanlarına yönelmelerini sağlayacaktır.

Bu çerçevede, temel eğitimin öncesinden başlayarak ve öteki eğitim alanlarını da kapsayacak eğitimle, rehabilitasyon ve koruyucu sağlık hizmetleri, engelliler, kimsesiz çocuklar ve bakıma muhtaç yaşlılara yönelik duyarlılık, çevrenin korunması, turizmin desteklenmesi ve trafik gibi alanlarda, yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukla, görev üstlenmeleri hedeflenecektir. Yerel yönetimler, tüm hizmetlerin yerine getirilmelerini sağlayacak kaynaklara ve belirli kurallar çerçevesinde vergi toplama yetkilerine kavuşturulacaktır.

CHP, yerel yönetim birimlerinde yeniden yapılanmayı aşağıdaki belirtilen biçimde sağlayacaktır.

Belediyeler ve Mahalle Muhtarlıkları

CHP, 'Yerel Yönetim Reformu' ile; belediyelerin katılımcı, saydam ve etkin bir yapıya, hizmet üretiminde verimliliğe ve işlerinde öz denetime kavuşmalarını sağlayacaktır.

CHP, belediyelerin yeniden yapılanmasını gerçekleştirdiğinde:

-Belediye başkanları, idari kararlarla görevden alınamayacaklar; görevden alınmalarına, yasalar çerçevesinde belediye meclisleri karar verebilecek ve bu karar idari yargının denetimine tabi olacaktır.

-Belediye meclisleri halk adına denetim görevi yapan ve halkın eğilimleriyle, isteklerini yansıtan bir kurum olarak değerlendirilecek; denetleme ve yürütme görevlerinin birbirine karışmaması için, belediye meclisi üyelerinin yürütme görevi üstlenmelerine imkan tanınmayacaktır.

-Belediye meclisi üyelerinin üye sayısı artırılacak, belediye meclislerinde mahalleler, muhtarları ve belediye meclisi üyeleriyle birlikte temsil edilecektir.

-Belediye meclislerinde dengeli ve yaygın bir temsil sağlayabilmek amacıyla, mahalle büyüklükleri ve sınırları yeniden düzenlenecektir. Mahalle yönetimine; yapısı, yetkileri ve sorumlulukları açısından yeni bir düzenleme getirilecek ve siyasi partilerin bu görevlere aday göstermeleri sağlanacaktır.

-Kamu çalışanlarına, siyaset yapma yasağı kaldırılacak, kendi görevleri yanında, belediye ve il genel meclislerine seçilebilmeleri sağlanacaktır.

-Belediye meclisleri yanında, meslek odalarının, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin, her düzeydeki eğitim kurumlarının ve toplumsal amaçlı kuruluşların temsilcilerinden oluşan 'Belediye Danışma Meclisi' oluşturulacaktır.

Mahallelerde oturanların katılacağı 'Muhtarlık Meclisi' belirli aralıklarla toplanacak ve belediye çalışmalarıyla ilgili değerlendirmeler yaparak, belirlenen görüşleri ve istekleri belediye meclisine sunacaktır.

-Belediye meclisleri; ilgilerine göre belirlenecek konularda, Belediye Danışma Meclisi'nin ve Muhtarlık Meclislerinin görüşlerini almadan karar veremeyeceklerdir.

-Belediye meclisleri; kentin büyümesi ve gelişmesiyle ilgili önemli yatırımlara ve uzun vadeli borçlanmalara karar verilmeden önce 'Halk Oyuna' başvurabilecektir.

-Belediyelere yapılan bağışlar, saydam ve düzenlemeye bağlanacak, bu amaçla da görev yapmak üzere kurulacak 'Kent Vakfi' projeye bağlı olarak yeni kaynak oluşturma işlevini üstlenecektir. Kent Vakfi'nın yönetimi, belediye ve türlü kurumların temsilcilerinden oluşacaktır.

-Belediyelerin gelir kaynakları geliştirilecektir. Kentlerde oluşan rantın bir bölümünün toplanacağı 'Kentleşme Fonu', belediyelere finansman desteği sağlayacaktır.

-Belediyeler; yöre, bölge ve ülke düzeyinde oluşturacakları birliklerle, hem dayanışma ve yardımlaşma, hem de ortak ihtiyaçlarını ve ortak sorunlarını çözebilme imkanlarına kavuşacaklardır.

-Belediyeler zorunlu olmadıkça işletme kurmayacaklardır. Kurulacak işletmelerin ise; yönetiminin, denetiminin ve verimliliğinin saydam bir yapı içinde izlenebilmeleri, siyasi müdahalelerden arındırılmaları sağlanacaktır.

CHP, belediyelerin aşırı ve siyasi amaçlı kadrolaşmadan kaçınmalarını kesinlikle sağlayacaktır.

CHP, belediye meclisi toplantılarını halkın yakından izleyebilmesini, belediyelerin tüm çalışmalarını saydam bir yapı içinde görebilmesini sağlayacak her türlü düzenlemeyi yapacak ve her türlü önlemi alacaktır.

İl Genel Meclisleri ve Köy Muhtarlıkları

CHP, 'Yerel Yönetim Reformu' ile, il genel meclislerinin ve il özel idaresinin de yeniden yapılandırılmasını sağlayacaktır.

CHP'nin asıl hedefi, kırsal alan ve kentsel alanın yerel yönetim açısından tümleştirilmesidir. Bu amaca yönelik olarak, tümleşmeyi sağlayacak bir gelişme süreci izlenecektir.

CHP, birinci aşamada; il genel meclislerinin imkanlarını geliştirecek, ilçeler düzeyinde yeni bir örgütlenme modeli deneyecek ve il genel meclisleri çerçevesindeki belediyelerin hizmet açısından işbirliği yapmalarını ve organik ilişkiler kurmalarını sağlayacaktır. Bu çerçevede köyle belediyeler arasında bağlantı kurularak köy hizmetlerinin bir bölümü için yeni imkanlar ortaya konacaktır.

CHP, köy yasasını yeniden düzenleyecek, köy muhtarlığına ve köy yönetimine yeni bir anlam kazandıracak ve köylerin gelişmesine yeni ufuklar açacaktır. Bu çerçevede, köy yönetimine, yapıcı, yetkileri ve sorumlulukları açısından yeni bir düzenleme getirilecek ve siyasi partilerin bu görevlere aday göstermeleri sağlanacaktır.

Büyük Kentler, Metropol ve İstanbul Yönetimi

Hızlı kentleşme ve büyümenin sonucu olarak, ülkemizde kentler büyümekte ve büyük kentler yanında, metropoller ve İstanbul gibi kendine özgü yaygın ve karmaşık yerleşme merkezleri ve alanları oluşmaktadır.

Bu hızla büyüme ve değişim, bu alandaki yerel yönetim modellerinin de değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ülkemizde, bazı büyük kentler metropol ölçeğine henüz ulaşılamamış olmasına rağmen, metropoller, büyükşehir belediyesi olarak tanımlanan bir yerel yönetim modeliyle yönetilmektedir.

Uygulanmakta olan büyükşehir belediyesi yönetim modeli, yürütme ve karar gücünü, büyükşehir belediye başkanlığında yoğunlaştırmakta; bu nedenle de, büyükşehir belediyesiyle, ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve sorumluluk dengelerini bozarak hizmet üretimde verimsizliğe ve uyumsuzluğa neden olmaktadır.

CHP, büyükşehir yönetim modelinde, gerçekleştirilecek hizmetlerin, hizmetten yararlananların bulunduğu kademede, yani ilçe düzeyinde verilmesi hedef alınacaktır.

Büyükşehir belediyelerinin görevleri ise; genel planlama, genel yatırım kararlarının alınması ve uygulanması, kentin tümüne verebilecek hizmetlerin yerine getirilmesi, eşgüdüm sağlanması, merkezi yönetimle ilişkilerin sürdürülmesi ve protokol gibi hizmetlerle sınırlanacak ve ilçe belediyeleri üzerinde vesayet kurulmasına imkan tanınmayacaktır.

CHP, metropol özelliği kazanmakta olan büyük kentler için, kendine özgü koşulları, sorunları ve beklentileri cevaplayacak metropol yönetim modellerinin özel yasalarla oluşturulmasını öngörmektedir. Oluşturulacak metropol yönetim modellerinin, büyümeye ve gelişmeye bağlı olarak kendilerini yenileyebilecek bir dinamik yapılanma süreci içermeleri sağlanacaktır.

Bu çerçevede, İstanbul'a özel bir önem ve konum kazandırılacaktır. İstanbul kenti, ülkemizdeki yerleşme düzeninin en üst kademesini oluşturması yanında, ilişkileriyle ve etki alanlarıyla ülke sınırlarını taşan bir 'Dünya Kenti' niteliğine kavuşturulacak; 2000'li yılların Dünya kentleri arasında İstanbul önemli bir konuma getirilecektir.

Büyük Kentler, Metropol ve İstanbul Yönetimi başlığını taşıyan bölümde; Yerleşme Düzeni, Planlama, Bölgesel Planlama, Çevre Düzeni Planlaması, Nazım İmar Planları, Kentsel Planlama, Kırsal Planlama, Kentleşme, Yerleşme Düzeninde Kademelenme, Kentsel Arsa, Kentsel Altyapı, Kentleşme Fonu, Metropoller, Kentsel Yerleşmeler, Turistik Yerleşmeler, Yazlık Yerleşmeler, Kırsal Yerleşmeler, Barınma, Nüfus Artışı ve İç Göç, Kentsel Konutlar, Gecekondular, Yazlık Konutlar ve Kırsal Konutlarla ilgili görüşlere yer verilmiştir.

2- Doğruyol Partisi (DYP)

Çok partili hayata geçişle birlikte DP, önce siyasi iktidarı kazanmış, sonra yerel yönetimlerde iktidara gelmiştir. Günümüz Türkiye'sinde adı var, kendi yok olan DP yerine kurulan AP[744] ve onun devamı olduğunu iddia eden DYP'nin yerel yönetimlerle ilgili görüşlerine burada yer verilecektir.[745]

DYP programının, özellikle AP programından esinlendiği söylenmektedir. DYP hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı altyapı yetersizliği, çevre kirlenmesi ve konut darlığının yalnızca belediyelerce çözümlenemeyeceği düşüncesindedir. Devletin bu alanlarda ilgisini ve programlı yatırımını gerekli görmektedir.

---

[744] -DP ve AP'nin yerel yönetimlerle ilgili görüşleri için bkz; GÜRSOY, age, s. 27-30

[745] -GÜRSOY age, s.35-36

DYP, sağlıksız yapılaşmaya da gecekondulaşmanın önüne geçilmesine de önceden önlem alınmasının gerekli olduğunu düşünmekte, olayın arkasından sürüklenmeyi doğru bulmamaktadır. Gecekondularla ilgili son zamanlarda çıkarılan yasaları, yasal olmayan meşrulaştırma olarak değerlendirmektedir.

Yerel yönetimlerin mali imkanlarının hizmetleri yeterli düzeyde gerçekleştirecek, kendi gelirleri olarak sağlanması esastır. Belirli zorunlu kamu hizmetlerinin sağlanamamasında, gerektiğinde genel bütçeden yardım yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimle ilişkileri, denetlemeleri, demokratik özelliklerini zedelemeyecek, ancak kamu vesayetini etkili kılacak kurallara bağlanmalıdır.

Hızlı kalkınmayı hedef aldığımız ve sanayinin gelişmesini desteklediğimize göre, büyük nüfus hareketleri ve hızlı kentleşmeyi kaçınılmaz görürüz. Hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı altyapı yetersizliği, çevre kirlenmesi, konut darlığı ve benzeri sorunların, devlet tarafından özel ilgi ve programlarla hızlı bir şekilde giderilmesini zorunlu görürüz.

Herkesin bir konut sahibi olması hedefimizdir. Gecekondu problemini, mevcutların ıslahı ve sosyal konut yapımı yoluyla çözümünü, devletin emrivakileri düzenleme yerine önceden önlem almasını, planlanmış arsaların alt gelir grubundaki vatandaşlara ev yapmak üzere verilmesini uygun buluruz.

Yapı tasarrufu hesaplarının teşvik edilmesini yararlı buluruz. Devletin mahrumiyet bölgelerinde sosyal konut ve lojman inşaatına önem vermesini lüzumlu buluruz. Düşük gelir gruplarının konut sahibi olabilmeleri için ucuz arsa, kredi, inşaat malzemesi yoluyla desteklenmesini zorunlu sayıyoruz.

3- Anavatan Partisi (ANAP)

Merkez sağda diğer bir büyük parti olan ve 1983 sonrasında yerel yönetimlere damgasını vuran ANAP'ın görüşlerine gelince; ANAP programında, yerel yönetimlere ilişkin görüşler birkaç ana başlık altında belirtilmektedir. Programda yerel yönetimler için düşünülen değişikliklerin ipuçları çok belirgin değildir. Ancak Özal Hükümetlerinin uygulamalarında, yapılan değişiklikler daha net biçimde ortaya çıkmıştır. Yapılan değişiklikler, Özal Hükümet programlarının yer aldığı bölümde ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Yerel yönetimler, il, belediye ve köyler yerel ihtiyaçların sağlanmasında ana kuruluşlardır. Kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin azaltılmasını, özellikle hizmetlerin etkili, hızlı ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için yerel yönetimlerin yetkiler ve imkanlar yönünden güçlendirilmesi zorunlu görülmektedir.

Köylü memleketin efendisidir. Başta, yol, su elektrik olmak üzere, köy ve kent arasındaki altyapı ve medeni imkan farklılıkları giderilmelidir. Çiftçi ailesinin gelirinin, aile başına ortalama milli gelir düzeyine yükseltilmesini öngören bir tarım reformunun yapılması faydalı görülmektedir. Devletin köye ve tarıma hizmet veren kuruluşları aynı çatı altında toplanmalıdır.

Kentler toplumun aynasıdır. ANAP'ın kentleşme politikası büyükşehirleri daha da büyütmek değil, yurt düzeyine dengeli şekilde yayılmış, kendi kendine yeterli, orta büyüklükteki kentlerimizi geliştirmek hedefini esas alacaktır. ANAP programında ve ANAP'ın kurduğu hükümet programlarında büyükşehirleri daha da büyütmemek, orta büyüklükteki kentleri geliştirmek biçimindeki politika gerçekleştirilememiştir. Dengeli kentleşme istekleri uygulama alanı bulamadı. Belli merkezlerde yığılma artarak devam etti.

İmar planlarının kısa sürede tamamlanması ve bunların etkili ve disiplinli bir şekilde uygulanmasını sağlayan bir sistemin kurulması zorunludur.

Belediyeler, kentleşme hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ana kuruluşlardır. Belediyelerin etkili hızlı ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için sorumluluklarına uygun imkan ve kaynakların sağlanması gereklidir.

Düzenli ve ekonomik kentleşmenin rasyonel araçlarından biri toplu konuttur. İktisadi sisteminin her tür imkan ve kaynakları konut yapımı için seferber edilmelidir.

Diğer yandan ANAP'ın 1983'lerden 1993'lere geldiğinde yerel yönetimlere bakışı şöyledir. ANAP'ın hazırladığı, yerel yönetim yasa teklifleri adlı bir çalışmada amaçlanan belediye yapısı; Planlı, Demokratik, Akıcı, İşletmeci, Akılcı, Koruyan ve Geliştiren, Bütünleştirici, Değişimci, Girişimci, Uzak Görüşlü, Katılımcı ve Örgütlü Belediyecilik, özellikleri taşımaktadır.

27.03.1994 yerel seçimlerinde ANAP yerel yönetimler seçim beyannamesiyle ikinci kentçilik hamlesinin başlatılacağını ifade etmiş ve yerel yönetimlerle ilgili görüşlerini belirtmiştir.

Türkiye, yerel yönetimler konusunda bugün de yeniden yapılanma ihtiyacı içindedir. İlk ele alınacak konuların başında yerel yönetimler reformu gelmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler süratle yapılarak hayata geçirilecektir. Yerel yönetim reformu merkezi yönetimde yapılması zorunlu, yeniden düzenlemeye dayalı yapılanmayla birlikte ele alınacaktır.

Demokratik açıdan katılımcılık, doğruluk, etkinlik, üretkenlik, tarafsızlık, açıklık ANAP belediyelerinin temel ilkeleri olacaktır.

Belediye hizmetleri, halk denetimine tabi tutulacak, kararlar halkın her kesiminin katılımıyla alınacaktır.

Belediye danışma kurullarının teşekkülü ve ayrıca mahallelerin kent yönetiminin temel birimi olarak ele alınmasıyla bu demokratik ilkelerin hayata geçirilmesi sağlanacaktır.

Devlet hiçbir organ ve kurum eliyle il özel yönetimleri belediyeler ve köylerde, özel sektörün gerçekleştirebileceği mal ve hizmet üretimine girmeyecektir.

Yerel yönetimlerin ve bunlar içinde, özellikle belediyelerin karar ve işlevlerine gençliğin katılımı sağlanacaktır. Spor, saha ve tesisleriyle gençlik merkezleri yapımına, il özel yönetimleri ve belediyelerin daha çok ve doğrudan katkıları sağlanacaktır.

Özürlü ve engelliler konusunda yerel yönetim birimlerinin doğrudan hizmet vermeleriyle ilgili düzenlemeler yapılacaktır.

Yerel yönetim birimlerinde uygulanacak ana politikalar ve uyulacak temel ilkeler, ANAP genel felsefesiyle uyumlu olarak belirlenmiş, yerel yönetim politikalarının öncelikli esaslarıdır. ANAP'lı belediyeler, bu ana politikalarla uyumlu çalışmalarını kendi yerel özellik ve imkanlarıyla çeşitlendirip, zenginleştirerek uygulamaya koyacaklardır. Bunlar, büyükşehir belediyesinden belde belediyelerine kadar çok değişik büyüklük, imkan ve yapıya sahip olan belediyelerimizin tümünün uygulayabileceği esaslardır.

Ülkelerin nüfusları arttıkça, tüm yetkililerin tek bir merkezde toplu olduğu yönetim şekilleri yetersiz kalmaya başlamıştır. Özellikle çağımızda, çağdaş ve katılımcı demokrasi taleplerinin yeniden güç kazanmasıyla birlikte yerel yönetimlerin önemi artmaktadır. Yerel sorunların çözümünün sadece merkezi yönetimden beklenmesi; nüfus hızla arttıkça, gelişigüzel ve sağlıksız göçlerle kentlerde yığılmalar yaygınlaştıkça, ekonomik göstergeler büyüdükçe imkansız hale gelmiştir. Her işin merkezi yönetimden, Ankara'dan yapılması isteği ve beklentisi, zaman kaybına ve kaynak israfına neden olmaktadır. Kararların süratle verilmesi gereken dönemimizde, merkezi idareye bağımlılığın asgari düzeyde tutulmasını gerekli kılmaktadır.

Halkın katılımının artması oranında sorunların çözümü güçlü ve kalıcı olmaktadır. Bu da ancak yerel yönetimler kanalıyla mümkündür. Diğer taraftan tüm dünya da demokrasi bilincinin yerleşmesinin en önemli unsurları yerel yönetimler olmuştur. Demokrasinin temel özellikleri olan temsil ve katılım konusunda en etkin ve pratik uygulamalar, yerel yönetimlerle sağlanabilmektedir. Merkezi yönetimin, siyasi ve idari birliğin korunması, Devlet ve Millet hayatımızın tümüyle ilgili temel görevlerin yürütülmesi dışında, yerel ihtiyaçların karşılanması ve sorunların çözümü konusunda tek yanlı hükmedici etkisi, yerel yönetimlerin etkinliğini azaltmaktadır.

ANAP, yerel yönetimleri; halka en sağlıklı şekilde, süratli, verimli ve yakından hizmet veren kuruluşlar alarak kabul ediyor ve demokrasinin temel kurumları sayıyor. Bunuda 'Halka Hizmet, Hakka Hizmet Demektir' temel ilkesiyle açıklıyor.

ANAP, 'Devlet, millet için vardır' ilkesinden hareketle, demokratik ve çağdaş yönetim sisteminin kurulmasını ve vatandaşın katılımını öncelikli amaçlardan biri olarak benimsemiştir. Bunu, ANAP iktidarı döneminde, yerel yönetimlerin geçmişle kıyaslanamayacak ölçüde yetkilere, kaynak ve imkanlara kavuşturulmasında, görmek mümkündür.

ANAP belediyeleri demokrasinin en geniş anlamıyla işletilmesi yönünde çaba gösterecektir. Bu amaçla mevcut yasalar çerçevesinde;

-Katılımcılığın en geniş ve pratik şekliyle belediyelerde hayat bulmasına çalışılacaktır. Yasayla düzenleme yapılıncaya kadar belediye başkanlarının başkanlığında oluşturulacak Belediye Danışma Kurulları aracılığıyla en geniş kitlenin belediye hizmetlerine katılımı sağlanacaktır. Belediye Danışma Kurullarında, o idari bölgedeki; Meslek Odaları Başkanları, İşçi Sendikaları Federasyonlarının Bölge Temsilcileri, Ticaret ve Sanayi Odası Başkanları, Baro Başkanları, Muhtarlar, Üniversite Rektörleri, Basın ve Yayın Organları Temsilcileri, Kamu yararına çalışan derneklerin başkanlarıyla diğer dernek

temsilcileri, Eğitim, kültür, sanat, sağlık, özürlüler, gençlik, spor ve çevre vakıflarının başkanları, 60 yaş üstündeki deneyimli ve istekli vatandaşlardan temsilciler, üye olarak bulunacaklardır. Belediye Danışma Kurulları, belediye başkanları tarafından toplantıya çağrılacak, yöreyle ilgili her türlü sorun serbestçe tartışılacak, çözümler üretilecektir. Ayrıca, belediye danışma kurulu üyeleri kendileriyle ilgili konular görüşülürken belediye başkanlarımızca belediye meclisi toplantılarına davet edilecek ve görüşlerini bildirmeleri sağlanacaktır.

-Belirli nüfus büyüklüğündeki her mahalle veya birkaç küçük mahallenin bir arada değerlendirilerek ele alınmasıyla oluşacak bölgelerde, belediye hizmetlerinin daha iyi ve hızlı yürütülmesine yardımcı olmak üzere, Semt Danışma Merkezleri kurulacaktır.

-İmar planlarının, tüm halkın kolayca inceleyebileceği, istediği araziyle ilgili bilgileri kolaylıkla alabileceği bir yönetim sağlanacak; ayrıca bu planlar, mahalle evlerinde de bulundurulacaktır.

-Belediye encümenliğine atanmış üyelerden daha fazla sayıda seçilmiş üye bulunmasına ilişkin yasa teklifimizin yasallaşmasına çalışılacaktır.

Belediye hizmetlerinin tümünde açıklık, etkinlik, verimlilik, üretkenlik ve kaynakların en ekonomik şekilde kullanımı temel kural olacaktır.

Bu çerçevede;

-Belediyelere ait tüm iktisadi teşekküller, öncelikle çalışanlara ve halka satılmak suretiyle özelleştirilecektir.

-Özel sektör tarafından gerçekleştirilebilecek tüm hizmetlerin, özel sektörce gerçekleştirilmesi, belediye tarafından yapılmaması sağlanacaktır. Burada fırsat eşitliği, azami rekabet ve tüm işlemlerde açıklık esas alınacaktır.

Öncelikle özelleştirilecek hizmetler; Su ve atık su hizmetleri, Çöp toplama ve imha hizmetleri, Cadde ve sokak temizliği hizmetleri, Park-bahçe yapımı ve bakımı hizmetleri, Otopark yapımı ve bakımı hizmetleri, Ulaşım hizmetleri, Belediye gelirleri ve Emlak Vergisi yasasındaki harç, vergi gibi gelirlerin bilgi girişi, sicil beyannamesi ve tahakkuk işleri, şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca, belediyelerce inşaatlardan alınan otopark katkıları zamanında ve yerinde kullanılamamaktadır. Bu uygulama belli metrekarenin altında daireleri olan konutlarda devam edecek, ancak lüks denebilecek metrekarelerdeki konut inşaatlarında inşaat ruhsatı verilirken otopark yapma zorunluluğu getirilecektir. Belirli nüfusun üzerindeki yerleşim merkezlerinde iş hanlarına inşaat ruhsatı verilirken yeterli büyüklükte otopark yapımı sağlanacaktır.

-Siyasi mülahazalarla işe alınıp hizmete hiçbir katkısı bulunmayan, sadece bordroda gözüküp maaş alan personel işten çıkartılacaktır.

Tüm bu özelleştirme, gereksiz harcamaların kısılması ve partizan uygulamalara imkan oluşturan kaynakların ortadan kaldırılması işlemlerinin sonucunda, belediye hizmetlerinin kalitesinin artması ve bu hizmetler için vatandaşın cebinden çıkacak paranın azalması mümkün olacaktır.

Ülkenin sahiplerinin yaşlı insanlar olduğu, yurdumuzun bu düzeye onlar sayesinde geldiği, gençlerimizin geleceğimizin ümidini teşkil ettiği, aile yapımızın ülkemizin birlik, beraberlik ve düzeninin en önemli güvencesi olduğu gerçekleri genel politikamızda olduğu gibi, yerel yönetimlerimizde de sosyal olaylara bakışımızın esasıdır.

Yerel yönetimler, aile ve gönüllü kuruluşlar arasında yeni bir koordinasyon, işbirliği ve ortak yönetim düzeni kurulacaktır.

Diğer taraftan, fakir ve kimsesiz vatandaşlara hizmet etmek amacıyla aş evleri ve imarethaneler kurmak. Vakıf veya derneklere, bu gibi amaçlarla istendiği takdirde, belediyelere ait arsa ve binaları sembolik ücretle kiralanması veya tahsis edilmesi sağlanacaktır. Bu tür sosyal kurumların açılması ve işletilmesi için belediyelerin öncü ve yardımcı olmaları istenecektir. Belediyelerin tahsis ettiği arsa veya binayı, bu amaçlarla hizmet edecek hale getirecek olanların ağırlıklı olarak yer alacakları vakıfların kuruluşları belediyelerce tamamlanacaktır. Belediye mülkü vakfedilerek halkın bu tür sosyal hizmetlere katkısının artırılması teşvik edilecektir. Bu suretle tüm dünya da yaygın şekilde gelişen ve adına üçüncü sektör denilen gönüllü kuruluşların ülkemizde de aktif hale getirilmesi sağlanacaktır.

Diğer taraftan ülkemizde yoğun bir gecekondulaşma sorunu mevcuttur. Türkiye'de nüfusun halen %30'dan fazlası kırsal kesimde yaşamaktadır. Bu oranın gelişmiş ülkelerdeki %8-10 düzeylerine çok kısa bir sürede inmese bile, 2010 yılına kadar %15'ler düzeyine inmesi beklenmelidir. Kalkınmada ve sanayileşmede sağlayacağımız ilerlemeye paralel olarak bu süre kısalabilir. Her durumda köylerden kentlere akımın daha uzun süre devam edeceğini ve bunun kalkınmanın hem gereği, hem de sonucu olduğunu bilerek konuya yaklaşmamız gerekmektedir. Artık, 'köylüyü köyünde tutacak önlemleri

alalım, böylece kentlere göçü önleyelim' yaklaşımının geçersiz olduğunu, her köyü bir kent haline getirmenin, kentlerde akılcı düzenlemeler yapmaktan ve imkanlar oluşturmaktan daha pahalı olduğunu ve çağdaş olmadığını herkes görmüştür. Bu nedenle daha uzun yıllar kente göç olgusuyla birlikte yaşamaya ve bu sahada en iyi çözümleri bulmaya çalışmak gerekmektedir.

ANAP belediyeciliğinde ana ilke, gecekondulaşmanın önlenmesi olacaktır. Mevcut gecekondu bölgeleri imar ıslah planlarıyla düzenlenecek; ancak bundan böyle gecekondu yapımı kesinlikle önlenecektir. Burada en önemli araç arsa üretimi olacaktır.

Arsa üretimi, hazine arazilerinin yoğun olduğu bölgelerde, kamulaştırma yaparak geniş bölgeler oluşturulması ve bu bölgelere altyapı hizmetlerinin götürülerek, imara açılması biçiminde olacaktır. Bugün, gecekondu yapan vatandaşların hazine veya şahıs arazileri için birtakım kişilere oldukça yüksek bedeller ödedikleri, evlerini gayri müsait koşullarda yapmaları nedeniyle normalden daha pahalıya mal ettikleri, bu bölgelere neticede mutlaka yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinin gittiği, ancak, herhangi bir plana ve projeye dayanarak yapılmamış yerleşim merkezlerine altyapı götürmenin bedelinin, normalin birkaç katı olduğu herkesçe bilinmektedir. Önerdiğimiz arsa üretme yöntemiyle makro düzeyde ülkenin kaynaklarının daha iyi ve verimli değerlendirileceği muhakkaktır. Bu şekilde arsa üretimi, tüm ANAP'lı belediyelerde öncelikli projelerden olacaktır. Parkı, bahçesi, yolu, her türlü medeni ihtiyacıyla birlikte geliştirilmiş projelere göre oluşturulan bu yerleşim merkezlerinin kentlerle bütünleşmeleri daha kolay ve süratli olacaktır. Gerek kamulaştırma, gerek altyapı hizmetlerinin götürülmesi için gerekli kaynaklar öncelikle müteahhitlere ve kooperatiflere altyapı imalatı karşılığı arsa tahsisiyle sağlanacaktır. Toplu Konut Fonu kaynakları, bina yapımından ziyade bu tür arsa üretimine yönlendirilerek değerlendirilecektir.

Gecekondulaşmanın bir diğer nedeninin de imar planlarındaki gecikmeler olduğu bilinmektedir. Bunun önlenmesi amacıyla tüm ANAP'lı belediyeler imar planlarını süratle ve öncelikle yapacaklar ve ilan edeceklerdir. ANAP iktidarı döneminde bu sahada yeni kentler projesi de hayata geçirilerek daha da kalıcı ve etkili çözümler getirilecektir.

ANAP'ın yeni dönem belediyecilik anlayışının bir diğer önemli özelliği bürokrasinin azaltılmasıdır. Her türlü hizmetin üstünde ANAP belediyelerinin hizmet, yatırım ve ilişkilerinde temel çalışma ilkesi 'açık, adil ve dürüst yönetim' olacaktır. Yönetime halkın geniş katılımının sağlanmasıyla bu konuda gerekli ortam oluşturulacaktır.

1930 yılında çıkarılan belediye yasasıyla yürütülen belediye hizmetlerini çağın gereklerine uygun olarak, en etkili ve başarılı şekilde ele alan ANAP iktidarı olmuştur. Belediye gelirleri arttırılarak daha çok hizmet verme imkanları sağlanmıştır. Büyükşehirler, idari ve mali açıdan çağa uygun geniş yetkilerle donatılmıştır. 1930 yılının Türkiye'sinde kırsal kesim nüfusunun son derece yüksek olduğu sanayinin henüz yok denecek kadar az ve başlangıç safhasında bulunduğu, çiftçi millet yapısının hakim olduğu, uluslararası ilişkilerin ve ticaretin hemen hemen bulunmadığı dikkate alınırsa, bu koşullar içinde hazırlanmış bir yasanın, ne kadar ileri görüş taşırsa taşısın, günümüz ihtiyaç ve koşullarına cevap vermesi beklenemez. Çok daha önce ele alınması gereken değişiklikler 1984 yılında ANAP hükümetinin getirdiği bir dizi yeni yasayla gerçekleştirilmiştir.

ANAP tarafından üzerinde ilave ve değişiklikler veya tümüyle yeni düzenlemeler yapıp TBMM'ne sunulan ve sunulacak olan yerel yönetimlerle ilgili yasa teklifleri şunlardır: Belediye Yasası, Büyükşehir Belediye Yasası, İl Özel İdaresi Yasası, Belediye Gelirleri Yasası, Köy Yasası, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi Hakkındaki Yasa, İller Bankası Yasasında Değişiklik Yapılması ve Yerel Yönetimler Bankası Kurulması Hakkındaki Yasa, İmar Yasası, Çevre Yasası, Belediye Başkanlarıyla Seçimle Gelen Diğer Mahalli Yönetim Temsilcilerinin Özlük Haklarıyla İlgili Yasalar, ve Yerel Yönetimlerle İlgili Diğer Yasalar, şeklinde sıralanabilir. Bu yasa teklifleriyle göz önünde bulundurulacak temel ilkeler ve yapılmak istenenler şöyle sıralanmaktadır;

-Yerel yönetim mevzuatının düzenlenmesinde üniter devlet yapısının korunması esas alınmıştır,

-Devletin demokratik, laik ve sosyal devlet olma karakteri ön planda tutulmuş; açık, hürriyetçi ve insan haklarına saygılı; muhtaçları, özürlüleri koruyan, gözeten ve hayatın kalitesini yükseltmeyi amaç edinen yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir. Irk, dil ve din ayırımı yapmayacak biçimde organların oluşumuna önem verilmiştir,

-Düzenlemelerimizde; yerel yönetimlerin özerkliğine büyük önem verilmiş, merkezi yönetim vesayeti asgariye indirilmiştir,

-Yerel yönetimlere, artırılan görev ve sorumluluklarına paralel yeni kaynaklar sağlanarak ve yetkiler verilerek bu yönetimin yapısı güçlendirilmiştir,

-Yerel yönetimlerin görevleri; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev boşluğuna veya görev ikilemine meydan vermeyecek biçimde tek tek sayılarak yeni bir görev bölüşümü yapılmıştır. Buna göre, İçme ve kullanma suyu temini, dağıtımı, Kanalizasyon ve atık suların depolanması ve arıtılması, Çevre koruma, Park-bahçe işleri, İmar planı yapılması, uygulanması, Gıda ve sağlık kontrolü, Sosyal ve kültürel hizmetler, Toplu konut ve gecekondu ıslahı, Kent trafik hizmetleri, Köy, kasaba ve il yollarının yapımı, bakım ve onarımı, Gençlik ve spor hizmet ve yatırımları, Sağlık hizmetleri ve yatırımları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun hizmet ve yatırımları, Gölet ve tarımsal sulama hizmet ve yatırımları, Kredi ve Yurtlar Kurumu hizmet ve yatırımları, Kültür Bakanlığı hizmet ve yatırımları(yerel özellikli müzeler, ören yerleri, kütüphaneler, kaleler, sanat galerileri) Milli birlik, bütünlük, vatandaşlık bilinci ve davranışları açılarından özellik taşıyan Milli Eğitim ve Kültür Politikaları, temel ilkeleri, ortak standartlar, bunlarla ilgili ülkenin tümü için gerekli ve geçerli müfredat programları, öğretmen yetiştirme, finansman sağlama, devlet adına genel gözetim ve denetim konuları merkezi yönetimde kalmak koşuluyla; yerel toplum birimlerinin ihtiyaçlarını karşılayacak eğitim ve öğretim programları, her derece ve türdeki eğitim yapıları, araç-gereç ve donatım, eğitim, yönetim, teknik ve destek personelin atamaları, illerde, Vali'lerin yönetim ve sorumluluğu altında, il özel yönetimi tarafından belediyelerle birlikte yürütülecektir. Eğitim ihtiyaçları, ortamı ve koşulları ortak özellik taşıyan alanlar ve yöreler için eğitim bölgeleri kurulacaktır.

Yerel yönetim organları, sınırlı istisnalar hariç, kesin ve nihai kararlar alabilir hale getirilmiştir. Kararların merkezi yönetimce onayı ya kaldırılmış ya da valiliklere devredilerek, kararların oluşturulmasına hız kazandırılmıştır.

Yerel yönetimler, kendi iç teşkilatlarını serbestçe, yine kendi kararlarıyla kurabilecekleri yetkilerle donatılmıştır. Kadroların nüfus ve diğer kriterlere göre genel standarda bağlanması ve istihdam edilecek personelin genel ve özel niteliklerinin merkezi yönetimce belirlenmesi esası benimsenmiş; iç düzenleme, atama işlemleri yerel yönetimlere bırakılmıştır.

Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerde görev alacak personelin hizmet içi eğitimi yeni esaslara bağlanmıştır. Yerel yönetim personel rejiminin farklı bir alt sistem içerisine alınması esası benimsenmiştir.

Bazı ortak ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetim birlikleri kurulması imkanı genişletilmiş ve teşvik edilmiştir.

Yerel yönetim birimlerinin en önemlilerinden biri de il özel yönetimleridir. İl özel yönetimleri; ilin tümüne hitap eden, köylere olduğu kadar beldelere ve kentlere de hizmet veren kuruluşlardır. İl özel yönetimleri aynı zamanda merkezi yönetim yönetimle yerel yönetimler arasında işbirliğini en iyi gerçekleştiren ve köprü konumunda olan yönetimlerdir. Ancak zaman içinde bu görevler ve yetkiler merkezi yönetime aktarılmış ve il özel yönetimlerinin kaynakları da elinden alınmıştır. Bunun sonucu olarak yerel özellik taşıyan bir çok hizmet ve yatırımın Ankara'dan planlanması ve yürütülmesi durumuyla karşılaşılmıştır. Ülkenin en uzak köşesindeki bir köy yolunun, içme suyunun, sağlık evinin ve buna benzer birçok hizmet ve yatırımın tercih ve kararları merkezden alınmaya başlanmıştır.

Bu durum bir yandan işlerin gecikmesine, aksamasına, isabetsiz yatırımlara ve kaynak israfına neden olurken, diğer yandan Bakanlıkların esas görevlerini yerine getirmelerini güçleştirmiştir. Devletin gereksiz yere büyümesine, bürokrasinin artmasına, verimsizliğe ve tüm bunların sonucu olarak, hizmet maliyetlerinin yükselmesine yol açmıştır.

Tüm illerde, Vali'nin başkanlığında, il ve ilçe belediye başkanlarıyla nüfuslarına göre ilçe meclislerinden seçilen üyelerden oluşan bir il meclisi kurulmuştur. Bu meclis, ilin, merkezi yönetimden devredilen tüm hizmet ve yatırımlarının planlanmasını ve gerçekleştirmesini yürütecektir.

Diğer taraftan Kaymakam'ın başkanlığında, ilçedeki belediye başkanlarından, 500 nüfusun üzerindeki köy muhtarlarıyla bu nüfusun altındaki köy muhtarları temsilcilerinden ve ayrıca nüfuslarına göre belediye meclislerinden seçilecek kişilerden oluşan ilçe meclisleri kurularak, ilçe bazında yapılacak hizmetler bu meclislere bırakılmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin görülmesinde ilçe temel birim olarak benimsenmiştir.

Yerel yönetimler, ekonomik hayatı kontrol eden, ancak bizzat ekonomik işlevi bulunmayan hizmet kuruluşları olarak düşünülmüş ve düzenlenmiştir.

Yerel yönetimler yaptıkları hizmetlerden yararlananların, bu hizmetin bedelini ödemesi esası benimsenmiş, böylece hizmette eşitlik ve adalet amaçlanmıştır.

Yerel yönetimler maliyesi, görev ve hizmet bölüşümüne uygun olarak yeni esaslara bağlanmıştır.

Demokratik anlayışımızın sonucu olarak, yönetimin halka yaklaştırılması, halkın denetimi ve kamu kaynaklarının yerinde daha verimli kullanımı amaçlarıyla, il özel yönetimlerine devrettiğimiz hizmet ve yatırımların gerektirdiği kaynaklar, mevcut düzeyinden daha aşağı olmamak üzere, ilgili il özel yönetimleri hesabına aktarılmıştır. Bu çerçevede yaptığımız hesaplamalara göre merkezi yönetim vergi gelirlerinden şimdiki paylara ek olarak ayrılacak % 20 payın il özel yönetimlerine aktarılması söz konusudur. Bu payın 3/4'ünün illerin nüfusları dikkate alınarak dağıtılması, kalanının ise hizmetin gerektirdiği özel durumlara göre tevzi edilmesi düşünülmüştür.

Ayrılan paylar merkezi yönetim bütçesine dahil edilmeden doğrudan il özel yönetimleri adına Yerel Yönetimler Bankasına aktarılacak, kaynağın kullanılacağı hizmetlerin öncelik ve büyüklükleri seçilmiş il meclislerince belirlenecektir.

Tüm belediyelere, büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi, vergi gelirlerinden ayrıca %5 pay verilecek, belediyelerimiz önemli bir ek gelire kavuşturulmuş olacaktır. Böylece illerimiz arasında ortaya çıkan büyükşehir olma rekabetinin de ortadan kaldırılması düşünülmüştür.

Köylerimize vergi gelirlerinden pay ayrılması ilk defa düşünülmüş, çağdaş bir devlette bulunmaması gereken imece ve salma gibi yükümlülüklerden köylümüz kurtarılmıştır.

Vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan halen %15 düzeyinde olan yardımlar, yapılan bu düzenlemelerle %40 düzeyine yaklaştırılmıştır.

İller Bankası yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin hazine işlemlerini yerine getirecek bir ihtisas bankası haline dönüştürülerek, Yerel Yönetimler Bankası teşkili yoluna gidilmiştir.

Bankanın yönetimi; merkezi-yerel yönetim temsilcilerinden oluşan özerk bir kurula verilecek, genel müdürü Bakanlar Kurulunca atanacaktır.

Belediye başkanlarının, belediye meclis üyelerinin il ve ilçe meclis üyeleriyle, köy ve mahalle muhtarlarının ödenekleri ve özlük hakları sağlam kriterlere bağlanmıştır.

Siyasi katılımcılığı geliştirerek artırmak amacıyla belediye meclis üye sayısının yarısını geçmeyecek biçimde, nüfus büyüklüklerine göre mahalle muhtarları, belediye meclisinin doğal üyesi haline getirilmiştir. Böylece halkın istek ve ihtiyaçları belediye yönetimine daha çok yansıtılmıştır. Demokrasimizin temel taşlarından olan belediyelerle mahalleler arasında organik bir bağ kurularak belediyelerimizin yerel ihtiyaç ve hizmetlere daha çok önem vermeleri sağlanmıştır.

Belediye encümenleri, bugün için büyükşehirlerde tamamen; diğer belediyelerde çoğunluğu bürokratlardan, yani atanmış kişilerden oluşmaktadır. Seçilmiş kişilerin, atanmışlardan fazla olması sağlanacaktır.

Oda, borsa ve benzeri kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinin başkanlarının, ilçe ve il belediye meclisleriyle ilçe ve il meclislerinin çalışmalarına katılmaları, görüş ve düşüncelerini açıklamaları imkanı getirilmiştir. Böylece yerel yönetimlerle, kamu kurumu niteliğindeki bu teşekküller arasında bir köprü kurularak, kararların alınmasında katılımcılık yaygınlaştırılmış ve her meslek kuruluşuna yerel meclislerde, sesini duyurma ve isteklerini dile getirme imkanı verilmiştir.

Belediye sınırları içindeki trafik hizmetlerinin genel kurallar çerçevesinde belediyelerce yerine getirilmesi benimsenmiştir.

Şehircilik kurallarına uygun olarak, imar planlarının süratle, açıklık içinde yapılmasını sağlayacak önlemler getirilmiş ve mevcut mevzuatımızın yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür. İmar planlarının yapılmasında belediyeler tam yetkili kılınmış; ancak mevcut imar planındaki değişiklikler, asgari plan standartlarına uygunluk esasına göre kontrol altına alınmıştır.

Büyükşehir belediye başkanının; imar planlarını değiştirerek onay yetkisi kaldırılmış, bu yetki büyükşehir belediye meclisine verilmiştir. Böylece imar planı değişikliklerinin daha geniş katılımla tartışılmasına imkan sağlanmıştır.

Koruma alanlarının tayini ve gecekondu yapımının önlenmesi görevi yerel yönetimlerden alınarak merkezi yönetime verilmiş ve bu konunun yaptırımları ağırlaştırılarak kesin hükümlerle düzenlenmiştir. Kaçak inşaatlar ve gecekondular, kentlerin kanser hastalığıdır. Bu düzenlemelerle bu hastalığa kalıcı çözüm getirilmiştir.

Adil, açık ve dürüst belediyecilik anlayışının; genel ve milli ahlaka uygun olarak, belediye yönetiminin her noktasına hakim kılınması; rüşvet, iltimas, hırsızlık ve politik yozlaşmanın neden olduğu her türlü çıkar sağlama ve kayırma anlayışına son verilmesi için belediye hizmetlerinin serbest rekabet esasına dayalı, toplumsal denetime açık ihaleler yoluyla yapılması yönünde her türlü hukuki önlem alınmıştır.

Belediyeler, imtiyazlarını devredebilecekleri esnekliğe kavuşturulmuş ve böylece, Yap-İşlet-Devret modeli de dahil, modern yönetim ilkelerine uyum sağlanmıştır.

Belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri gibi il ve ilçe meclis üyelerinin de mal bildirimi vermeleri zorunlu hale getirilmiştir. Yerel yönetimlerin parasal işlemlerine açıklık kazandırılmıştır. Bütçe ve muhasebe sistemlerinin hizmeti ölçmeye, alternatif maliyetleri belirlemeye ve bu suretle hizmet analizlerini yapabilmeye fırsat verecek şekilde yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Yerel yönetimlerin kendi iç denetimleri, liyakatli uzman kişilere verilmiştir. Merkezî yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi hukuka uygunlukla sınırlı tutulmuştur.

Görev ve yetkilerinin önemli bir bölümünü yerel yönetimlere devreden bakanlıklar; sadece genel politika, standart ve ilkeleriyle hedefleri tespit edecekler, düzenleme, yönlendirme ve destekleme görevlerini yapacaklar, devletin bütünlüğü, yönetimin devamlılığı, işlemlerin hukuka uygunluğu, gözetim ve denetim görevlerini yapacaklardır.

Bu yeni düzenlemelerle, ülkenin dört bir köşesinden il, ilçe ve belediye başkanları, partililer ve vatandaşlar köyüne, kasabasına, ilçe ve iline hizmet ve yatırım almak için, tayin ve nakil için, Ankara'nın yollarını aşındırmayacak, Bakanlık koridorlarında beklemeyecek, zaman ve kaynak israfı önlenecektir. Bakanlıklar da asli görevlerini daha iyi ve verimli yapma imkanına sahip olacaklardır.

4- Refah Partisi (RP)

27.03.1994 seçimleriyle birlikte yerel yönetimlerde iktidarı ele alan RP'nin yerel yönetimlerle ilgili görüşleri önem arz etmektedir.

RP programı kısa tutulmuştur. Programın ana başlıkları, diğer partilerin program düzenlemelerine uymamaktadır.

RP hızlı kentleşmeyi, kırsal alanda iş ve istihdam imkanları oluşturarak, yavaşlatmayı öngörmektedir.

İmar ve iskan politikası, ihtiyaç sahiplerine sağlıklı ve ucuz konut sağlayacak, çevre temizliğini ve sağlığını koruyacak, kentleşme hareketinin önünde giden önlemlerle yasalaştıracak, yeni teşekkül eden ve eski yerleşme merkezlerini çalışmaya ve dinlenmeye daha elverişli koşullara kavuşturacak biçimde düzenlenecektir.

Köy kalkınmasında, köylünün yol, su, elektrik telefon ve sağlık hizmetlerini karşılayacak bir köy işleri politikası izlenecektir. Köylerde yerel nüfus artışını kendi çevresinde iş ve istihdam imkanları açarak tatmin edecek şekilde düzenlemek amaçlanmıştır.

27.03.1994 seçimleriyle yerel yönetimlerde işbaşına gelen RP'nin, savunduğu 'Adil Düzene' göre yerel yönetim programını, teoride gerçekleştirmek üzere çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar sonrasında partinin yerel yönetimlerle ilgili teorisi oluşturulmuş[746] ve 1994'den sonra uygulamaya konmuştur.

Adil düzen, dayandığı dünya görüşü bakımından merkeziyetçi değildir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında dengeli ilişkilerin kurulmasını öngören Adil Düzen'de esas olan sorunların meydana geldiği mahalde çözümlenmesidir. Mahallinde çözülemeyen sorunlar bir üst yönetime aktarılır. Oysa, Türkiye'deki mevcut uygulamada adeta sorunların merkezde çözümlenmesi esasmış gibi hareket edilmektedir. Merkezi yönetim, sürekli yetkileri elinde tutmaya ve toplamaya çalışmakta ve çözemediği sorunlara yeni sorunlar ilave etmektedir.

Merkezi yönetimin yetkilerinin aşırı arttırılması bürokratik mekanizmayı büyütür ve işlemez hale getirir. Halkın yönetime katılım ve denetleme imkanlarını azaltır. Özgürlükleri sınırlandırır. Zamanla merkezi yönetimin despotlaşmasına ortam hazırlar. İktisadi ve siyasi kaynakların etkin kullanılmasını engeller. Günümüz Türkiye'sinde ve diğer az gelişmiş ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin artması ve yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin merkezi yönetime bağımlı hale gelmesi, mevcut rejimin ve zihniyetin merkeziyetçi oluşundan kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerinin zayıflaması ve merkezi yönetimin desteğinden tamamen mahrum bırakılması da kaynak israfına yol açar ve milli birliği zedeleyici uygulamaların ortaya çıkmasına ortam hazırlayabilir.

---

[746] -Adil düzenin teorisyenlerinden olan Prof. Dr. Arif Ersoy daha önce 9 Eylül Üniversitesi İİBF öğretim üyesi iken, halen Çorum Belediye Başkanıdır. Bu görüşler onun 'Belediyelin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri' makalesinden alınmıştır.

Her toplum karşılaştığı sorunları çözmede kendi dünya görüşünü esas alır ve tarihi birikimini değerlendirir. Kendi ülkesinin sosyo-ekonomik ve kültürel koşullarına uygun yeniden yapılanmayı gerçekleştirme, kurum ve kuruluşlarını geliştirme yerine, değer ölçüsü ve dünya görüşüyle çelişen başka toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarına göre geliştiren kurumlar ithal edilir ve topluma zorla empoze edilirse, karşılaşılan sorunların çözümü ertelenir ve güçleşir.

Adil düzen, milletimizin sahip olduğu dünya görüşü, değer ölçüleri ve tarihi birikiminden hareketle geliştirilen bir yeniden yapılanma modelidir. Adil düzen, milletimizin dünya görüşü ve değer ölçülerine göre geliştirilmiş ve ülke gerçekleriyle uyumlu olan bir yeniden yapılanma modeli olarak gündeme gelmiştir.

Bu anlayışa göre Devlet hizmet müessesesidir. Bölüşümde nimet-külfet dengesini sağlamakla yükümlüdür. Merkezi ve yerel yönetim imkanları bu dünya görüşüne göre adil bölüştürülmelidir. Adil Düzen olarak ifade ettiğimiz bu sosyal yapılanma modelinde, merkezi ve yerel yönetimler hizmet kuruluşlarıdır.

Belediyecilik anlayışımızın esasları;

.Belediyenin esas sahibi belde sakinleridir.

.Belediye, halkın inanç ve dünya görüşüne göre yönetilecektir.

.Dürüst yönetim,

.Açık belediyecilik,

.Katılımcı belediyecilik,

.Bilimin ışığında icraat,

Belediyenin esas sahibi halktır. Başkan belde hizmetlerini yerine getirmekle görevlidir. Belde kendisine emanet edildiği için, Şehreminidir. Başkanlık makamı hizmet makamıdır. Başkan beldeyi, emanet sahibi olan halkın anlayışı ve dünya görüşüne göre yönetmelidir.

Milletimiz yerel ve merkezi yönetimlerin dürüst olmasını istemektedir. Halkımız dürüst yönetim kavramıyla: verdiği sözü yerine getiren, taraf tutmayan, haklıdan yana olan ve haksızlıkla mücadele eden, halka hizmeti hakka ibadet sayan bir yönetimi ifade etmektedir.

Milletimiz yönetimin açık olmasını istemektedir. Toplumun sorunları açıkça tartışılmalıdır. Yöneticiler haksızlık yapmayacaklarına göre toplumdan neyi saklayacaklardır. Haksızlık yapanlar gizliliği tercih ederler. Açık olmayan yönetimler, kendilerini haksızlık yapmaktan ve zalimlerle beraber olmaktan alıkoyamazlar.

Milletimizin dünya görüşü ve değer ölçülerine göre yöneticiler işlerini bilim adamlarıyla tartışmalıdır. İşlerini ilmin ışığında çözmeye çalışmalıdırlar. Esas olan ilmi çözümdür. İlmi olmayan uygulamalar sorunlara gerçek anlamda çözüm getiremez.

Adil düzende yerel sorunlarla ilgili yasal çerçeveyi belediye meclisleri belirleyecektir. Anayasa ve milli yasalarla ters düşmediği sürece belediye meclisleri kentin sorunlarını çözmeye yönelik her alanda yasalar çıkarabileceklerdir. Vergi koyup, kaldırabileceklerdir.

Adil Düzen de yerel ve merkezi yönetimler arasında yetki ve sorumluluk netliği sağlanacaktır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin ilgi ve yetki alanına müdahale etmeyecektir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında dengeli ilişkiler kurulacaktır.

Belediyeler istihdam sorunlarını çözmek için;

-Mevcut personel, liyakat esasına göre değerlendirilmeli, çalışkanlar ödüllendirilmeli,

-Hizmet içi eğitime önem verilmelidir,

-Personel, halkın dünya görüşü ve değer ölçüleri hakkında bilgilendirilmeli,

-Personelle halk arasındaki bütünleşme ve dayanışma bilinci geliştirilmeli,

-Belediyelerin sorun çözmek için varolduğu, sorun üretmekle belediyelerin varlık nedenlerini ortadan kaldırdıkları bilinci personele verilmelidir,

Belde halkı tarafından beldenin hizmetlerini yerine getirmek ve karşılaşılan sorunları çözmek amacıyla iş başına getirilen belediye yönetimi personel alma, değiştirme ve yasal kurallar çerçevesinde işine son verme yetkisine sahip olmalıdır.

Adil Düzen'in öngördüğü personel rejiminde çok çalışanın mükafatlandırılması, normal çalışanın yerinde kalması, tembellik yapanların rütbelerinin düşürülmesi, kasten çalışmayan ve hizmette ihmali olanların şiddetle cezalandırılmaları esastır.

Adil Düzen de karşılaşılan mali sorunları çözmek için:

-İsraf önlenmelidir,

-Belediyelerin alacakları tahsil edilmelidir,

-Belediyelerin menkul ve gayri menkulleri değerlendirilmelidir,

-Belediye mülkiyetindeki gayri menkullerin kiraları rayiç değerlere yükseltilmelidir,

Devletle millet, belediyeyle belde sakinleri arasında bütünleşme sağlanamadığı için belde sakinleri borçlarını vaktinde ödememektedirler. Enflasyonun etkisiyle gelir kaybına yol açmaktadırlar.

Belediyenin atıl değerlere sahip olması fazla bir şey ifade etmemektedir. Mevcut menkul ve gayri menkullerin envanteri yapılmalı, bu değerler en iyi şekilde değerlendirilmelidir. Belediye arsaları doğrudan veya üzerinde inşaat yapılarak satılmalıdır. Kat karşılığı arsaların değerlendirilmesi, cazipse tercih edilmelidir. Belediyeler, elverişli arazileri imar planları sınırları içine almak suretiyle arsa üretebilmelidir. Arsa üretme yetkisine sahip olan belediyelerin mevcut arsalarını yeterince değerlendirmemeleri bir eksikliktir.

Belediyelerin sahip olduğu gayri menkullerin kiraları oldukça düşüktür. Belediye mülkünün düşük kirayla kullanılması adet haline gelmiştir. Bu adetin değiştirilmesi gerekir. Belediye malları toplumun mallarıdır. Yoksul ve kimsesizlerin bu mallarda hakları vardır. Belediye mülklerinin rayiç bedelinin altında kiralanması haksızlıktır.

27.03.1994 yerel seçimlerinden sonra bir çok belediyenin milletimizin dünya görüşüne göre yönetilmesi, belediye gelirlerinin kat kat artmasına ortam hazırlamıştır. Bu anlayışa göre, belediye seçilenlere emanettir. Belediye yönetimi 'belde sakinlerinin hakkını korumak ve gözetlemekle yükümlüdür. Belediye kimsenin hakkını yememeli ve yedirtmemelidir."Adil Düzen"insanın başkasının hakkını yemediği ve kendi hakkını da başkasına yedirtmediği' sosyal yapılanmayı ifade eder.

Belediye hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için fen işleri müdürlüğü özel işletmeler gibi yeniden düzenlenmelidir. Belediyelerin yeni şirket kurmalarının sınırlandırılması kaynakların etkin kullanımını engellemektedir.

Bazı belediyeler atıl durumda olan araç-gereç parkıyla gizli işsizlik konumunda olan fazla personeliyle yeni hizmetler üretebilirler.

Kaynakların etkin kullanımı özel kesim için önemli olduğu kadar kamu kesimi için de önemlidir. Kamu kuruluşları kaynakları kullanmada özel kesim gibi titiz davranmalıdır. Belediyeler, üretimde özel kesim gibi; bölüşümde ise hayır kurumları gibi hareket etmelidirler. Hizmetlerin üretiminde en az maliyetle en fazla yararı sağlamayı amaçlamalıdırlar.

Belediyelerin şirket kurmalarına konan sınırlamalar kaldırılmalı ve mevcut ihale yasası değiştirilmelidir. Kent yönetimi kendine emanet edilen belediye başkanının elinin kolunun bağlanması hem antidemokratiktir, hem de kaynakların etkin kullanılmasını engellemektedir.

Kentleşmeyle artan rantın bir bölümü kente kazandırılmalıdır. Dünyanın birçok yerinde kentleşme sonucu elde edilen rant topluma mal edilmektedir. Belediyeler, gönüllü kuruluşları danışma birimleri olarak kabul etmeli ve onların görüş ve eleştirilerinden yararlanmalıdır. Belediye halkla bütünleşmelidir. Halk belediyenin işlevleri hakkında bilgilendirilmelidir. Yapılanlar halka ulaştırılmalıdır.

Yerel yönetimler, kendi sorunlarının yerinde, kendileri tarafından çözümlenmesine yetecek yetkilerle donatılmalıdır. Tabi bu yetkiler, merkezi yönetimin yetkileriyle çatışmamalıdır. Yerel yönetimle merkezi yönetim bir bütünün çarkları gibi birbirlerini tamamlamalıdır. Aralarındaki ilişkilerin dengeli bir şekilde yürütülmesine ortam hazırlayacak yeni bir yapılanma sağlanmalıdır.

Merkezi yönetim Anayasa, genel yasaların ötesinde yerel sorunlarla ilgili kuralları koymamalıdır. Bu yetki halkın seçtiği, halkı temsil eden yerel meclislere verilmelidir. Valilik ve belediye başkanlığı birleştirilmeli ve bu makama seçimle belirlenen kişi getirilmelidir. Aynı şekilde belediye meclisiyle il genel meclisi de birleştirilmelidir. Sağlık ve eğitim sorunlarının çözümü, düzenlenmesi tamamen yerel yönetimlerin yönetimine verilmelidir. Halk, eğitimde, sağlıkta söz sahibi olmalıdır. Halkın hem yönetime katılımı hem de ekonomik gücü ve potansiyelinin harekete geçirilmesinde yerel yönetimlerin öncü görev üstlenmeleri için yetki ve sorumlulukları arttırılarak ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişmesindeki katkıları arttırılabilir.

5- Demokratik Sol Parti (DSP)

DSP'nin yerel yönetimlerle ilgili görüşleri ise şöyledir[747];

---

[747] -GÜRSOY, age, s. 37-38

DSP'nin programı çok uzun ve ayrıntılı yazılmıştır. Yerel yönetimler demokrasiyi güçlendirmek ve halkın yönetime katılmasını sağlamakta önemli kamu kuruluşları olarak görülmektedir.

Köykentler hem birer yerel yönetim birimi olarak düşünülmekte ve hem de kırsal kalkınma için önemli birimler olarak görülmektedir.

Eski yerleşim merkezlerinde yaşamını doldurmamış yapıların yıkılması bir israf sayılmakta, onun yerine yeni yerleşim alanları önerilmektedir.

DSP yerel yönetimleri demokrasiyi temelden güçlendirmenin ve demokratik halk katılımıyla gelişmeyi hızlandırıp yaygınlaştırmanın en verimli aracı olarak değerlendirir. Bu amaçla;

-Yerel yönetim çalışmalarına halkın sürekli ve etkin katılımını, köylerden ve mahallelerden başlayarak bir düzene bağlayacaktır,

-Yerel yönetimler üzerinden merkez yönetiminin vesayetini kaldıracaktır,

-Yerel yönetimler arasında makine parklarının ve teknik imkanların tam kapasiteyle değerlendirilmesini sağlayıcı bir işbirliği ve dayanışma düzeni geliştirilecektir,

-Düzensiz kentleşmeyi ve sağlıksız toprak kullanımını önlemek üzere, belediye dışındaki yöreler, fiziki planlama içine alınacak ve belediyelerin ortak denetimine verilecektir,

-Gelişme köylüden başlayacaktır. Köy grupları arasında köykentler oluşturulacaktır. Köykentler, ekonomik işlevi ağırlık taşıyan bir yerel yönetim birimi olacaktır. Köykentler hareketiyle ve gelişmenin tüm yurda ve kırsal alanlara yaygınlaştırılmasıyla kente akının yavaşlaması da konut sorununu önemli ölçüde hafifletecektir,

-Toprak dağılımında adaletsizliğin en yoğun olduğu bölgelerden başlanarak hakça bir toprak dağılımını sağlayıcı ve toprağın aşırı ufalanmasını önleyici aynı zamanda tarımda verimi artırıcı bir toprak reformu gerçekleştirilecektir,

-Yeni yerleşim alanlarında altyapısı tamamlanmış arsalar üretilecektir. Arsaların toprak değerinde oluşacak artışlar konut üretim fonlarında birikecektir,

-Eski yerleşim merkezlerinde yaşamını doldurmamış yapıların yıkılarak yenilerinin yapılması yerine, yeni yapılar için yeni yerleşim alanları seçilecektir,

-Gecekonduların onarımı kredi kolaylıklarıyla desteklenecektir. Hiç kimsenin evi, bir konut imkanı sağlanmadan yıkılmayacaktır,

-Devlet ve yerel yönetimler, kiralık konut stokları oluşturmaya öncelik vereceklerdir.

6- Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)

MHP programında çevre koruma ve geliştirme politikası ve kamu yönetim, iç güvenlik, milli savunma politikaları konulu bölümlerde yerel yönetimlere değinilmiştir[748].

Büyüyen ve nüfusu 60 Milyonu geçen bir ülkede esasta yerel yönetimleri irdeleyecek olursak, yerel yönetim hem yereldir ve hem de iktidardır. Burada yerel yönetim bir işletme, üretme ya da ürettirme sistemi olarak algılanmalıdır. Bunun yanında kendi kendini yönetme boyutu, yönetimin bir siyasal sistem olmasını da vurgulamaktadır.

-Belediyelerimiz işletmecilik ve üretim özelliklerini kaybetmişlerdir,

-Tamamen siyasi bir şemsiyenin altında ve gelişmeleri toplumu ve devleti de rahatsız edecek boyutta yanlışlar, suiistimaller ve skandaller peş peşe yapılmaktadır,

-Gelen ve giden belediye başkanlarının, bütçelerine bakmaksızın aşırı şekilde işçi veya memur alarak hizmet görecek eleman yerine yandaş almaları, eski veya yeni personeli istememeleri, büyükşehirde şube müdürlerinden genel sekretere kadar tüm kadroların sil baştan değiştirilmeleri verimliliği ve istikrarı tamamen bozmaktadır. Bu durum belediyelerimizin içinde bulundukları siyasi, teknik, ekonomik ve kültür çıkmazlarını ortaya koymaktadır. Bu çıkmazlar, bunalımlar devam ederken, yerinden yönetim biçiminde bir uygulamaya gidilmesi belediyeleri ve toplumu mutluluğa değil, tamamen felakete götürür. Ülkemizin en büyük yerel kuruluşları olan belediyelerimizin bu kötü yönetim ve işletmecilikleri tüm hükümetlerce de takip edildiğinden, çoğu kez genelgelerle de müdahale edilmektedir.

---

[748]-MHP Programı, 24 Ocak 1993, Ankara, S. 65-77 - MHP'nin yerel yönetimlerle ilgili görüşleri Rıza Müftüoğlu'nun "Büyüyen Türkiye'de Artan Yerinden Yönetim İhtiyacı, Beldiyelerimiz ve Siyasi Partilerimiz' başlıklı tebliğden alınmıştır.

Belediyelerdeki görev anlayışı ve görevlerin günümüz koşullarında yeniden düzenlenmesinin yanında, aile veya fertlerin de oturduğu mahalledeki belediyeye karşı görevlerini vurgulayarak toplum kalkınması birlikte sağlanılmalıdır.

Belediyelerin uygulayacakları müeyyideler yasa, tüzük ve yönetmeliklerde açıkça belirtilmelidir. Para cezalarının miktarı ise Yasa, Tüzük ve Yönetmeliklerde değil, yıllık belediye encümenlerinde ve enflasyona göre ayarlanabilmelidir.

Belediyelerimiz klasik anlamda görevlerini yapmasının yanında sağlık, turizm ve trafik gibi hususlara da yardımcı olmalıdır. Bugün diğer Bakanlıkların icra ettikleri fakat, aslında belediyelerin görev alanları içinde bulunan bu fonksiyonları yapacak bir oluşum ve güven duygusunu topluma verebilmeli ve buralara da talip olmalıdır.

Yüksek Seçim Kurulunun 7.5.1994 tarihli kararına göre 15'i büyükşehir belediyesi olmak üzere toplam 2695 belediyenin birçok idari, mali, teknik ve personel sorunları mevcuttur. Bu sorunların çözümüne Maliye, İçişleri, Bayındırlık ve İskan ile Çevre Bakanlığı daha çok yardımcı olmalı ve bürokrasiyi azaltan, önlemleri almalıdırlar.

Yaz mevsiminde nüfusları artan turistik ilçe ve illerin bu ihtiyaçlarına göre araç, gereç ve personel politikası izlenmeli ve bilhassa yabancı turistlerin geldiği yörelerdeki altyapı yatırımları ihmal edilmemelidir. Ayrıca belediyelere aktarılan devlet yardımlarında son nüfus sayımı ilk yıl için geçerli olsa dahi, son yıllarda kentleşmenin hızlı olması, ayrıca iç göçler nedeniyle dağılım oranlarında açıkça haksızlıkların oluşması kaçınılmazdır. Bu hususların dikkate alınarak paylaşımın da buna göre yapılması gerekmektedir.

Belediye başkanları iyi bir işletmeci olmalı ve yalnız personele maaş ödeyen klasik çizgiden kurtulmalıdırlar. Belediyesine ve halkına kaynak oluşturan, üreten, yatırım yapan ve bunları iyi bir işletmecilikle, işleten bir yapıya gelmelidirler.

Belediyelerimizde en çok görülen hastalık rüşvet ve ihalelerdir. Ayrıca deneyimli personel ve yönetici yerine daima politize yönetici ve personel istihdamı da rüşvet ve ihalelerdeki kalitesizliğin kaynağı olmaktadır. Bu zihniyetlerin değiştirilmesi acilen gereklidir.

Belediyelere alınacak personelin daha verimli olması için büyük kentlerimizdeki üniversitelerde Yerel Yönetim Yüksekokulları açılmalı ve böylece kentleşmede belediyelerimizin bilgili altyapı personeli oluşturulmalıdır. Belde, ilçe, il ve büyükşehir belediye başkanlarımız için üniversitelerimizce ciddi programlar yapılmalı, uygulamalı teorik ve teknik bilgiler verilerek Türkiye'nin özlediği özellikli belediye başkanlarımız yetiştirilmelidir. Ayrıca lisan bilen belediye başkanlarının uluslararası konferanslara katılmaları ve Türkiye'yi temsil etmeleri dönüşümlü olarak sağlanmalıdır.

MHP olarak, böyle bir ortamda tüm belediyelerimizin içinde bulundukları bunalımları ve sorunları önce bir zihniyet reformuyla aşabilecek yolları aramalı ve bundan sonra sindire sindire mevzuat reformuna gidilerek, yerel yönetimlere günün koşullarına göre ihtiyaç duyulan yetkilerin de zaman içinde devredilebileceğini 'Türkiye'nin istikrarı için gerekli görmekteyiz.' Esasen Ankara'daki merkezi hükümet de yerel yönetimlerin sorunlarının olur olmaz Ankara'ya getirilmesini istememektedir. Yani sorun mevzuat reformunda değil, daha çok zihniyet reformunda düğümlenmektedir. Çok değişik yerleşim birimlerine sahip olan Türkiye'miz de il ve ilçelerimizdeki iyi bir kentleşme olgusu gerek zaman ve gerekse maliyet olarak da nüfusumuzu bu cazibe merkezlerine çekerken büyük tasarruflar sağlayacak ve böylece pahalı yönetim ve pahalı hizmet yerine daha cazip ve ucuz yönetim kendiliğinden oluşacaktır.

MHP olarak; tüm belediyelerimizin Türkiye'nin 2000'li yıllara gireceği bu yıllarda eksiklerini en kısa sürede gidererek, topluma güven veren, denk bütçeyle çalışan ve içinde yaşattığı halkına mutluluk ve gurur veren, özellikli bir yönetime ve işletmeciliğe kavuşmasını dileriz.

Yukarıda anlatılmaya çalışılan siyasi partilerimizin yanında, Türkiye İşçi Partisi[749], Yeşiller Partisi[750], Sosyalist Parti[751], Millet Partisi[752] ve Yeni Parti'ninde[753] yerel yönetimlerle ilgili ilginç görüşleri vardır.

---

[749]-Bkz. GÜRSOY, age, s. 30-31
[750]-Bkz. GÜRSOY, age, s.40-41
[751]-Bkz. GÜRSOY, age, s.41-42
[752]-MP Programı, Bayrak Yayıncılık, İstanbul, s. 84-86.
[753]-YP Programı, Ankara, 07.10.1993, s.13-25

C- Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler

Ülkemizde planlı kalkınma dönemi 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. Anayasasının 129. maddesi ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağını ve kalkınmanın bu plana göre yürütüleceğini hükme bağlamıştır. Aynı hüküm daha ayrıntılı ve bağlayıcı biçimde 1982 Anayasasının 166. maddesinde de yer almıştır. Tüm kalkınma planları beşer yıllık dönemleri kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. Beş yıllık kalkınma planları, arada boşluk kalmayacak biçimde birbirlerini izlemiştir.

Kalkınma planları, her konuda olduğu gibi yerel yönetimler, kırsal kalkınma, kentleşme, imar planları, konut yapımı ve çevre sorunları konularında da araştırmaya dayalı görüşler ileri sürmüşlerdir. Genelde objektif sayılan bu görüşlere bu araştırma içinde ayrıntılı sayılabilecek biçimde yer verilmiştir.

1- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1963-1967)

I.VYKP'da yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği vurgulanmakta, genel bütçeden yardım yapılacağı belirtilerek, vergi, resim ve harçların yeniden düzenleneceği ifade edilmektedir[754].

Konut yapımı, genelde üretime dönük bir yatırım sayılmadığından, genel yatırım hacminin %20'sini aşmaması düşünülmüştür. Lüks konut yapımı, teşvik edilmeyecektir. I.VYKP'da kırsal kalkınma için, toplum kalkınması modeli üzerinde çok durulmuştur[755].

Bu plan döneminde yönetimin yeniden düzenlenebilmesi için; idari reform yapılması öngörülmüştür. MEHTAP projesi ve daha sonra yapılan yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar bunun bir sonucudur.

Bu planla yapılması düşünülen genel bir kamu gelirleri reformunun bir bölümünü, yerel yönetim gelirleri reformu oluşturmaktadır. Ancak, belediyelere bazı imkanlar sağlamaya yönelik önlemler uygulanamamıştır.

Hızlı kentleşme bir sorun olarak görülmüş ve başa çıkabilmek için;

-Yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması,(Bina ve arsa vergilerinin yeniden düzenlenmesi)

-Planlama yaklaşımlarıyla (Kent altı düzeyde, toplum kalkınması ve kent üstü düzeyde, bölge planlaması biçiminde) kentleşmenin yavaşlatılması,

-Belediyelerin arsa stoku yapması önerilmekte,

-Gecekondulaşmanın önlenmesi için üretilen konut birimi sayısının artırılması, konut büyüklüklerinin sınırlanması ve konut kooperatiflerinin özendirilmesi,

-Konut politikası belirlenmeye çalışılmıştır,

Diğer yandan önerilen bazı kamu hizmetlerinin (İçme suyu, kanalizasyon, imar planı, harita, enerji üretimi gibi) belediyeler eliyle değil merkezi kuruluşlar eliyle götürülmesinin yolları aranmıştır.

2- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1968-1972)

II.VYKP döneminde büyük kentlerin daha da büyümesi teşvik edilmiştir. Bu yolla sanayinin ve ekonomik kalkınmanın daha da hızlanacağı düşünülmüştür. Kırsal karakterli kasabaların artırılmasına karşı çıkılırken, bu yolla sağlıklı kentleşmenin sağlanamayacağı görüşüne yer verilmektedir[756].

İmar planlarının mücavir alanlarla birlikte ele alınmaları ve bölge planlamasıyla bağlantı kurularak yapılmaları önerilmektedir. Köylerin geri kalmışlığı vurgulanarak, köy yerel yönetimlerinin kalkınma çabalarına katkıda bulunacak, bir idari ve mali yapıya kavuşturulmaları düşünülmektedir[757].

Bu plan, sektörel esaslara göre hazırlanmış bir plandır. Yerel yönetimlerin sorunlarının plan içindeki yerinde bir önceki plana göre çok önemli değişiklikler olmamıştır. Örneğin, merkezi yönetimle yerel yönetim ilişkilerinin belirlenmesi, böyledir.

Planda yer alan idari reform yapılması isteğinde, yerel yönetimler ayrı kalmıştır.

Kamu hizmetleri, konut, kentleşme ve yerleşme sorunlarına ayrıntılı şekilde yer verilmiştir. Konut sorununun çözümünde kooperatifleşme yerine, toplu konut anlayışı hakim olmuştur.

Planda sanayileşme, kentleşme ve tarımda modernleşme ana gayeler olarak kabul edilmiş ve kentleşmeyle ilgili bazı ilişkilere yer verilmiştir. Planda, kentleşme istenilen bir olgudur. Çünkü

---

[754] -DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963, s.80

[755] -GÜRSOY, age, s. 48

[756] -DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,age, s.610

[757] -GÜRSOY, age, s.51

kentleşmeye ekonominin itici bir gücü olarak bakılmaktadır. Kentleşmenin istenmesinin bir sonucu olarak altyapı yatırımlarına hız verildiği söylenebilir.

3- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1973-1978)

III.VYKP'da, merkezi planlama yanında, yerel yönetimlerin de bir plan disiplini içine alınması düşünülmüştür. Her ilde bir Yerel Yönetim Planlaması oluşturulması yoluna gidilmiştir. Özerk yerel yönetimleri plan fikrine çekebilmek için, merkezde oluşan fonların, il özel idareleri bünyesinde toplanarak bu amaç için kullanılması düşünülmüştür[758].

İl yerel yönetimler planlamasından beklenen yarar sağlanamamış ve uygulamasından da vazgeçilmiştir. Ancak bu amacı gerçekleştirmek için kurulan il planlama müdürlükleri günümüzde de görevlerine devam etmektedir. Günümüzde, daha yetenekli, yüksek öğrenim görmüş, plan düşüncesine göre hizmet içi eğitime tabi tutulan planlama müdürlerinin atanması yoluna gidilmektedir.

Yine aynı amaç için yararlanılması düşünülen ve TODAİE tarafından kurulmaya çalışılan, Yerel Yönetimler Enstitüsü, ne yazık ki aradan 15 yılı aşkın bir süre geçmiş olmasına rağmen kurulamamıştır.

Kırsal kesime götürülen hizmetleri dağınıklıktan kurtarmak için merkez köylerden yararlanılması düşünülmüş ve ülke çapında bu köylerin 7.000 civarında olduğu belirlenmiştir. Bu köylerde birçok hizmet biriminin oluşturulması düşünülmüş ve bu birimlerle çevre köylere hizmet götürülmesi öngörülmüştür[759].

Planda tek yenilik, il yerel yönetimler planlama birimlerinin oluşturulmaya çalışılmasıdır. DPT'nin bir yerel örgütü olarak kurulacak bu birimler, bir il içindeki tüm yerel yönetim birimlerinin yatırımlarının koordinasyonunu ve yönlendirilmesini sağlayacak ve yeni projeleri başlatacaktır. Genellikle yerel yönetimler açısından bir yenilik olarak sunulan, il yerel yönetimleri planlama birimlerinin oluşturulması, aslında merkezi yönetimin yerel yönetimlerin yatırımlarını da denetim altına almaya çalışan, merkeziyetçiliği artırmaya yönelik bir çaba olmaktan öteye gitmemiştir.

Bu planda da yerel yönetimlere çok geniş bir yer verildiğini ve il yerel yönetim planlaması adı altında toplanan bir sistem içinde yerel yönetimlerin gerek gelir, gerekse harcama açısından, kısa ve uzun vadeli yatırım hesapları yapması öngörülmüştür.

Plan çok iddialı ve uzun vadeli sanayileşme hedefleri getirmesine karşın, sektörel yapısını korumuş ve yerleşme sorunlarıyla kent yönetimi sorunlarının ele alınmasında önemli yenilik getirmemiştir.

Bu planda idari reformdan ve bunun yerel yönetimleri de kapsamasından söz edilmektedir. Planda konut yasasının yasalaşması, İmar ve İskan Bakanlığının kentleşmeyi yönlendirecek bir Bakanlık olarak örgütlenmesi önerilmektedir. Konut, arsa ve sanayi yerleşimi konularına da benzer ilkeler getirilmektedir.

İlk üç plan içinde, yerel yönetim ve belediyeler konusunda açık ve seçik bir tutum görülmemektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin iş bölümünün ilkeleri getirilmemiştir.

İlk üç planda, çok az farklılıklarla yerel yönetimlere bakış açısı aynı sayılabilir. Bunun nedeni, siyasi iktidarı elinde bulunduranların, güçlü bir merkeziyetçi yönetim eğiliminde olmasıdır.

4- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1979-1983)

Büyükşehir yerel yönetimlerinin kurulması görüşü, ilk kez IV.VYKP'da yer almıştır. Bu görüş, zaman içinde olgunlaştırılarak 1984 yılında yasa haline dönüştürülmüştür.

Çevre kirliliği sorununa IV.VYKP'da daha ayrıntılı biçimde yer verilmiş, Ankara'nın hava kirliliğiyle İstanbul Haliç ve İzmit körfezinin kirlenmesinden ismen söz edilmiştir. Ayrıca yapılacak harcamalar içinde her hangi bir kısıtlama getirilmemiştir[760].

Bu plan döneminde, özellikle de 1980'den sonra yerel yönetimler açısından önemli gelişmeler olmuş, bir takım yasal düzenlemeler yapılarak, yerel yönetimlere kaynak aktarımı amacı güdülmüştür. Kırsal kalkınmayla ilgili olarak, etkili bir toprak reformunun yapılması gereğinden söz edilmiş, tarımda ve kırsal gelişmede kooperatifleşmenin temel araçlardan biri olarak yaygınlaştırılıp, etkinleştirileceği belirtilmiştir[761].

---

[758] -DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı,age, s. 940
[759] -GÜRSOY, age, s. 55
[760] -DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı,(1978-83), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1979, s. 284
[761] -GÜRSOY, age, s.58

5- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1985-1989)

Belediye kurma alt sınırı olan 2000 nüfus ölçeğinin yükseltilmesi V.VYKP'da öngörülmüştür. Aslında bu görüş, çok değişik yerlerde tartışılmakta ve büyük ölçüde benimsenmektedir.

Liberal ekonomi anlayışının bir gereği olarak belediye işletmelerinin kârlılık ve verimlilik ilkesine göre yeniden düzenlenmeleri öngörülmüştür. Aynı anlayışın devamı olarak verimli çalışmayan belediye hizmetlerinin ihale yoluyla özel firmalara gördürülmesi öngörülmüştür[762].

Plana göre, plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için devlet yönetiminin ve o yönetimin bir bölümü olan yerel yönetimlerin güçlendirilmeleri gereklidir. Çünkü halkın, hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de devletin yükünü hafifletir. Toplulukların türlü sorunlarını halletmek üzere, bir arada hareket ve teşkilatlanmaya teşvik etmenin büyük sosyal yararları vardır. Bu suretle başka türlü ortaya çıkmayacak bir enerjiyi harekete geçirmek, kullanılmayan işgücünü değerlendirmek ve kalkınmayı kolaylaştıracak sosyal koşulları hazırlamakta mümkün olacaktır.

Çıkar oyunlarına ve yolsuzluklara en çok neden olan imar planı değişikliklerinin sınırlandırılması hükme bağlanmıştır. Gerçekten imar planı yapma ve değiştirme yetkisi belediyelere devredildikten sonra sıkça imar planı değişiklikleri yapılarak bazı kişilere menfaat sağlandığı sıkça kamuoyunun gündemine gelmektedir. Ancak şu ana kadar bu tür bir yasal sınırlama henüz getirilmemiştir[763].

Planın uygulama döneminde, çıkarılan yıllık programlarda yerel yönetimlerle ilgili ayrıntılı hükümler yer almıştır. Özellikle belediyelerin ve il özel yönetimlerinin gelirlerini artırıcı ve bu yönetimlere kaynak oluşturan fonları güçlendirici çabalar plan döneminin başarılı çalışmalarıdır.

6- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi (1990-1994)

VI.VYKP'da, yerel yönetimlerle, merkezi yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin bir çerçeve yasa çıkarılmasından söz edilmektedir. Genel idareyle yerel yönetimlerin hizmet alanları sürekli tartışma konusu olmuştur. Çerçeve yasanın bu anlaşmazlığı çözeceği düşünülebilir. Ancak son yıllarda yerel yönetimlerin hizmet alanları sürekli olarak genişliyor. Çıkacak yasa anlaşmazlığı çözecek, ama gelişmeyi donduracak mıdır ? Her halde yasa düzenlenirken konunun bu hassas yönünü gözden uzak tutmamak gerekir.

Kırsal kesime daha etkili hizmet götürmek için 25 yıldan bu yana üzerinde durulan ilçe özel yönetimlerinin kurulması ilk defa olarak VI.VYKP'da yer almıştır. Bunu ileri bir anlayışın başlangıcı olarak saymak mümkündür.

Kırsal alanda yerel hizmetlerin verimliliğini artırmak için kırsal karakterde küçük belediyelerle köylerin güçlendirilmesi de planda yer almıştır[764]. Ülkenin kalkınmasına paralel olarak kırsal kesiminde kalkındırılması önemli bir sorundur. Bu yörelere bir iç dinamik sağlamak, buraları sürekli nüfus kaybeden yerler olmaktan çıkarmak için, yerel yönetim birimleri olarak küçük belediyelerle köy yönetimlerinin güçlendirilmesi uygun olacaktır.

II.VYKP'nın aksine, büyük kentlerin değil, 50.000-500.000 nüfuslu orta büyüklükteki kentlerin gelişmesinin desteklenmesi öngörülmektedir. Ülkede kalkınmanın tüm yurt düzeyine yayılacak biçimde ve dengeli olarak yürütülmesine de yardımcı olacak bir tercihin yerindeliği tartışılamaz.

Bazı partilerin ve hükümetlerin programlarında da yer aldığı gibi kentlerin özellikleri dikkate alınarak gruplara ayırıp o yolda gelişmelerinin desteklenmesi VI.VYKP'da da yer almıştır. Sanayi, turizm ve kültür kentleri biçimindeki sınıflandırmalar içinde, yatırımları yönlendirmek uygun olacaktır[765].

7- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Değerlendirilmesi (1996-2000)

VII.VYKP"da önce VI.VYKP'da varılan sonuçlar ve devam eden sorunlar ortaya konmuştur[766].

Kentleşme olgusunun, çok daha geniş olarak bir geçiş sürecinin yapısal sorunları biçiminde ele alınması gerektiği ifade edilmiştir.

---

[762]-DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı,(1985-1989), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1985, s.168-169
[763]-GÜRSOY, age, S. 61
[764]-DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, age, s.320-321
[765]-GÜRSOY, age, s. 64
[766]-DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, age s.103

Kentsel rantların vergilendirilmesi, Emlak Vergisi ve vergi değerinin tam olarak kapsanması, kullanıcı harçların yaygınlaştırılması için yasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Merkezi yönetim tarafından görülmekte olan bir bölüm hizmetlerin il özel yönetimlerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması hedeflenmiştir.

Denetim ve halkla ilişkilerin sağlanabilmesi için kamu denetçisi(Ombudsman) sisteminin kurulmasına çalışılacaktır.

İl ve ilçe yerel yönetim sisteminin kurulması, yerel özellikli hizmetlerin yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılması, yerel yönetimlerin yetki, görev, sorumluluk ve kaynak esaslarını belirlemek amacıyla bir çerçeve yasanın çıkartılmasına çalışılacaktır.

Kentleşme ve yerleşmede koordinasyonun sağlanabilmesi için, Kentleşme ve Yerleşme Koordinasyon Bakanlığının kuruluşu için yasal düzenlemeler yapılacaktır.

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının kesintisiz kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli olması sağlanarak, merkezi yönetime bağımlılığı azaltılacak, yerel özellikli kaynaklar yerel yönetimlere bırakılacak ve kendi öz kaynaklarıyla hizmeti yerine getirmeleri sağlanacaktır.

İller Bankası, özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacaktır.

Nüfusu 100.000'i aşan belediyelerde su ve kanalizasyon yönetimleri kurulmaya çalışılacaktır.

İl yönetiminde, proje geliştirme çalışmalarını değerlendirebilecek sözleşmeli uzman personelin istihdamına çalışılacaktır.

İl özel yönetimlerinin faaliyet alanları yeniden düzenlenecektir.(Yasal düzenlemelerde değişiklik yapılarak)

Yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki yetki karmaşasının giderilmesine çalışılacaktır.

Belediye bütçelerindeki yatırım ve personel harcamalarına ayrılan payların yeniden düzenlenmesi gereklidir.

BİT'lerin işlevleri sınırlandırılırken, denetimleri de arttırılmalıdır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki imar planlarının onaylanmasıyla ilgili yetki çatışmasının giderilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Gecekondu ve imara aykırı yapılaşmayı önlemek üzere caydırıcı yaptırımlar getirilmelidir. Gecekonduyu önlemek için, ortaya çıkan rantlar kamuya aktarılacaktır. Bunun için gecekonduyla ilgili yasal düzenlemelere gidilecektir.

Belediyelere arsa devri konusunda, 1966'dan sonra kurulan belediyeler aleyhine olan eşitsizliğin giderilmesi gereklidir.

Kentsel arsa üretimiyle ilgili olarak Arsa Ofisine özel hukuk tüzel kişileri aracılığıyla da arsa satma imkanı getirilmelidir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve özellikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmeye çalışılacağı ifade edilmiştir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali yönden güçlendirilmesi sağlanacaktır.

Büyükşehir belediyeleri modelinin ve kaynak paylaşımının yeniden değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yerel hizmetlerin tarifelendirilmesinde maliyetlerle fiyatlar arasında denge kurulacak, hizmetlerden yararlananlara hizmetin gerçek bedelinin ödetileceği ifade edilmiştir. Belediyelerin içme suyu ve atık su tarifelerinin objektif esaslara uygun olarak belirlenebilmesi için mevzuat düzenlemesi yapılacaktır. Su tarifelerinin işletme bakım ve onarım maliyetlerini karşılayacak ve yeni yatırımlar için kaynak oluşturacak şekilde ve modern işletmecilik esaslarına göre belirlenmesi amacıyla çalışmalar başlatılacaktır. Belediyeler su kaçaklarını önleme programları geliştireceklerdir.

Yerel yönetimlerin toplayacağı vergi ve harçların oran ve miktarlarının belirlenmesinde alt-üst sınırlar merkezi yönetimce belirlenmek şartıyla, yerel meclislere bırakılacaktır.

Yerel yönetim birlikleri desteklenecektir.

Yerel yönetimlerde, personel istihdamında norm kadro çalışmaları yapılacaktır.

Belediyelerin yürütme organlarına profesyonel yönetici getirebilme imkanı sağlanacaktır.

İlde seçimle işbaşına gelinen karar organları üyelerinin yanına, alt yerel yönetim birimi temsilcilerinin de bulunmasını sağlayacak bir yapı oluşturulacaktır.

Belediyeler kent altyapısıyla ilgili tesislerin altyapı haritalarını hazırlayacaklardır.

Kırsal alandaki tüm köylere su götürüleceği ifade edilmiştir.

Kırsal kesimde yerel yönetimlerinde katkısıyla girişimcilik ruhunun geliştirilmesi ve kooperatifçiliğin etkinleştirilerek, yaygınlaştırılması için rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasına önem verilecektir.

Kalkınmada öncelikli yörelerdeki yerel yönetim birimlerinin kamu hizmetleri projeleri yeterli kaynak ayrılarak desteklenecektir.

İl temel bir yönetim birimi olarak güçlendirilecek, bölge planları doğrultusunda, il gelişme planları hazırlanacaktır.

Nüfusu 1 Milyonu aşan büyük kentlere doğru göç eğilimini yavaşlatıcı politikalar uygulanacaktır.

Kentlerde yaşam çevresi ve kalitesi geliştirilecek, iyileştirilecektir. Kentlerde arsa-altyapı-konut bir bütün olarak ele alınacak ve yerel ve merkezi yönetim arasında koordinasyonla gerçekleştirilecektir.

Plan dönemi sonunda (2000'li yıllarda) en az bir kent uluslararası bir merkez haline getirilmeye çalışılacaktır. İstanbul'un uluslararası çağdaş bir metropol haline getirilmesi hedeflenmiştir. Kentler arasında ihtisaslaşmaya özel önem verilecektir. Kentlerde özel öneme sahip alan ve eserlerin korunmasına ve yenilenmesine önem verilecek, kent kimliğini oluşturan şehircilik ve mimari tarzlarını koruma ve geliştirme işlevleri teşvik edilecektir. Tek tip kentler ortaya çıkaran imar mevzuatı yerine, yöre ve kentin özelliklerini ön plana çıkaran mevzuatlar hazırlanacaktır.

Kentlileşme sorunları eğitim kurumları, gönüllü kuruluşlar, sivil örgütler ve kitle iletişim araçlarıyla eğitsel uyum programlarının hazırlanması ve uygulanması sağlanacaktır.

İmar yasası yeniden düzenlenecek, İmar Affi Yasasından ıslah imar planlarına ilişkin hükümler kaldırılacaktır.

Çevreyle ilgili olarak stratejileri, hedef ve politikaların belirlenmiş kurumsal ve hukuksal yapının oluşturulması gereklidir.

IV- TÜRKİYE VE FRANSA YEREL YÖNETİMLERİNİN MALİ VE İDARİ POLİTİKALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Türk yönetim yapısını en çok Fransız sistemi etkilemiştir. Çünkü Türkiye gibi Fransa'da geleneksel merkeziyetçi yönetim sisteminin özelliklerini taşıyan ülkelerden biridir. Yönetim gücü, büyük ölçüde başkentlerde toplanmıştır[767]. Bu nedenle, Türkiye ve Fransa yerel yönetimlerinin idari ve mali politikaları karşılaştırılarak, 1982'den sonra Fransa'nın yaşadığı değişikliklerin ülkemiz açısından "uygulanabilirliği" tartışılacaktır.

A- İdari Politikaların Karşılaştırılması

Bu bölümde Türkiye ve Fransa'daki yerel yönetimlerin idari politikaları karşılaştırılacaktır.

1- Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları

Hem Türk yerel yönetimleri, hem de Fransa yerel yönetimlerinin ortak bir özelliği, her ikisininde Anayasal birer kurum olmalarıdır.

Anayasamızın 127. maddesinde, önce yerel yönetimler tanımlanmaktadır. Daha sonra bunların özelliklerine değinilmektedir[768].

Ülkemiz gibi üniter bir devlet olan Fransa'da da, üniter devletleri oluşturan toplulukların hukuki statüsü, başta Anayasa olmak üzere yasama ve yürütme organları tarafından belirlenir. Fransa'da yerel yönetimlerin Anayasal statüsü gereği, yerel yönetimlerin kuruluşuyla, bunların mevzuatının belirlenmesi görevi, yasama organına bırakılmaktadır.

Yürürlükte bulunan Fransa Anayasasında yerel yönetimler 72.maddeyle düzenlenmiştir. Buna göre "Cumhuriyet'i oluşturan yerel toplulukların komünler, iller ve denizaşırı ülkeler" olduğu belirtilmektedir. Sayılan yerel yönetim birimleri Anayasal güvence altında olduğundan, yapılacak yasal düzenlemelerle varlıklarına son verilemez. Ancak, bu hüküm başka yerel yönetim birimi oluşturulmasına da engel değildir. Nitekim, bölge yerel yönetimleri, Anayasa'da herhangi bir değişikliğe gidilmeden,

---

[767]-ÜNLÜ, age, s.23

[768]-Bkz. Tezin"Anayasa ve Yönetim İlkeleri" bölümüne

yasayla kurulmuştur[769]. Aynı maddede "Yerel topluluklar, seçilmiş meclisler eliyle yönetilir" kuralına yer verilmiştir. Meclislerin seçimlerle oluşturulmasının, Anayasal bir değer taşıdığı söylenebilir. Ülkemizde de yerel yönetimlerin seçmenler tarafından oluşturulan, kamu tüzel kişileri olmaları, yerel yönetimlerin seçilmiş organları ve yerel yönetimlerin seçimleri gibi Anayasamızda yer alan kavramlar, bizim yerel yönetimlerimizin de Anayasal bir değer taşıdığını göstermektedir.

Fransız Anayasasının 3. maddesi yerel toplulukları yönetecek meclislerin o çevrede yaşayanlarca(yasanın belirleyeceği koşullar içinde erkek ve kadın her ergin, medeni ve siyasi haklarını kullanma yeterliliğine sahip Fransız vatandaşları tarafından) seçilerek oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Anayasamızda il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, ifadesiyle, bu yerel yönetim birimlerinin karar organlarının, o çevrede yaşayanlarca(bu il, belediye veya köy olabilir) seçileceği Anayasal hüküm haline getirilmiştir.

Fransa Anayasasının 24. maddesinde "Senato'da yerel birimlerin temsil edilmeleri sağlanır" hükmüyle Senatörlerin, illerde, belediye ve il yönetimlerinin temsilcilerince seçilecekleri ifade edilmiştir.

Fransız Anayasasının 34. maddesinde "Yerel yönetimlerin serbest yönetiminden, yerel meclislerin seçim sistemlerinin yasayla belirleneceğinden söz edilmektedir. Aynı madde de yasama organının çıkaracağı bir yasayla yerel yönetimlerin özerklik, yetki ve mali durumlarına ilişkin genel ilkeleri belirlemesini öngörmüştür.

Fransız Hukukunda yerel yönetimler iki önemli karekter arzederler. Önce yasal ayrıcalıklar dışında, aynı düzeydeki tüm yerel yönetimler aynı statüye sahiptirler, sonrada tümü doğrudan genel oyla seçilen bir meclisle, bu meclis içinde seçilen bir yürütme organı tarafından yönetilirler[770].

2- Yerel Yönetim Birimleri ve Sayıları

Fransa'da yerel yönetimler coğrafi alanların kademelenmesi biçiminde tanımlanırsa, üç düzeyli bir yerel yönetim sistemi yürürlüktedir[771]. Bunlar komünler, departmanlar ve bölgelerdir. Ayrıca Arrondisman ve Kantonlarda birer yerel yönetim birimi olup, çok sınırlı role sahiptirler. Kantonlar, seçim ve polis yetki bölgesi olarak bir işleve sahipken, Arrondismanlar, ilçe alanları ve yol hizmetleri açısından bazı işlevlere sahiptir[772].

Yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin düzenli bir görev bölüşümünden çok, sık bir ormana benzediği ileri sürülen Fransa'da, 1990 yılında 27 bölge, 96 departman, 5 denizaşırı departman, 320 arrondisman, 3350 kanton, 36551 komün(belediye), 9 anakent belediyesi, 100 il, 18.000'den fazla belediye birlikleri bulunmaktadır. Fransa, yerel yönetim birimlerinin yaygınlığı ve küçük nüfus topluluklarını kapsaması bakımından, Batı ülkeleri arasında, özel bir örnek oluşturmaktadır. Bunun sonucu olarak, toplam yerel temsilci sayısının 500.000'e ulaştığı belirtilmektedir[773].

a- Belediyeler(Komünler)

Komünler, tipik bir yerel yönetim birimidir. Komünler, köyleride kapsayacak şekilde yapılanmışlardır. Tarihsel olarak(14.12.1789'dan bu yana) ülkenin yönetim yapısı içinde önemli bir role sahiptirler[774]. Fransız belediyeleri, nüfus dikkate alınmadan büyük ve küçük komünleri içerisine alır. Örneğin, bir köy yerleşiminden, Marsilya gibi bir kent yerleşimine kadar çeşitlilik gösterirler. Oysa ülkemizde belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000'i geçmesi gerekir. Ancak nüfusu 2000'den azda olsa il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulabileceği gibi, aynı Belediye Yasasıyla 2000 nüfuslu bir yerle, 200.000 nüfuslu bir yer yönetilmektedir.

---

[769] -Tacettin KARAER, Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, C:23, S:3, Eylül 1990, s52

[770] -Ahmet ÖZER, Fransa'da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış, Türk İdare Dergisi, S:396, Eylül 1992, s.35

[771] -Bkz. Fikret DENİZ, Fransa'da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü, Türk İdare Dergisi, S:386, Mart 1990,s.267-276

[772] -IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi,Ankara,1994, s.41

[773] -Oya ÇİTÇİ, Yerel Yönetimlerde Temsil, TODAİE Yayını, Ankara,1989,s.28

[774] -ÜNLÜ, age, s.24 -Tarihi gelişimi için Bkz.NADAROĞLU, age, s.152 -TORTOP, age, s.160 v.d

TABLO 17 : TÜRKİYE VE FRANSA BELEDİYELERİNİN NÜFUSA GÖRE MEVCUT BÜYÜKLÜKLERİ

		Nüfusa Göre Belediye Sayısı (Toplam İçinde % Olarak)				
Ülkeler	Top. Bel. Sayısı	1000 den Az	1001-5000 Arası	5001-10.000 Arası	10.001-100.000 Arası	100000'den Fazla
Fransa	36.551	28183 (77.1)	6.629 (18.1)	898 (2.5)	805 (2.2)	36 (0.1)
Türkiye	2.378	2 (0.1)	1886 (79.3)	-	409 (17.2)	81 (3.4)

Kaynak: Conseil de L'Europe, Structure et Fonctionnement de la democratie locale et regionale, France, Strasbourg,1993, s.8-9

Tabloya bakıldığında, Fransa'da belediyelerin yarıdan fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır. Hatta belediyelerin %85'inin nüfusu 1500'ün altındadır[775]. Ülkemizde ise belediyelerin yarıdan fazlasının nüfusu 1000-5000 kişi arasındadır. Nüfusu 100.000'den fazla olan belediye sayılarının Türkiye'de 81, Fransa'da 36 olduğu görülür.

Fransa'da küçük belediyelerin sayısını azaltmak amacıyla özel bir politika izlenmemiştir. Ancak zaman zaman daha etkin bir belediye yönetimi oluşturmak için küçük belediyelerin birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Küçük belediyeler ise kendi aralarında örgütler kurarak bu tür birleşmelere karşı gelmişlerdir[776]. Küçük belediyelerin birleştirilememesi, kapsamlı bir alan düzenlemesine gidilememesinde, küçük yerleşim birimlerinin demokrasinin okulu olarak görülmesi ve Fransa'da parlamento üyeliğiyle belediye meclisi veya başkanlığının aynı kişide birleşebilmesi gibi siyasi gerekçeler etkili olmaktadır[777].

Fransa, Türkiye gibi belediye sayısını azaltmayı başaramayan Avrupa ülkelerinin başında gelmektedir. Fransa her ne kadar belediyelerinde toplam 2.051 adetlik bir belediye azaltımı yapmışsa da, bunun toplam belediye sayısına oranı %5 düzeyinde kalmıştır. Hala Fransa'daki belediyelerin sayısı AB içindeki ülkelerin belediye sayıları toplamından daha büyüktür[778].

TABLO 18 : TÜRKİYE VE FRANSA'NIN 1950 İLE 1992 ARASINDA TOPLAM BELEDİYE SAYILARI

Ülkeler	1950	1992	Gelişme
Fransa	38.814 (1945)	36.763(1990)	-2051 (%5)
Türkiye	583 (1945)	2053 (1990)	+1470 (273)

Kaynak:İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:3, Ankara, 1995, s.7

Belediyelerin büyüklüğünü yüzölçümlerine göre karşılaştıracak olursak, ülkelerin coğrafi durumlarını dikkate almak gerekir.

TABLO 19 : BELEDİYELERİN BÜYÜKLÜKLERİ, YÜZÖLÇÜMÜ NÜFUS VE NÜFUS YOĞUNLUĞU ORTALAMALARI

Ülkeler	Ortalama Yüzölçümü (Km^2)	Ortalama Nüfus	Km^2 Başına Ortalama Nüfus Yoğunluğu
Fransa	15	1.580	106
Türkiye	328	23.340	71

Kaynak: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, age, s.11

Fransa belediyelerinin ortalama büyüklüğünün çok küçük olması dikkat çekmektedir. Türkiye ise çok büyük çapta belediyeleri olan ülkelerden birisidir.

Fransa'da belediyeler, adem-i merkeziyetin en önemli unsurudur. Belediyelerin idari yönden seçimle işbaşına gelmiş iki organı vardır. Bunlar, belediye başkanı ve meclistir. Türkiye'de bundan farklı olarak, birde belediye encümeni mevcuttur.

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Başkan, seçimleri izleyen ilk meclis toplantısında belediye meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilirler. Meclis, başkanının yanısıra, değişen sayıdaki başkan yardımcılarını da seçmektedir. Görev süreleri 6 yıldır, meclis onları görev süreleri sona ermeden istifaya zorlayamaz.

---

[775]-Jean-Pierre MURET, İnformer Sur La Vie Municipale, İmprimerie Tardy Quercy, Paris,1989,s.88

[776]-Komünlerin Birleşmesi Konusunda Bkz. TORTOP, a.g.e s.161

[777]-KARAER, agm, s.62

[778]-Ruşen KELEŞ, Fransa'da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:3, S:1, Ocak 1994, s.5

Belediye başkanı, hem önde gelen bir yerel politikacı,(genellikle partilerin liste başındaki kişisidir) hem de bir devlet ajanıdır. Devlet ajanı kimliğiyle devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder. Başkan belediyenin birinci derecede yürütme organı olarak, belediye meclis toplantılarını düzenlemek, meclis toplantılarına başkanlık etmek, meclis kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Belediye başkanının, belediye zabıtası, belediye örgütünü yürütmenin yanında, mali alanda da çok sorumlulukları vardır. Fransa belediye başkanının güçlü konumu ve yetkileri birçok ülkedeki belediye başkanlarını kıskandıracak düzeydedir ve siyaset bilimi literatüründe örnek olarak gösterilmektedir. Belediye başkanı meclisin engellemesi olmadan bir çok konuda karar alma yetkisine sahiptir. Ayrıca belediye başkanlarının üst düzey hükümet görevlerine seçilebilme imkanına sahip olması, onları ülke çapında önemli siyasi kişilikler haline getirmiştir[779]. Fransa'da seçilmiş bir kişinin başka bir seçimlik göreve gelmesini sağlayan sistemin varlığı, yönetimlerarası ilişkileri kolaylaştırır. Bu sayede ulusal düzeydeki yönetim yapısı içinde yerel yönetimin ihtiyaçları ve çıkarları daha iyi anlaşılır. Bölgesel ve ulusal düzeyde seçilmiş bir temsilci konumundaki belediye başkanı, belediyeler açısından önem taşıyan sorunlarla ilgili bölgesel ve ulusal kararların alınmasında ve politikaların görüşülmesinde yerel perspektifleri öne çıkarır[780].

Ülkemizde belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Süresi 5 yıldır. Belediye başkanlığı görevi diğer seçimlik herhangi bir görevle uyuşmaz. Ülkemizde belediye meclis üyeleri, başkanı güvensizlik oyu vererek görevden uzaklaştırabilirler.

Fransa'da belediyenin karar organı olan belediye meclisi üyeleri, çoğunluk sistemiyle genel oyla seçilir ve 6 yıl görev yaparlar. Seçimler iki turlu ve oransal temsile dayanmaktadır[781]. Belediye meclislerinin üye sayısı nüfus ölçütüne bağlı olarak yasa tarafından belirlenmekte ve sayıları 9 ile 69 arasında değişmektedir. Ülkemizde bu sayı 9 ile 55 arasında değişmektedir. Meclis üyelerinin sayısı Paris'te 163, Marsilya'da 101, Lyon'da ise 73'tür[782].

Belediye meclisleri yılda en az 4 kez toplanır. Belediye başkanının veya valinin isteği ve çağrısı doğrultusunda, meclis üyelerinin yarısının başvurusu üzerine meclis toplanır. Belediye meclisleri kendi içlerinden sürekli ve özel komisyonlar seçebilir.

Meclis, belirli konularda belediye başkanına görev süresiyle sınırlı olmak üzere kendi adına karar alma yetkisi tanıyabilir.

Belediye meclisi kararları, idari denetim için vali veya kaymakama gönderilir. Belediye meclis üyeleri, idari mahkemesince görevden alınabilir ve 1 yıllık süre içinde yeniden seçime katılamaz[783].

Meclisle belediye başkanı arasındaki ilişkilerin özelliğini başkanın kişiliği ve kişisel prestiji belirler. Meclisle başkan arasındaki anlaşmazlıkların çözümü konusunda, ilin valisi devreye girer. Anlaşmazlığın çözümü, vali tarafından bir çözüme bağlanamaz ise vali, Bakanlar Kurulundan meclisin fesh edilmesini isteyebilir.

Ülkemizde belediye meclis üyeliğinde nispi temsil sistemine göre seçim yapılır. Görev süreleri 5 yıldır. Tek dereceli seçim sistemi uygulanmaktadır.

Belediyelerin görevleriyle ilgili olarak 1983'den sonra çıkarılan yasalarda "Devletle yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı, olabildiği ölçüde devlete ait alanlarda yerel yönetimlere ait bulunanların karşılıkları olan gelir kaynaklarıyla birlikte ya devlete, ya da tümüyle il ya da belediye gibi yerel yönetimlere bırakılması ilkesi benimsenmiştir. Buna rağmen, yerel yönetimler arasında görev karışımlarına sıkça rastlanılmaktadır.

Yerel özellikteki işler, yani halkın günlük hizmetlerini, belediyeler yerine getirmeye çalışmaktadır. Kent içi ulaşım, şehircilik(yapı izni vermek gibi) kitaplık ve müze hizmetleri, ilkokulların yapım ve bakım işleri, trafik zabıtası, vatandaşların medeni halleriyle ilgili kayıtlar, seçmen kütüklerini tutma, mezarlıkların kuruluşu, bakımı, kapatılması, haller ve pazarlar açılması, yangından korunma, yardım hizmetleri, yolların yapım, bakım ve onarımı kentsel atıkların toplanması, yok edilmesi, su sağlama, gaz ve elektrik dağıtımı, çevre korunması gibi görevleri vardır. Bu sayılan görevler büyük belediyelerin yerine getirmesi gerekenlerdir. Görev açısından küçük belediyelerle büyük belediyeler arasında önemli farklar vardır. Örneğin, küçük belediyelerin ilkokulların ve tali yolların yapımı ve bakımıyla, çöp toplama, gibi görevleri vardır.

---

[779] -IULA-EMME, age, s.16
[780] -IULA-EMME, age, s.30
[781] -KELEŞ, agm, s.6
[782] -ÇİTÇİ, age, s.29
[783] -IULA-EMME, age, s.17

Ülkemizde ise belediyelerin, nüfus kayıtlarını tutmak, evlenme-boşanma istatistikleri hazırlamak, askerlik işlerine bakmak gibi görevleri yoktur. Bu tür görevler ya merkezi yönetim, ya da yerel yönetimlerin bazı birimleri(köy ve mahalle muhtarları gibi) yerine getirilmektedir.

b- Büyükşehir Belediyeleri

Günümüzde yerel yönetimler açısından diğer bir önemli gelişme, büyük yerleşim bölgeleri etrafında kentleşme özel kurallarınıda beraberinde getirmektedir. Bunun sonucu olarak, büyük kentlerin yönetimi belirgin hale gelmektedir[784].

1982'ye gelinceye kadar Paris kenti idari yönden ayrı ve özel bir statüye sahip olmuştur. Paris, diğer büyükşehirler gibi, yönetim biçimleri diğer kentlerin statülerinden farklı olmuş bir kenttir. Bunun nedeni başkentlerin karmaşıklığı ve geniş bir alana yayılmasıyla birlikte, iktidarda bulunan siyasi iktidarın başkent yönetimlerine güvensizliğinden kaynaklanmaktadır[785].

Paris, Marsilya, Lyon gibi bir çok ilçeleri olan büyük kentlerde yalnız bir belediye başkanının bulunması sakıncalı görülmüştür. Milyonlarca nüfusun yaşadığı büyük kentlerde belediye başkanı ve meclis üyeleri yönetilen halktan çok uzaklaşmış bulunmaktadır. Yönetimi yönetenlere yaklaştırmak ve vatandaşların kendileriyle ilgili olan yerel hizmetlerin yönetimine daha etkin katılmalarını sağlamak amacı güdülmüştür.

Yerel yönetimlere daha geniş yetki ve sorumluluk vermekle yetinilmemiş, büyük kent merkezlerindeki ilçelerde de birer belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Böylece ilçeler düzeyinde kurulacak bir belediye meclisinin türlü görüş ve eğilimleri daha iyi yansıtılabileceği kabul edilmiştir[786].

Paris, Marsilya ve Lyon gibi büyük kentlerde büyükşehir yönetimi çevresinde iki düzeyli bir yapı oluşturulmuştur. Daha sonra Toulouse ve Nice'da da büyükşehir yönetimi uygulamasına geçilmiştir.

Büyükşehir modelinde büyük kentler, ilçe belediyelerine ayrılmış her ilçenin belediye meclisi üyelerinin yarısının temsil edildiği bir büyükşehir meclisi oluşturulmuştur[787]. İlçe belediye meclisleri en az 10 en çok 40 üyeden oluşmaktadır.

Paris, Marsilya ve Lyon'un yeni yönetim biçimini düzenleyen 1982 yılında çıkarılan yasalarla, Paris, Marsilya ve Lyon sırasıyla 20, 16, 9 ilçeye bölünmüş olup, bunların belediye meclislerini halk seçmektedir. Paris ve Lyon'da her ilçenin ayrı bir seçim çevresi olmasına rağmen, 16 ilçeli Marsilya, 6 seçim bölgesine ayrılmaktadır[788]. Diğer ilçe belediye meclisi üyelerinin seçiminde izlenen yöntem büyükşehir ilçe belediyeleri içinde geçerli olmaktadır. Üyeler 6 yıllığına seçilmektedir. Büyükşehir belediye meclislerine katılacak üyeler seçiliş önceliğine göre belirlenmektedir. İlçe meclisleri, kendi aralarında belediye başkanını seçmektedir. Ancak ilçe ve büyükşehir belediye başkanlığı aynı kişide birleşememektedir[789].

Uygulamada büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyelerinin yetkileri farklılık göstermekte, genel olarak ilçe belediyeleri bu konuda daha fazla yetki sahibidirler[790].

Ülkemizde 1984 yılında başlayan büyükşehir uygulaması, Fransa'da 1982 reformlarıyla gündeme gelmiştir. Fransa'nın başkenti olan Paris'in yönetimi her zaman farklı olmuştur. Ülkemizde ise ayrıcalıklı il veya büyükşehir yönetimi uygulamasına rastlanmamaktadır. Fransa'nın büyükşehirlerinde uygulanan ilçe belediye uygulaması, ülkemizde de belirli bir süre uygulanmış, daha sonra ilçe maliyetinden kurtulmak için alt kademe belediyeleri uygulamasına geçilmiştir. Fransa'da normal belediyelerde olduğu gibi, büyükşehir belediye başkanları meclis içinden ve 6 yıllığına seçilmektedir. Oysa ülkemizde başkan doğrudan halk tarafından ve 5 yıllığına seçilmektedir.

Fransa'da büyükşehir belediyesi olabilmek için 100.000 nüfus koşulu varken ülkemizde bu oran 300.000 olarak uygulanmaktadır.

---

[784]-François LUCHAİRE -Yves LUCHAİRE, Le Droit La Décentralisation, THEMİS, Presses Universitaires de France, İmprimerie des P.U.F. Vendome,1983, s.418

[785]-Nuri TORTOP, Paris Şehrinin Yönetim Biçimi, Amme İdaresi Dergisi, C:26, S:1, Mart,1993, s.83

[786]-TORTOP,Mahalli İdareler, age, s.168

[787]-ÇİTÇİ, age, s.30

[788]-LUCHAİRE, age, s.403-406

[789]-ÇİTÇİ, age, s.31

[790]-LUCHAİRE, age, s.407

c- Bölge Yerel Yönetimi

Bir bölge yönetimi olan vilayetin, yönetim çerçevesinin dar olması nedeniyle, bölge bir çokları için mevcut ihtiyaçlara daha uygun düşen bir kademe olarak görülmüştür[791]. Gerçekten topluluk yönetimleri yani belediye ve köyler esas olarak aynı yöre vatandaşlarının çıkarlarını savunmak üzere kendileri adına yönetmek üzere seçilen yerel bir grup tarafından yönetilirken valilik her şeyden önce idari bir bölge olmaktadır[792]. Becet, il yönetimini yetersiz bulmakta ve bölge yönetimini önermektedir[793]. Fransa'da bölgeler, söz konusu yörelerin coğrafi özellikleri, kültürel ve siyasi gelişmeleri ve tarihi göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur[794]. 2.3.1982 tarihli Yasa gereğince 1972 yılından bu yana yönetsel bir kamu kuruluşu olan bölge, 1986'dan bu yana tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi halini almıştır.

Günümüz Fransasında bölge, devlet yönetiminde bir yönetim kademesi, aynı zamanda bir yerel topluluk olarak teşkilatlanmıştır[795]. Bölge yönetiminin bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi ve meclisin halk tarafından seçilmesi Fransa'da gerçek bir Anayasal reform olarak kabul edilmektedir[796].

Bölge esas itibarıyla bir koordinasyon programlama ve gelişme, organizasyon makamı olup, il ve belediyelere verilen görevler göz önünde tutularak sadece mevzuatla belirlenmiş yetkileri vardır[797].

Fransa'da bölge yönetimleri, ekonomik gelişme ve istihdam konularında önemli koordinasyon yetkilerine sahiptir. Özellikle küçük belediyelerde bölge yönetimleri, ya doğrudan ya da iller aracılığıyla yerel kamu hizmetlerinde aktif bir rol oynarlar[798]. Fransa gibi Avrupa'daki tüm üniter devletlerde, bölgeselleşme süreci bölgesel yönetim kademelerinin yerel yönetim karşısında yeni bir rol kazanmasına yol açmıştır[799].

Bölge yerel yönetiminin genel karar organı, bölge meclisidir. Günümüzde bölge meclislerindeki üye sayısı 37 ile 197 arasında değişmektedir. Bölge meclisi üyeleri aralarından Bölge Meclis Başkanını, başkan vekillerini ve Bölge Daimi Komisyonunun öteki üyelerini seçerler[800].

Bölge meclisi üyelerini doğrudan doğruya halk seçer. Bölge meclisleri 6 yılda bir yenilenir.

Bölge Meclis Başkanı, bölgenin yürütme organı ve aynı zamanda bölge yerel yönetiminin siyasi sorumlusudur.

Sayıları 27'yi bulan bölge meclisleri, doğrudan seçilen organlar haline gelmiş, başkanlarına ise bölgeleriyle ilgili bazı yürütme yetkileri tanınmıştır[801].

Bölgenin görevlerinin yerine getirebilmesi için bölge yönetimi genel bir yetkiye sahiptir.

Bölge özerk bir yerel yönetim olarak oluşturulmuş bulunmakta ise de, özerkliğinin bir sınırı bulunduğu yasada gösterilmiştir.

1982'de yeniden düzenlenmiş bulunan Ekonomik ve Sosyal Konsey, bölge yerel yönetim organlarından birisi sayılmaktadır[802].

Bölge valisi ise bölgesel yönetime göre ikincil konumda bulunmakta ve karşısında yürütme organı rolünü üstlenmekte, bölgesel politikacılarla merkezi yönetim arasında bir arabulucu işlevi üstlenmektedir. Bu valilere, gerçek bir yetki devrinden çok bölgecilik konusundaki düşünceye bir jest olarak yapılmıştır[803].

Bölge valisi ekonomik alanın dışında, devletin bölge kuruluşlarının başıdır, tek tek bakanları bölgede temsil eder, bölge kuruluşlarının görevlerini yerine getirmeleriyle ilgili olarak gerekli kararları alır[804].

Fransa'da bölgeler öteki ülkelerde olduğu gibi ulusal, etnik, kültürel ya da dil etmenleriyle beslenen bir bölgesel özerkleşme akımının ürünleri değildir[805].

---

[791]-BECET, age, s.46
[792]-BECET, age, s.47
[793]-Bkz.BECET, age, s.45-46-47
[794]-IULA-EMME, age, s.21
[795]-LUCHAİRE, age, s.349
[796]-Gustave PEİSER, Droit Administratif, 14.Baskı, Mémentos Dalloz, Paragraphic, Toulouse,1989, s.86-87
[797]-PEİSER, age, s.89
[798]-IULA-EMME, age, s.21
[799]-IULA-EMME, age, s.33
[800]-KELEŞ, agm, s.10
[801]-IULA-EMME, age, s.32
[802]-KELEŞ, agm, s.11
[803]-IULA-EMME, age, s.45
[804]-PEİSER, age, s.90

Ülkemizde bölge yerel yönetimi diye bir yerel birimi olmamakla birlikte, son yıllarda bölge yerel yönetimlerinin kurulması yönünde önerilere rastlanmaktadır.

d- İl Yerel Yönetimi (Departmanlar)

Departmanlar, hem bir yerel yönetim, hem de merkezi yönetim birimi olan bir yönetim örgütüdür. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için yapılan reformlardan en çok yararlanan departmanlar olmuştur.

Departmanların karar organı il genel meclisidir. Genel meclis üyeleri, her kanton bir seçim bölgesi kabul edilerek seçilmektedir. İl genel meclis üyelerinin sayısı 15 ile 76 arasında değişmektedir. İl genel meclis başkanı, meclis başkanını, başkanvekillerini, il daimi encümeninin öteki üyelerini, kendi üyeleri arasından seçer.

İl genel meclis üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Genel meclis üyeleri 6 yıllığına seçilmekte, ancak üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenmektedir.

Departmanların yürütme organı, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği meclis başkanıdır. Meclis başkanı 3 yıllık bir süre için göreve gelir.

Meclis başkanı, departmanların siyasi sorumlusu ve yönetimiyle görevli yürütme organıdır. 1982'deki yasayla o tarihe kadar gelinceye kadar valilerce yerine getirilmekte olan yürütme görevlerini il genel meclisi başkanına vermiştir[806]. Valinin yürütme yetkisinin, genel meclis başkanına devredilmesi il yönetiminde yapılan değişikliklerin en önemlisi olarak kabul edilmektedir[807]. Reform sonucu valiler Cumhuriyet Görevlisi adıyla yeniden isimlendirilirken, bugün de departmanda devletin temsilcisi, bakanlıkların politika ve uygulamalarını koordine eden, merkezle yerel yönetimler arasında arabulucu, merkez yönetimin resmi temsilcisi (İçişleri Bakanlığı'nın) sıfatlarını taşımaktadır[808]. Ancak belediyeler üzerindeki vesayet denetimi yetkisi oldukça kısıtlanmıştır. Cumhuriyet Görevlisi belediye eylemlerinin yasallığı konusunda karar verme yetkisini yönetim mahkemesiyle, mali denetim yetkisinide Bölge Maliye Mahkemesiyle paylaşmaktadır[809]. Vali il özel yönetimiyle ilgili tüm yetkilerini kaybetmekle, genel meclis görüşmelerine katılamamakta, meclis başkanının izniyle genel kurula bilgi vermektedir[810]. Reform sonrası Cumhuriyet Görevlisi veya Komiseri ünvanını alan valiler reform öncesine göre çok büyük yetki kaybına uğramıştır[811].

Departmanlar, ülkemizdeki illerin tam bir karşılığıdır. Zaten ülkemizdeki iller, Fransız departmanlarından esinlenerek kurulmuştur. Bunun sonucu olarak, il özel yönetimlerimizin yürütme organı ve il genel meclis başkanı atama yoluyla gelen vali olurken, Fransa'da il genel meclisinin yürütme organı ve başkanı seçimle gelen il genel meclis başkanıdır.

3- Yönetimlerarası İlişkiler

Türkiye gibi Fransa'da geleneksel merkeziyetçi yönetim sistemini benimsediğinden, yönetim gücü başkentte toplanmıştır.

1982 yılından önce Fransa'da uygulanan yerinden yönetim yarı yerinden yönetim olarak adlandırılmaktadır[812]. 1982 yılında yapılan reformlara kadar da merkezi yönetim bu düzeyde gerçek bir yerinden yönetim uygulamasını reddetmiştir[813]. Ancak uygulama da merkezi yönetim veya yerinden yönetim dediğimiz zaman bunların sadece fonksiyonel anlamları olduğunu hatırlatmakta yarar vardır. Önemli olan konu vatandaşların menfaatleri için yerinden yönetim kuruluşlarını ve merkezi yönetimi, bir başka deyişle devlet yönetimini bir arada ve uyum içinde yaşatabilmektedir[814].

Devletin yerel yönetimler üzerindeki en önemli rolü, koordinasyon rolüdür. Üniter bir devlette yerel yönetimler merkezi iktidarın hareket kabiliyetini sınırlayacak politikalar geliştirmemelidir. Bu gibi

---

[805]-KELEŞ, agm, s.12
[806]-PEİSER, age, s.91 -KELEŞ, agm, s.8
[807]-PEİSER, age, s.93
[808]-IULA-EMME, age, s.44
[809]-IULA-EMME, age, s.32
[810]-PEİSER, age, s.94
[811]-Ahmet ÖZER, Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:2,Mart,1993, s.25-28
[812]-BECET, age, s.35
[813]-BECET, age, s.44-45
[814]-BECET, age, s.41

durumlarda özellikle yerel yönetim kuruluşları arasında meydana gelecek anlaşmazlıkların halledilmesini devlet temsilcilerine bırakmaktan başka çare yoktur[815].

Fransa sayısal olarak çok fazla yerel yönetim birimine sahiptir. Yerel yönetimlerin işlevleri, büyük farklılıklar arzeder. Kent-kır arasındaki farklılık, Fransa'nın siyasi yapısında da temelde bir bölünmeyi temsil eder. Kentler merkezi yönetim tarafından destek verilmeyen görevleri üstlenmeye zorlanmışlardır[816].

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler zaman içinde değişikliklere uğramış, siyasi güç açısından kişilerin rolü azalmış, partilerin rolü artmıştır. Günümüzde merkezle, yerel politik güç arasındaki çekişme devam etmektedir.

Yerel yönetimlerin siyasi önemi bir çok öğenin bir araya gelmesinden oluşmaktadır. En önemlisi kırsal topluluklar ağırlıklı yerel yönetimlerin, kentlerde güçlü olan sol partilerin programlarına karşı bir işlev görmeleridir[817]. Fransa'da kırsal ağırlıklı kesim, sağ politik tavır olarak bilinmektedir. Departmanlarda, Senato'da kırsal kesimin belirgin bir ağırlığı sözkonusudur. Örneğin, kırsal ağırlıklı yerel temsilcilerin, Senato'nun oluşumunda etkin olması merkezi yönetimide etkilemekte, yerel ve merkezi güçler içiçe geçmektedir. Bu kırsal merkezli sistem tüm yerel yönetimleri etkisi altına almaktadır[818].

1981-1983 reformuyla seçilmiş temsilcilere verilen yeni özerklik, valilerin vesayet yetkilerinin kaldırılması ve yetkilerin devredilmesi gibi araçlar ancak yeterli politik ve mali kaynaklar elde edilebilirse etkin olarak kullanılabilmektedir[819].

Fransa'da devletle yerel yönetimler, bölgelerle, departmanlar ve komünler arasında görevlerin dağılımı ne mantığa dayalı bir yaklaşımı, nede kesin kuralları takip etmektedir. Görev bölüşümü, türlü etmenlerden ileri gelmekte, herşeyden önce tarihsel ve ideolojik mirasa dayanmaktadır[820]. Görev bölüşümünü etkileyen diğer bir faktör, genel ilkelerin ortaya konması ve yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmelerinin garanti edilmesidir. Diğer bir faktör de refah devletinin yaygınlaşmasından, kentsel gelişmeden ve bir eşitlik esasına göre temel kamu hizmetlerinin sağlanması konusunda belediye yetkilileriyle uzlaşma ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetim hizmetlerin sunulmasında bir homojenlik sağlamak için müdahalesini artırmakta, yerel yönetimler merkezin işlevlerine ortak edilmektedir. Merkez bir yandan yerel hizmetleri mali olarak desteklerken, diğer yandan da merkez tarafından yürütülecek hizmetlere katkıda bulunulmasını yerel yönetimlerden isteyebilmektedir[821]. Ancak günümüzde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin, açık bir şekilde bir mücadale konusu olarak değil, birbirini tamamlayan iki unsur olarak görülmesi gerekir[822].

Uygulamada devlet, özellikle siyasi iktidar geleneksel olarak yerel yönetimlere ait konuları pratik nedenlerle kendi elinde tutmak eğilimindedir. Bunun tersi olarakta sıkça yerel yönetimlere, daha çok genel özellikte ve merkezi yönetimin görev alanına giren konuları yüklemektedir[823].

1981-1983 yerel yönetim reformu yerel yönetimlerin işlevlerini radikal bir biçimde yeniden düzenlemiş, finansman modellerini açıklığa kavuşturmuş ve böylece yerel yönetimlerin her kademesi daha çok ve daha net özerklik alanına sahip kılınmıştır[824].

1981-1983 reformunun merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini kaldırması tartışma konusudur[825]. Fransa'da üç tür vesayet vardır. Vali tarafından yerel yönetimlerin kararları üzerinde kullanılan idari vesayet, ilke olarak vali tarafından kullanılan mali vesayet, türlü konularda, merkezi kuruluşlarca örnek modeller ve uygulamalar biçiminde empoze edilen teknik vesayet[826] şeklindedir.

---

[815]-BECET, age, s.40
[816]-ÜNLÜ, age, s.23
[817]-ÜNLÜ, age, s.24
[818]-ÜNLÜ, age, s.25
[819]-ÜNLÜ, age, s.25
[820]-ÜNLÜ, age, s.25
[821]-ÜNLÜ, age, s.26
[822]-BECET, age, s.41
[823]-PEİSER, age, s.97
[824]-ÜNLÜ, age, s.27
[825]-Bkz. Ömer BOZKURT, Fransa'da Adem-i Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme, Amme İdaresi Dergisi, C:24, S:4, Aralık,1991, s.149-159
[826]-ÜNLÜ, age, s.28

İdari vesayet, özellikle küçük belediyeler üzerinde valinin gözetim altında tutmasından çok, önerisi ya da yardımı olarak değerlendirilebilir. Bu konudaki reform, büyük yerel yönetimleri daha çok ilgilendirmektedir. Önceden kararlar valiye gönderiliyor, vali belirli bir süre içinde kararı iptal etmez ise yürürlüğe giriyordu. Reformdan sonra tüm kararlar valinin bilgisine sunulmaktadır. Vali iptali istenen tüm kararları 15 gün içinde bölge yönetim mahkemesine götürmek durumundadır[827].

Mali vesayet, seçilmiş politikacılar için Maliye Bakanlığı ve vali tarafından yapılan bir müdahale olarak nitelendirilmektedir. Reformla, işlem öncesi yerine, işlem sonrası denetim getirilmiş ve denetim yetkisini Bölge Sayıştay'ına vermiştir. Böylece ön denetim kaldırılmış olmaktadır. Sonradan uygunluk denetimi yapılacaktır. Vali, zorunlu hizmetler için bütçeye harcama koyma yetkisine sahip olmaya devam etmiştir.

Teknik vesayet veya denetimin, reform sonunda, ancak yasal bir düzenleme ya da hükümet kararı sonucu olabileceği ifade edilmiştir. Tüm yeni düzenlemelere rağmen, uygulamadaki teknik vesayet biçimleri, henüz kaldırılamamış, yenilerinin gelmesi önlenememiştir[828].

Fransa'da yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler farklı yapılardan çok, içiçelik özelliği gösterir. Bunun yanında, sürekli ve karşılıklı bir bağ, yönetsel ve politik üst üste gelmeler vardır. Bu çerçevede yerel yönetimlerin merkezle ilişkileri değişik bir biçim göstermektedir.

Fransa'da temsil sisteminin önemli bir özelliği de görevlerin birleşebilmesi uygulamasıdır. Bunun, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini zayıflatacağını, merkezle yerel yönetim arasında eşgüdüm sağlama açısından işlevsel olabileceği ileri sürülmektedir[829].

Fransa'da merkez-çevre ilişkisinin önemli özelliği milletvekillerinin %75'inin ve Senatörlerin %90'ından fazlasının aynı zamanda belediye başkanı veya her hangi bir yerel yönetim biriminde meclis üyesi olmasıdır[830]. Ulusal meclis üyelerinin %80'i aynı zamanda yerel yönetimlerde de bir pozisyona sahip bulunmaktadır[831]. 1985 tarihinde kabul edilen bir yasayla, 1986 genel seçimlerinden itibaren politikacılara en fazla 2 makam şahsında tutabilme esası getirilmiştir. Bunun merkezle çevre arasındaki ilişkileri değiştirmesi beklenmektedir[832].

1983 yılında yerel yönetim hizmetleri alanında yapılan reformla, yerel hizmetler ulusal kamu hizmet çizgisine getirilmiştir[833].

1981-1983 reformu sonucunda bölgelerde valinin yerine seçilmiş temsilciler geçmiştir. Vali, Cumhuriyet Komiseri sıfatıyla yalnızca hükümetin bölgedeki temsilcisi olarak kalmıştır[834]. Böylece seçilmiş temsilcilere daha çok yetki tanınmıştır.

Fransız Anayasasına göre yerel yönetimler kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır. Anayasaya göre, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yetkisi vardır.

Fransa'da idari reformla yerel yönetim birimlerinin özerkliğini güçlendirmek hedeflenmiştir. Ayrıca yerel yönetim düzeylerinden hiçbiri, yetkilerini bir başka düzey üzerinde denetim amacıyla kullanılmayacaktır. İl düzeyinde merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki ajanı olan vali aracılığıyla uyguladığı idari vesayet büyük ölçüde son bulmuştur. Reformla, yerel özerklikle bağdaşmadığı öne sürülen bu uygulama, reformun demokratikleşme amacı doğrultusunda değiştirilmiştir[835]. Valilere işlem yapıldıktan sonra hukuka uygunluğunu gündeme getirip, getirmeme yetkisi verilmiştir. Vali böyle bir işlemin hukuka aykırı olabileceği kanısındaysa, işlemin inceleme konusu yapılmasını idari mahkemeye götürebilmektedir[836]. Yine aynı şekilde, yerel yönetimler valinin bu denetleme yetkisini kötüye kullandığını veya yerel görevlerin yerine getirilmesine engel olduğu sonucuna ulaşırsa, bunu ispatlamak koşuluyla, yönetim mahkemesine başvurarak durumun düzeltilmesini isteyebilir[837].

Günümüzdeki uygulamaya göre vali, bizdeki idari vesayet çerçevesinde, yerel yönetim temsil organlarının kararlarını hukuka uygun bulmaması durumunda yargı yoluna başvurmakta, önceden

---

[827] -ÜNLÜ, age, s.29
[828] -ÜNLÜ, age, s.29
[829] -ÇİTÇİ, age, s.32
[830] -ÜNLÜ, age, s.30
[831] -IULA-EMME, age, s.47
[832] -ÜNLÜ, age, s.31
[833] -ÜNLÜ, age, s.32
[834] -ÜNLÜ, age, s.34
[835] -KARAER, agm, s.59
[836] -KELEŞ, agm, s.13
[837] -KELEŞ, agm, s.14

olduğu gibi uygulamadan kaldırılması imkanı bulunmaktadır. Valinin yerindelik denetimi yapması uygulamasına son verilirken, mali denetim yetkileride önemli ölçüde sınırlandırılmış olmakla birlikte, ilgili yasada belirtilen üç durumda vali devreye girebilmektedir. Yeni düzenlemede Cumhuriyet Komiseri adını alan, yetki ve görevleri sınırlandırılan vali, yerel yönetim bütçeleri zamanında yapılmamışsa, gelir ve harcama dengesi gözetilmemişse, özellikle zorunlu görevler için yeterli kaynak öngörülmemişse, son bütçe uygulaması açık vermişse, duruma müdahale edebilmektedir. Ancak, vali böylesi durumlarda kendisi karar vermeden önce 10.7.1982 Tarih ve 82-594 Sayılı Yasayla oluşturulan ve yargısal bir özellik taşıyan Bölge Sayıştayı adlı organa danışmak durumundadır. Kendi kararının bu organın görüşünden ayrı olması durumunda, gerekçesini ayrıntılı biçimde belirtmek kaydıyla uygulamaya koyabilmektedir.

Bunun dışında valinin bazı yetkileri bulunmaktadır. Örneğin, imar planları ve belediyelerarası sürtüşmelerde olduğu gibi. Ulusal çıkarların korunması, kamu düzeninin sağlanması gibi, genel soyut görevler çerçevesinde polis gücünün kullanımına, yangın ve acil durumlarda gerekli önlemleri almaya yetkilidir. Normal durumda yerel yönetim birimine aktarılmış polis gücünün kullanımı alanında, anılan soyut görevlere dayanılarak ilgili düzenlemelerin yetersiz kalması halinde onlar yerine geçebilen kararlar alabilmektedir[838].

Yerinden yönetimin ayrılmaz bir parçası olan özerklik, Fransız yerel yönetimlerinde istenilenden daha çok bulunmaktadır.

Bir yerel yönetim kuruluşu için özerklik; yasalarla belirlenmiş yerel işlemlerin kendi imkanlarıyla ve bir devlet yönetim organının hiyerarşik otoritesine bağlı kalmaksızın diledikleri şekilde yürütmeleri demektir[839].

1982'de yapılan yasal değişikliklerle, Fransa'da yerel yönetimlerin tasarrufları üzerindeki merkezi yönetimin vesayet yetkisi kaldırılmıştır[840]. Fakat hiyerarşik denetim veya klasik vesayetten çok farklı bir denetim şekli hala mevcuttur[841].

Yeni denetim mekanizmasının özelliği tüm işlemlerde önceden onaylamayı kaldırmakta ve sadece eşitlik nedeniyle, bundan böyle idari yargı, yürürlükten kaldırma yetkisine sahip olmaktadır[842]. Buna göre yerel otoritelerin kararları itirazsız olarak yürürlüğe girmekte, bu tasarruflar her hangi bir ön denetime tabi olmamakta ancak daha sonra denetlenebilmektedir. Bu denetim yalnızca tasarrufun hukukiliğiyle ilgili olup, tasarrufun uygulamasından sonra devlet temsilcisi, hukuki bir otorite, idari mahkeme ve daha sınırlı ölçüde Bölge Sayıştay'ı tarafından yapılmaktadır[843].

Mali denetimde vesayet hafifletilmiş fakat tamamen kaldırılamamıştır. Fransa'da yerel yönetimlerin mali denetimleri başlıca üç organ (Valiler, Bölge Sayıştayı ve Yerel Yönetim Saymanları) tarafından yapılmaktadır. Oldukça karmaşık olan bu denetim, sadece bütçenin hazırlanması ve uygulanmasıyla sınırlı kalmaktadır[844].

Yerel yönetimlerin güçlü birer kamu yönetimi kuruluşu olmaları için herşeyin başında yönetsel açıdan özerk kuruluşlar olmaları gelmektedir. Oysa Türk yerel yönetimleri yönetsel açıdan özerk kuruluşlar değildir[845]. Örneğin, il özel yönetimlerinin çok az politik ve mali özerkliği vardır ya da hiç yoktur. Bu yönetimleri, yerinden yönetilen birimler olmaktan daha çok yetki genişliğine sahip organlar olarak görmek yerinde olur[846].

1982 Anayasasına göre merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Yerindelik ve hukuka uygunluk denetimini aynı anda yapmayı sağlayan böyle bir hükmün yerel yönetim özerkliğiyle bağdaşması mümkün değildir. Yapılacak düzenlemelerde Fransa örneğinde olduğu gibi Hukuka Uygunluk Denetimi yeterli olmalıdır.

Ülkemizde uygulanmakta olan ve 1982 Anayasasında yer alan, yerel yönetimlerin kendi aralarında kuracakları birlikler için Bakanlar Kurulu izninin gerekmesi ve İçişleri Bakanı'nın yerel

---

[838]-KARAER, agm, s.60
[839]-BECET, age, s.32
[840]-PEİSER, age, s83
[841]-PEİSER, age, s83-84
[842]-Michel REYDELLET, Le Nouveau Controle Des Actes Des Collectivites Locales Ou La Suppression Des Tutelles, ECONOMİCA, Jouve, Paris, 1985, s.31
[843]-PEİSER, age, s.84
[844]-PEİSER, age, s.85-86
[845]-YALÇINDAĞ, age, s.9
[846]-Rémy PRUDHOMME, Türkiye'ye Özgü Adem-i Merkeziyet, VII. Maliye Sempozyumu, Marmaris, 1991, s.252-253

yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırması hükümlerinin, yerel yönetimler özerkliğiyle ters düştüğü açıktır.

Türk yerel yönetimleri üzerinde merkezi yönetimin aşırı vesayet yetkilerine sahip olması bazı sakıncaları ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki, vesayet altındaki yerel yönetimlerin bir türlü güçlenip gelişememesi gerçeğidir. Diğeri ise vesayet uygulaması, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri arasında bir gerginlik oluşturmaktadır. Bu siyasi iktidarın yerel yönetimlerden, yerel yönetimlerinde merkezi yönetimden şikayetlerine, yakınmalarına neden olmaktadır.

Türk yerel yönetimlerinin görev alanları, en çok göreve sahip olan belediyelerde dahi, Fransa yerel yönetimleri kadar geniş değildir. İl özel yönetimleri ise tüm görevlerini merkezi yönetim kuruluşlarına devrettiklerinden nerede ise görevsiz kalmış durumdalar.

Köylerimizde, il özel yönetimleri gibi yasayla çok fazla görevi olan, bu görevleri merkezi yönetim kuruluşlarınca yerine getirilen, diğer bir yerel yönetim birimimizdir.

Türk belediyelerinin ve öteki yerel yönetim birimlerinin yerel toplulukların temsilcisi ve gerçek anlamda özerk ve güçlü birer yerel yönetim kuruluşu niteliği kazanabilmesi için görev alanları ve yetkilerinin şimdikilere oranla büyük ölçüde genişletilmesi gerekmektedir[847]. Kuşkusuz yerel yönetimlerin güçlü, demokratik kuruluşlar niteliği kazanmaları için salt görev alanlarının genişletilmesi yeterli olmaz. Yerel yönetimlere, yerel özellikli hizmetler üzerinde uygulanabilir karar alma yetkisininde tanınması, dolayısıyla merkezi yönetimin bu kararlar üzerindeki denetiminin salt hukuka uygunluk denetimiyle sınırlanması da gerekir. Yerel yönetimlerin gerçek anlamda güçlü birer kuruluş olmaları, yönetsel özerkliği ve yerel hizmetler üzerinde geniş yetki ve görevlere sahip olmaları yanında yeterli mali kaynaklarla donatılmış olmalarına bağlıdır[848].

B- Mali Politikalarının Karşılaştırılması

Ülkemizde olduğu gibi, Fransa'da da yerel yönetimler vergi koyma yetkisine sahip değildirler. Fransız Anayasa'sının 47. maddesine göre vergi yasayla konur, yasa yapma yetkisi ise Anayasa'nın 34. maddesiyle yasama organına aittir. Devletin belirlediği vergi türleri ve sınırlar içinde yerel yönetimler seçimlik yerel vergiler konusunda biraz serbestiye sahiptirler. Bazı yerel vergilerin uygulama alanında değişiklikler yapabilirler. Bazı yerel vergi yükümlülerine geçiçi veya sürekli muafiyetler getirebilirler[849].

1980 yılına kadar ise yerel yönetimlerin yerel vergi oranlarını belirleme yetkileri yoktur. Yapılan reform sonrası yerel yönetimlere bazı vergi kaynaklarından elde edilecek gelirin miktarını belirleme yetkisi verilmiştir. Bu sınırlı yetki çok karmaşık usullere bağlandığı için, ancak büyük ve profosyonel kadroları olan yerel yönetimler uygulayabilmektedir[850].

Fransız yerel yönetimleri gelirlerini; yerel vergiler, merkezi yönetimin transferleri(bağışlar), borçlanma ve hazine yardımları oluşturmaktadır. Bunlara işletme ve mülk gelirlerini de ekleyebiliriz.

Fransa'da devletin belirlediği sınırlar içinde yerel yönetimlere bırakılmış bazı vergiler vardır. Fransız yerel yönetimleri vergi gelirlerini dolaylı ve dolaysız vergilerden sağlamaktadır. Bunlardan Bina ve Arazi, Oturma ve Meslek Vergileri gibi dolaysız vergiler, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu vergiler içinde yer alan ve önceleri Patent Vergisi daha sonra Meslek Vergisi olarak adlandırılan, işyerlerinin mal varlığı ve ciroları üzerinden alınan dolaysız bir yerel yönetim vergisi olan bu vergi, yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır. Ancak bu vergi, Fransa'da istihdam oluşturmayı teşvik etmediği tersine işsizliği artırdığı için sürekli eleştirilmiştir.

Fransa'da yerel yönetimler açısından dolaylı vergiler, dolaysızlara oranla daha az öneme sahiptir. Fransız yerel yönetimleri günümüzde dolaylı yerel vergilerdende önemli gelirler elde etmektedir. Gayrimenkullerin satışı dolayısıyla merkezi yönetim tarafından tahsil edilen tescil harcı üzerinden aldıkları munzam vergi, bina inşaatı üzerinden alınan yerel vergi, yerel elektrik vergisiyle, zorunlu olmayan yerel konaklama, reklam ve maden suları üzerinden alınan munzam vergiler bunlardan bazılarıdır[851].

---

[847]-YALÇINDAĞ, age, s.14
[848]-YALÇINDAĞ, age, s.15
[849]-Bkz. Nuri TORTOP, Fransa'da Komünlerin(Belediyelerin) Bütçeleri,harcamaleri ve Gelirleri, Amme İdaresi Dergisi, C:27, S:3, Eylül 1994, s.57
[850]-IULA-EMME, age, s.46
[851]-Bkz. NADAROĞLU, age, s.150 v.d.

Fransa'da emlaktan alınan vergiler her zaman yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağını oluşturmuştur. Yerel yönetimlerin elde ettiği vergi geliri kaynaklarından biriside KDV oranına yerel yönetimlerce ek oran ilave edilmesinin kabul edilmesidir. Bu vergi enflasyona karşı esnek olduğu gibi, miktarıda büyüktür ve ilgili yerel yönetim isteğine göre kullanmaktadır. Ayrıca bazı yörelerde yerel kentleşme vergisi konabilmektedir. Bu vergi, belediyelerce bir kentsel alanı geliştirmek üzere ruhsat alanlara uygulanmaktadır. Verginin oranı geliştirme(imar) sonucu elde edilecek tüm değerin %1'i oranındadır.

Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık yarısı vergilerden, diğer yarısı ise borçlanma, merkezin yardım ve bağışlarından, küçük bir miktarıda hizmet karşılıklarından gelmektedir[852]. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin bir karşılığı olarak alınan ücretler, yerel yönetim gelirleri içinde az bir paya sahiptir. Bu gelir kalemi belediye gelirlerinin %10'u dolaylarındadır[853]. Tüm yerel yönetim gelirleri içinde de bu paya yakındır.

1979 yılında hükümet yerel yönetimlerin bazı harcamalarını karşılamak üzere blok bağış uygulamaya başlamıştır. Yerel yönetimlere verilen yeni görevler, blok bağış yöntemiyle karşılanmaktadır. Bu bağışlar, blok bağış biçimindedir ve belirli bir hizmete bağlı değil, yerel yönetimin serbestçe kullanımına tabidir. Diğer bir gelir kaynağı, özellikle departmanlara uygulanan, bu yönetimlere daha fazla karar serbestisi tanıyan ve özel amaçlı yardımlar yerine, blok bağış benzeri yatırım yardımlarıdır. Yerel yönetimlerin yatırımları Maliye Bakanlığı kanalıyla verilen borçlarla da desteklenmektedir. Bağışlar, komün gelirlerinin %40-45'ini, departman gelirlerinin %55-60'ını oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlere merkezden yapılan yardımların diğer bir biçimide sosyal refah ve bayındırlık hizmetleri konusunda yatırımları destekleyici yardım yapılmasıdır. Bu yardımın miktarı, siyasi iktidarlara göre değişmekte ve genellikle merkezi yönetimin koyduğu koşullara uygun projelerin uygulanması için kullandırılması eleştirilmektedir[854].

Yerel yönetimlerinin gelirlerinin bir bölümünüde devlet yardımlarının oluşturduğu yukarıda ifade edilmiştir. Bu yardım nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde bütçenin yaklaşık %27'sini daha küçük belediyelerde ise yaklaşık %30 kadarını oluşturmaktadır. Bu oran il yerel yönetimlerinde %7'dir.[855]

Yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmayışları, bu kurumların merkezi yönetimlerce sübvanse edilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu politika 1982'den sonra bir çok yetkinin belediyelere devriyle daha çok artırıldı. Bu devlet yardımları her hizmet için ayrı değil, hizmet grupları için toptan verilmektedir[856].

Merkezi yönetim yerel yönetimleri iki türlü sübvanse etmektedir. Bunlar, yerel yönetimlerin cari harcamalarını karşılamaya yönelik, işletme sübvansiyonlarıyla yerel yönetimlerin mal varlığını zenginleştirme, yerel otoritenin yatırımlarının finansmanına yardımda bulunma amacına yönelik teçhizat sübvansiyonlarıdır. Bu sübvansiyonların yapılabilmesi için, yerel yönetimlerin yatırım projelerinin önceden yetkili makamlara sunulmuş ve onaylanmış olması gereklidir[857].

Fransız yerel yönetimlerinin gelirlerinin %10'unu borçlanma gelirleridir. Borçlanma daha çok büyük kamu kurumları veya bağlı kuruluşlarından sağlanmaktadır[858].

Yerel yönetim birimleri arasında vergiler ayrılmıştır. Bunun amacı, yerel vergi yetkisinin kime ait olduğunu belirtmek ve aydınlığa kavuşturmaktır. Belediyeler çöp vergisi gibi dolaysız vergilerin yanında, imar, yoğunluk sınırlarının aşılması, taban alanı katsayısının aşılması gibi durumlarda alınan dolaylı vergileride alır. Sinema ilan ve reklam ve alkollü içki vergilerini de belediyeler alır. Gazinolardan, oyunlardan, maden sularından, satılan etlerin sağlık koşullarına uygunluğunun denetiminden alınan vergileride belediyeler kullanır. Elektrik tüketim vergisiyle, konaklama vergisi illerle, belediyeler arasında paylaşılır. Paris'te işyeri açmayı göze alanlar il yerel yönetimine belirli bir vergi ödemekle yükümlü tutulurlar. Belediyeler, il ve bölge yerel yönetimleri intikal vergileri üzerine ek belediye, il ve bölge vergileri koyma yetkisine sahiptirler. Bunların oranları yerel yönetimlerce belirlenir[859].

---

[852] -IULA-EMME, age, s.46
[853] -TORTOP, agm, s.57
[854] -IULA-EMME, age, s.46
[855] -KELEŞ, agm, s.15
[856] -ÖZER, agm, s.37
[857] -NADAROĞLU, age, s.159-160
[858] -Belediye Borçlanması İçin Bkz. TORTOP, agm, s.60
[859] -KELEŞ, agm, s.15

Mülk gelirleri, işletme gelirlerine göre daha az önemlidir. Örneğin, bu gelir türü belediye gelirleri içinde %7'lik bir orana sahiptir. Bu gelir özel mülklerin tahsisi, kiralanması veya bu mülklerin onarılması ve benzeri çalışmalar nedeniyle alınan katılma harcamalarıdır[860].

Fransa'da 1984 rakamlarına göre belediyelerin toplam harcamaları, toplam kamu harcamalarının %30'unu aşmaktadır[861]. Ülkemizde ise bu oran %12-15 arasındadır.

Fransa'da 1982 sonrasında yapılan değişiklikler sonucunda bütçe konusu yeni bir şekle getirilmiştir. Fransız yerel yönetim bütçesinin hazırlanması, kabülü, bütçenin yıllık ve denk olması ilkesi ve uygulanması ve sonuçta denetlenmesi bizim yerel yönetim bütçelerine çok benzemektedir. Bütçe hazırlığında, bütçe encümenden geçmemektedir. Bütçenin vali tarafından idari mahkemeye gönderilmesi, bizim bütçe denetiminden ayrılan bir yöndür. Ayrıca 1982 sonrasında bölgesel hesap inceleme odaları(Bölge Sayıştayları) kurularak bütçelerin hukuka dayalı olarak yargı denetimine tabi olması getirilmiştir[862].

1982 Anayasasında yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı hükmü getirilmiştir. Ancak Anayasa bu direktifi verirken kaynakların nereden sağlanacağı konusunda açıklayıcı ve yönlendirici bir hükme yer vermemiştir[863]. Bugün mevcut uygulamada 1980 sonrası dönemde yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacını karşılamak amacıyla genel bütçeden alınan paylar yanında, 2464 Sayılı Yasadaki vergilerle birlikte Emlak Vergisi ve son dönemlerde çıkarılan Çevre Temizlik Vergisinin toplanmasından doğan kamu gelirleri, toplama yetkisiyle beraber belediyelere bırakılmıştır[864].

Bugün Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri dururken mali özerklik konusunda reform mahiyeti taşıyan görüşleri savunmak çok anlamlı değildir. Fransa'nın 1982'de yaptığı yerel yönetimler reformundan, mali özerklik alabileceğimiz konuların başında gelmelidir. Bu düzenleme sonucunda mali özerklik, Anayasal sınırlar içinde, ülkenin sosyal, ekonomik, siyasi durumuda gözönüne alınarak, yasa koyucu tarafından çıkarılacak yasalar çerçevesinde yerel yönetimlere tanınabilir[865].

Fransız yerel yönetimlerinin gelirleri içinde yer alan yerel vergiler ülkemizde sınırlı sayıda yer alabilmektedir.

Fransa'daki bazı gelir getirici uygulamaların Türkiye'nin gündeminede girmesi gerekir. Örneğin, KDV oranına yerel yönetimlerce ek oran ilave edilmesi, bazı yörelerde uygulanan kentleşme vergisi gibi.

Fransa'da, mali denge sistemi kurulmuş, merkezi yönetim yerel yönetimlere düzenli bir kaynak aktarımında bulunmaktadır. Ülkemizde ise merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir mali denge sistemi kurulamadığından, siyasi iktidarın yerel yönetimlerin mali politikaları üzerinde etkili olduğu sıkça gündeme gelmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin merkezin yönetiminde olan önemli vergilerin matrahı üzerinde gelir artırıcı yönde tasarrufta bulunma imkanlarıda yoktur.

Ülkemizde merkezin topladığı gelirlerin büyük çoğunluğu nüfus kriteri dikkate alınarak dağıtılmaktadır. Bu kriter objektiftir, ancak bazı sakıncaları da beraberinde taşımaktadır. Örneğin, toplam vergi hasılatı çok yüksek olan ve ekonomik etkinliklerin yoğunlaştığı beldeler(İstanbul, İzmir, gibi) hizmet ihtiyaçları daha çok olduğu halde, payların çoğunu nüfus kriterine göre aldıklarından, ulusal ekonomiye katkıları oranında gelir dağılımından pay alamamaktadır. Bunu önleyebilmek için Fransa'da uygulanan KDV oranına yerel yönetimlerin ek oran ilave etmesi düşünülebilir. Ya da KDV toplam gelirinden %1 gibi bir pay yerel yönetimlere bırakılabilir. Bu da ülkenin bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmada önemli bir rol oynayabilir.

Fransa'da yerel yönetimlerin toplam harcamaları, toplam kamu harcamalarının %30'unu aşmaktadır, ülkemizde ise bu oran 1983 sonrası düzenlemelerle %12-15 düzeylerine ulaşmıştır.

Yukarıda yapmaya çalıştığımız, Fransa, Türkiye yerel yönetimlerinin mali ve idari politikalarının karşılaştırılmasına şunlarıda eklemek gerekir.

Türkiye'nin yerinden yönetim konusundaki deneyimi azımsanmayacak bir düzeyde olsa bile, batı ülkeleriyle kıyaslanmayacak düzeydedir. Bu nedenle bu konuda atmamız gereken bazı adımlar olacaktır. Karşılaştırma da da gördüğümüz gibi, geleneksel yönetim yapısı bize çok benzeyen Fransa son yıllarda

---

[860]-TORTOP, agm, s.56

[861]-IULA-EMME, age, s.45

[862]-Fransa'da Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi İçin Bkz. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:2, Ankara, 1995, s.1-46

[863]-Mehmet TOSUNER, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Sorunları, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995 s.59

[864]-TOSUNER, agm, s.62

[865]-TOSUNER, agm, s.63

önemli adımlar atmıştır. Bu yolun aynısıyla takip edilip, kendi yönetim sistemimizle bütünleştirmek bize istenen veya beklenen sonuçları vermeyebilir. Ancak, üyesi olduğumuz bazı uluslararası kuruluşlara üye olan ülkelerle, girmeye çalıştığımız AB ülkelerinin son yıllarda bu alanda yaptıkları reformları incelemek ve bundan ülkemiz için yararlanılabilecek bazı sonuçlar çıkarmak günümüzde giderek önem kazanmaktadır.

Fransa ve Türkiye üniter devlet sistemine sahip iki ülkedir.

Fransız yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimi, Türk yerel yönetimleriyle benzer özellikler taşımaktadır. Ancak Fransa'nın 1982'den sonra yaptıkları reforma paralel ülkemizde bir değişiklik yapılamamıştır. Yapılan değişiklikler, 1983 sonrasında olduğu gibi parça parça yapılan düzenlemelerdir. Artık ülkemizin idari yapısının bir bütün olarak ele alınıp yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü uluslararası yükümlülükler, bizi yerel yönetimler konusunda köklü değişiklikler yapmaya zorlamaktadır.

Fransa-Türkiye karşılaştırmasından Türkiye için çıkarılabilecek sonuçları ya da yapılacak yeni düzenleme çalışmalarında dikkate alınacak konuları şöylece özetlemek mümkündür[866].

Fransa'da valilerin iki başlı kimliğine son verilmiştir. Valiler ilde devletin temsilcisi olurken, il özel yönetimleri devletten tümüyle ayrı (il yönetimden) bir yerel yönetim birimi haline gelmiş ve seçimle işbaşına gelen Genel Meclis Başkanınca yönetilmiştir. Ülkemizde de bu konu bazen gündeme getirilmekte, güvenlik nedenleriyle çok fazla tartışılamamaktadır. Ülkemizde bugün il özel yönetimlerinin, il yönetimiyle bütünleşmiş olması nedeniyle, bir yerel yönetim birimi olduğu bilinmemektedir. Böyle bir uygulama valilerin il yönetimindeki önemlerini artırırken, belediye seçimlerinde olduğu gibi, Genel Meclis Başkanının seçiminde dikkatleri bu yerel yönetim birimi üzerine çeker ve halkın il özel yönetimlerine, tıpkı belediyeler gibi sahip çıkması sonucunu doğurabilir[867].

Fransa'da 1982'den sonra yapılan bir düzenlemeyle Bölge Sayıştay'ları kurulmuştur. Bu kurumun görevi, yerel birimlerin harcamaları ve bütçe uygulamalarını denetlemektir. Merkezi yönetimden aktarılan kaynaklar ve bunların kullanılması, yurtdışından borçlanmanın denetimi, bu kurumun görevleri arasındadır. Bu kurum Sayıştay'ın yükünü hafifletmek üzere bölge düzeyinde teşkilatlanmıştır. Ülkemizde de yerel yönetimlerin Sayıştay'ca yeterince denetlenememesi gerçeğinden hareketle, bölge düzeyinde Bölge Sayıştayları veya Yerel Yönetimler Sayıştay'ının kurulması konusu ülkemizin Fransa'dan alabileceği konulardandır.

Fransa'da reformdan sonra, ön denetim yerine, sonradan denetim sistemine geçilirken, idari vesayet kaldırılmaya çalışılmış ve yerindelik denetimi yerine, hukuka uygunluk denetimi esası getirilmiştir. Ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini makul ölçülere indirmek ve yerindelik denetimi gibi siyasi amaçlarla yararlanmaya çok elverişli bir yöntem olarak kullanılmasını önlemek gerekir. Bu konuda da Fransız deneyimi örnek alınarak, hukuka uygunluk denetimiyle yetinilmesi sağlanmalıdır.

Fransa'da bölge, yeni bir yerel yönetim birimidir. Ancak, Fransa bölge ölçeğinde bir birim oluşturmakla, üniter devlet yapısından vazgeçip federal bir devlet olmamıştır. Çünkü bölgelerin yasama, yürütme ve yargı güçleri yoktur. Fransa'da bölgeler, yetki genişliği ilkesine dayalı olarak bölge planlamasını kolaylaştıran, bölgelerarası eşitsizlikleri gidermekle görevli örgütlerin kurulması biçiminde ortaya çıkmıştır. Sonuçta bölge halkının tüm sorunlarının çözümünde söz hakkı olmasının yolu açılmıştır. Bu düzenlemenin ülkenin birlik ve bütünlüğü açısından bir tehlike oluşturmasını önleyecek kurallarıda Anayasalarına ve yasalarına koymuşlardır.

Türkiye'de bölgelerin kurulması konusu tartışılmaktadır. Böyle bir tercih olursa, ülkede belirli bir ölçüde siyasi yerinden yönetime geçilmiş olur (Fransa'daki gibi) federal bir sistem kurulmuş olmaz. Bölge yerel yönetiminin oluşturulması konusunda Fransa örneğinden yararlanılabilir.

Ülkemizin Fransa örneğinden alacağı bir diğer konuda mali alanda da yapılacak düzenlemelerle ilgilidir.

Fransa'nın 1982 sonrasında yaptığını, biz Anayasa'mızda yaparak başlamalıyız. Çünkü Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri bu şekilde dururken mali alanda yeniden düzenleme yapılması imkansızdır.

---

[866] -Bkz. Ahmet ÖZER, Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı, Türk İdare Dergisi, S:386, Mart 1990, s.29-82

[867] -Bkz. Mustafa GÖNÜL, Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, C:25, S:3, Eylül 1992, s.51-70 -Ahmet ÖZER,Valilik Sisteminde Ülkemizde ve Fransa'da Son Durum ve Sorunlarımız, Türk İdare Dergisi, S:381, Aralık,1988, s.121-149 -Ahmet ÖZER, İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler, Türk İdare Dergisi, S:383, Haziran,1989, s.73-120

Yerel yönetimlere belirli sınırlar içinde kendi karar organlarıyla devlet vergilerinin bazılarına (KDV gibi) belirli oranlar da ekleme yapma hakkı tanınabilir.

Fransa'da bazı yörelerde uygulanan yerel kent vergileri de ülkemizde azda olsa bilinmekte ve tartışılmaktadır. Vize uygulamaları biçiminde tartışılan bu konu bazı yöreler için, özellikle büyük kentler için kent yaşam vergisi veya kent(li)leşme vergisi adıyla uygulanmasının zamanı gelmiştir.

V-TÜRKİYE'DE SİYASİ İKTİDARLARIN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLİTİKALARIYLA İLGİLİ SORUNLARIN BELİRLENMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde yerel yönetimlerle ilgili sınırlı da olsa bazı anket çalışmaları yapılmıştır[868]. Bu tür çalışmalar siyasi iktidar-yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin gözden geçirilmesi, ilişkilerin yeniden belirlenmesi, hem yerel demokrasinin işleyişindeki aksaklıkların çözümlenmesi, hem de bundan sonra yapılacak araştırmalara veri sağlanması açısından önem arzetmektedir.

Günümüz Türkiyesinde, yerel yönetimlerin birçok yönden evrensel yerel yönetim ilkeleriyle bağdaşmadığı görülmektedir. Oysa, kamuoyunda, siyasi iktidarlarda, hükümet ve parti programlarında, evrensel yerel yönetim ilkelerine paralel, yerinden yönetime ağırlık veren bir yaklaşım izlenmektedir. Ancak, yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanma ise gerçekleştirilememektedir.

Diğer yandan siyasi iktidarların, yerel yönetimlerin mali ve idari politikalarını etkiledikleri bilinmektedir. Bu konu, özellikle siyasi iktidarla, yerel yönetimlerin farklı partilerden oldukları dönemlerde sıkça gündeme gelmektedir. Bu bakımdan merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Buradan hareketle, bu araştırmada; Türkiye'de siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikalarını değerlendirmek ve yerel yönetimlerin sorunlarını bir ölçüde olsun ortaya koymak amaçlanmıştır. Ayrıca ülkemizde on yıldır sürdürülen adem-i merkeziyetçilik tartışmalarına tüm siyasi partilerin taraf görünmelerine karşın, iktidara geldiklerinde uygulamalarının farklı olduğu, yani yerel yönetimleri gerekli yetki ve sorumluluklarla donatmadıkları görülmektedir. Bunun nedenlerini ortaya çıkarmak, ayrıca merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirlemek, bu ilişkilerde, özerkliğin-idari vesayetin boyutlarını araştırmak ve özellikle siyasi iktidarların yerel yönetimlerle ilgili tutumlarını ortaya koymak hedeflenmiştir. Ayrıca yönetim sistemimiz içerisinde, yerel yönetimlerin yeri belirlenerek, sorunlarının çözümü yolunda bazı önerilerde getirilmeye çalışılacaktır.

Bu çerçeve içerisinde, tezin teorik bölümlerinde yer alan genel bilgilerle, yerel yönetimlerin ülkemizde ve Fransa'daki uygulamalarıyla ilgili bilgilerden hareket edilerek bazı varsayımlar geliştirilmiştir. Bu çalışmanın dayandığı varsayımlar şunlardır;

-Yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanmanın gerçekleştirilememesinin altında, politikacı-aydın-bürokrat uzantısının itibar, yetki, güç ve kaynak kaybına neden olacağı düşüncesi yatmaktadır,

-Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki mali(yaptığı yardımlarda) ve idari politikalarında partizan esaslar ve siyasi parti farklılıkları etkili almaktadır.

-Yerel yönetimlerin, siyasi iktidarla ilişkileri, Anayasa ve yasa hükümleri çerçevesinde şekillenmektedir,

-Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet kaldırılmalıdır,

-Yerel yönetim organları ve organlarının seçilmiş üyelerinin, gerektiğinde geçici olarak İçişleri Bakanı'nca görevden uzaklaştırılması yerel yönetimlerdeki özerklik anlayışına aykırıdır,

-Seçimle işbaşına gelinen görevler, atama yoluyla gelinen görevlerden daha önemlidir,

-İl özel idareleri yasalarla verilen görevlerin tamamını, görev alanı genişliği nedeniyle yerine getiremediğinden, bugünkü şekliyle bir yerel yönetim birimi olarak kalmamalıdır, kaldırılmalıdır,

-Türkiye'de belediyeler, yarı özerk ve hizmet özelliği ağır basan kuruluşlardır.

-Belediyelere ait yetki ve sorumluluklara, siyasi iktidarlarca el konması bir siyasi baskı unsuru olup, antidemokratik niteliklidir,

-Belediye bütçeleri, belediye meclisince onaylanmalıdır,

---

[868]-Bkz. Kemal GÖRMEZ, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet-İş Ankara, 1989 - Sema KÖKSAL-Nihal KARA, 1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi ve Belediyeler, Toplum Bilim, 48-49, Kış-Bahar, 1990,s.117-128-Oya ÇİTÇİ, Yerel Yönetimlerde Temsil, TODAİE Yayını,Ankara, 1989 - Ruşen KELEŞ-Can HAMAMCI, Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri, TBD-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1994 - Cevat GERAY-Can HAMAMCI, Belediyecilik Eğitimi, TBD-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1994

-Merkezi yönetimle, yerel yönetimler (belediyeler) arasındaki görev ve yetki bölüşümünün yeniden düzenlenmesinde, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmalıdır,

-Belediyelerin gelirlerini artırmak için, hem genel bütçeden pay ayrılmalı, hem de kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip olmalıdır,

-Belediyeler, kendi karar organları yoluyla vergi koymalıdır,

-Belediyelerin gelirlerini artırmak için, işletmeci belediyecilik anlayışına sahip olmaları ve bu yolla kaynak elde etmeleri uygun değildir,

-Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi, hizmetin gerekliliği ve özelliğine göre yapılmalıdır,

-Belediyelere yasalarla verilen görevler yeterli değildir,

-Belediye başkanları, hemşerilerinden gelen taleplere karşı duyarlı ve uyumlu olmalıdır,

-Belediyelerin en önemli sorunu gelir yetersizliğidir,

-Türkiye'de yerel yönetimlerin sorunlarının çözülebilmesi için Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmalıdır,

-Göç olan büyükşehir belediyeleri, kente göçü önlemek ve vergi gelirlerini artırmak için, Kentleşme Vergisi almalıdır,

-Köylere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanamadığından, köylerin yapısının güçlendirilmesi için genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmelidir.

A- Araştırmanın Kapsamı ve Sınırları

Bu araştırma, Türkiye'de siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikarını değerlendirmek ve yerel yönetimlerin mevcut sorunlarını ortaya koymayı hedef almıştır. Bu nedenle, 1580 Sayılı Belediye Yasasıyla yönetilen il belediyeleri, 3030 Sayılı Yasayla yönetilen büyükşehir belediyeleri ve 3360 Sayılı Yasayla yönetilen, il özel idareleri çalışma kapsamına alınmıştır.

TABLO 20 : ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ YÖNETİM BİRİMLERİNİN SAYISAL DAĞILIMI

İl Belediyeleri		79
Standart Belediyeler	64	
Büyükşehir Belediyeleri	15	
İl Özel İdaresi		79

Tablodan, araştırma kapsamında 79 il belediyesiyle(bunlardan 64'ü standart belediye, 15'i ise büyükşehir belediyesidir) 79 il özel idaresinin olduğu görülmektedir. Toplam 158 adet anket uygulanmıştır.

B- Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmayla, Türkiye'deki yerel yönetim uygulamasında karşılaşılan, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinden doğan sorunların, ortaya konulması ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Bu çalışmada, herhangi bir örneklemeye gitmeden, tüm vali ve il belediye başkanlarımızın görüş ve düşüncelerinin alınması hedeflenmiştir. Burada, valilerimizin hem merkezi yönetimi temsil etmesi ve aynı zamanda bir vesayet makamı olması, hem de il özel idaresinin başı olarak bir yerel yönetim birimini temsil etmesi, bizi valilerimizin merkezi yönetim yerel yönetimler ilişkileri ve yeniden yapılandırılmaları konusunda görüş ve düşüncelerinin önemli katkılar sağlayacağı düşüncesine sevk etmiştir. Aynı şekilde standart il ve büyükşehir belediye başkanlarınında, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine yerinden yönetim veya yerel yönetim birimini en iyi bilen ve temsil eden kişiler olarak görüş ve düşünceleriyle önemli katkılar sağlıyacağından hareketle, bu çalışma bu üst düzey yöneticilerimize uygulanmıştır.

1- Veri Toplama Yöntemi

Araştırma da veri toplama yöntemi olarak, anket metodu uygulanmıştır. Ayrıca, yüz yüze görüşmeler de yapılmıştır. Anket metoduyla veri toplamak amacıyla hazırlanan ve 35 sorudan oluşan anketler üst düzey yerel yöneticilerimize, konunun önemini bildiren bir yazıyla birlikte, posta yoluyla gönderilmiştir. Cevap alınamayan vali ve belediye başkanlarına anket, ikinci bir üst yazıyla yeniden gönderilmiştir.(anket soruları ve üst yazılar, ektedir) Anketlerin denekler(üst düzey yöneticiler)

tarafından doldurulup geri gönderilmesi posta ve faks yoluyla yapılmıştır. Anket uygulaması, bu şekilde gerçekleştirilmiştir.

2- Anketlerin Hazırlanması

Araştırmamızda esas olarak; siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikalarını değerlendirmek ve yerel yönetimlerin mevcut sorunlarını ortaya koymak ve çeşitli çözüm önerileri geliştirmek hedeflenmiştir. Bu çerçevede verilerin toplanması amacıyla düzenlenen anket formunda, genelde tüm yerel yönetimlerin, özelde ayrı ayrı yerel yönetim birimlerinin mali ve idari sorunlarıyla, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri konusundaki görüşlerin ortaya çıkması amaçlanmıştır.

Bu çerçevede, konuyla ilgili sağlıklı bilgilerin elde edilebilmesi amacıyla, anket formunun hazırlanmasında ilgili kişilerin görüş, öneri ve eleştirileri yanında, bu konuda daha önce yapılan anket çalışmaları gözden geçirilmiştir. Ankette, genellikle çoktan seçmeli soruların yanında, açık uçlu sorularda, deneklere yöneltilmiştir.

3- Anketlerin Geri Dönüş Sayısı ve Oranları

TABLO 21: ANKETLERİN GERİ DÖNÜŞ SAYISI VE ORANLARI

Anket Gönderilen Yerel Yönetim Birimi	Gönderilen Anket Sayısı	Cevaplanan Anket Sayısı	Geri Dönüş Oranı (%)
Belediyeler	79	20	25.3
İl Özel İdareleri	79	32	40.5
Toplam	158	52	32.9

Tablodan anlaşılacağı gibi, 158 denekten, 52'si anketi cevaplandırmıştır. Bu, %32.9'luk bir anket geri dönüş oranı olup, araştırmanın ana kütleyi doğru ve duyarlı bir biçimde yansıtması açısından, olumlu ve değerlendirilebilir bulunmuştur.

4- Verilerin Analiz Yöntemi

Posta ve fakslarla geri dönen anketlerden elde edilen veriler, bilgisayar programları yardımıyla tasnif ve analiz edilmiştir. Vali ve belediye başkanlarından elde edilen veriler genellikle aynı tabloda toplu olarak gösterilirken, gerektiği durumlarda ve özelliği olan sorularda her bir grup deneğin cevapları ayrı ayrı gösterilmiştir. Büyükşehir belediye başkanlarının cevaplarıda belediye başkanları adı altında incelenmiştir.

C- Elde Edilen Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Türkiye'deki yerel yönetimlerin, siyasi iktidarla olan mali ve idari politikalarını ilgilendiren ilişkilerinden kaynaklanan sorunların incelenmesi ve bunun çözümüne yönelik önerilerin geliştirilebilmesi için hazırlanan ve 35 sorudan oluşan anket, 32 vali ve 20 belediye başkanına uygulanmış ve aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir. Anketin sonunda yer alan, vali ve belediye başkanlarınca cevaplanan olgusal soruların cevapları, değerlendirmeye tabii tutulmamıştır.

Aşağıda anket sorularının değerlendirilmesine yer verilmiştir.

1- Yerinden Yönetime Ağırlık Veren Bir Yapılanmanın Gerçekleştirilememe Nedenleri

TABLO 22 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE YERİNDEN YÖNETİME AĞIRLIK VEREN BİR YAPILANMANIN GERÇEKLEŞTİRİLEMEME NEDENLERİ

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Halka Duyulan Güvensizlik	2	5.4	5	20.8	13.1
Bürokratik ve Merkeziyetçi Yönetim	13	35.2	5	20.8	28
Politikacı-Aydın- Bürokrat Üçlüsününİtibar,Yetki, Güç ve Kaynak Kaybına Neden Olacağı Düşüncesi	17	45.9	12	50	47.9
Atanmış-Seçilmiş Çekişme	3	8.1	1	4.2	6.2
Diğer	2	5.4	1	4.2	4.8
Toplam	37*	100	24*	100	100

*- Bazı vali ve belediye başkanları birden çok seçeneği işaretlemişlerdir.

Tablodan, vali (45.9) ve belediye başkanlarımızın (%50) yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanmanın gerçekleştirilmeme nedeni olarak, %47.9 oranında merkezdeki politikacı-aydın-bürokrat uzantısının, itibar, güç, yetki ve kaynak kaybı nedeniyle, bunu istemeyecekleri ortaya çıkmaktadır. Diğer görüşler olarak ifade edilen bir cevapta, bir valimiz; bunun nedeni olarak, genel bir ifadeyle, merkezdeki politikacı-aydın-bürokrat üçlüsünün politik güç kaybını göstermiştir. Bu konularla ilgili çalışmalar yapan Erzincan Valisi Recep Yazıcıoğlu'na göre de; merkezdeki politikacı, asker, sivil bürokrat ve halktan kopuk seçkinci aydın yerel yönetimler reformunun önündeki üç engeldir[869]

Bu araştırmanın başında geliştirilen "Yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanmanın gerçekleştirilememesinin altında, politikacı-aydın-bürokrat uzantısının itibar, yetki, güç ve kaynak kaybına neden olacağı düşüncesi yatmaktadır" varsayımının, doğru ve tutarlı olduğu görülmektedir.

Bürokratik ve merkeziyetçi yönetim biçiminin, yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanmanın önünde engel olarak görülmesi, ilde merkezi yönetimin ve bürokrasinin başında bulunan valilerce belirtilmesi(valilerce %35.2 oranında) ilginç bulunmuştur.

2-Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikalarında Siyasi Parti Farklılıkları Etken midir?

TABLO 23 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ MALİ VE İDARİ POLITIKALARINDA SİYASİ PARTİ FARKLILIĞININ ETKENLİĞİ

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Etkendir	21	67.7	17	89.4	78.6
Değildir	9	29.1	1	5.3	17.2
Diğer	1	3.2	1	5.3	4.2
Toplam	31*	100	19*	100	100

*-1 vali ve belediye başkanı bu soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan, ildeki yöneticilerimizin (Vali-Belediye Başkanı), merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde izlediği, mali ve idari politikalarında siyasi parti farklılıklarının (siyasi iktidarla aynı partiden olmak ya da muhalefete mensup partiden olmanın) etken olduğunu %78.6 oranında belirtmektedirler. Bu oran, valilerde %67.7 iken, belediye başkanlarında %89.4'e çıkmaktadır.

Diğer görüşler arasında yer alan ve bir belediye başkanımıza ait olan, kısmen etkilidir cevabı, bir valimiz tarafından belediyelerde nispeten etkindir, il özel idareleri ve köylerde değildir, şeklinde açıklanmıştır. Bu soruda, siyasi parti farklılıklarının etken, olup olmadığı sorulduğuna göre, kast edilen zaten belediyelerdir.

---

[869]-Recep YAZICIOĞLU, Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi, Erzincan, 1992 s.17-20

3-Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimlere Yaptığı Yardımlarda Dikkate Alınan Kriterler Hangisidir?

TABLO 24 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLERE YAPTIĞI YARDIMLARDA DİKKATE ALINAN KRİTERLER

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Hizmet Kriterine	6	15	1	4.3	9.6
İhtiyaçlara	4	10	1	4.3	7.1
Partizan Esaslara	6	15	11	47.9	31.5
Merkezi Yönetimin Tak.	24	60	10	43.5	51.8
Diğer	-	-	-	-	-
Toplam	40*	100	23*	100	100

*-Bazı valiler ve Belediye başkanları birden çok seçenek işaretlemişlerdir.

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere yaptığı yardımlarda dikkate alınan kriterlerin, ne hizmet, ne de ihtiyaçlar kriteri olmadığı tablodan görülmektedir.

Valilere göre yapılacak yardım, merkezi yönetimin taktidirine(%60) kalmıştır. Ayrıca, partizan esaslar ve hizmet kriteri, yardım için (%15) eşdeğerdedir.

Belediye başkanları ise yapılacak yardımda dikkate alınan ilk kriterin, partizan esaslar olduğunu(belediyelerin siyasi iktidarla aynı partiden olup olmadığına bakıldığını) %62.9'luk bir oranla ifade etmişlerdir. Valiler gibi, belediye başkanları da(%43.5) bu işte merkezi yönetimin takdirinin önemli olduğunu belirtmişlerdir. Belediye başkanlarına göre, bu yardımda hizmet kriteri ve ihtiyaçların %4.3 oranında ve eşdeğerde olduğu görülmektedir.

Üst düzey yöneticilerimizin verdiği cevapların toplamına bakıldığında ise, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere yaptığı yardımları, %51.8 oranında kendi takdir hakkını kullanarak yaptığı ortaya çıkmaktadır. Bu yardımda, %31.5 oranında partizan esaslar dikkate alınmaktadır. Bu bize, siyasi iktidarın yerel yönetimler üzerindeki mali politikalarını, dolayısıyla idari politikalarını, hangi kriterlerin etkilediğini göstermesi açısından ilginçtir.

Bu araştırmanın başında geliştirilen "Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki mali (yaptığı yardımlarda) ve idari politikalarında partizan esaslar ve siyasi parti farklılıkları etkili olmaktadır" şeklindeki varsayımımızın doğru olduğu ikinci ve üçüncü sorular sonucunda doğrulanmaktadır.

4- Merkezi Hükümetle İlişkiler Hangi Çerçevede Düzenlenmeli

TABLO 25 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ HÜKÜMETLE İLİŞKİLERİN DÜZENLENMESİ

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkan ı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Anayasa ve Yasa Hükümleri Çer.	28	90.3	16	80	85.2
Siyasi İlişkiler Çerçevesinde	-	-	2	10	5
Bürokratik İlişkiler Çerçevesinde	3	9.7	1	5	7.3
Diğer	-	-	1	5	2.5
Toplam	31*	100	20	100	100

*-1 vali bu soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan valilerin (%90.3) ve belediye başkanlarının (%80), %85.2 oranında merkezi hükümetle ilişkilerini Anayasa ve yasa hükümleri çerçevesinde düzenlemeyi düşündüklerini ifade etmişlerdir. Oysa, ikinci ve üçüncü tabloda görüldüğü gibi, bunun parti farklılıkları nedeni yanında, merkezi hükümetin takdirine ve partizan esaslar, çerçevesinde düzenlendiği görülmüştür.

Üst düzey yöneticilerimiz, %85'in üzerindeki bir oranla, bizim bu araştırmanın başında geliştirdiğimiz "Yerel yönetimlerin, merkezi hükümetle ilişkileri, Anayasa ve yasa hükümleri çerçevesinde şekillenmelidir" varsayımını doğrularken, uygulamanın ise bunun tam tersi olduğu, ikinci ve üçüncü soruların cevaplarından anlaşılmaktadır.

5- Yerel Yönetimlerin Kaynak Yetersizliği Nelere Bağlıdır?

Bu soruya valilerimiz verdiği cevaplar şöyledir:

-Yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarını bulmayı düşünmemeleri, öz kaynaklarının yetersiz olması ve öz gelirlerini artırıcı yatırımlara yönelmelerine yasaların uygun olmaması,

- Öz gelirlerinin tahakkuk ve tahsiline, gerekli ve yeterli özenin gösterilmemesi,

- Bazı yasalar veya kararlar nedeniyle, gelirlerinin az olmasına,

-Teşkilatlanma noksanlıkları ve yetişmiş uzman personel sıkıntısından dolayı, belediye gelirlerinin zamanında tahsil edilememesine,

-Kaynak israfının fazlalığı, savurganlık, tasarrufa uymama, tüm gelirlerin rasyonel olarak harcanmamasına,

-Yerel yönetimlerin yerel vergi koyma yetkilerinin olmayışına,

-Yerel yönetimlerde verimlilik ilkelerinin dikkate alınmamasına,

-Genel bütçeden pay ayrılmasındaki prensiplerin yetersizliği ve payların azlığına,

-Gereksiz borçlanmalara,

-Yatırımlarda isabetsizlik, kaynakların etkin ve rasyonel kullanılmayışı ve partizanca yatırımlara,

-Yerel kamu hizmetlerine olan talebin artması, buna paralel kaynak artışının olmamasına,

-Yerel yönetimlerin, merkezi yönetime aşırı bağımlılıklarına,

-Merkezi yönetimin veya milli gelir kaynağının yetersizliğine,(Ülkemizin GSMH küçüklüğüne)

-Sistemden kaynaklanan nedenlere,(ekonomik, politik, yönetsel nedenlere)

-Yerel olarak toplanan gelirlerin, merkeze aktarılmasına,

-Gereksiz, aşırı, partizanca personel istihdamı ve kadro standartlarının belirli kriterlere bağlanamamasına,

-Belediyelere bırakılan bazı kaynakların (Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi gibi) siyasi düşüncelerle veya oy kaygısıyla toplanamamasına,

-Yerel yönetimlerde, hizmette önceliklerin sağlıksız belirlenmesine,

-Yerel yönetimlerin planlı hareket edememesine,

-Yerel kaynakların, hukuki yetersizlik nedeniyle harekete geçirilememesine,

-Yerel yönetimlerin alacak tespitindeki etkisi ve bu konuda ayrı bir yöntem belirlenememesine,

-Mevzuat yönünden, yetki genişliği ve yerinden yönetime bağlı bir yapılanmanın olmayışına,

-Bilgisizliğe,

-Yeniden seçilme ve seçilememe endişesiyle izlenen partizanca politikalara,

-Merkezden ayrılan ödeneklerin dengesiz dağılımına bağlı olarak, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğine sahip olduklarını ifade etmişlerdir. Bir valimiz de kaynakların yeterli olduğunu, aşırı istihdam nedeniyle kaynak sıkıntısı çekildiğini bildirmiştir.

Bu soruya belediye başkanlarımızın verdiği cevaplar şöyledir,

-Özgelirlerinin yetersiz olmasına,(özellikle sanayileşmemiş bölgelerde yetersiz kalmasına)

-Yerel yönetimlerin yeterli büyüklükte olmamasına,

-Yerel yönetimlerin kaynaklarını rasyonel olarak kullanamamalarına,(etkin denetim yetersizliği, plansız, bağımsız harcama ve yüksek faizle borçlanma gibi)

-Genel bütçeden yerel yönetimlere ayrılan payın, yetersiz ve az oluşu, payların adaletsiz dağıtımına,

-Gelir tarifelerinden bazılarının tamamının, bazılarının da üst sınırlarının merkezi hükümetçe belirlenmesi, buna bağlı olarak, belediye vergi, harç ve ücretlerinin üst sınırlarının günün şartlarına göre yükseltilememesine,

-Yerel yönetimlerin yetkili organlarının kaynak oluşturma yetkilerinin azlığı ve bu konudaki yasal engellerin varlığına,

-Belediye sayılarının sürekli artmasına,

-Personel fazlalığı ve istihdam bozukluğuna,

-Yerel yönetim gelirlerini artırıcı yasal düzenlemelerin, yapılmayışı veya yapılamayışına,

-Yerel yönetimlerin yerel vergi koyma yetkisinin olmaması ve varolan yerel vergilerin yetersizliğine,

-Personelin eğitim yetersizliğine,

-Belediye başkanlarının, kaynak sorununun çözümünü, sadece merkezi yönetimde görmesi ve ulusal-uluslararası kredi arayışları yapmamasına,

-Belediyelerin tahsil ettiği vergilerden pay alınmasına,

-Merkezi yönetimin baskısına,(siyasi tutum ve davranışlar)

-Merkezi yönetim ve idari vesayetin varlığı nedeniyle,(yerinden yönetilmemeye)

-Yerel yönetimlerin teknik ve ekonomik alt yapı eksikliklerine,

-Yerel yönetimlerin önceliklerini belirleme noktasında karşılaştığı sınırlayıcı etkenlere,

-Merkezi yönetimin tekelciliğine,(merkeziyetçi yönetimin, vesayet ve para musluklarını elinde bulundurarak yerel yönetimlere etki yapmasına)

-Yerel yönetimlerin yerel bütçe oluşturma yetkisinin olmamasına,

-Yerel yönetimlerin ihmallerine,

-Yerel yönetimlerin yeterince hükümet desteği görmemelerine,(merkezi yönetimden yeterli ödeneğin alınamamasına)

-Bürokratik ve yasal engellere,

-İller Bankası paylarının kısıtlanmasına, (İller Bankası payının %12'den %5'e indirilmesine)

-Mahalli İdareler ve Belediyeler Fonu yönetiminin Bakanlıklarda olmasına,

-İktisadi geri kalmışlığa,(merkezi yönetimin kaynaklarının kendisine yetmemesine)

-Yıllık bütçe yasalarıyla, belediye gelirlerinde kısıtlama yapılmasına,

-Yerel yönetim kaynaklarının, önceki yönetimlerce israfına,

-Halen genel bütçe içerisinde olan bazı vergilerin, belediyelere bırakılmamasına,

-Belediye gelir kaynaklarının, merkezi yönetimce sınırlandırılmasına bağlı olarak, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği içinde olduklarını ifade etmişlerdir.

6- Yerel Yönetimler Üzerindeki Vesayet Denetiminin Kaldırılması Konusundaki Düşünceleriniz Nelerdir ?

TABLO 26 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ VESAYET YETKİSİNİN KALDIRILMASI

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Vesayet Kaldırılsın	6	18.2	14	60.9	39.6
Bugünkü Haliyle Devam Etsin	13	39.4	1	4.3	21.8
Diğer	14	42.4	8	34.8	38.6
Toplam	33*	100	23*	100	100

*-Bazı vali ve belediye başkanları birden çok seçeneği işaretlemiştir.

Vesayetin kaldırılıp, kaldırılmaması konusundaki üst düzey yöneticilerimizin görüşleri oldukça ilginçtir. Anket uygulamadan önce valilerin, merkezi yönetimden yana tavır alacağı ve vesayetin bugünkü haliyle devam etmesinden yana olacağı düşünülmüştür. Ancak, valilerin %39.4 oranında bugünkü haliyle devam etsin, %18.2'sininde vesayetin kaldırılmasından yana olması ilginçtir. Diğer bir önemli konu ise, valilerimizin %42.4'lük bir oranda, diğer bölümü işaretledikleri ve vesayetin yeniden düzenlenmesi gerektiği düşüncesinde olmaları, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasının düşünüldüğü şu günlerde sevindirici bir sonuçtur.

Belediye başkanlarımızın %69'u vesayetin kaldırılmasından yana iken, %34.8'i diğer bölümü işaretliyerek vesayetin yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Üst düzey yöneticilerimizin verdiği toplam cevaplara bakıldığında, vesayetin kaldırılmasıyla (%39.6) vesayetin yeniden düzenlenmesi (%38.6) konusu birbirine çok yakın bir düzeydedir. Bu sonuçlar bizi, vesayetin bugünkü haliyle devam edemeyeceğini ve yeniden düzenlenmesi gerektiğini, eğer düzenlenemiyorsa, kaldırılmasının gerektiği sonucuna götürmektedir.

Diğer görüşler bölümünde valilerimizin verdiği cevaplar şöyledir:

-Vesayet kalkmamalı, fakat kapsamı yeniden düzenlenmeli,

-Üniter devletlerde, vesayet yetkisi taşra teşkilatlarınca kullanılamaz,

-Vesayet azaltılsın,(kamu hizmetlerinde bütünlük ve koordinasyonu sağlayacak ölçüde)

-Ülkenin idari ve mali yapısıyla uyum sağlayabilecek bir vesayet gereklidir,

-Vesayet kaldırılsın, ancak merkezi denetim elemanlarının denetimine dayansın,

-Vesayet daha da sınırlandırılmalıdır,
-İşlemler üzerinde yerindelik denetimi, halkın katılımıyla sağlanmalı,
-Vesayet denetimi, hukuka uygunluk denetimi şeklinde olmalıdır,
-Etkili bir vesayet uygulanmalı,
-Daha etkin bir vesayet denetimi olmalı,(vesayet makamı ne olursa olsun)
-İdari vesayetle bürokratik işlemler sadeleştirilmelidir,
-İdari vesayet, yeni düzenlemelerle, devam etmelidir.

Diğer görüşler bölümünde belediye başkanlarımızın verdiği cevaplar ise şöyledir,

-Şartlar kaldırılmaya uygun hale getirildikten sonra, kaldırılsın,
-Hukuka uygunluk yönünden vesayet olsun,
-İdari vesayetin ismi değiştirilmeli ve vesayet hafifletilmeli,
-İdari vesayet kaldırılıp, hukuki statüye kavuşturulsun,
-Yol gösterici ve çıkarları uzlaştırıcı bir vesayet yerel yönetimleri güçlendirir,
-Bazı hallerde, küçük beldelerde devam edebilir,
-Vesayet, yerel ve genel politikaların uyumuna dayanmalıdır,

Bu araştırmanın başında geliştirdiğimiz "Yerel yönetimler üzerindeki vesayet kaldırılmalıdır" varsayımını belediye başkanlarımızın görüşleri ve üst düzey yöneticilerimizin toplamında da doğrulandığı görülmektedir.

7- Yerel Yönetim Organları ve Organlarının Seçilmiş Üyelerinin Gerektiğinde Geçici Olarak İçişleri Bakanınca Görevden Uzaklaştırılması Özerklik Açısından Uygun mudur?

TABLO 27 : ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİLMİŞ ÜYELERİNİN İÇİŞLERİ BAKANINCA GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Yer. Yön. Özerk. Anlayışına Aykırıdır	4	12.1	16	80	46.1
Yer.Yön.Özerklik İlkesine Aykırı Olmasına Rağmen Bazen Uygulanabilir	10	30.3	2	10	20.1
İçişleri Bakanı'nın Bu Konuda Yetkili Olması Doğaldır	13	39.4	-	-	19.7
Diğer	6	18.2	2	10	14.1
Toplam	33*	100	20	100	100

*- 1 vali birden çok seçenek işaretlemiştir.

1982 Anayasasında İçişleri Bakanı'na verilmiş olan yerel yönetim organlarını ya da üyelerinin geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi, yanlış kullanılmaya açık bir yetkidir. Siyasi içerik taşıyan bu yetkinin kullanılması, merkezi yönetimde ve yerel yönetimde iktidar olan partileri karşı karşıya getirmekte, tartışmalara ve gerginliğe yol açmaktadır.

Tablodan, valilerimizin %39.4'ü İçişleri Bakanı'nın bu konudaki yetkisinin doğal olduğu görüşüne belirtmişlerdir. %30.3'lük bir bölümü ise bunun yerel yönetimlerin özerklik ilkesine aykırı olmasına rağmen, bazen (zorunlu hallerde) uygulanabileceğini belirtmişlerdir. %12.1'lik bölümüde bu şekilde bir görevden uzaklaştırılmanın özerklik anlayışına aykırı olduğunu ifade etmişlerdir.

%18.2'lik bir bölümü ise diğer görüşler bölümünde şöyle ilginç cevaplar vermişlerdir:

-Bakanın görevden alması, siyasi istismar oluşturur. Vesayet makamı sorumluluk cezası verebilecek şekilde yetkili kılınmalı,
-Seçilmişleri, seçmeni denetlemeli, uygun görüldüğü müddetçe görevde kalmasına izin verilmeli, uygun görülmediği halde geri çağırılmalı ve neticede belirli süreler sonunda siyaseten hesap sorulmalı,
-Seçilmiş organların, organlık sıfatını kaybetmeleri, ancak yargı yoluyla olmalı,
-Görevden uzaklaştırma, suçların türüne göre değişmeli,
-Politik olarak kullanılması, özerklik anlayışına ters düşmesi nedeniyle, yasal düzenlemeler yapılarak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının idari vesayet makamınca görevden uzaklaştırılma önleminin, idari yargıca tasdiki sağlanmalı,
-Özerklik anlayışına aykırıdır. Ancak, Memurun Muhekematı Yasasına göre soruşturma yetkisi İçişleri Bakanı'nda bulunduğu sürece, görevden uzaklaştırma yetkisiside bu soruşturma yetkisinin içeriğinde bulunacaktır.

Belediye başkanlarımıza göre görevden uzaklaştırma, %80 oranında yerel yönetimlerin özerklik anlayışına aykırıdır. Belediye başkanları, İçişleri Bakanı'nın yetkili olmasını normal karşılamazken, bazen bunun uygulanabileceğini(%10) de beyan etmişlerdir.

%10'luk bir bölümü ise diğer görüşlerini şöyle ifade etmişlerdir,

-Yasal boşluklar, bu keyfi uygulamaya neden oluyor,

-Mahkeme kararıyla uzaklaştırılabilir, iki ayrı seçimle işbaşına gelen kişilerin(İçişleri Bakanı ve Belediye Başkanı'nın) bir diğeri üzerindeki baskısı yanlıştır.

Bu araştırmanın başında oluşturulan "Yerel yönetim organları ve organlarının seçilmiş üyelerinin gerektiğinde geçici olarak İçişleri Bakanı'nca görevden uzaklaştırılması yerel yönetimlerdeki özerklik anlayışına aykırıdır" varsayımını belediye başkanları ve toplam oran doğrulerken, valilerimizin cevapları bu varsayımı doğrulamamaktadır.

8- Yerel Yönetimlerden Alınıp Merkezi Yönetime Aktarılması Gereken Görevler

Bu soruyu %62,6 oranına karşılık gelen valiler,(20 tanesi) cevapsız bırakırken veya yoktur derken, 1 vali, merkezi yönetime, yerel yönetimlerden görev aktarılmamalıdır, demiştir.

%25 oranındaki valilerimiz (8 vali), imar işleri, planı, plan tadilat yetkisi, imarla ilgili bazı yetkiler, imar uygulamaları ve arazi kullanımı gibi kavramlarla ifade ettikleri, imarla ilgili işlerin, yerel yönetimlerden alınıp, merkezi yönetime bırakılmasını istemişlerdir. Bu 8 validen, 1'i ise imar planlarının valilerin mutlak denetiminde olmasını istemiştir.

%3.1 oranındaki (1 vali), yerel vergi toplama yetkisinin merkezi yönetime aktarılmasını istemiştir.

Bir vali (%3.1), itfaiye ve kurtarma çalışmalarının Türkiye genelinde örgütlenmesini isteyerek, bu görevin yerel yönetimlerden alınıp bir merkezi yönetim birimine aktarılmasını istemiştir.

Diğer bir vali (%3.1), büyükşehir belediyelerinin görev alanlarının yeniden gözden geçirilmesini istemiştir.

Diğer bir valide (%3.1), seçilmişlerin ücret ve huzur haklarıyla, memur ve işçi kadrolarının nüfusa göre ayarlanması görevinin, yerel yönetimlerden alınıp, merkezi yönetime aktarılmasını istemiştir.

Bu soru 9 belediye başkanı (%50) tarafından cevapsız bırakılırken veya yoktur derken, 1 tanesi de yerel yönetimlerden bazı görevlerin alınıp, merkezi yönetime aktarılmasına karşı olduğunu bildirmiştir.

3 belediye başkanı (%15) itfaiye hizmetlerinin yerel yönetimlerden alınıp, bir merkezi yönetim birimine bağlanmasını istemiştir. Örneğin, Sivil Savunma Müdürlüğüne bağlanmalı.

3 belediye başkanı (%15) başta kentsel altyapı çalışmaları olmak üzere, tüm altyapı çalışmalarının(kanalizasyon, içmesuyu, biyolojik su arıtma tesisleri, yol, köprü gibi büyük projeler) yerel yönetimlerden alınıp, merkezi yönetime bağlanmasını istemiştir.

1 belediye başkanı (%5) çevre korumayla ilgili görevlerin, merkezi yönetime aktarılmasını istemiştir.

1 belediye başkanı (%5) personel ücretlerinin ve alacaklarının merkezi yönetimce verilmesini ve bu paranın yalnızca personel ücretlerine mahsup edilebilmesinin sağlanmasını istemiştir.

1 belediye başkanı (%5) vergi tahsilatının(Çevre Temizlik ve Emlak Vergisi gibi) merkezi yönetimce yapılmasını istemiştir.

1 belediye başkanı da (%5) yönetimin tek elde toplanmasını istediğinden, böyle bir görev ayrımına gerek olmadığını belirtmiştir.

Bu soruda tablo oluşturmanının zorluğu nedeniyle vali ve belediye başkanlarımızın ortak görüşlerini toparlayacak olursak;

-Bu soru %52,3 oranında cevapsız bırakılmış veya yoktur denilmiştir,

-%9.1 oranında itfaiye ve kurtarma hizmetlerinin bir merkezi yönetim birimine aktarılması,

-%4.1 oranında yerel vergi toplama işlerinin merkezi yönetime aktarılması, istenirken,

-%6.5 oranında da görev aktarımına karşı olduklarını belirtmişlerdir. Üst düzey yöneticilerimizin. geriye kalan cevapları %4'ün altında olduklarından buraya aktarılmamıştır.

9- Merkezi Yönetimden Alınarak Yerel Yönetimlere Aktarılması Gereken Görevler

Bu soru 6 vali (%7.5) tarafından cevaplandırılmamıştır. Ancak cevaplayanlarda birden çok cevap vermişlerdir.

15 vali (18,8), sağlık hizmetleri ve sağlık altyapı yatırımlarının yerel yönetimlere (il özel idareleri ve belediyelere) bırakılmasını istemiştir. Bir vali, hastane yönetimi hariç derken, bir diğeri, mali ve yönetim olarakta yerel yönetimlere bırakılmasını savunmuştur.

10 vali (%12.5), eğitim ve eğitim altyapı hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir. Bunların içinden bir vali, teknik eğitim hariç derken, bir diğeri mali ve yönetimininde dahil olmasını istemiştir.

10 vali (%12.5), bayındırlık, kent imarı, altyapı projelerinin yerel yönetimlerce planlanıp, programlanmasını, yatırım programlarının belirlenmesini, uygulanmasını ve finansmanının sağlanmasını istemiştir. Ayrıca, imar düzenlemeleri,(il özel idarelerine) ulaşım, yerel yatırım kararları, imar planı tasdik, tadil ve bununla ilgili işlerin yerel yönetimlere aktarılmasını ifade etmişlerdir.

9 vali (%11.3) köy hizmetleri veya köy altyapı hizmetlerinin tamamının yerel yönetimlere bırakılmasını(özelliklede il özel idarelerine) istemiştir.

6 vali (%7.5), trafik hizmetlerinin düzenlenmesinin yanında, trafik cezalarınında yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir.

4 vali (%5), tarım hizmetlerinin(özellikle de köye yönelik) yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir.

4 vali (%5), çevre, çevre sağlığı hizmetleri ve çevre il müdürlüğünün yerine getirdiği hizmetlerin, yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir.

4 vali (%5), yerel yönetimlerin tek başına üstesinden gelemiyeceği görevler hariç, tüm görevler yerel yönetimlere bırakılmalıdır, demiştir.

2 vali (%2.5), turizm ve turizm altyapı hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir.

2 vali (%2.5), spor ve spor tesisi yatırımlarının yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir.

2 vali (%2.5), sadece ilköğretim hizmetleri yatırımlarının emanet usülüyle yerel yönetimlerce yerine getirilmesini istemiştir.

2 vali (%2.5), tüm yerel personelin belirlenmesi ve işe alınmasının yerel yönetimlerce yapılmasını istemiştir.

2 vali (%2.5), yerel vergileri toplama yetkisi ve yönlendirilmesi görevinin yerel yönetimlere tamamıyla bırakılmasını istemiştir.

1 vali (%1.2), yerel yönetimlere yerel gelir kaynaklarının çeşit ve oranlarını belirleme yetkisi verilmelidir, demiştir.

1 vali (%1.2), yerinden yönetime göre yeniden görev dağılımı yapılmalıdır, demiştir.

Belediye başkanlarımızın bu konuyla ilgili görüşleri şöyle özetlenebilir;

11 belediye başkanı,(%22.4) sağlık hizmetlerinin,(koruyucu vb. gibi)

11 belediye başkanı,(%22.4) eğitim-öğretim hizmetlerinin,(ilköğretim ve ortaöğretim gibi)

6 belediye başkanı,(%12.2) trafik hizmetlerinin,(kent içi trafik gibi)

3 belediye başkanı,(%6.1) güvenlik hizmetlerinin merkezi yönetimlerden alınıp, yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir.

1 belediye başkanı çevreyle ilgili hizmetler,(çevre kirlenme denetim ve cezalarının belediyelere bırakılması)(Bundan sonraki görüşler 1 belediye başkanını ilgilendirdiğinden 1 belediye başkanı ifadesi kullanılmayacaktır.)

-Köy hizmetleri,
-Altyapı hizmetleri,
-Tarım hizmetleri,
-Tapu kadastro hizmetleri,
-Yapılaşma,
-Bölge ve il planları ve yatırımlar,
-Kenti ilgilendiren her şey,
-Adalet, genel güvenlik, dış politika, milli savunma dışında kalan tüm görevler,
-Gelir konusunda merkezi yönetimden izin alma şartının yerel yönetimlere bırakılmasını istemiştir.

-Yerel vergi koyma hakkının merkezi yönetimden alınarak, yerel yönetimlere bırakılması ve yerel gelir artırmada meclise yetki devri edilmesini istemiştir.

-Personel alımı konusundaki vize şartları kaldırılmalı veya yerel yönetimlere bırakılmalı, böylece işe göre eleman alma imkanının yerel yönetimlere tanınmasını istemektedir.

-Personel atama ve kadro tahsisatlarındaki onay yetkilerinin yerel yönetimlere bırakılmasını istemektedir.

-Merkezi yönetimin elinde bulunan bazı açma ve işletme ruhsatlarını verme hakkının, belediyelere devredilmesini istemektedir.

-Kent yönetimi için yasa çıkarılabilme ve uygulama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesini istemiştir.

-Merkezi yönetimden alınacak görevler, il özel ödarelerine bırakılmalıdır.

-Belediye bütçelerinin onayı, ödenek aktarma yetkisinin belediyelere bırakılmasını istemiştir.

-Görev anlayışının/alanlarının yerinden yönetim esaslarına göre yeniden belirlenmesini istemiştir.

-Yasal düzenlemelerin il meclisleri tarafından yapılması için yetki devri istemiştir.

Bu soruda tablo oluşturmanın zorluğu nedeniyle vali ve belediye başkanlarımızın ortak görüşlerini toplayacak olursak;

-%20.6 oranında sağlık hizmetleri,

-%17.4 oranında eğitim-öğretim hizmetleri,

-%9.8 oranında trafik hizmetleri,

-%7.2 oranında bayındırlık, imar ve alt yapı hizmetleri ve

-%6.6 oranında köy hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılmasını istemişlerdir. Buradaki görüşler ortak olup, %4'ten küçük olanlar dikkate alınmamıştır.

10-Yeni Yerinden Yönetim Anlayışı Nasıl Olmalıdır?

6 vali bu soruyu cevaplamamıştır.

Bir valimiz yeni yerinden yönetim anlayışını şöyle ifade etmiştir; Halk katılımına dayalı, halk adına, seçilmişlerin karar verdiği ve uyguladığı kendi öz kaynaklarıyla, görevlerini yapabilecek bir yapıya sahip, yargı denetimini esas alan bir anlayışa dayanmalıdır.

Diğer valilerimiz ise, yeni yerinden yönetim anlayışının ***özelliklerini*** sıralamıştır.

-Merkezi yönetim, yerel yönetimlere teknik ve genel planlama açısından destekçi olmalı, yerel yatırım kararları yerel yönetimlere bırakılmalı, merkezi yönetimin sınırlı vesayet yetkisi olmalı,

-Siyasi tercihlerden uzak (partizanlıktan uzak), hizmeti ön plana çıkaran bir yönetim anlayışı,

-Vesayet kalkmalı, öz kaynak sağlanmalı, yerel yönetimlerin tüm organları seçimle gelmeli,

-İldeki yerel yönetimin kalkınma programı olmalı, yatırım planlamaları ve organizasyonu yerel yönetimce yapılmalı, büyük projeler hariç, diğer projelerin uygulanması yerel yönetimlere bırakılmalı, devlet organlarınca, denetimi sağlayıcı makamlar kurulmalı, devlet yerel yönetimlerin gelişmesi için her türlü kaynak, donatım, teknoloji, planlama imkanlarını sağlamalı,

-Sorunları merkeze taşımadan, yerinde çözen yönetim,(sorunlara çözüm yerinde aranmalı ve bulunmalı), merkezin müdahalesinden uzak yönetim,

-İhtiyaçlar yerinde belirlenmeli, planlanmalı ve gerçekleştirilmeli, yerel yönetimler mali açıdan güçlendirilmeli,(gelirleri artırılmalı) kararlara ve hizmetlere yerel yöneticilerle birlikte halkta katılmalı, merkezi hükümet hizmetleri denetleyen, verilen paranın amacına uygun harcanıp, harcanmadığını denetleyen olmalı,

-İl özel idareleri ve belediyelerin yetkileri artırılmalı ve vergi koyma yetkisi tanınmalı, merkezi hükümet, devlet bütçesinden objektif kıstaslara göre belirlenen, belirli miktarda payı, yerel yönetimlere yasal olarak vermeli, takdire dayanan yardım kaldırılmalı,

-Yerel yönetimlerin daha bağımsız çalışmasını sağlayabilmeli,

-Yerel yönetimlere sürekli ve düzenli kaynak sağlayacak bir sistem kurulmalı,

-Yerel yönetimler işçi ve memur istihdamını sözleşmeyle yapabilmeli,

-Yetki genişliği esas alınmalı,

-Halkın ihtiyaçlarına yönelik ve şeffaf olmalı,

-Seçilmişlerin karar alma yetkileri genişletilmeli, katılımcı bir siyasi ve idari yapı gözetilmeli, her yerel yönetim organı bir üst organla ilişkiye entegre edilmeli, yönetimin rasyonel ve ekonomik olması gözetilmeli,

-Yerel gelirlerin tamamı, yerel yönetimlere bırakılmalı, genel vergilerden yerel yönetimlere pay verilmesine devam edilmeli,

-Yerel işler yerinde yapılmalı ve Ankara'daki parlementer iş takipçiliğinden azledilmeli,

-Yerel meclisler hizmet önceliklerini belli etmeli, eldeki kaynaklar merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüştürmeli, önemli ve acil konularda devletten yardım talep edilebilmeli,

-Merkezi yönetimin birçok yetkisi yerel yönetimlere devredilmeli,

-Demokratik yerinden yönetim ilkeleri esas alınmalı, özerklik sağlanmalı,(kendi hizmetini kendi düzenleme hakkı verilmeli) mali özerklik sağlanmalı,(görevle orantılı gelir sağlanmalı), halk katılımı işlemlerin yerindeliğini denetleyecek düzeyde sağlanmalı,

-Yapısal değişikliğe gidilmeli, merkezi yönetim kuruluşlarıyla etkin ve uyumlu bir işbirliği sağlanmalı,

-Özerk ve yerel olmalı, hizmetin yerindelik denetimi yerel yönetimlere, hukuka uygunluk denetimi merkezi yönetime ait olmalı,

-Karar ve uygulama oranları net olarak belirlenmeli, keyfiliği önleyecek plan ve programlar disiplin sağlayıcı olarak geliştirilmeli, sayman merkezden atanmalı ve teminat olmalı, karar organı üyelerinin, 1/3'i yenilemeli olarak seçilmeli,

-Güçlü bir yerinden yönetim esaslarına dayanmalı,

-Mülki idare amiri-yerel yönetim ilişkileri açıkça belirlenmeli, belediye meclislerinde konuşma ve başkanlık etme yetkisi vali ve kaymakamlara tanınmalı,

-Bürokratik işlemler sadeleştirilmeli ve azaltılmalı, yerel yönetimler başına buyruk, devlet içinde devlet olmamalı, yerel yönetim halkın çıkar ve menfaatlerini ön planda tutmalı, yerel yönetimler milli birlik ve beraberliği bütünleyici olmalı, şeklinde ifade edilmiştir.

Belediye başkanlarımıza göre yeni yerinden yönetim anlayışı şöyle olmalıdır.

-Yetkilerin tek elde toplandığı dolayısıyla oto kontrolun sağlandığı, bürokratik işlemlerin azaltıldığı ve çatışmaya son veren,

-Etkin bir karar mekanizması kurulan,

-Yerel yöneticinin halkla bütünleştiği,

-Halkın etkin bir biçimde kararlara ve uygulamalara tam olarak katılımının sağlandığı,

-Belediyelere kendi gelirlerini artırıcı, yerel kaynakları bulma yetkisinin verildiği,

-Tüm yetkilerin seçilmişlerde olduğu,

-Harcamalar konusunda yargı denetimine tabii olunan,

-Vergilendirme ve vergi koyma hakkı meclislerine devredilen, yerel vergileri belediyelerce toplanan ve ilgili yöre için harcanan,

-Halkı tam temsil edecek meclisin oluşumu için meclis üye sayısının ve yetkilerinin artırıldığı,

-Belediye meclislerinin yerel yasalar çıkarabildiği,

-Atanmışların, seçilmiş yerel yöneticilerin emrinde olduğu,

-Yerel sorunların çözümünde yerel yönetimler yetkili olmalı, sorunlar anında ve yerinde çözülmeli, yerel yönetimler tüm hizmetleri üstlenmeli,

-Seçilmişler yerel bütçe oluşturabilmeli,

-Hizmetle yaygınlık, adalet, verimlilik ve objektifliğin esas alındığı, hizmetin kabul gördüğü,

-Yerel yönetimler vesayetten uzak,(vesayet asgari düzeye çekilmeli) yasalar çerçevesinde bağımsız olmalı,

-Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında diyalog olan, uyumlu çalışılan,

-Yerel yönetimler, her türlü yetkiyle donatılmalı,(yerel yönetimlerin yetkileri artırılmalı, belediyeler güçlendirilmeli) merkezi yönetimin vesayet yetkisi kaldırılmalı,

-Belediye denetimi, meclis, halk ve yargı tarafından yapılmalı,

-Yerel yönetimlerin teşebbüs kabiliyetini sınırlayıcı yasalar kaldırılmalı,

-Yerel yönetimler mali ve idari yönden özerk olmalı,

-Yeni bir Anayasa hazırlanarak, buna paralel olarak hazırlanan yasalar çerçevesinde yeni bir yerinden yönetim anlayışı oluşturulmalı,

-Daha çok gelir aktarılmalı, (genel bütçeden ayrılan pay artırılmalı ve kesintisiz gönderilmeli),

-Yerel ihtiyaçlar yerel yönetimlerce belirlenmeli,

-Merkezi yönetimin onay yetkisi belediye meclislerine verilmeli,
-Peronel istihdamı konusundaki yetkiler belediyelere verilmelidir.

11-Yerel Yönetim Birimleri Kaç Kademeli Olmalı ve Bunlar Neler Olmalıdır?

Yerel yönetimler kaç kademeli olması sorusuna 1,2,3 ve mevcut durum korunmalı şeklinde cevaplar verilmiştir.

Tüm anketlerin değerlendirilmesi sonucunda, üst düzey yöneticilerimizin ortaklaşa olarak, şu birimlerden oluşan bir yerel yönetim sistemi istedikleri ortaya çıkmaktadır.

-Yerel Yönetimler Bakanlığı, yerel yönetimlerin organizasyonlarından sorumlu olan bir bakanlık,

-Bölge Yerel Yönetimi, meclis ve encümenden oluşan, başkanı halk tarafından seçilen,(ismi önemli değil, vali de olabilir, ama halk seçmeli şeklinde ifade edilen) halkın seçtiği denetleme kurulu bulunan ve ayrıca alt birimlerden oluşan bir yerel yönetim birimidir

-İlçe Özel Yönetimi, il yönetiminden ayrı, ilçe meclisi olan bir yeni yerel yönetim birimidir.

-Belediyelerin ise belediye başkanı, belediye meclisi, meclis komisyonları ve belediye genel sekreteri şeklinde(encümen belirtilmemiş) yeniden örgütlenmesini öngören bir görüş dikkati çekmektedir. Ayrıca bir başka cevapta, belediyenin meclis içerisinden seçilen bir başkan, belediye meclisi, encümen, genel sekreterlik, danışma birimi, ana hizmet birimi ve yardımcı birimlerden oluşması öngörülmüştür.

-Köy Kalkındırma Yönetimi, köy yönetimi yerine köylerin kalkındırılmasını sağlayacak köy kalkındırma yönetimlerinin kurulması teklif edilmiştir.

-Kasaba Yönetimi, köylerin birleştirilmesinden oluşacak, coğrafi bir birimin yerel yönetim birimi olması istenmiştir.

Anketten, ülkemizde yerel yönetimlerle ilgilenecek bir Bakanlığın kurulması gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca Bakanlık gibi, Bölge Yerel Yönetimi ve ilçelerde İlçe Özel (Yerel)Yönetimleri kurulmasının yanında, varolan yerel yönetim birimlerinin devam etmesi sonucu çıkmaktadır. Köylerin kalkındırılabilmesi için, adlarının köy kalkındırma yönetimi şeklinde değiştirilmesi uygun görülmüştür. Anket sonucuna göre ülkemizde yer alması istenilen yerel yönetimler şunlardır;

-Yerel Yönetimler Bakanlığı,
-Bölge (Yerel) Yönetimi,
-İl Özel (Yerel) Yönetimi,
-İlçe Özel (Yerel) Yönetimi,
-Metropoliten (Büyükşehir Belediye) Yönetimi,
-Belediye Yönetimi,
-Küçük Belde (Kasaba) BelediyeYönetimi,
-Köy (Köy Kalkındırma) Yönetimi,
-Mahalle Yönetimi,.

12- Üst Düzey Yöneticilerimize Göre Görevlerin Önem Derecesi

TABLO 28 : VALİLERE GÖRE GÖREVLERİN ÖNEM SIRASI

Görevler	Önem Derecesi*	1	2	3	4	5	6	7	Toplam Puan	Önem Sırası
	Ağırlık Katsayısı**	7	6	5	4	3	2	1		
Valilik	Cevap Sayısı	9	10	3	1	-	-	-	142	1
	Puanlama	63	60	15	4	-	-	-		
Genl. Müdürlük	Cevap Sayısı	-	2	5	5	5	4	-	80	5
	Puanlama	-	12	25	20	15	8	-		
Müsteşarlık	Cevap Sayısı	8	5	3	5	1	-	-	124	2
	Puanlama	56	30	15	20	3	-	-		
Milletvekilliği	Cevap Sayısı	6	5	3	6	3	-	-	124	3
	Puanlama	42	30	15	24	9	-	-		
Belediye Başk.	Cevap Sayısı	-	-	-	4	2	16	-	54	6
	Puanlama	-	-	-	16	6	32	-		
B.şehir Bel. Başk.	Cevap Sayısı	-	2	10	1	9	-	-	93	4
	Puanlama	-	12	50	4	27	-	-		
Diğer	Cevap Sayısı	-	-	-	-	-	-	1	7	7
	Puanlama	-	-	-	-	-	-	7		

*Önem Derecesi: 1 en önemli, 7 en önemsiz olarak sıralanmıştır.
**Ağırlık Katsayısı: Büyükten küçüğe doğru 7-1 arasında belirlenen katsayılardır.

Tablodan valilerimizin kendilerini 1 numaraya yerleştirdikleri görülmektedir. Valilerimize göre atama yoluyla göreve gelinen, Müşteşarlık 2.derecede önemli bir görevdir (Milletvekilliği ve Büyükşehir Belediye Başkanlığından bile)

TABLO 29: BELEDİYE BAŞKANLARINA GÖRE GÖREVLERİN ÖNEM SIRASI

Görevler	Önem Derecesi*	1	2	3	4	5	6	7	Toplam Puan	Önem Sırası
	Ağırlık Katsayısı**	7	6	5	4	3	2	1		
Valilik	Cevap Sayısı	2	1	2	5	2	2	-	60	4
	Puanlama	14	6	10	20	6	4	-		
Genel Müdürlük	Cevap Sayısı	-	-	1	2	5	4	1	37	6
	Puanlama	-	-	5	8	15	8	1		
Müşteşarlık	Cevap Sayısı	1	1	1	3	3	4	-	47	5
	Puanlama	7	6	5	12	9	8	-		
Milletvekilliği	Cevap Sayısı	8	4	2	-	-	2	-	94	1
	Puanlama	56	24	10	-	-	4	-		
Belediye Başk.	Cevap Sayısı	2	3	9	1	2	-	-	87	3
	Puanlama	14	18	45	4	6	-	-		
B.şehir Bel.Başk..	Cevap Sayısı	4	7	1	3	1	-	-	90	2
	Puanlama	28	42	5	12	3	-	-		
Diğer	Cevap Sayısı	1	-	-	1	-	-	-	10	7
	Puanlama	7	-	-	3	-	-	-		

*Önem Derecesi:1 en önemli, 7 en önemsiz olarak sıralanmıştır.
**Ağrılık Katsayısı:Büyükten küçüğe doğru 7-1 arasında belirlenen katsayılardır.

Tablodan belediye başkanlarına göre en önemli görevin Milletvekilliği, Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Belediye Başkanlığı olmak üzere seçimle işbaşına gelinen görevler olduğu ortaya çıkmaktadır. Atamayla göreve gelinen makamlar ise sırayla Müşteşarlık, Valilik ve Genel Müdürlük şeklinde sıralanmıştır.

TABLO 30: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE GÖREVLERİN ÖNEM SIRALAMASI

Görevler	Vali	B.Başkanı	Toplam	Ö.Derece.
Valilik	142	60	202	2
Genel Müdürlük	80	37	117	6
Müşteşarlık	124	47	171	4
Milletvekilliği	120	94	214	1
Belediye Başkanı	54	87	141	5
BşehirBel.Başkanı	93	90	183	3

Bu araştırmanın başında geliştirilen "Seçimle işbaşına gelinen görevler, atama yoluyla gelinen görevlerden daha önemlidir" varsayımını belediye başkanlarının cevabı tam olarak doğrulamaktadır. Toplamda bu varsayım kısmen doğrulanırken, valilerimize göre bu varsayımın tersi bir durum geçerlidir.

13-İl Özel İdareleri Bugünkü Haliyle Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Kalmalı mıdır?

TABLO 31: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNİN DURUMU

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran(%)	Toplam Oran (%)
Kalmalıdır	24	72.7	3	15	43.8
Kaldırılmalıdır	1	3.1	12	60	31.6
Diğer	8	24.2	5	25	24.6
Toplam	33*	100	20	100	100

*- 1 vali birden çok seçenek işaretlemiştir.

Tabloya bakıldığında, valilerimiz %72.7 oranında il özel idarelerinin bugünkü haliyle kalmasından yana iken, belediye başkanlarımızın %60'ı kaldırılmasından yanadır.

Yaklaşık %25 oranında gelen diğer görüşlerde, il özel idarelerinin yeniden düzenlenmesinin gerektiği, vali ve belediye başkanlarınca ifade edilmiştir.

Toplamına baktığımızda %43.8 oranında kalmalı, %24.6 oranında yeniden düzenlenerek kalmalı derken, %31.6'lık bir bölüm kalkmasını istemektedir. Bu bize %68.4 oranında, il özel idarelerinin kalması gerektiğini, ancak yeniden düzenlenmesinin de zorunlu olduğunu göstermektedir.

14-İl Özel İdarelerinin Kaldırılma Nedenleri Nelerdir?

Bu soruya valilerimizden bir cevap gelmiştir. İl özel idarelerinin kaldırılma nedeni olarak, kaynak israfı ve merkezin uzantısı haline gelmesi gösterilmiştir.

Belediye başkanlarımız ise 13. soruda il özel idarelerinin kaldırılmasından yana olduklarından, il özel idarelerinin kaldırılma nedenlerini şöyle sıralamaktadırlar.

-Yetki karmaşasına neden olduğundan,

-Merkezi yönetimin kontrolünde olduğundan,

-Hiç bir etkinliği olmadığından ve etkin bir birim olmadıklarından, işlevlerini yerine getiremediklerinden,

-Özerk bir yapıda olmadığından,

-Belediyelerin yerel sorunların çözümünde tek sorumlu olması düşünüldüğünden,

-Valilik ve belediye başkanlığının tek bir elde toplanması için,

-İl özel idarelerinin köylere götürdüğü hizmetlerin diğer devlet daireleri tarafından da yapılabileceğinden,

-İl özel idare görevlerinin zamanla merkezi hükümet tarafından yerine getirilmeye başlamasıyla, il özel ödarelerinin kendine özgü görevleri kalmadığından,

-İlçe özel idareleri kurulması gerektiğinden,

-Bürokrasiyi artırması ve bürokratik bir işleyiş yapısının olması nedeniyle kaldırılmalıdır, denilmektedir.

15-İl Özel İdarelerinin Görev Alanı Genişliği Nedeniyle Görevlerini Yerine Getirdiğine İnanıyor musunuz?

TABLO 32: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNİN GÖREVLERİNİN DURUMU

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
İnanıyorum	12	37.5	1	5.5	21.5
İnanmıyorum	16	50	15	83.5	66.8
Görev Alanı Daraltılmalıdır	1	3.1	1	5.5	4.3
Diğer	3	9.4	1	5.5	7.4
Toplam	32	100	18*	100	100

*-2 belediye başkanı soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan valilerin %50 oranında, belediye başkanlarımızın %83.5 oranında il özel idarelerinin görevlerini, görev alanı genişliği nedeniyle yerine getiremediğini ifade etmişlerdir. Valilerimizin bir tanesi buna rağmen, görev alanlarının genişletilmesini isterken, iki tanesi il özel idarelerinin görevlerini yerine getirememe nedeni olarak kaynak yetersizliğini görmüşlerdir.

Bu araştırmanın başında oluşturulan "İl özel idareleri yasalarla verilen görevlerin tamamını, görev alanı genişliği nedeniyle yerine getiremediğinden, bugünkü şekliyle bir yerel yönetim birimi olarak kalmamalıdır, kaldırılmalıdır" varsayımı doğrulanmış olmaktadır.

16-İl Özel İdarelerinin Görevleri Neler Olmalıdır ?

Valilere göre il özel idarelerinin görevleri şunlar olmalıdır.

-Görevlerin bir bölümü yeniden oluşturulacak üçüncü kademe yerel yönetim birimine (İlçe özel yönetimleri kast ediliyor olabilir) devredilebilir,

-Kırsal alana yönelik tüm görevler,

-Yerel ortak ihtiyaçların giderilmesiyle ilgili görevler,

-İlde belediyeler ve merkezi yönetimin görevleri dışında kalan tüm görevler,

-Görevleri sınırlandırılmalı, görev bölüşümü, günün şartlarına uydurulmalı,

-Öz geliri veya kaynaklarıyla gerçekleştiremiyeceği görevler alınmalı, öz gelirleriyle yapabileceği görevler verilmeli,

-Köye altyapı hizmetleri getirme görevi,

-Temel eğitim ve sağlık hizmetleriyle ilgili görevler,

Kırsal alanda tarımla ilgili görevler,

-İl özel idareleri, danışmanlık görevi yapmalı,

Belediye başkanlarına göre de il özel idarelerinin görevleri şunlar olmalıdır.

-Temel eğitim ve sağlıkla ilgili hizmetlerle ilgili görevler,

-İl özel idareleri valilerin ve siyasi partilerin arpalığı görevini yapmaktan çıkarılmalı,

-Yalnızca köy hizmetleriyle ilgili görevler,

-Merkezi yönetimin taşra teşkilatınca yürütülen tüm yerel hizmetler, yerellik anlayışına uygun olarak il özel idarelerine devredilebilir.(Belediyelerin görevleri hariç, Tarım ve Köy İşleri, Bayındırlık gibi bakanlıkların ildeki yapacağı hizmetler)

Bazı belediye başkanlarıda, il özel idarelerinin görevlerini belediyelere bırakmasını istemiştir.

17-İl Özel İdarelerinde Valinin Hem Yürütme Organı, Hemde Vesayeti Temsil Etmesi Uygun mudur?

TABLO 33: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNDE VALİNİN KONUMU

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Uygundur	27	84.4	2	11.8	48.1
Sakıncalıdır	1	3.1	13	76.4	39.8
Diğer	4	12.5	2	11.8	12.1
Toplam	32	100	17*	100	100

*-3 Belediye başkanı cevap vermemiştir.

Tabloya bakıldığında, valilerin il özel idarelerinde ikili bir göreve sahip olmaları, valilerimize göre %84.4 oranında uygun bulunurken, belediye başkanlarımız bunun uygun olmadığını(%76.4) ifade etmişlerdir.

Diğer cevaplar içinde ise valilerimiz bu sakıncanın giderilmesi için "diğer seçilmiş organların yetkileri artırılarak devamı uygundur" ifadesiyle sakıncaların giderilmesini, seçilmişlerle, atanmışların yetki eşitliğinde aradıkları görülmektedir.

18-İl Özel İdarelerinde Valinin Yeri Ne Olmalıdır ?

Valilerimiz bir önceki soruya çoğunlukla uygundur cevabını verdiklerinden, bu soruyu sadece 5 valimiz cevaplandırmıştır.

2 valimiz, valilerin il özel idarelerinde başkan olarak devam etmesini istemektedir. 1 valimize görede valiler, il özel idarelerinin başında profosyonel yönetici olarak kalmalıdır. 1 valimizde il özel idarelerinin vesayete ihtiyacı olduğunu dolayısıyla valilerin bu şekilde devam etmelerinin uygun olacağını vurgulamıştır. Diğer bir valimizin görüşü ilginçtir."Vali il genel meclisinin başkanı olmamalı, sadece daimi encümenin başkanı olarak yürütme görevi olmalıdır." Bu ifadeyi belediye başkanlarımızın görüşleriyle birleştirdiğimizde şöyle bir öneri ortaya çıkmaktadır. Belirli bir süre ***il genel meclis başkanı,*** kendi üyeleri arasından seçilmeli ve il genel meclisinin başkanı olmalı, valide il daimi encümeninin başkanı, profosyonel bir yönetici olarak yürütme organının başında olmalıdır. Daha sonra da bu şekildeki iki başlılığı ortadan kaldırmak üzere, Fransız il yönetimindeki gibi bir düzenlemeye gidilmelidir[870].

Belediye başkanlarına göre ise il özel idarelerinde valinin yeri şöyle olmalıdır. Belediye başkanlarımızdan 4 görüş ortaya çıkmaktadır.

-Cevaplardan valinin ikili görev yerine sadece vesayet yetkisi veya onay makamı olması istenmektedir. Ya da valinin görevi sadece denetim olmalıdır.(valinin uygun görmediği kararlara itiraz hakkı veya Danıştay'a götürme gibi.)

-Valinin il özel idarelerinin yönetimine,(ne vesayet makamı, ne yürütme organı olarak) katılması istenmemektedir.

-Vali ya seçimle işbaşına gelmeli yada halkın seçilmiş temsilcilerinin aldıkları kararlara uyup, uygulamakla yükümlü olmalıdır.

-Bir diğer öneride, il genel meclislerinin güçlendirilerek(il genel meclisi valinin önünde olmalı) yürütme organını kendi içerisinden çıkarması istenmektedir.

19-Üst Düzey Yöneticilerimize Göre Türkiye'de Belediyelerin Özellikleri

TABLO 34: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN ÖZELLİKLERİ

Görüşler	Vali	Oran (%)	Belediye Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Mer.Yön.Uzantısı Durumunda Olan Kuruluşlardır.	3	9.7	3	15.8	12.7
Yarı Özerk ve Hizmet Özelliği Ağır Basan Kuruluşlardır.	23	74.2	13	68.4	71.3
Özerk Kuruluşlardır.	4	12.9	2	10.6	11.7
Diğer	1	3.2	1	5.2	4.3
Toplam	31*	100	19*	100	100

*-1 Vali ve belediye başkanı bu soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan vali (%74.2) ve belediye başkanlarının (%68.4) , %71.3 oranında, belediyelerin yarı özerk, hizmet özelliği ağır basan kuruluşlar olduğunu belirttikleri, söylenebilir. Belediyeler, ne merkezi yönetimin bir uzantısı, ne de tam özerk kuruluşlardır. Bunu bir belediye başkanımızın diğer görüşlerde yer alan cevabı açıklamaktadır. "Belediyeler ağır vesayet altında bir özerkliğe (kast edilen yarı özerklik olsa gerek),yerel hizmet kuruluşu, fakat eli kolu bağlı (merkezi yönetimin kaynak ve yetki vermediği dolayısıyla merkezi yönetimin uzantısı olan) kuruluşladır.

Bu araştırma başında geliştirilen "Türkiye'de belediyeler yarı özerk ve hizmet özelliği ağır basan kuruluşlardır" varsayımı bu cevaplarla doğrulanmaktadır.

---

[870]-Bkz. Fransa'da İl Yönetimi, tezin ilgili bölümüne.

20-Belediyelere Ait Yetki ve Sorumluluklara Siyasi İktidarlarca El Konulmasını Nasıl Karşılıyorsunuz ?

TABLO 35:VALİLERE GÖRE BELEDİYELERE AİT YETKİ VE SORUMLULUKLARA SİYASİ İKTİDARLARCA EL KONULMASI

Görüşler	Önem Derecesi*	1	2	3	4	5	Toplam Puan	Önem Sırası
	Ağırlık Katsayısı**	5	4	3	2	1		
Özerkliği Zedeler.	Cevap Sayısı	9	3	3	4	-	74	1
	Puanlama	45	12	9	8	-		
Vesayeti Arttırır.	Cevap Sayısı	3	2	4	2	-	39	4
	Puanlama	15	8	12	4			
Özerkliğe Aykırı Olmasına Rağmen O.üstü Durumlarda Uygulanabilir.	Cevap Sayısı	10	2	-	4	-	66	2
	Puanlama	50	8	-	8	-		
Siyasi Baskı ve Antidemokratik Niteliklidir.	Cevap Sayısı	6	2	2	-	-	44	3
	Puanlama	30	8	6	-	-		
Diğer***	Cevap Sayısı	3	-	-	-	-	15	5
	Puanlama	15	-	-	-	-		

*Önem Derecesi: 1 en önemli, 5 en önemsiz olarak sıralanmıştır.
**Ağırlık Katsayısı: Büyükten küçüğe doğru 5-1 arasında belirlenen katsayılardır.
***Genellikle öncelik belirtilmemiş ve tek cevap verilmiştir. Tek cevaba öncelik sırasına göre 1 değeri verilmiştir.

Tabloya göre valilerimiz, belediyelere ait yetki ve sorumluluklara, siyasi iktidarların el koymasının özerkliği zedeleyeceğini ifade etmişlerdir.

TABLO 36: BELEDİYE BAŞKANLARINA GÖRE BELEDİYELERE AİT YETKİ VE SORUMLULUKLARA SİYASİ İKTİDARLARCA EL KONULMASI

Görüşler	Önem Derecesi*	1	2	3	4	5	Toplam Puan	Önem Sırası
	Ağırlık Katsayısı**	5	4	3	2	1		
Özerkliği Zedeler.	Cevap Sayısı	6	6	-	-	-	54	2
	Puanlama	30	24	-	-	-		
Vesayeti Arttırır.	Cevap Sayısı	-	2	6	1	-	28	3
	Puanlama	-	8	18	2	-		
Özerkliğe Aykırı Olmasına Rağmen O.üstü Durumlarda Uygulanabilir.	Cevap Sayısı	1	-	2	4	-	19	4
	Puanlama	5	-	6	8	-		
Siyasi Baskı ve Antide-mokratik Niteliklidir.	Cevap Sayısı	12	1	-	1	-	66	1
	Puanlama	60	4	-	2	-		
Diğer***	Cevap Sayısı	-	-	-	-	1	1	5
	Puanlama	-	-	-	-	1		

*Önem Derecesi: 1 en önemli, 5 en önemsiz olarak sıralanmıştır.
**Ağırlık Katsayısı: Büyükten küçüğe doğru 5-1 arasında belirlenen katsayılardır.
***Genellikle öncelik belirtilmemiş ve tek cevap verilmiştir. Tek cevaba öncelik sırasına göre 1 değeri verilmiştir.

Belediye başkanlarına göre bu tür bir uygulama siyasi baskıdır ve antidemokratik niteliklidir.

TABLO 37: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERE AİT YETKİ VE SORUMLULUKLARA SİYASİ İKTİDARLARCA EL KOYULMASININ ÖNEM SIRALAMASI

Görüşler	Vali	B.Başkanı	Toplam	Önem Derecesi
Özerkliği Zedeler.	74	54	128	1
Vesayeti Arttırır.	39	28	67	4
Özerkliğe Aykırı Olmasına Rağmen O.üstü Durumlarda Uygulanabilir.	66	19	85	3
Siyasi Baskı ve Antidemokratik Niteliklidir.	44	66	110	2
Diğer	15	1	16	5

Üst düzey yöneticilerimize göre belediyelere ait yetki ve sorumluluklara siyasi iktidarlarca el konması özerkliği zedeler.

Bu araştırmanın başında oluşturulan "Belediyelere ait yetki ve sorumluluklara siyasi iktidarlarca el konması bir siyasi baskı unsuru olup, antidemokratik niteliklidir" varsayımını sadece belediye başkanlarımız doğrulamıştır. Öyleyse, bu varsayım kısmen doğrudur.

21-Belediye Bütçeleri İdari Vesayet Makamınca Onaylanmalı mıdır ?

TABLO 38: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYE BÜTÇELERİNİN İDARİ VESAYET MAKAMINCA ONAYLANMASI

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran(%)
Bütçe İd.Ves.Makam. Onaylanmalıdır.	16	50	1	5.3	27.7
Bütçe Bel.Mec.Tarafı. Onaylanmalıdır.	10	31.3	16	84.2	57.7
Her İkiside Olabilir.	5	15.6	2	10.5	13.1
Diğer	1	3.1	-	-	1.5
Toplam	32	100	19*	100	100

*-1 belediye başkanı bu soruyu cevaplamamıştır

Tablodan valilerimiz, belediye bütçelerinin kendileri tarafından onaylanmasını %50 oranında uygun görmüşlerdir. %31.3 oranındaki valimiz, belediye bütçelerinin belediye meclislerince onaylanabileceğini ifade etmiştir. Diğer görüşlere cevap veren bir valimizin, ***belediyelere, merkezi yönetimin kaynaklarını kullanmama şartıyla bütçelerini belediye meclislerinin onaylayabileceğini ifade etmesi, ilginçtir.***

Belediye başkanlarımızın %84.2'si belediye bütçelerinin belediye meclislerinde onaylanmasının uygun olacağını belirtmişlerdir.

Üst düzey yöneticilerimiz olan vali ve belediye başkanlarının toplam olarak %57.7 oranında belediye bütçelerinin vesayet makamı yerine belediye meclislerince onaylanması gerektiğini beyan etmeleri, yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından önemli bir gelişmedir.

Araştırmaya başlarken geliştirilen "Belediye bütçeleri,belediye meclisince onaylanmalıdır" varsayımı üst düzey yöneticilerimiz tarafından doğrulanmıştır. Böylece bu varsayımın doğru ve tutarlı olduğu ortaya çıkmıştır.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

22-Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler (Belediyeler) Arasındaki Görev ve Yetki Bölüşümü Yeniden Düzenlendiğinde Nelere Dikkat Edilmelidir ?

TABLO 39: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE MERKEZİ YÖNETİMLE YEREL YÖNETİMLER (BELEDİYELER) ARASINDAKİ GÖREV VE YETKİ BÖLÜŞÜMÜ YENİDEN DÜZENLENDİĞİNDE DİKKAT EDİLECEK KONULAR

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Mer.Yön. Görev ve Yetkileri Arttırılmalıdır.	1	28	-	-	1.4
Yer.Yön. Görev ve Yetkileri Arttırılmalıdır.	20	57.1	14	63.6	60.4
Mer.Yön. Görev ve Yetkilerinin Bir Kısmı Daha Bölgesel Kuruluşlara Aktarılmalıdır.	3	8.7	7	31.8	20.2
Görev ve Yetkiler Aynı Kalıp Yer. Yön. Gelirleri Arttırılmalıdır.	9	25.7	1	4.6	15.2
Diğer	2	5.7	-	-	2.8
Toplam	35*	100	22*	100	100

*-Bazı vali ve belediye başkanları birden fazla cevap vermiştir.

Üst düzey yöneticilerimize göre, merkezi yönetimle yerel yönetimler (belediyeler) arasındaki görev ve yetki bölüşümü yeniden düzenlenecek olsa, %60.4 oranında yerel yönetimlerin (belediyelerin) görev ve yetkileri arttırılmalıdır. Diğer görüş cevabını işaretleyen valilerimizden biri, yerel yönetimlere,(belediyelere) vergi salma yetkisinin verilmesi gerektiğini savunurken, bir diğeride, yerel yönetimlerin hem görev ve yetki, hem de gelirlerinin artırılmasını istemiştir.

Bu araştırma başında oluşturulan "Merkezi yönetimle yerel yönetimler (belediyeler) arasındaki görev ve yetki bölüşümünün yeniden düzenlenmesinde, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri arttırılmalıdır" varsayımı üst düzey yöneticilerimiz tarafından doğrulanmıştır.

23-Belediyelerin Gelirlerini Arttırmak İçin Neler Yapılmalıdır ?

TABLO 40: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN GELİRLERİNİ ARTIRMAK İÇİN YAPILABİLECEKLER

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Genel Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Payı Artırarak.	-	-	4	14.8	7.4
Kendine Özgü Gelir ve Vergi Kaynakları Sağlanarak	19	57.6	7	25.9	41.7
Hem Gen. Büt. Gel. Pay Ayırarak, Hem de Kendi Gelir ve Vergi Kaynak. Sahip Kılınarak.	13	39.3	16	59.3	49.3
Diğer	1	3.1	-	-	1.6
Toplam	33*	100	27*	100	100

*-Bazı vali ve belediye başkanı birden fazla cevap vermiştir

Valilere göre,(%57.6) belediyelerin gelirlerini artırmak için, kendilerine özgü gelir ve vergi kaynaklarını sağlanmalıdır. Diğer görüşe cevap veren bir valimiz, belediyelere bütçeden pay verilmemeli, belediyeler gelirlerini kendileri oluşturmalıdır, demiştir.

Belediye başkanlarına göre belediyelerin gelirlerini artırmak için hem genel bütçe gelirlerinden pay ayrılmasının (%59.3), hem de kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip olmasının uygun olacağını (%25.9) belirtmişlerdir.

Üst düzey yöneticilerimize göre, mevcut uygulama devam ederken, belediyelerin kendine özgü gelir ve vergi kaynaklarına sahip olması gerektiği, vurgulanmıştır.

Bu araştırma başında geliştirilen "Belediyelerin gelirlerini artırmak için, hem genel bütçeden pay ayrılmalı, hem de kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip olmalıdır" varsayımı kısmen doğrulanmıştır.

24-Belediyeler Kendi Karar Organları Yoluyla Yerel Vergi Koymalı mıdır ?

TABLO 41: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELER KENDİ KARAR ORGANLARI YOLUYLA YEREL VERGİ KOYMALARI

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Uygundur	20	64.6	18	90	77.3
Değildir.	10	32.2	1	5	18.6
Diğer	1	3.2	1	5	4.1
Toplam	31*	100	20	100	100

*-1 vali cevap vermemiştir.

Tablodan vali (%64.6) ve belediye başkanlarımızın (%90), %77.3 oranında belediyelerin kendi karar organları yoluyla, yerel vergiler koymalarının uygun olduğunu ifade etmişlerdir. Bir vali ve belediye başkanı diğer görüşlere cevap olarak, bunun yasal düzenlemelerden sonra düşünülmesi gerektiğini belirtmiştir.

Araştırma başında oluşturulan "Belediyeler kendi karar organları yoluyla yerel vergi koymalıdır" varsayımı üst düzey yöneticilerimizce doğrulanmıştır.

25- Belediyeler Yerel Vergileri Nasıl Koymalıdır ?

Belediyelerin yerel vergi koyabilmeleri konusunda 17 valimizin görüşleri şöyledir.

- Gereken yasal düzenlemeler ve yetki devri yapılmalıdır,
- Yerel verginin alt ve üst sınırları yasayla düzenlenmelidir,
- Yerel vergiler, adil, eşit ve hizmetin gereklerine uygun, hizmet, üretim ve denetim karşılığı olarak alınmalı ve zorlayıcı olmalıdır. Belediye meclisleri, kendilerine tanınan sınırlar içinde, önceden belirlenmiş objektif kriterlere göre (politik ve kişisel etkiler dışında) hazırlanmış yerel vergileri, proje şeklinde halka götürüp, referandum yoluyla onaylatmalıdır. Sonra belediye meclisinin kararı ve vesayet makamının onayıyla,(vali veya bakanlığın onayıyla) ya da meclis kararı ve referandumla, yerel vergi yürürlüğe girmelidir. Yerel verginin, vergi hukukuna uygunluğu Danıştay tarafından sağlanmalıdır. Yerel vergilerde, belirli bir standarta gidilmelidir. Belediye meclisinin yerel vergiyle ilgili kararı ilan edilerek, kamuoyuna duyurulduktan sonra vergi tahsilatı sağlanmalıdır.

Belediye başkanlarımıza göre yerel vergiler şu şekilde konmalıdır.

- Anayasal değişikler yapılıp, alt ve üst sınırları çizilmeli, yerel vergi koyma takdir yetkisi belediyelere bırakılmalı ya da yasal düzenlemeler yapılıp, T.B.M.M ait olan yerel vergi koyma yetkisinin belediyelere devriyle, yerel vergiler konabilir. Ancak yerel vergilerin belediye meclis kararıyla kaldırılması yetkisi, sınırlandırılmalıdır.(Bundan kasıt, bazı belediyelerin, yerel vergileri halka iyi görünmek için kaldırılabileceği, özelliklede yerel şeçimler öncesinde vaad ve icraat olarak bunu yapacakları dikkate alınmalıdır.)

-Yerel vergiler belde halkının ihtiyaçları ve görüşleri doğrultusunda,(referandum kast ediliyor olabilir) verilen hizmetlerle orantılı, hizmetten yararlanma miktarı kadar(hizmet karşılığı olarak), günün, bölgenin ekonomik ve sosyal şartları dikkate alınarak, yerel hizmetlerin finansman eksiğini giderecek kadar, Anayasa ve yasalara aykırı olmayan, belediye meclisleri ve diğer kuruluşların ortaklaşa hazırladığı(yerel sivil örgütlerle beraber) belediye meclislerinde kabul edilen ve meclis kararıyla konan vergilerdir.

Üst düzey yöneticilerimize göre belediyeler yerel vergiyi şu şekilde koymalıdır.

-Anayasa değişikliği yapılıp, yerel vergilerin alt ve üst sınırları, Anayasa veya yasalarda çizilmeli, yerel vergi koyma takdir yetkisi belediyelere bırakılmalı, yada gereken yasal düzenlemeler yapılıp, yasama organının yerel vergi koyma yetkisi belediyelere devredilmelidir. Ancak yerel vergilerin belediye meclis kararıyla kaldırılması yetkisi, sınırlandırılmalıdır.

-Yerel vergiler,

adil, eşit ve hizmetin gereklerine uygun,
üretim ve denetim karşılığı,
belde halkının ihtiyaçları ve görüşleri doğrultusunda,
verilen hizmetlerle orantılı,
hizmetten yararlanma miktarı kadar (hizmet karşılığı),
günün ve bölgenin ekonomik ve sosyal şartları dikkate alınarak,

yerel hizmetlerin finansman eksikliğini giderecek kadar,
Anayasa ve yasalara aykırı olmayan,
belediye meclisleri ve diğer kuruluşların ortaklaşa (yerel sivil örgütlerle beraber) önceden belirlenmiş objektif kriterlere göre(politik ve kişisel etkiler dışında) hazırladığı,
proje şeklinde halka götürülüp, referandum yoluyla onaylatılan,
belediye meclisinin kararı,
vesayet makamının onayı (vali veya bakanlık onayı) yada belediye meclis kararı ve referandum yoluyla konan ve yürürlüğe giren,
Vergi Hukukuna uygunluğu Danıştay'ca sağlanan,
belirli bir standarda bağlanan,
belediye meclis kararının kamuoyuna ilanından sonra tahsil edilebilen, vergilerdir.

26-Belediyelerin İşletmeci Belediyecilik Anlayışına Sahip Olmalarını Doğru Buluyor musunuz ?

TABLO 42: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN İŞLETMECİ BELEDİYECİLİK ANLAYIŞINA SAHİP OLMALARI

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Doğrudur.	18	56.3	8	42.1	49.3
Değildir.	13	40.6	8	42.1	41.3
Diğer	1	3.1	3	15.8	9.4
Toplam	32	100	19*	100	100

*-1 belediye başkanı bu soruya cevap vermemiştir.

Tabloya göre valiler, belediyelerin gelirlerini artırmak için işletmeci bir belediyecilik anlayışına sahip olmalarını %56.3 oranında uygun bulduklarını ifade etmişlerdir. Diğer görüşlerde yer alan bir cevaba göre ise "İşletmeci bir belediyecilik anlayışı olmalı, ancak gerekli denetim yapılmalıdır. Denetim şeklen olmamalıdır. Merkezi yönetim teftiş elemanları taşrada sürekli olarak oturmalı ve denetimler günlük işlemlere yönelik olmalıdır".

Belediye başkanlarının ise %42.1'i doğrudur derken, %42.1'i doğru değildir demektedir. Diğer görüşlerde yer alan cevaplara bakıldığında, bugünkü sınırlı gelir kaynakları nedeniyle ve ihtiyaçlar ölçüsünde uygun görülebileceği ifade edilirken, bunda da ölçü olarak belediyenin bir tacir gibi olmaması ve devletçi anlayıştan uzak olarak, işletmeci belediyecilik yapması istenmiştir.

Bu araştırma başında oluşturulan "Belediyelerin gelirlerini artırmak için işletmeci belediyecilik anlayışına sahip olmaları ve bu yolla kaynak elde etmeleri uygun değildir" varsayımını üst düzey yöneticilerimiz doğrulamamıştır. Dolayısıyla bu varsayım geçersiz sayılacaktır.

27- Belediye Hizmetleri Özelleştirilmeli midir ?

TABLO 43: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZİN BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Tüm Hizmetler Özelleştirilmeli	1	2.9	-	-	1.4
Özelleştirme Yapılmamalıdır.	-	-	-	-	-
Bazı Hizmetler Özelleştirilmelidir.	9	26.5	4	19.1	22.8
Hizmetlerin Gerekliliği ve Özelliğine Göre Özelleştirilmeli	24	70.6	17	80.9	75.8
Diğer	-	-	-	-	-
Toplam	34*	100	21*	100	100

*-Bazı vali ve belediye başkanı birden fazla seçeneği işaretlemiştir.

Tablodan vali (%70.6) ve belediye başkanlarının (%80.9), %75.8 oranında, özelleştirmenin hizmetin gerekliliği ve özelliğine göre yapılması şeklinde ifade etmişlerdir.

Tüm hizmetler özelleştirilmeli yada hiç özelleştirme yapılmamalı gibi uç görüşlere ilgi duyulmamıştır. Anlaşılan özelleştirme yapılmalıdır. Ancak bu özelleştirme, özelleştirme yapmış olmak için, yapılmamalıdır.

Araştırma başında geliştirilen "Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi hizmetin gerekliliği ve özelliğine göre yapılmalıdır" varsayımı üst düzey yöneticilerimiz tarafından doğrulanmıştır.

28- Belediyelere Yasalarla Verilen Görevleri Nasıl Değerlendiriyorsunuz ?

TABLO 44: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERE YASALARLA VERİLEN GÖREVLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Fazladır.	1	3.3	-	-	1.5
Yeterli Değildir,Yenileri Verilmelidir.	14	43.5	12	60	51.3
Bir Kısmı Yerel Yönetimlerce Yapılmalıdır.	-	-	3	15	7.5
Uygun ve Yapılabilecek Görevlerdir.	17	51.5	3	15	33.2
Diğer	1	3.3	2	10	6.5
Toplam	33*	100	20	100	100

*-1 vali birden fazla seçeneği işaretlemiştir.

Tablodan valilerimizin belediyelere yasalarla verilen görevlerin uygun ve yapılabilir olduğunu %51.5 oranında ifade ettikleri anlaşılmaktadır. %42.5 oranında da görevlerin yeterli olmadığı, yenilerinin verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Belediye başkanları ise kendilerine yasalarla verilen görevlerin yeterli olmadığını, yenilerinin verilmesi gerektiği görüşündedirler (%60).

Üst düzey yöneticilerimiz, diğer görüşlerde yer alan cevaplarında bunu şöyle ifade etmişlerdir. Yeni bir takım görevler vermek ve mevcut görevlerden bazılarını kaldırmak üzere (65 yıllık yasada görev olarak kalmış, ancak uygulanamayan görevlerle ilgili) yeni düzenleme yapılmalıdır. Tüm görevler, kaynaklarıyla birlikte verilmelidir.

Bu araştırma başında oluşturulan "Belediyelere yasalarla verilen görevler yeterli değildir" varsayımının tutarlı ve doğru olduğu anket sonuçlarından görülmektedir.

29- Belediye Başkanları Hangi Taleplere Karşı Duyarlı ve Uyumlu Olmalıdır ?

TABLO 45: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYE BAŞKANLARI HANGİ TALEPLERE KARŞI DUYARLI OLMALIDIR

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Siyasi İktidardan Gelen Taleplere.	8	16.7	6	18.2	17.4
Seçilmelerini Sağlamış Olan Siyasal Parti Taleplerine.	7	14.6	7	21.2	17.9
Hemşehrilerinden Gelen Taleplere.	30	62.5	15	45.5	54
Diğer	3	6.2	5	15.1	10.7
Toplam	48*	100	33*	100	100

*-Bazı vali ve belediye başkanları birden fazla seçenek işaretlemiştir.

Tablodan vali (%62.5) ve belediye başkanlarımızın (%45.5) %54 gibi bir oranla, belediye başkanlarının hemşehrilerinden gelen taleplere karşı duyarlı ve uyumlu olmaları gerektiği vurgulanmıştır. Bunu valiler diğer görüşlerde de değişik ifadelerle vurgulamışlardır. Belediye başkanları, beldenin veya yerel halkın genel hizmet gereklerine, ihtiyaçlarına, çıkarlarına, istek ve taleplerine duyarlı ve uyumlu olmalıdır, demişlerdir. Belediye başkanları ise seçilmiş başkanın siyasi parti farkı gözetmeden, ihtiyaçlara göre, bölge halkından,seçildiği partiden ve siyasi iktidardan gelen makul taleplere karşı duyarlı olmalıdır,şeklinde ifade etmişlerdir.

Valilerimiz %16.7 oranında siyasi iktidardan gelen taleplere karşı duyarlı ve uyumlu olmalıdır derken, belediye başkanları ise %21.2 oranında seçilmelerini saplayan siyasi partilerin taleplerine karşı duyarlı ve uyumlu olmalıdır, demişlerdir. Ancak toplamına baktığımızda %17.4 - %17.9 arasında önemli bir fark bulunmamaktadır.

Araştırma başında geliştirilen "Belediye başkanları hemşehrilerinden gelen taleplere karşı duyarlı ve uyumlu olmalıdır" varsayımı üst düzey yöneticilerimiz tarafından doğrulanmıştır.

30- Belediyelerin Karşılaştığı Sorunları Önem Sırasına Koyunuz ?

TABLO 46:VALİLERE GÖRE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLARIN ÖNEM SIRALAMASI

Görevler	Önem Derecesi*	1	2	3	4	5	6	7	8	Toplam Puan	Önem Sırası
	Ağırlık Katsayısı**	8	7	6	5	4	3	2	1		
Gelir Yetersizliği	Cevap Sayısı	18	6	-	1	-	-	-	-	191	2
	Puanlama	144	42	-	5	-	-	-	-		
Nitelikli Personel Yetersizliği	Cevap Sayısı	11	15	1	-	-	-	-	-	199	1
	Puanlama	88	105	6	-	-	-	-	-		
İdari Vesayet	Cevap Sayısı	-	-	-	1	5	2	4	-	39	7
	Puanlama	-	-	-	5	20	6	8	-		
Yetki Darlığı	Cevap Sayısı	-	1	5	2	3	1	2	-	66	4
	Puanlama	-	7	30	10	12	3	4	-		
Görev Fazlalığı	Cevap Sayısı	-	-	6	2	-	4	2	-	62	6
	Puanlama	-	-	36	10	-	12	4	-		
Halk Desteğinden Yoksun Olma	Cevap Sayısı	-	1	4	5	-	5	-	-	71	3
	Puanlama	-	7	24	25	-	15	-	-		
Mevzuat	Cevap Sayısı	-	-	3	5	4	-	2	-	63	5
	Puanlama	-	-	18	25	16	-	4	-		
Diğer	Cevap Sayısı	2	-	-	-	-	-	-	1	17	8
	Puanlama	16	-	-	-	-	-	-	1		

*Önem Derecesi: 1 en önemli, 8 en önemsiz olarak sıralanmıştır.

**Ağırlık Katsayısı: Büyükten küçüğe doğru 8-1 arasında belirlenen katsayılardır.

Tablodan valilere göre belediyelerin karşılaştığı sorunların başında nitelikli personel sorunu gelmektedir.

TABLO 47 : BELEDİYE BAŞKANLARINA GÖRE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLARIN ÖNEM SIRALAMASI

Görevler	Önem Derecesi*	1	2	3	4	5	6	7	8	Toplam Puan	Önem Sırası
	Ağırlık Katsayısı**	8	7	6	5	4	3	2	1		
Gelir Yetersizliği	Cevap Sayısı	11	3	3	1	-	-	-	-	132	1
	Puanlama	88	21	18	5	-	-	-	-		
Nitelikli Personel Yetersizliği	Cevap Sayısı	3	5	-	2	3	-	-	-	81	3
	Puanlama	24	35	-	10	12	-	-	-		
İdari Vesayet	Cevap Sayısı	1	-	1	5	2	3	-	-	56	5
	Puanlama	8	-	6	25	8	9	-	-		
Yetki Darlığı	Cevap Sayısı	3	2	6	2	-	-	-	-	84	2
	Puanlama	24	14	36	10	-	-	-	-		
Görev Fazlalığı	Cevap Sayısı	-	2	-	-	1	4	1	-	32	6
	Puanlama	-	14	-	-	4	12	2	-		
Halk Desteğinden Yoksun Olma	Cevap Sayısı	-	-	-	1	-	-	5	-	15	7
	Puanlama	-	-	-	5	-	-	10	-		
Mevzuat	Cevap Sayısı	1	2	3	1	4	1	-	-	64	4
	Puanlama	-	-	18	25	16	-	4	-		
Diğer	Cevap Sayısı	-	-	-	-	-	-	-	-	0	8
	Puanlama	-	-	-	-	-	-	-	-		

*Önem Derecesi: 1 en önemli, 8 en önemsiz olarak sıralanmıştır.
**Ağırlık Katsayısı: Büyükten küçüğe doğru 8-1 arasında belirlenen katsayılardır.

TABLO 48: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLARIN ÖNEM SIRALAMASI

Görüşler	Vali	B.Başkanı	Toplam	Önem Derecesi
Gelir Yetersizliği	191	132	323	1
Nitelikli Personel Yetersizliği	199	81	280	2
İdari Vesayet	39	56	95	5
Yetki Darlığı	66	84	150	3
Görev Fazlalığı	62	32	94	6
Halk Desteğinden Yoksun Olma	71	15	86	7
Mevzuat	63	64	127	4
Diğer	17	-	17	8

Tablolara bakıldığında valilere göre, belediyelerin en önemli sorununun nitelikli personel yetersizliği olduğu ortaya çıkmaktadır. Valilerimize göre ikinci derecede önemli olan sorun, gelir yetersizliğidir. Toplama baktığımızda ise belediyelerin en önemli sorununun gelir yetersizliği olduğu, bunu nitelikli personel yetersizliğinin izlediği görülür.

Üst düzey yöneticilerimizin belediyelerin karşılaştığı sorunlarda, halk desteğinden yoksun olma konusunda olaya farklı baktıkları ortaya çıkmaktadır. Valilerimize göre konu 3. derecede önemlidir. Belediye başkanları ise halk desteğinden yoksun olmadıklarını düşündüklerinden ve önemsiz gördüklerinden buna sorun olarak 7. derecede yer vermişlerdir. Belediye başkanlarına göre halk kendilerini denetlemekte ve güvenmektedir. Toplam sonuçlar belediye başkanlarını doğrular niteliktedir.

Araştırma başında geliştirilen "Belediyelerin en önemli sorunu gelir yetersizliğidir" varsayımı belediye başkanları ve toplama göre doğrulanırken, valilere göre bu varsayım doğru olmayıp, tutarsızdır.

31-Yerel Yönetimler Bakanlığının Kurulması Uygun mudur ?

TABLO 49: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE
YEREL YÖNETİMLER BAKANLIĞININ KURULMASI

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Uygundur	16	48.5	14	73.7	61.1
Değildir.	13	39.4	4	21.1	30.3
Diğer	4	12.1	1	5.2	8.6
Toplam	33*	100	19**	100	100

*- 1 vali ve belediye başkanı birden fazla seçenek işaretlemiştir.
**- 1 belediye başkanı bu soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan vali (%48.5) ve belediye başkanlarımızın (%73.7), %61.1 oranında, ülkemizde yerel yönetimlerin sorunlarının çözümlenebilmesi için Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın kurulmasının uygun olduğunu ifade etmişlerdir.

Valilerimizce diğer görüşler olarak,

- Bakanlığın kurulması zorunludur, bakanlık teknik yardım yapmalı, genel politikalar üreterek yardımcı olmalıdır,
- Sorun sadece bakanlığın kuruluşuyla giderilemez, idari sistemimiz merkeziyetçi yapıdan kurtarılırsa, yerel sorunlar, yerinde yeterli mali kaynaklara kavuşturulmuş idarelerce çözülür,
- Bir Devlet Bakanlığının görevlendirilmesi uygundur,
- Merkeziyetçiliği artırır,

Belediye başkanları ise değildir ve diğer görüşlere verdikleri cevaplarda Bakanlığın kuruluşunun yerel yönetimlerin sorunlarının çözümünde çok fazla önemli olmadığını ifade etmişlerdir.

Bu araştırmanın başında geliştirilen "Türkiye'de yerel yönetimlerin sorunlarının çözülebilmesi için Yerel Yönetimler Bakanlığının kurulmalıdır" varsayımı bu sonuçlarla doğru ve tutarlı olduğu ortaya çıkmaktadır.

32- Göç Alan Büyükşehir Belediyelerinin Kente Göçü Önlemek ve Vergi Gelirlerini Artırmak İçin Kentleşme Vergisi Adı Altında Bir Vergi Alması Uygun mudur ?

TABLO 50: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİNİN KENTLEŞME VERGİSİ ALMASI UYGUN MUDUR?

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Uygundur	14	45.2	12	63.1	54.2
Değildir.	13	41.9	3	15.8	28.8
Diğer	4	12.9	4	21.1	17.0
Toplam	31*	100	19*	100	100

* -1 vali ve belediye başkanı bu soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan vali (%45.2) ve belediye başkanlarının (%63.1) yarıdan fazlası (%54.2) göç alan büyükşehir belediyelerinin kente göçü önlemek ve vergi gelirlerini artırmak için Kentleşme Vergisi adı altında yeni bir vergi almasının uygun olacağını ifade etmişlerdir.

Valilerin diğer görüşleri şöyledir,

-KDV'den pay verilmeli, rant geliri sağlanmalı ve bugünkü vergilere işlerlik kazandırılmalıdır,

-Vergi bir hizmeti finanse etmenin karşılığı olmalı ve hizmetin karşılığı olarak herşeyin vergisi alınmalı ifadesiyle, kentleşmenin veya kentte yaşamanın bir karşılığı olarak böyle bir verginin alınabileceğini ifade etmişlerdir.

-Böyle bir verginin değerlendirilebileceğini,

-Aşırı ve astronomik olmamak kaydıyla uygulanabileceğini, ifade etmişlerdir.

Belediye başkanlarının diğer görüşleri şöyledir,

-İnsan haklarıyla çelişir,

-Göçü önleyici önlemlerden sonra uygulanabilir,

-Ancak, göç zorunluluğa dayanır. Dolayısıyla devlet göç edenlere yardımcı olmalı onların (Kentleşme Vergisi) yükünü karşılamalıdır.

-Uygulama zorluğundan dolayı hayata geçirilemez. Fakat büyükşehir belediyelerine ve kente göçü önlemek için bazı düzenlemelerin yapılmasıda zorunludur.

Araştırmanın başında oluşturulan "Göç alan büyükşehirlerin belediyeleri, kente göçü önlemek ve vergi gelirlerini artırmak için Kentleşme Vergisi almalıdır" varsayımı doğrulanmaktadır.

33-Köylere Görevleriyle Orantılı Gelir Kaynağı Sağlandığını Kabul Ediyor musunuz?

TABLO 51: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE KÖYLERE GÖREVLERİYLE ORANTILI GELİR KAYNAĞI SAĞLANMASI

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Ediyorum.	1	3.2	1	5.3	4.2
Etmiyorum.	30	96.8	17	89.4	93.1
Diğer	-	-	1	5.3	2.7
Toplam	31*	100	19*	100	100

* -1 vali ve belediye başkanı bu soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan vali (96.8) ve belediye başkanlarımızın (%89.4), %93.1 oranında köylere görevleriyle orantılı gelir kaynağı verildiğini kabul etmedikleri, görülmektedir. Bu, köy yönetimlerinin genelde yeniden yapılandırılması, özelde görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

34- Köylerin Mali Yapısının Güçlendirilmesi İçin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Sizce Uygun mudur ?

TABLO 52: ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİMİZE GÖRE KÖYLERİN MALİ YAPISININ GÜÇLENDİRİLMESİ İÇİN GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ

Görüşler	Vali	Oran (%)	B.Başkanı	Oran (%)	Toplam Oran (%)
Uygundur.	17	54.8	13	68.4	61.7
Değildir.	11	35.5	3	15.8	25.6
Diğer	3	9.7	3	15.8	12.7
Toplam	31*	100	19*	100	100

*- 1 vali ve belediye başkanı bu soruyu cevaplamamıştır.

Tablodan vali (%54.8) ve belediye başkanları (%68.4), %61.7 oranında köylerin mali yapısının güçlendirilmesi için pay verilmesinin uygun olacağını bildirmişlerdir.

Valilerin diğer görüşler olarak cevapları şöyledir,

-Köy Yasasında değişiklik yapılarak, köylerin öz gelirleri güncelleştirilerek, gelirleri artırılabilir. Özelliklede gelişmiş yörelerdeki köylerin kendi öz gelirli yeterli olabilir.

-Köylerin geliri yerel olmalıdır.(Bütçeden pay alırsa merkezi bağımlı hale gelebilir.)

-İlçe özel idareleri kurularak, köylere bu yönetim biriminin bütçesinden pay verilmeli, sevk ve yönetimi, Kaymakam faktörünün yapıcı gücüyle desteklenmelidir.

Belediye başkanlarının diğer görüşlere verdiği cevaplar şöyledir.

-Kendi öz kaynakları harekete geçirilmelidir,

-Genel bütçeden pay verilmeli, ancak denetimi de sağlanmalıdır,

-İlçe meclisleri kurulup, bu kanalla yardım yapılmalıdır.

Bu araştırmanın başında geliştirilen "Köylere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanamadığından, köylerin mali yapısının güçlendirilmesi için genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmelidir" varsayımı doğrulanmaktadır.

35- Anket Sonuna Eklenen Diğer Bilgiler,

Valiler,

-Mahalle muhtarlıklarının görevleri, belediyelere devredilmelidir,

-Gerçek anlamda halk katılımının sağlandığı bir yerel yönetim sisteminin kurulabilmesi için, tüm yasaların yeni ve özerk bir yerel yerel yönetim sistemine imkan verecek şekilde hazırlanması gereklidir,

-Yerel Yönetimler Bakanlığı kesinlikle kurulmalı, diğer bakanlıkların yerel yönetimlere hizmet götüren birimleri bu Bakanlığa bağlanmalı, bu Bakanlık eliyle tüm hizmetler planlanmalı, koordine edilmeli, denetlenmeli ve yürütülmelidir,

-Yerel yönetimlerin bütçelerine çeşitli kurum ve kuruluşlara yardım amacıyla koydukları ödenekler kaldırılmalı, bu kurum ve kuruluşlara genel bütçeden pay ayrılmalıdır,

-Yerel yönetimlerin denetimlerinin daha etkili bir şekilde yapılabilmesi açısından, il düzeyinde ***yerel yönetimler müfettişliği*** oluşturulmalıdır,

-Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri arttırılmalıdır, güçlendirilmelidir,

-Yerel yönetimlerin sorunu kaynakların etkin kullanılmamasıdır,

-Yerel yönetimlerin öz gelirleri artırılarak, özerklik sağlanmalıdır.

-İdari vesayetin adı var, uygulaması yoktur, buna rağmen amacı aşan şekilde eleştirilmektedir,

-İşlemler üzerinde yerindelik denetimi halkın katılımıyla yapılmalıdır,

-Yerel yönetimlerle ilgili reformları düzenleyen yasalar çıkarılmalıdır,

-Yerel yönetimler demokrasinin okulu gibidirler, katılımcı ve akılcı bir yönetim oldukları gibi çabuk ve ekonomik davranmaları mümkündür, bu nedenle geliştirilmeleri şarttır,

-Yerel yönetimlere kaynak kullanımında devlet malı anlayışından kurtarıp, milletin malı anlayışını yerleştirmek gerekir,

-Nitelikli personel yetersizliği nedeniyle halkla ilişkilerde ve hizmette istediğini elde edemeyen yerel yönetimleri ilgilendiren gerekli siyasi ve idari düzenlemeler yapılarak yerel yönetimlere uzman kadroların atanması sağlanmalıdır. Bunun için ***Yerel Yönetimler Enstitüsünün*** kurulması düşünülebilir.

Belediye başkanları,

-Küçük ve yoğun köylerin birleştirilerek belediye yapılması araştırılmalıdır,

-Belediye mücavir alanındaki köyler o belediyenin mahallesi yapılmalıdır,

-Küçük belediyelere merkezi yönetim proje ve kontrollük hizmetleri vermelidir,

-Siyasi iktidarlar samimi olurlarsa, belediyelerin sorunlarını çözebilirler,

-Yerel yönetimlerle ilgili tüm düzenlemeler yeniden ele alınmalıdır,

-İhtiyacımız olan yeni yerinden yönetim anlayışı için kamuoyu oluşturulmalıdır,

-Yerel yönetim birimleri gerektiği durumda hizmetleri vakıflar, yerel kuruluşlar ve benzeri teşekküller aracılığıyla gerçekleştirilmelidir,

-Belediye başkanlığına seçildikten sonra partisinden istifa etme zorunluluğu getirilmelidir,

-Belediye meclis üyeliğine seçilmede aranan şartlar artırılmalıdır,

-Nitelikli personel alımı kolaylaştırılmalıdır,

-Personelin partizanca gerekçelerle görevden alınmasını engelleyecek önlemler alınmalıdır,

-Halk, denetime katılmalıdır,

-Belediye başkanını seçebilen halk, valisini de seçebilmelidir.

VI- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ VE İDARİ POLİTİKALARIYLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜME YÖNELİK YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ

Türkiye'de hiç bir sorunun, ülkemizin genel politikasından, genel yapısından soyutlanarak ele alınması mümkün değildir. Ülkemizin genel durumu ne ise, yerel yönetimleri de ona benzeyecektir, ayrı olmayacaktır. Bu nedenle, konunun ele alınma biçimi olarak, Türkiye'nin idari sisteminin bir parçası olarak yerel yönetimleri değerlendirmek gerekir. Ancak, sorunların çözümü içinde, yerel yönetimlerin mali ve idari sorunları olarak, mutlaka bir baza oturtulması zorunluluğu vardır.

A- Mali Politikalarla İlgili Sorunlar

Günümüzde yerel yönetimlerin, birbirinden ayrılmayan mali ve idari sorunları mevcuttur. Burada mali sorunlar genel ve tüm yerel yönetim birimleri için teker teker incelenecektir.

1- Genel Sorunlar

Türkiye'de yerel yönetimlerin, son uygulanan VI.VYKP döneminde de mali sorunları azalacağı yerde daha büyümüştür. Bunda, siyasi iktidarın izlediği mali politikaların çok fazla etkisi olmuştur.

Ülkemizin yerel yönetimlerinin mali kaynakları yetersiz ve öz kaynak oluşturma yetkileri sınırlı kalmış, merkezi yönetimin yardımları konusunda geniş kapsamlı bir mali denge sistemi oluşturulamamıştır[871] .

Türkiye'de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında Anayasa'nın önemle vurguladığı, yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren, görevleriyle orantılı gelir bölüşümünü sağlayan bir yapılanma gerçekleştirilememiştir.

Bütçe ve muhasebe sistemlerinin, hizmeti ölçmeye, alternatif maliyetleri belirlemeye ve bu suretle hizmetin yerindelik analizlerini yapabilmelerine imkan sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesiyle ilgili çalışmalar yapılmamıştır[872].

Özellikle küçük belediyelerin seçilmiş organları, siyasi endişelerle gelir toplama konusunda (Emlak Vergisinde olduğu gibi) gönülsüz davranabilmektedir[873].

Mali kaynakların merkezi özellikli olması, yerel yönetimleri %70-80 gibi büyük bir oranda(il özel yönetim gelirlerinin %75'i devletten veya bakanlıklar bütçesinden gelmektedir.) gelir yönünden merkeze bağlı(Merkezin topladığı vergilerden paylar ve türlü yardımlar dolayısıyla)[874] hale getirmiştir.

Yerel yönetimlerin diğer bir sorunu, hizmet taleplerine paralel artmayan, kaynak sıkıntısıdır. Diğer yandan, yerel yönetimlerde uygulanmaya çalışılan özelleştirme işlevleri yaygınlaştıramadı.

Yerel yönetimlere ait bir çok gelirin kaynağı olan vergilerin mükellefi, konusu ve matrahının karışıklık arz etmesi, verginin tahakkukunda ve tahsilinde ciddi sıkıntılara yol açmaktadır[875].

Yerel yönetimlerin Emlak Vergisi ve sınırlı kimi tali vergiler dışında, asıl gelir getirecek alanlarda yerel olarak vergi koyma ve kendi bölgelerinde merkezce toplanan vergilere oran ekleme yetkileri yoktur[876]. Ayrıca Emlak Vergisi matrahının gayrimenkulun gerçek rayiç bedelini yatsıtmaması ve bu matrahın beyanname dönemi boyunca sabit kalması, vergi kaybına neden olmaktadır[877].

Yerel yönetimlerin uyguladığı cezalar caydırıcı olmadığından, ceza gelirleri de yetersiz kalmaktadır.

Belediyelerin merkezi yönetimin bazı kurumlarına pay vermek zorunda olması, belediyeleri gelirlerin toplanmasında isteksiz davranmaya itmektedir[878]. Belediye mallarının ucuza kiralanması, belediyelerin önemli ölçüde gelir kaybına neden olmaktadır.

Belediyelerin bugün en büyük sorunu, kısa vadeli borçlardır. %200-300 faizle alınmış kısa vadeli borçlar, belediyeleri neredeyse iflasın eşiğine getirmiştir[879]

Büyükşehir belediyelerine %5 ek pay verilmesi, diğer belediyeleri, büyükşehir belediyesi olma yolunda suni yollara başvurmaya itmektedir[880].

Yerel yönetimler gelir yetersizliği nedeniyle;

-Yerel toplulukların ihtiyaçları olan hizmetleri yeterince üretememektir,

-Mali bakımdan merkeze bağımlılığı, güçlü ve özerk yerel yönetim kuruluşları olarak gelişmesini önlemektedir,

-Yetersiz ve merkeze bağlı gelir sistemi, yerel yönetimlerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını imkansız hale getirmektedir[881].

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimce büyük oranlarda finansmanı, yerel toplulukların yerel yönetimlere karşı duyarlılığını, sorumluluk duygularını, katılımını ve hemşehri bilincinin gelişmesini engellemekte ve hemşehrilerin yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik

---

[871] -KAYA, Kamu Yönetimi Araştırması, age, s.4
[872] -DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.33
[873] -DPT, age, s.34
[874] -TUSİAD, age, s.29
[875] -DPT, age, s.34
[876] -TUSİAD, age, s.30
[877] -DPT, age, s.34
[878] -DPT, age, s.34
[879] -DPT, age, s.120
[880] -DPT, age, s.34
[881] -TUSIAD, age, s.30

denetiminin istenen etkinliğe ulaşamamasına neden olmaktadır[882]. Bir başka deyişle, belediyelerin topladığı vergi ve vergi dışı gelirlerin önemli bir bölümünün belde sakinlerine doğrudan yansımaması, belediye hizmetlerine karşı duyarlılığı zayıflatmakta, belediye kararlarına karşı oto kontrol mekanizmalarını engellemektedir.

Yerel yönetimlerin mali sorunlarının varlığında siyasi iktidarın izlediği politikalarda etkili olmaktadır. Örneğin, merkezi yönetimle yerel yönetimlerde farklı siyasi partiler varsa, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde izlediği mali politikalar farklı olmaktadır. Ayrıca siyasi iktidarlar, izlediği idari politikalarla yerel yönetimlerin mali politikalarını etkilemektedir. Bunu anketimizin ikinci sorusunun cevapları doğrulamaktadır. Yine aynı şekilde, siyasi parti farklılıklarının mali yardım konusunda etkili veya etken olduğu ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan anketin üçüncü sorusunun cevapları da(merkezi yönetimin takdiri ve partizan esaslara göre yardım yapması) bu varsayımı güçlendirmektedir.

Eğer bir siyasi iktidar, yerel yönetimlere yaptığı yardımları ihtiyaç veya hizmet kriterine bağlamayıp, partizan esaslar ve takdir yetkisine bırakıyorsa, bu yerel yönetimlerin mali politikalarının siyasi iktidarca olumsuz etkilendiğinin göstergesidir.

Diğer yandan ankette beşinci soru olarak sorulan, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğini (yerel yönetimlerin mali sorunlarını) nelere bağlıyorsunuz sorusuna verilen ve tezin ilgili bölümünde yer alan cevaplarda dikkat çekicidir.

2- Özel Sorunlar

Burada yerel yönetim birimlerimizin mali sorunları teker teker incelenecektir.

a- İl Özel İdareleri

İl özel yönetimlerinin gelir kaynakları, bu birime yasalarla verilen görevlerden hiç birisini tam olarak karşılamaya yeterli değildir. Gelirleri ancak personel harcamalarıyla, ilin protokol ve ağırlama harcamalarını karşılamaktadır. Bu kadar basit hizmet düzeninin karşılanması için il özel yönetimlerinin seçimle gelen organları günlerce çalışıp bütçe hazırlamaktadır[883].

İl özel yönetimleri mali kaynak sorunu noktasında, modern ve özerk bir yerel yönetim kuruluşu niteliğini kazanamamıştır.

İl özel yönetimleri gelir açısından çok zayıftır ve büyük ölçüde devlete bağlı bulunmaktadır. Devletten gelen ve toplam gelirinin %75'ini oluşturan gelirler üzerinde il özel yönetimlerinin hiç bir tasarruf yetkisi yoktur[884]. İl özel yönetimleri, gelirlerini ve harcamalarını planlarken, gelir ve harcamalarının ancak 1/3'i gibi bir bölümünü programlayabilmekte, gelir ve harcamalar bakanlıklardan gelen sürpriz ödenek ve talimatlara göre geçekleşmektedir[885]. Mali gücün belirli ölçüde her yıl bütçeden ayrılacak miktarı belirsiz yardımlarla oluşturulması nedeniyle, il genel meclisleri yıllık program ve uzun vadeli planlama yapmakta zorluk çekmektedir[886]. İl özel yönetiminin öz gelirlerinin azlığı, bu kurumları merkezi yönetimden ve bakanlıklardan gelen, gelirlerle yönetme yoluna sevk etmiştir. Merkezi yönetim il özel yönetimsinin gelirlerinin büyük bir bölümünü elinde tuttuğu için, il özel yönetimlerinin hizmet politikalarına da kolayca müdahale edebilmektedir.

İl özel yönetimleri bir yerel yönetim birimi değil, bir finansman kurumu veya devletin üstlendiği hizmetleri onun kararlaştırdığı yerde, parayla ve personeliyle yapmaya çalışan bir emanet komisyonu durumundadır[887].

İl özel yönetimleri sadece ilköğretim hizmetleriyle ilgili harcama yapabilecek gelire sahiptir. Gelirleri, diğer hizmetlere yeterli harcama yapmaya yetmemektedir.

İl özel yönetimleri yatırım, hizmet ve görevlerini yerine getirebilmek için Anayasal zorunluluk olan görevleriyle orantılı ve tutarlı gelir kaynaklarına sahip olamama sorununu yaşamaktadır. Öz gelirleri, vergilerden alınan paylar, devlet yardımları ve fon gelirleri gibi geniş bir alandan gelir sağlayan

---

[882]-TUSIAD, age, s.30
[883]-ESİAD, age, s.28
[884]-KAYA, age, s.24
[885]-KAYA, age, s.25
[886]-DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s.91
[887]-KAYA, age, .s.25

il özel yönetimlerinin, türlü şekilde kısıtlama ve gelir kayıpları[888] bulunmaktadır. İl özel yönetimlerinin gelir kaybı yanında, yasalarla bazı kurum ve kuruluşlara gelirlerinden pay verme zorunluluğu devam etmektedir[889]. Bu, il özel yönetimlerinin kendi öz gelirlerinden her yıl ortalama %39 oranında diğer kamu kuruluşlarına ve fonlara pay ayırmasını gerektirmiştir[890].

Diğer yandan il özel yönetimlerinin merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerden yasal olarak almaları gereken payları alamamaları[891] bu yönetimleri mali yönden sorunlarla karşılaştırmıştır. 1981 sonrası yapılan düzenlemeyle kısmen de olsa pay dağıtımı teminat altına alınmıştır.

Diğer yandan belediyelere bırakılan Emlak Vergisinden il özel yönetimlerine verilmesi gereken payların hiç ödenmediği, belediyelerin çoğunun ise eksik ödedikleri veya zamanında ödemedikleri görülür[892].

b- Belediyeler

Küçük belediyelerin sorunlarının başında, mali yetersizlik görülmektedir[893]. Türkiye'deki belediyelerin %50'den fazlasının nüfusu 5000'in altındadır ve bu küçük belediyelerin en önemli sorununun gelir yetersizliği durumu olup, bu belediyelerin ortalama gelirleri, belediye gelirleri ortalamasının 1/5'i dolayındadır[894].

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyelere ayrılan pay, belediye gelirlerinin %52'sini oluşturmaktadır. Bu, belediyeleri merkeze bağımlı hale getirmiştir. Belediye öz gelirlerinin toplam belediye gelirlerine oranı da %20'yi geçmemektedir. Bugün, belediyeler öz gelir yetersizliği içindedir. Ayrıca belediyelerin toplam harcamaları içinde, cari harcamalar payının %65'lere çıkması, belediyelerde aşırı personel harcaması ve istihdam sorununun varlığını ortaya koymaktadır.

Ülkemizde belediye gelirleri içinde %5-10 arasında yer alan Emlak Vergisi geliri, İngiltere'de %24, Almanya'da ise %15 dolaylarındadır. Bu, ülkemizde uygulanan Emlak Vergisinin verimli bir gelir kaynağı olmadığını göstermektedir. Bunun da nedeni verginin matrahı, oranları ve istisnaları konusunda belediyelerin yetkisizliğidir[895].

Belediye bütçelerinin idari vesayet makamınca onaylanması zorunluluğu, anket sonuçlarına göre belediyelerin önündeki mali sorunlarından biridir. Anketten çıkan bir diğer sonuca göre, belediyelerin kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip olmayışı önlerinde bir mali sorun olarak durmaktadır.Yerel vergi koyamamaları, belediye hizmetlerinde özelleştirilmenin yaygınlaştırılamaması, hala işletmeci bir belediyecilik anlayışına sahip olunması ve gelir yetersizliği anket sonucunda çıkan diğer mali sorunlardır.

c- Büyükşehir Belediyeleri

Kentsel sorunların başında, mali kaynak sorunu gelmektedir. Bu, maliyeti yüksek ve ileri teknoloji gerektiren kentsel yatırımların yapılamaması sorununu, gündeme getirmiştir.

Büyükşehir belediyeleri maliyesine yönelik, etkin bir plan, program ve bütçe yaklaşımının, gerçekçi ve adil bir gelir sisteminin oluşturulamayışı[896] bir takım mali sorunlara yol açmaktadır.

Merkezi yönetim, serbest piyasa ekonomisine uygun olarak, devleti küçültmeye yönelik özelleştirme politikaları izlerken, belediyeler özellikle de büyükşehir belediyeleri, şirket adı altında devletin büyümesine yönelik işlevlerde bulunmaktadır. Bunun sonucunda, BİT'ler dediğimiz şirketler ortaya çıkmakta, tıpkı merkezi yönetimin KİT'leri gibi yerel ekonominin kamburu veya sırtında taşıdığı yük olmaktadır.

Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden verilecek payların, Bakanlar Kurulunca belirlenmesi, siyasi iktidarların oranları değiştirerek, farklı siyasi partilere bağlı büyükşehir belediyelerini etkin veya verimsiz kılmaya yol açabilir.

---

[888]-Bkz. DPT, age, s.84
[889]-DPT, age, s.86-87
[890]-DPT, age, s.87
[891]-Teoman YAYIN, Merkezi Hükümet İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, Ankara, 1971, s.11-15
[892]-Bünyamin GÜNAL, İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1988, s.179
[893]-KAYA, age, s.35
[894]-TUSİAD, age, s.41
[895]-MUSİAD, age, s.33-34
[896]-IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Ankara, 1993, s.159

Büyükşehirlerin göç alması, büyükşehir belediyelerini yeni yatırımlara zorlamaktadır. Böylece varolan mali sorunlar, biraz daha büyümektedir. Diğer yandan kentsel rantların vergilendirilememesi, büyükşehir belediyelerinin elinden önemli bir kaynağı da almaktadır.

d- Köyler

Köyde mutlaka yapılması gereken görevlerin, köyün mali durumu göz önüne alındığında yapılamayacağı açıktır.

Ayrıca 35.000 köye, yerel hizmetleri istenilen düzeyde götürmek ve mali kaynak aktarılacağını düşünmekte gerçekçi değildir[897].

Köy bütçelerinin yetersizliği, köy muhtarlarının 1987'den beri maaşlarını merkezi yönetimden almasını gerektirmiştir.

Bu çalışmada uygulanan ankette sorulan, köylere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanıp, sağlanmadığı sorusuna verilen cevaplar, köyün mali sorununu ortaya koymaktadır.

B- İdari Politikalarla İlgili Sorunlar

Günümüzde yerel yönetimlerimiz idari politikalarıyla ilgili bir çok sorun yaşamaktadır. Bunlar bu çalışmada genel idari sorunlar ve özel idari sorunlar adı altında incelenecektir.

1-Genel Sorunlar

AB üyesi olmayı amaçlayan ülkemiz için, demokrasinin aşağıdan yukarıya doğru yönelen bir süreç içinde kökleşmesi ve pekişerek, aksaksız işlemesi açılarından, yerel yönetim kurumlarının nerede ise olmazsa olmaz ölçüsünde önemi vardır[898]. Oysa, Türk yerel yönetimleri batıdakinden farklı olarak bizim toplumsal yapımızda, kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Yerel yönetimlerin, yönetim sistemimize girişi, biraz zorlamayla, yukarıdan aşağıya doğru ve ithal yolla olmuştur. Bu sorun, Türk yerel yönetimlerinin temel sorunlarından birisidir.

Türk yerel yönetimlerinin sorunlarından bir diğeride, yerel yönetim sisteminin Cumhuriyet'ten bu yana toplumun ekonomik, sosyal, siyasi ve hukuki yapısında meydana gelen hızlı ve sürekli değişikliklere uyum sağlayacak bir biçimde düzenlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle yerel yönetim sistemimiz, toplumun yapısına ayak uyduracak düzenlemeleri yapamamıştır. Hatta, Cumhuriyet'ten günümüze kadar geçen süre içinde, yapısı ve belediyeler dışında mevzuatı en az değişen kuruluşların yerel yönetimler oldukları kolaylıkla ifade edilebilir[899].

Yerel yönetimler içinde nüfus artışına paralel, belediyeler ön plana çıkarken, göç veren köyler etkisizleşmiş, il özel yönetimleri merkezi yönetimin uzantısı haline gelmiştir. Bu birimler birbiriyle ilişkiye girememekte, yerel ihtiyaç ve sorunların planlamasına katılamamaktır. Bunun sonucu olarak il özel yönetimleri ve köyler bir bakıma adı var kendisi yok kuruluşlar durumuna gelmiştir. Nicel olarak artan yerel yönetim birimleri, nitelik yönünden küçülmektedir. Bunun nedeni olarak, büyükşehir belediyeleri dahil, il, ilçe ve belediye sayılarının plansız ve programsız artırılması gösterilebilir.

Yerel yönetim sistemimizin başka bir sorunu da görevler, yetkiler ve idari vesayetle ilgilidir.

Yerel yönetimlerimiz, yerel yönetimlerin evrensel özelliklerinin en önemlisini teşkil eden özerk, güçlü ve demokratik bir kurum olma niteliğinden yoksundur ve tüm yerel hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip temel kuruluşlar değildir.

Yerel yönetimlerimizin diğer bir sorunu da yerel yönetimlerin denetlenmesiyle ilgilidir. Ne tür bir denetleme olmalıdır? Hiyerarşik, idari ve mali vesayet yoluyla yumuşatılmış bir denetim mi?[900] Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin bütçelerinde, kimi meclis kararlarında, personel işlemlerinde ve diğer kararları üzerinde yerindelik denetimi yapabilmektedir. Bunu da onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme, biçiminde uygulamaktadır. Yerindelik denetimi yapmaya imkan veren, bir başka deyişle, bir hizmetin yerel yönetimlerce yapılıp yapılmamasına, yapılacaksa nasıl yapılacağına karışma ve son sözü söyleme yetkisini merkezi yönetime veren 1982 Anayasasının ilgili maddesinin yerel yönetim özerkliğiyle ters düştüğü açıktır[901]. Kesin

---

[897]-KAYA, age, s.32
[898]-DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, age, s.41
[899]-NADAROĞLU, age, s.256
[900]-NADAROĞLU, age, s.26
[901]-TUSİAD, age, s.32

yürütülebilir karar alma yetkisi yerel yönetimlerin gücünü belirleyen önemli bir ölçüttür. Oysa ülkemizde yerel yönetimlerin merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan uygulanabilir özellikte kararlar alma imkanları yetersizdir. Yerel yönetimin kuruluşlarının yer yer merkezi yönetimin koyu vesayeti altında olması, bu kuruluş organlarının yürütülür özellikte kararlar almalarını, bir başka deyişle kentlinin kentini, köylünün köyünü yönetmesini dolayısıyla da yönetsel özerkliğini önlemektedir. Yerel yönetimlerle ilgili sorunların çözümünde de merkeziyetçi yönetim geleneğinin sürdürülmesi sonucu yerel toplulukların kendi kendilerini, köylerini, il ve ilçelerini kendi oluşturdukları yerel yönetimler aracılığıyla özgürce yönetmelerine imkan sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır.

İdari vesayet yetkisinin yerel düzeyde vali ve kaymakamlar tarafından kullanılması, işbirliği yapmak zorunda olan atanmış ve seçilmiş yöneticileri karşı karşıya getirmekte, ayrıca atanmışlara, seçilmişler üzerinde demokrasi değerlerine ters düşen bir üstünlük sağlanmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan ve otomatik tasdik mekanizması haline gelen idari vesayet kaldırılamamıştır.

Türk yerel yönetimlerinin yönetsel özerkliğe sahip olmamasının temel nedeni, Osmanlı İmparatorluğundan miras kalan ve Cumhuriyet döneminde de devam eden, 1982 Anayasasıyla kurallara ve ilkelere bağlanan, merkeziyetçi/ bürokratik yönetim geleneğidir[902]. Osmanlı dönemindeki merkeziyetçi yönetim anlayışı, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Merkeziyetçi-bürokratik anlayış demokratik güçlü yerel yönetimin oluşturulmasını engellemiştir.

Ayrıca yerel yönetimlerin aralarında birlik kurmalarının Bakanlar Kurulunun iznine bağlı olması, 1982 Anayasasıyla İçişleri Bakanı'na verilen yerel yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden alma yetkisinin, yerel yönetim özerkliği kavramıyla bağdaşmadığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin sorunlarının tümünde, belirli oranlarda merkeziyetçi anlayış ve sistemin etkisi vardır. Çünkü merkeziyetçilik yerel yönetimlerin gelişmesine imkan vermez.

Türkiye'de yerel yönetimler kamu yönetimi içinde merkezi yönetimle birlikte, ortak, eşit ağırlıklı iş bölümüne dayanan bir yönetim şekli olarak görülmemektedir. Burada yerel yönetimlerin yerine geçen merkezi yönetim,(idari vesayet yoluyla) bağımlı yerel yönetim modelini ortaya çıkarmıştır. Bu da kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin kaybolmasına, her şeyin Ankara'dan çözümlenebileceği gibi bir katı merkeziyetçi yapıya yol açmıştır.

Merkezi yönetim yetkileri kendisinde toplanmış, yerel yönetimlere, yerel demokrasiye güvenmediği için onları yetkisiz ve etkisiz bırakmıştır. Bu halkta, yerel yönetimlerin sorunları çözemediği fikrini uyandırmakta ve sorunların çözümü için merkezi yönetim kapısında çare aranmaktadır.

Merkeziyetçi bir anlayışla her hizmetin nerede, nasıl, ve ne ölçüde yapılacağı, Ankara'da karalaştırılıp, planlanmaktadır, aynı şekilde her türlü değişiklikte yine Ankara'nın onayına tabidir[903]. Personelin tayini, dağılımı, atanması, yer değiştirmesi, terfi, disiplin, izin ve benzeri her türlü özlük işlevinin büyük bir kısmı da Ankara'nın yetkisi içindedir.Yerel hizmetlerin merkezden planlanması; halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenememesi, halkın istekleri doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması, yeterli halk katılımının sağlanamaması, karar vermede ve uygulamada, kırtasiyecilik, gecikme, duyarsızlık, gibi idari etkinliği ve verimliliği olumsuz etkileyen sorunların yanında, merkezi bürokrasinin büyümesine, hizmetlerin pahalıya mal olmasına, eşgüdümün güçleşmesine, hizmetlerin yerine getirilmesinde esnekliğin sağlanamamasına, merkez örgütlerin yerel hizmetlerle uğraştığından asıl görevlerini yapamama, gibi sorunlara neden olmaktadır.

Yerel yönetim kurumlarımız yeterince demokratik değildir. Çünkü, yerel topluluklarının kendi kendilerini yönetme yetkileri, hemşehri katılımı, denetimi ve temsili, yönetsel saydamlık gibi haklar verilmemiştir.

Yerel yönetim meclislerinin yetkileri artırılamazken, yerel yönetim meclislerinde, başta kamu çalışanları olmak üzere, tüm toplum kesiminin temsiline imkan verecek düzenlemeler yapılamamıştır.

Hemşehri bilinçlenmesiyle yakından ilgili olan, yerel yönetimlerimizde halkın katılım imkanları çok sınırlı ve yetersizliği önemli bir sorun durumundadır.

Ülkemizde halk katılımı sadece siyasi partiler ve politikacılar aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca sistemimizde halkın yerel yönetim kararlarını seçimler arasındaki dönemlerde etkileme süreci olarak tanımlanan, halk katılımı çok sınırlıdır. Hemşehrilerin yerel yönetimlerin kararları ve uygulamalarına karşı kendiliğinden oluşan tepkileri ve bireysel başvurmalar

---

[902]-TUSİAD, age, s.31
[903]-TUSİAD, age, s.37

biçimindeki katılım türleri de yerel yönetimlerimizde yaygın uygulama alanı bulmuş değildir. Yerel yönetim meclislerinin belirli toplantılarında hemşehrilere soru sorma hakkının tanınması, meclis komisyonlarında hemşehrilerin bilgi ve deneyimlerinden yararlanması, belirli hizmet kararları için kamuoyuna başvurulması, ülkemizde yararlanılmayan katılma yöntemleridir[904].

Yerel yönetimlerimizin önemli sorunlarından birisi de, yerel topluluklarda hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmemiş olmasıdır. Bu da hemşehrilerin yerel yönetimlerin yüklerine katılmadan, hizmet istemek, hizmet yerine getirilmez ise yakınmak biçiminde sürmektedir. Hemşehriler, bir yerel yönetim biriminde yaşamanın kendilerine mali yükler ve sorumluluklar getirdiğinin bilincinde değillerdir. Bu hemşehri bilincinin yetersizliğidir. Bu, yerel yönetim kuruluşunun seçimler arasındaki dönemlerde etkili biçimde denetlemelerini ve sorgulanmalarını, yerel hizmetlerin yürütülüşüyle ilgili isteklerini ve dileklerini sivil toplum örgütleri aracılığıyla yerel yönetimlere yansıtmalarını da geniş ölçüde önlemektedir[905].

Yerel yönetimler, yerel halkın kendisi tarafından oluşturulmuş, onun yakınında hizmet veren kuruluşlardır. Bu yerel yönetimlerin işlem, karar, eylem ve uygulamalarının, yerel topluluk tarafından saydamlık ilkesi içinde bilinmesini gerekli kılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerde ne olup bittiğini öğrenmenin, halkın bilgi edinme hakkıyla yakından ilgisi vardır.

Yerel yöneticilerin tavrı, hukuk kurallarının bilgi aktarımını önlemesi, yerel yönetimlerin yeterince saydam olmamasına yol açmaktadır.

Yerel hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde, belediyeyle belde halkı arasındaki iletişimi sağlayacak düzenlemeler mevcut değildir.

Yönetsel saydamlık bakımından yerel yönetimlerimizin hemşehrinin yerel yönetimlerde olan bitenlerden düzenli biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince imkan sağlayacak özelliklere sahip olmadığı görülmektedir.

Yerel yönetimler toplumun isteklerini karşılayamamaktadır. Örneğin, toplum yerel yönetimlerin üstlendiği hizmetleri kaynak savurganlığı yapmadan, gerçekçi ve uzun perspektifli bir planlamayla etkin ve verimli bir şekilde üretmesini istemektedir. Bunların yanı sıra, toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özlemlerinin, yönetim anlayışına somut olarak yansıması da beklenmektedir.

Yerel yönetim kuruluşlarımız yeterince güçlü değildir. Yerel özellikli kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması, bu kuruluşların gücünü belirleyen göstergelerden birisidir. Oysa, Türkiye'de yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan giderek başlangıçta öngörüldüğü sınırında altına düşmüş, yerel yönetimlerin yetkisindeki bir çok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir.

Kaliteli personel sorunu, yerel yönetimlerin sorunları arasındadır. Personelin hizmet içi eğitimden geçirilememesi ya da sınırlı sayıda personelin geçirilmesi, 657 Sayılı Devlet Memurları Yasasıyla, Memurun Muhakematı Yasasının yerel yönetimlerde de uygulanması, idari vesayet aracılığıyla merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kadro ihdasını ve insan gücü planlaması yapılmasını önleyebilmektedir[906]. Bu sorun yerel yönetimlerimizde özellikle büyükşehir belediyelerinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin iş analizleri, görev tanımlamaları, insan gücü planlaması, ödüllendirme, standardizasyon, proje yönetim teknikleri, performans bütçe gibi çağdaş yönetim biliminin geliştirdiği teknikler ve bilgilerden yararlanma çok sınırlıdır. Belediyelerin bir çoğunda işlev el yordamıyla yürütülmektedir[907]. Dolayısıyla yerel yönetimlerimizde özellikle de belediyelerde kaliteli ve kaynak israf etmeden, ucuz ve verimli hizmet üretimi açısından önemli sorunlar vardır. Bunları şöyle sıralayabiliriz,

- Kaynak ve nitelikli personel yetersizliği,
- Görev, yetki ve sorumlulukta dengesizlik,
- Karar verme esnekliğinin olmayışı,
- Bürokrasi-kırtasiyecilik,
- Koordinasyon ve denetim eksikliği,
- Hizmet standardının yokluğu,
- Mevzuat,
- İdari vesayet,

---

[904]-TUSİAD, age, s.34
[905]-TUSİAD, age, s.33
[906]-TUSİAD, age, s.29
[907]-TUSİAD, age, s.28

- Yetki darlığı,
- Görev fazlalığı,
- Halk desteğinden yoksun olma,

Yerel yönetimlerimiz topluma istenen düzeyde kaliteli, hızlı ve aynı zamanda ekonomi ölçülerine uygun hizmet üretememekte, halkın etkili olduğu, katıldığı ve yön verdiği bir yönetime sahip olma özlem ve beklentisine cevap vermekten uzak bulunmaktadır[908].

Günümüzde kırsal alanlara merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetim birimleri eliyle götürülmesine çalışılan hizmetler açısından, yönetim boşluğu olarak adlandırılabilecek, önemli bir yönetsel ve örgütsel sorun ortaya çıkmıştır. İl sisteminin taşrada merkezin kuruluşları arasında, uyum ve bütünlük sağlama işlevini yitirmesi, temel hizmet birimi olarak düşünülen ilçenin bu işlevine uygun yetki, işlev, kaynak ve donanıma sahip kılınamaması, il özel yönetimleri, kırsal yörelere etkin hizmet götürmek için gerekli yetki, görev, örgüt ve kaynaklarla donatılmamış, güçsüz ve etkisiz bir birim olma niteliğinden kurtarılamamıştır. Köyler ve küçük belde belediyeleri, küçük boyutluluğun oluşturduğu mali ve beşeri kaynak sorunu nedeniyle, üstlendikleri önemli hizmetleri etkili ve verimli bir şekilde yürütme imkanına sahip olamamışlardır.

Bu nedenlerle günümüzde kırsal yörelerde il özel yönetimleri, köyler ve küçük belediyelerin sorumluluğunda olan hizmetlerin yürütülüşünde, yönetim boşluğu olarak adlandırılacak ölçüde aksaklık, dağınıklık, etkisizlik ve kaynak savurganlığı vardır[909].

Yerel yönetimlerin hizmet üretimlerini etkileyen bir sorun olarak, bu kuruluşlara ilişkin hizmet beklenti ve isteklerinin artışı önem taşımaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin kentleşme ve nüfus artışına bağlı üstlendikleri ve üstlenebilecekleri, beklenilen hizmetler sayıca çok teknik ve karmaşık görevler niteliği kazanmıştır. Bu tür hizmetlerin yürütülmesi yerel yönetimleri büyük bir örgütsel, yönetsel ve mali yük altına sokmuştur.

Yerel yönetimlerin teşkilat yapısının yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenmesi amacıyla merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin bir çerçeve yasa başlatılmış olmasına rağmen henüz yürürlüğe konulamamıştır[910].

Yerel yönetimler kendi teşkilatlarını ihtiyaçlarına uygun olarak bütçeleri oranında kurma yetkisine sahip değildir. Yerel yönetimlerde özerk idari yapıya geçilememiştir.

Belediyelerde ve il özel yönetimlerinde hizmetlere, plan, program disiplini içinde yaklaşım, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, değerlendirme, performans bütçe, mali analiz, insan gücü istihdamı, hizmet içi eğitim gibi alanlarda çağdaş yönetim tekniklerinden ve yönetim ilkelerinden genellikle hiç yararlanılmamakta ya da sınırlı uygulamalara rastlanmaktadır.

Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarının çağımız gerekleriyle bağdaşmaması, köhneleşmiş yasal mevzuatın getirdiği engeller sonucunda, inisiyatifli, atak, demokratik yerel yönetim yapıları oluşamamaktadır[911]. Yöneticiler yerel hizmetlerde önceliğin belirlenmesi, planlanması ve yürütülmesinde inisiyatif kullanamamaktadır. Diğer yandan, yerel yönetimlerimizin politize olması bir sorun olarak devam etmektedir.

Yerel yönetim birliklerinde de sorunlar yaşanmaktadır. Yerel yönetim birliklerinde ya birlikler amacına uygun işlev gösterememekte ya da birliğe, birlik üyeleri gerekli desteği sağlayamamaktadır.

Yukarıda sıralanmaya çalışılan genel sorunlar bazı nedenlere dayanmaktadır. Bugün Türkiye'de kırsal yöreye ait pek çok hizmet, merkezi yönetimin taşra örgütleri tarafından yürütülmektedir. Aslında bu hizmetlerin tamamı Ankara'dan yönetilmektedir[912].

Kırsal alanda bir yönetim boşluğu vardır. İl özel yönetimleri kendilerine artık yerel yönetim birimi denilemeyecek derecede merkezi yönetimin üst-ast düzenine girmiş, merkezi yönetimin üstlendiği görevler, yine merkezden gönderilen kaynaklarla destekleyen ve görevlerin yapılmasını tümüyle merkezi yönetim personeli eliyle yürüten bir merkez kuruluşu olmuştur. İl genel meclisleri yetkisiz bir organ durumundadır. Köyler ve küçük belediyeler ise ihtiyaçları karşılayacak yapı, örgüt ve parasal güçten yoksundurlar[913].

---

[908] -TUSİAD, age, s.25
[909] -TUSİAD, age, s.36
[910] -DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s.32
[911] -DPT, age, s.44
[912] -KAYA, age, s.6-7
[913] -KAYA, age, s.10

Türkiye'de tüm köyler ve belediyeler yasalarında yazılı tüm görevlerden sorumludurlar. Beldeler için nüfusun 2000 ya da 200.000 olması arasında hiç bir fark yoktur. Yerel yönetimlerde görev dağılımında görevlerin hizmet etkinliği içinde, yapıp yapamayacağı hiç düşünülmeden, hizmet-kaynak dengesi araştırılmadan, dağıtılmış olmasından kaynaklanmakta, bunun sonucu olarakta bir çok yerel yönetim birimlerinde bazı yerel hizmetler sahipsiz kalmaktadır.

Merkezi yönetime bağlı kuruluşlarca illerde yürütülen ve birbirlerini etkileyeceğinde hiç kuşku olmayan türlü hizmetler arasında alan koordinasyonu hemen hemen hiç sağlanamamaktadır. İl düzeni içinde bu koordinasyonun, özellikle valiler eliyle ve koordinasyon kurulları aracılığıyla sağlanılmasına çalışılmaktadır. Oysa bu hizmetler ve kuruluşlar, etkinlik ve koordinasyon sağlamaya kesinlikle elverişli değildir[914]. Ayrıca merkeziyetçi anlayıştan kaynaklanan, tüm işlemlerin Ankara'dan planlandığı, karar verildiği, kaynak ayrıldığı, görev ve yetkilerin tümüyle merkezi yönetim kuruluşlarına ait olduğu her türlü harcamaların genel bütçeden ve genel bütçe yöntemlerine göre yapıldığı bir ortamda, kesinleşen hizmetler ve kendisine bağlı olmayan personel ve örgüt arasında valiler nasıl bir koordinasyon sağlayacaklardır. Öyleyse ise yetkiler Ankara'ya ait olduğu sürece valilere verilen yetkiler koordinasyon sağlamada yeterli olmayacaktır.

Diğer yandan hızlı bir nüfus artışı yaşanan ülkemizde kırsal yöreden kentlere doğru çok hızlı bir nüfus göçü yaşanmaktadır. Kırsal yöre nüfusu çok büyük boyutlar içinde kentlere, ilçe ve il merkezlerine göç etmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde mevcut nüfus yoğunlaşması dışında, büyük kentlere de önemli bir nüfus göçü olmaktadır. Nüfusu çok olan bu merkezlerde göçle gelen nüfus, sorunları büstüm arttırmaktadır[915]. Kırsal yöreden kentlere akan nüfus göçü, bu kentlerde yeme, içme, konut, eğitim, sağlık, yol, kanalizasyon, su gibi, varolan sorunların katlanarak büyümelerine, giderilmesi imkansız hale getirmektedir.

2- Özel Sorunlar

Yerel yönetimlerin idari politikalarıyla ilgili özel sorunların tümü yerel yönetim birimleri için ayrı ayrı incelenecektir.

a- İl Özel İdareleri

İl özel yönetimlerinin idari politikalarla ilgili en önemli sorunu olarak, görev dağılımında kargaşa ve örgütlenme yetersizliği gösterilebilir. İl özel yönetimlerine 1913 yılında verilen görevler devletin tüm görev ve fonksiyonlarını kapsar özelliktedir. Günümüzde ise bir çoğu merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve belediyelere bırakılmıştır. Ancak bu görevler mevzuatta il özel yönetimlerinin üzerinde görünürken, uygulamada il özel yönetimleri bir çok hizmeti yerine getirememektedir. Bunun nedenleri arasında mevzuat, kendi tüzel kişiliklerine bağlı hizmet birimlerinin olmaması ve mali kaynak yetersizliği gösterilebilir. Ayrıca sınırları kesin olarak belirlenmemiş bu görevlerin, kim tarafından, ne zaman, ne ölçüde yerine getirileceği konusu ortada kalmakta, bu hizmetleri, kim ne kadar yerine getireceği belli olmamaktadır. Bir çok görev merkezi yönetim kuruluşlarına verilirken, benzer görevler il özel yönetimine bırakılmış, böylece görev, yetki ve hizmet alanı kargaşası ortaya çıkmıştır[916].

İl özel yönetimi için plan ve programların hazırlanması ve onaylanması da sorunlara yol açmaktadır.

İl özel yönetimlerinin merkezi yönetime diğer yerel yönetim birimlerinden daha fazla yakın oluşu, il özel yönetimlerini merkezi yönetimin il düzeyinde yerel bir basamağı konumuna getirmiştir[917]. Ve hizmetleri, merkezi yönetim birimlerinin taşeronu olarak yürütmekte bu nedenle de etki ve yönlendirme altında bulunmaktadır.

İl özel yönetimleri görev, ilişki, örgütlenme, mali kaynak, personel ve benzeri konularda modern ve özerk bir yerel yönetim kuruluşu niteliğini kazanamamışlardır.

İl özel yönetimleri, bir yerel yönetim birimi olmaktan çok, merkezi yönetim birimi haline gelmiştir. Çok dağınık ve kapsamlı görevler, teşkilatlanmalarını engellemekte, hizmet, plan ve programlama yapılamamaktadır. Bunun sonucu, sınırlı kamu kaynakları etkin ve verimli kullanılamamaktadır.

---

[914]-KAYA, age, s.11
[915]-KAYA, age, s.12
[916]-DPT, age, s.80
[917]-KELEŞ-YAVUZ, Yerel Yönetimler, age, s.78-92

İl özel yönetimlerinin teşkilatlanma ve personel yetersizliği sorunu vardır. Saymanlık hariç hiç bir icracı birimi yoktur[918]. İl özel yönetimlerinin uzman personeli yoktur. Yapması gereken görevleri merkezi yönetimin uzman personeliyle yürütmektedir. Günümüzde, teşkilatlanma ve personel yetersizliği çeken il özel yönetimleri, merkezi yönetimin üstlendiği bir bölüm görevleri onun kararlaştırdığı ve aktardığı parayla, onun personeli eliyle yürütmeye çalışan bir emanet komisyonu durumundadır.

Ülkenin siyasi rejiminde yönetsel ve sosyal yapıda meydana gelen değişme ve gelişmeler, il özel yönetimlerinin örgüt ve yapısında bu değişim ve gelişime paralel bir değişiklik sağlayamamıştır.

Personel yönetiminde merkezi yönetimi ağır vesayet uygulaması zaman kaybına neden olmakta, hatta zaman zaman yerel hizmetlerin etkin bir biçimde halka sunulmasını engellemektedir.

Yerel yönetimlerin personel kadrolarıyla ilgili işlemlerde, İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu ayrı ayrı söz sahibidirler[919].

İl özel yönetimlerinde ne sorumlu olduğu hizmetlere uygun bir örgüt biçimi, nede bu hizmetlerin gerektirdiği uzman personel vardır. Yıllardır kendi örgütünü kuramamış il özel yönetimlerinin bu temel sorunu üzerinde kuramsal alanda bile yeterli ölçüde durulamamıştır.

Anayasa, il özel yönetim yasası, hükümet programları, VYKP ve programlar, uluslararası anlaşma ve sözleşmeler gibi hukuki ve siyasi içerikli metinlerde, bu yönetimlerin özerkliğinin korunması, daha dinamik hale getirilmesi, görevlerinin ve kaynaklarının arttırılması ve belirlenmesi savunulurken, uygulama tam aksi yönde olmuştur.

İl özel yönetimlerinin karar ve uygulamaları üzerinde merkezi yönetim ağır vesayet yetkileri bulunmaktadır[920].

Vali il özel yönetiminde hem yürütme organı, hem meclis başkanı, hem de vesayet makamıdır. Tamamen birbirinden ayrılması gereken bu görevlerin il özel yönetiminin başı olan valinin şahsında bütünleştirilmesi, çağdaş yönetim ilkelerine ters düşmektedir ve il özel yönetimlerine has bir sorundur.

İl özel yönetiminin başındaki valinin hem siyasi, hem de idarecilik fonksiyonunu yüklenmesi, merkezi yönetimin yerel politikaya karşı vesayetçi anlayışının bir sonucudur.

İl özel yönetiminin karar organı olan il genel meclisinin kendi gündemini belirleme yetkisinden mahrum olması, bu organın karar organı olması sıfatıyla çelişmektedir.

İl özel yönetimleri gelişmemiş, aksine etkisizleştirilmiş, güçsüzleştirilmiş ve yetkisizleştirilmiştir.

Diğer yandan il özel yönetimlerinin fonksiyonlarını çoktan tamamladığı, ancak yapılacak yeniden düzenlemelerle işlerlik kazandırılabileceği sorunu da tartışılmaktadır.

b- Belediyeler

Küçük belediyelerde az nüfus ve kıt mali kaynak; yetersiz ve kalitesiz eleman istihdamına neden olmaktadır. Bu da hizmetlerin yürütülmesini engellemektedir. Aslında küçük belediyeler üstlendikleri çoğu teknik özellikli ve uzmanlık isteyen kent hizmetlerini yürütmek isteseler ve bunun için kaynak bulsalar bile, çoğu zaman boş kalacak teknik ve uzman eleman istihdamları, kaynak savurganlığı olacaktır.

Küçük belediyeler, küçük boyutluluk nedeniyle örgüt ve personel sorunları yaşamaktadır. Küçük belediyeler ne uzman personel bulabilir, ne kullanabilir, ne de bu personeli bulup atayabilse bile, bunları ekonomik ve verimli olarak çalıştırılabilir. Çünkü, görev bölüşümündeki tutarsızlıklar, iç örgütlenme aksaklıkları, eğitim noksanlığı gibi sorunlar belde nüfusu azaldıkça daha da belirginleşmektedir. Bu nedenle küçük belediyelere verilen görevlerin çoğu ya hiç yapılamamakta, ya da çok yetersiz biçimde yapılabilmektedir.

Küçük ve belde belediyelerinde, personelden başlamak üzere, etkili bir hizmet içi programı uygulamaya konulamamıştır.

Belediye kurulması için gerekli olan koşullar ve kriterler, yerel hizmetin görülmesinde optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde yeniden belirlenememiştir.

Belediyelerin hizmet taleplerini cevaplayacak, önceliklerini belirleyecek, yatırımları projelendirecek ve finansmanını sağlayacak, belediye hizmetleri master planı yapmalarını zorunlu hale getirecek düzenlemeler yapılamamıştır.

---

[918]-GÜNAL, agm, s180
[919]-KAYA, age, s.22
[920]-KAYA, age, s.22

Belediyelerin plan, program, bütçe ve mali analizlerini yapabilmelerine imkan sağlayacak teknikleri kazanmaları konusunda gerekli teşkilatlanmaya gidilememiştir.

Belediyeler, meclis yapısı itibarıyla başkan üzerinde gerekli denetimi yerine getirememektedir.

Belediye meclis üyeleri, belirli bir seçim çevresine göre gelmediklerinden, tanınmamakta ve halkla belediye arasındaki iletişimi sağlayamamaktadır.

Belediyelerin en önemli sorunlarından birisi de kurumsallaşamamaktır.

Belediyelerin görevlerinde ise merkezi yönetimle çatışmalar ve belirsizlikler vardır. Ayrıca, ABD ve Avrupa'daki belediyelerin sorumluluğunda olan kent trafiğini düzenleme ve yönetme, nüfus, çevre, toplu konut gibi doğrudan kent halkını ilgilendiren hizmetler (pasaport, tapu, eğitim, sağlık) belediyelerimizin yürütme, yetki ve sorumluluk alanı dışında tutulmuştur.

Hızlı kentleşme ve nüfus artışı gibi sorunların altında ezilen, birer sorun yumağı haline gelen belediyelerin bu yapılarıyla(belediyeler etkisiz ve yetkisiz durumdadır) bu sorunları çözmeleri mümkün olmamaktadır.

c- Büyükşehir Belediyeleri

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme sonucunda özellikle de metropoliten alanlar ve hızla büyüyen kentlerde yoğunlaşan darboğazlar, gelişmekte olan her ülkede ciddi çözümler bekleyen önemli sorun alanlarını oluşturmaktadır[921] . Türkiye ve gelişmekte olan ülkelerin asıl sorununun, gelişen ve büyüyen ekonomiye kaynak aktarımı olması, siyasi iktidarları büyüyen kentsel sorunları karşıdan seyretmek zorunda bırakmıştır.

Kentsel yerel yönetimlerde, daha çok mali kaynaklar, iç organizasyon, görev ve yetki dağılımı, vesayet ve eğitim gibi konularda bazı sorunları olduğu kuşkusuzdur.

Nüfusun ve ekonomik işlevlerin büyükşehirlerde yapılması, bu kentlerde önemli sorunlara yol açarken, kent yönetimi de güçleştirmiştir.Büyükşehirlerin sorunları arasında;

- Konut, arsa ve kent içi ulaşımın yetersizliği,
- Altyapı hizmetlerinin istenen boyutta olmaması,
- Kent kimliği ve güvenlik sorunu,
- Çevre ve istihdam sorunları,
- Plansız ve kontrolsüz gelişme, büyüme,
- Nüfus artışı,
-Teşkilatlanmadaki eksiklikler, sayılabilir.

Büyükşehir belediyeleriyle ilgili olarak görev ve yetkilerin paylaşımında da sorunlar sürmektedir.

Yönetimlerarası ilişkilerde özellikle merkezi yönetim-yerel yönetim/büyükşehir yönetimi ilişkilerinde ve büyükşehir bölgesi merkezi/kamu kuruluşları büyükşehir yönetimi ilişkilerinde önemli uyumsuzluk ve kopuklukların sürmesi, bu ilişkilerde henüz açık, belirli, nesnel ve karşılıklı saygı, etkileşim, işbirliği ve bilgi alışverişine dayalı bir anlayış, kurumlaşma ve yeni yapılanmaya gidilememesinden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediye başkanlarının, büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin kararlarını aynen ya da değiştirerek onaylama yetkisi, belediye başkanına meclisler karşısında önemli bir güç vermektedir. Büyükşehir belediye başkanına verilmiş olan bu yetki, meclisler üzerinde idari vesayet yetkisine bürünmüştür.

Büyükşehir alanlarının fiili sınırlarıyla, hukuki sınırlarının uygunsuzluğu sorunu devam etmektedir.

Büyükşehir temel görev, yetki ve kurumlarına ilişkin, düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin, yönetimi geniş halk kesimlerine açılamaması gibi.

Büyükşehir organlarının ve özelikle de temel karar ve denetim organı olan meclisin oluşumu, üye sayısı, başkanlığı, komisyonları ve denetim işlevlerinin düzenlenmesindeki eksiklikler mevcuttur.

Büyükşehir örgütünün oluşumunda, genel sekreterlik, personel ve genel olarak çalışanlarına yönelik katı yapılanma ve sınırlamaların varlığı, çalışan-çalıştıran ilişkilerinin ve insan kaynaklarının geliştirilmesi gereğinin ihmal edilmesi sorunu sürmektedir.

Büyükşehirde yönetim kültürüne dayalı stratejik yaklaşım, politika ve düşünce geliştirme geleneğini geliştirici, üst düzey yöneticilere aşırı bağımlılığı önleyici, yönetim içi yetki devri ve

---

[921] -DPT, age, s.96

eşgüdümü sağlayıcı düzenlemeler getirilememektedir[922]. Diğer yandan, büyükşehir belediyeleri ve belirli bir büyüklüğün üzerindeki belediyelerin belirli yönetim ve teknik kadrolarının kullanımında kolaylık sağlanmamıştır.

Büyükşehir yönetim kademelerinde yeterli ölçüde şeffaf, hesap vermeye açık, kötü yönetim ve yolsuzluk suçlamalarını sınırlayıcı çağdaş demokratik denetim mekanizmaları getirilememiştir[923].

Büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerde, karşılıklı olarak yasal tanımlarındaki eksiklikler, belirli boşluklar, üst üste gelmeler, bazı hizmetlerin ortada kalmasına neden olacak düzeyde anlayış ve uygulama uyumsuzluklarına rastlanılması sorunu[924] devam etmektedir. Bir başka deyişle, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, ilişkiler, kentsel hizmetlerde eşgüdüm, uyum gibi alanlarda önemli sorunları vardır.

Bu sorunlar şöyledir,

- Görev-yetki ve sorumluluk dağılımıyla ilgili sorunlar mevcuttur,
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler aynı partiden olan belediyelerde zayıf iken, farklı partilerde yok denecek kadar azdır,
- İlçe belediyelerine göre, büyükşehir belediyeleri koordinatörlük görevini idari vesayete dönüştürmüşlerdir. Ayrıca ilçe belediye meclis kararlarının büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi ve başkanın veto yetkisinin olması da ağır bir vesayet olarak değerlendirilmektedir,
- Büyükşehir belediye encümeninin, atama yoluyla gelmesi antidemokratik özelliklidir,
- İlçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasında bazı mali sorunlarda yaşanmaktadır. Bu, ilçe belediyelerinin Emlak Vergisinden büyükşehire verilmesi gereken payların geciktirilmesi, büyükşehir belediyelerinin de İller Bankası paylarını zamanında aktarmaması biçiminde ortaya çıkmaktadır. İki kademeli büyükşehir yapısının, alt kademesinin ilçe gibi yerel yönetimle ilişkisiz bir kavrama dayalı olması ve ilçe belediyelerinin nüfus ve alan büyüklükleri arasındaki tutarsızlıklar[925] büyükşehirin bu yapısını olumsuz etkilemektedir. Diğer yandan büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında nazım imar planlarının yapılmasında da sorunlar yaşanmaktadır.(Nazım imar planlarında, 1/5 oranında büyükşehir belediye başkanı ve meclisi yetkiliyken, 1/1 oranında ilçe belediyeleri sorumludur.)

Büyükşehir belediye başkanları 3030 Sayılı Yasanın değiştirilmesi, yoksa büyükşehir belediyelerinin protokol belediyeleri yapılmasını ve hizmetlere karışmamayı istemektedirler. Büyükşehir belediye başkanları, birbiriyle iyi geçinen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hizmette başarılı olabileceğini, tersi durumda ise hizmetin kaosa dönüşeceğini ifade etmişlerdir.

d- Köyler

1924 yılında çıkarılan Köy Yasasıyla kırsal yörelerde gelişme ve kalkınmanın köy yönetimleriyle sağlanması düşünülmüştür. Geçen 72 yıla rağmen bu isteğe ulaşılamamıştır. Köye verilen görevlerin örgüt, araç-gereç ve mali güç olmadan, mali güç sağlansa bile 300-500 nüfuslu bir köyde örgüt ve kaynaklar nasıl verimli bir şekilde kullanılacaktır.

Köy uygulamasının başarısızlığı bilinmektedir. Bunun nedeni köye verilen altından kalkılamayacak derecede ağır yük ve sorumluluktur. Ülkemizde yapılan, çıkarılan ideal bir köy yasasıyla köyü ve köylüyü baş başa bırakmak olmuştur.

Köylerimize doğru dürüst hizmet gitmemesinin diğer bir nedeni de birbirinden uzak yerleşim yerlerinin çokluğudur. Köy, bu nüfus ve dağınık yerleşim yapısıyla verimli ve rasyonel bir hizmet üretimi için yeterli büyüklükte bir birim olmadığı için köy yasası gerçekte uygulanamamış, hizmet üretimi zaman içinde merkezi yönetime kaymıştır[926]. Köylerimizin çoğunluğu, kuruluş zamanının güvenlik ve sağlık koşullarına uygun olarak günümüzün teknolojik ve ekonomik koşullarına elverişli olmayan yerlerde kurulmuştur[927].

Köye verilen 115 görevin dışında köy muhtarına da 20'ye yakın görev verilmiştir. Bu köye ve köy muhtarına verilen görevlerin çokluğunu ve yapılamaz olmasını göstermesi açısından ilginçtir. Bunun sonucu köy merkezi yönetime bağlanmış, muhtarda devlet memuru haline gelmiştir.

---

[922]-IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, age, s.158
[923]-IULA-EMME, age, s.159
[924]-IULA-EMME, age, s.157
[925]-IULA-EMME, age, s.158
[926]-KAYA, age, s.31
[927]-KAYA, age, s.32

Köyün hizmeti verimli ve ekonomik biçimde üretecek uygun ölçekte bir yerel yönetim birimi olmaması, görevlerin yapılamamasının en büyük nedenidir.

Köy personelinin özellikle de teknik personel yetersizliği köylerin önünde duran sorunlarından birisidir.

Köyün önündeki bu sorunları çözebilmek için köyler mali yönden güçlendirilmeye çalışılmış, bunun yanında nüfusu 2000'i geçenler belediye yapılmış, köylere göre daha çok maddi katkı sağlanmış, ancak yinede istenilen sonuçlar elde edilememiştir.

e- Mahalle

Mahalle yönetimi seçimle işbaşına gelmesine rağmen belediyelere değil merkezi yönetime bağlıdır. Bu durum, yerel hizmetlerin mahalle ölçeğinde etkin olarak yerine getirilmesinde bir tür alt hizmet birimi fonksiyonunu üstlenecek şekilde yeniden örgütlenmesi, uygulamaya konulamamıştır.

Ülkemizde mahallenin nüfus büyüklüğü ve fiziki alanı belirli bir standarda bağlı değildir.

Belediye meclis üyeliği seçimlerinde seçim çevresinin mahalle olmaması, mahallenin sorunlarının yansıtılamaması ve mahallenin bütünleşmesini engellemektedir.

C- Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli Önerisi

Bundan önceki bölümde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin karşılaştıkları mali ve idari sorunlar ortaya konulmuştur. Bu bölümde ise, yerel yönetimlerin sorunlarına ilişkin öneriler getirmenin yanında, iyi bir yerel yönetim yapısı için yeniden yapılanmanın gereği ortaya konulacaktır. Bu çalışmada uygulanan anket sonucunda yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler ortaya çıkmıştır. Buna göre;

-Yerel yönetimlerde bürokratik-gelenekçi-merkeziyetçi bir yapı sürmekte, yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanma gerçekleştirilememektedir,

-Yerel yönetim birimlerinin yeniden kararlaştırılması gereklidir,

-İdarenin bütünlüğü açısından ve çağın gereklerine uygun olarak merkezi yönetimle-yerel yönetimler arasında görev bölüşümü ve buna paralel olarak kaynak dağılımı yapılamamıştır. Bu nedenle yerel yönetimler idari ve mali özerklikten uzaktır,

-Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi, yerel yönetim özerkliğini zedeleyecek bir durumdadır,

-Sosyal yapıdaki değişim, nüfus artışı, kentleşme ve sanayileşmenin ortaya çıkardığı sorunlara, gelişen ve değişen koşullara, bugünkü yerel yönetim mevzuatının ve yapısının cevap vermesi mümkün değildir. Yerel yönetimleri düzenleyen mevzuat oldukça eskimiş ve günümüz koşullarına uyum sağlamaktan uzaktır. Mevzuatın, belirli zaman ve koşullar içinde belirlenen düzenleyici kurallar olduğu göz önünde tutulursa, gelişen teknik, sosyal, ekonomik ve idari ihtiyaçlara göre gözden geçirilip, yeniden düzenlenmesi gereklidir,

-Yerel yönetimler mevzuatı uluslararası düzenlemelere paralel değiştirilememiş ve yerel yönetimlerin yapısı uluslararası ilkelere uygun olarak oluşturulamamıştır,

-Yerel yönetimlerin demokrasiyle ilişkileri(halk katılımı, saydamlık, açıklık gibi) zayıftır,

- Siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri etkilemektedir,

Ülkemiz yerel yönetimlerinin yaşadığı mali ve idari sorunlara yönelik öneriler(tezimizde karşılaştırmalı olarak incelenen Fransız yerel yönetimlerinden de yararlanılarak) yerel yönetim sistemimizin yeniden yapılanması sürecine ilişkin bir yerel yönetim modeli içinde incelenecektir.

1- Modelin Amaçları

Bu modelin temel hedefi; merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, karar ve yetki sınırlarının belirlendiği, yerinden yönetime ağırlık veren, bürokratik ve merkeziyetçi özelliklerden uzak, yerel hizmetleri verimli bir şekilde gerçekleştirebilen, yeterli halk katılımını sağlayan güçlü, etkin ve demokratik bir yerel yönetim yapısı oluşturmaktır.

Bu temel hedefe uygun diğer amaçları da şöyle sıralayabiliriz;

-Yönetimlerarası ilişkilerde yerel yönetimleri güçlendirecek yeni bir yapılanmaya gitmek,

-Demokratik ve etkin bir denetim sisteminin kurulduğu, yerel yönetim yapısını oluşturmak,

-Yerel yönetimlerde demokrasi anlayışını veya yerel demokrasiyi geliştirmek,

- Halkın yönetime katılımını sağlamak,

-Yerel hizmetlerin yerinde üretilmesini sağlamak ve sorumluluğunu yerel yönetimlere vermek,
-Yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik ilkelerine uyulmasını sağlamak,
-Yerel yönetimlerin örgütsel yapısını geliştirmek,
-Merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında adil bir gelir paylaşımını geliştirmek,
-Yerel yönetimlerde, yerel kaynakları ve kaynak yönetimini geliştirmek,
-Yerel yönetimlerde yönetimlerarası ilişkileri geliştirmek,
-Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini, uluslararası ilkeler doğrultusunda geliştirmek.

2- Modelin Dayandığı Temel İlkeler

-Üniter devlet sistemi içinde güçlü yerel yönetimler kurulabilir,
-Yerel hizmetlerde temel hizmet birimi olarak yerel yönetimler kabul edilmelidir,
-Yerel hizmetlerin tümü, etkinlik ve verimlilik esasına göre yerel yönetimlere bırakılmalıdır,
-Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır,
-Yerel yönetimler mali ve idari özerkliğe sahip olmalıdır,
-Yerel yönetimlerin gelirleri kendi öz kaynaklarına dayalı olmalıdır,
-Yerel yönetimlerde de kuramsal anlamda yönetimde açıklık ve saydamlık sağlanmalıdır,
-Yerel topluluklar yönetime etkin bir şekilde katılmalıdır,
-Yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmalıdır,
-Yerel yönetim örgüt ve organlarının yapısı geliştirilmelidir,
-Çağdaş bir yerel yönetim personel sistemi oluşturulmalıdır,
-Yerel yönetimlerde kurumsal değerler ve ahlak anlayışı geliştirilmelidir,
-Yerel yönetimlerde demokratik ve etkin bir denetim sistemi kurmak için, yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetimi oluşturmalıdır.

3- Modelde Yönetimlerarası İlişkilerin Geliştirilmesi

Yönetimlerarası ilişkilerin anlamı, vatandaşlara hizmet sunmak için çeşitli yönetim kademesinin işbirliği yol ve yöntemleridir[928]. Ya da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki, sürekli bir görev ayırımı ve temel çıkar farklılığı olarak değerlendirilmemekte, aksine vatandaşların hak ve çıkarlarını geliştirmeye yönelik ortak bir çaba, çeşitli biçimlerde sürekli bir işbirliği ve karşılıklı bağımlılık olarak nitelendirilmektedir[929].

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında işleyen bir koordinasyon ve işbirliği ilişkisinin olması için, önce her iki kesimin kendi birimleri arasında iyi işleyen örgütsel yapılar ve kurumlaşmış bir diyalog olması gerekir[930]. Bugünkü merkezi ve yerel yönetim yapımızda, bu diyalog ilişkilerinin bulunduğunu söylemek oldukça güçtür. Gerek merkezi yönetim kuruluşları ve gerekse yerel yönetimler, çeşitli ölçeklerde bir hizmeti planlarken ve yerine getirirken çok sayıda diğer yönetim birimiyle görüşme yapmak, onlarla ortak çalışmak zorundadır. Ayrıca teknolojik gelişme, ortak çalışmayı zorunlu hale getirmektedir.

Merkezi yönetimin kendi birimleri arasındaki ve vesayet yetkisi gereği yerel yönetim birimleriyle ilişkileri, büyük ölçüde hiyerarşik yapıda, belirli kaynakları ve yetkileri kullananlar üzerinde direktif verici, kontrol edici bir ilişkidir[931].

Türkiye'de yönetimlerarası ilişkilerin sağlıklı kurulamamasında önemli yeri olan etkenlerden birisi, hizmetlerin sunulduğu ölçekte hedef politikaların net bir şekilde ortaya konmamış olmasıdır[932]. Merkezi düzeyde alınan kararlar, kentler, belediyeler düzeyinde yerel yönetimlerle işbirliği içinde olmadıkça etkili bir biçimde uygulanamamaktadır. Ülke düzeyinde konan hedeflerin, yapılan plan ve programların uygulanmasına yerel yönetimlerin katılması gerekir[933].

Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi için her iki yönetime ilişkin olarak şu konular dikkate alınmalıdır[934].

---

[928]-ÜNLÜ, age, s.38
[929]-ÜNLÜ, age, s.43
[930]-ÜNLÜ, age, s.78
[931]-ÜNLÜ, age, s.80
[932]-ÜNLÜ, age, s.80
[933]-ÜNLÜ, age, s.81
[934]-ÜNLÜ, age, s.88

-Her iki yönetim, kendi işlerinde katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını geliştirmeli,

-Koordinasyon ve işbirliği yönetimin her aşamasında sürekli bir iş olarak değerlendirilmeli,

-Merkezi yönetim kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamak üzere oluşturulan kurullar çalıştırılmalı, bunların üyelerinin seçimine dikkat edilmeli ve sık sık değiştirilmemeli,

-Her iki yönetim kademesinin ülke, bölge, metropoliten alan ve kent ölçeğinde kendi aralarında koordinasyon ve işbirliği mekanizmaları geliştirilmeli,

-Yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturacakları işbirliği modelleri, değişik siyasi partilerden de olsalar, yerel yönetimleri kapsayıcı olmalıdır.

Demokratik ve etkin bir yerel yönetim için; yerel yönetimlerin konumu, hizmetleri, örgütsel yapısı, mali kaynakları, kadrolarının, yönetim kültürünün ve yerel demokrasinin geliştirilmesi gerekir. Türkiye'de merkezi yönetim, 65 Milyonluk nüfusuyla 3.000 nüfusluk bir beldeye alınacak hizmet otosuyla uğraşırsa, yani ülkenin Ankara'dan yönetilemeyeceği anlaşılmazsa, bu ülkede ne demokrasinin gelişmesi, ne de gerçek yerel yönetimlerin kurulması mümkündür. Ülkemizin bugünkü merkezi yönetim yapılanması ve yerel yönetim sistemiyle sorunların çözülmesi zordur. Parçacı yöntemlerle, kısmi değişiklikler, sorunlar çözümüne yardımcı olamaz. Bu nedenle kamu yönetimi bir bütün olarak ele alınmalıdır. Öyleyse Türkiye'de yerel yönetimler kamu yönetiminin içinde merkezi yönetimle birlikte, ortak, eşit ağırlıklı, işbölümüne dayanan bir yönetim şekli olarak görülmelidir. Bir başka deyişle, yerel yönetimler merkezi yönetimle birlikte kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası[935] olarak kabul edilmelidir.

Yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü, özerk, kaynak ve yetkileri açısından güçlü kuruluşlar haline getirilmesi için, çağımızın değişen koşullarına ve demokrasinin gereklerine uygun olarak düzenlenmesi zorunlu görülmektedir. Bu açıdan merkezi yönetimi geliştirmek zorunluluğu duyulurken, yerel yönetimlerimizi de ele alıp demokrasinin gereklerine uygun, kalkınmayı sağlayıcı birer kuruluşlar haline getirme zorunluluğumuz vardır.

Devletimizin üniter yapısı, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü yeni yönetim yapısının oluşmasında üzerinde durulması gereken temel bir ilkedir. Yerel yönetimler, yönetimin bütünlüğü içinde yer almalı, kamu hizmetlerini yürütmede ve geliştirmede kendi kendini kontrol edici sisteme kavuşturulmalıdır.

Merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinin, yerel yönetimleri güçlendirecek yeni bir yapıya kavuşturulması, yeni bir yerel yönetim sisteminin geliştirilmesiyle yakından ilişkilidir. Yerel demokrasiyi geliştirmeden, yerel yönetimlerin örgütsel yapılarını, mali kaynaklarını, insan gücü kaynaklarını geliştirmeden, hem merkezi ve hem de yerel yönetimlerde bir yönetim kültürü geliştirmeden, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında sağlıklı işleyen bir ilişkiler sistemini oluşturmak imkansızdır[936].

İdari reform olarak adlandırılan yeniden yapılandırmada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Koşuluna uygun yerel yönetim yapıları oluşturulması konusunda kararlı ve davranılması gerekmektedir.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yeni bir yapıya kavuşturulabilmesi için şu alanlarda yeniden yapılanmaya gidilmelidir[937];

-Görevler, yetki ve sorumluluklar; hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve demokratik katılım ilkelerine göre, merkezi ve yerel yönetimler arasında yeniden bölüşülmelidir. Yerel hizmetlerin üretilmesinin ve dağıtılmasının sorumluluğu yerel yönetim birimlerine verilmelidir,

-Yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi için, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere sağlanması gereklidir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki kaynak bölüşümü görev ve sorumluluk bölüşümüne paralel olarak, adil bir biçimde düzenlenmelidir,

-Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet kaldırılmalıdır. Merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organlarına başvurmak ve yerel yönetimin işlemez duruma düşmesi gibi durumlarda müdahale etmekle sınırlı olmalıdır,

-Yerel yönetimler, her düzeyde kendi aralarında işbirliğine gitmeli ve birlikler oluşturmalıdır,

-Yerel yönetimler, yeni bir personel sistemine kavuşturulmalıdır,

-Yerel yönetimlerde yeni bir planlama anlayışı gerçekleşmelidir,

---

[935]-DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, age, s.132

[936]-ÜNLÜ, age, s.102

[937]-ÜNLÜ, age, s.102

-Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında ulusal, bölgesel, metropol ve kent ölçeğinde işbirliği ve koordinasyon sağlayıcı ortak kurullar, ortak birimler geliştirilmelidir[938].

Yeniden yapılanma sonucunda merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin görevlerinde değişiklikler olmalıdır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında görev dağılımının veya görevlerin yeniden paylaşımının gözden geçirilmesi gereklidir.

Yönetime ilişkin uluslararası ilkelerden, üretilecek hizmetin yararlanıcısına en yakın yönetim birimi tarafından üretilmesi anlamına gelen ***"Subsidiarity"*** yerel yönetimle merkezi yönetim arasındaki işbölümünün yeniden tanımlanması bakımından özel bir önem kazanmış bulunmaktadır[939].

Görevlerin ve sorumlulukların bölüşümünde, hizmetler ihtiyaç ve talebin ortaya çıktığı kademe tarafından sağlanmalıdır ölçütü, belirli görevlerin sorumluluğunun hangi kademede olması gerektiğini göstermektedir. Bu ölçüte göre, en iyi hizmet hangi yönetim kademesinde gerçekleştirilecek ise o kademe görevli ve yetkili olmalıdır. Yani kamu hizmetinin amacı ve bu amaç doğrultusunda hizmeti gerçekleştirecek merkez ve yerel yönetim kuruluşları belirlenmelidir.

Kamu hizmetlerini merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmet etkinliğinin(hizmetin en düşük maliyetle sunulması) ve rasyonel kaynak kullanımının gerektirdiği ölçüde kesin boyutları içinde bölüşmek ve ondan sonrada yönetimlere kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynakları sağlamak gereklidir. Ayrıca merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında görev bölüşümü tekrara yer vermeyecek şekilde yasayla yeniden düzenlenmelidir.

Yerel yönetimlerin yapıları, merkezi yönetimle ve birbirleriyle olan görev, yetki ve sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa çıkarılmalıdır. Yerel yönetimler bu paylaşıma uygun, özerk, idari ve mali bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Katılımcı demokrasinin gereğine uygun olarak, merkezden hükümet edilir, yerinden yönetilir düşüncesine işlerlik kazandırılmalıdır.

Yerel özellikli kamu hizmetlerinin, öncelikle ilgili sorumlu merkez kuruluşlarıyla yerel yönetimler arasında, yerel hizmetlerin iyi, verimli ve ucuz şekilde yapılmasını sağlayacak bir görev ve yetki paylaşımı geliştirilmelidir.

Yerel yönetim birimleri arasında yetki ve görev paylaşımında, bir yetki ve görevin, hizmet alanına göre aynı özellikteki diğer bir yerel yönetim birimine devri sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlere verilen yetkiler, tam ve yalnız onlara ait olurken, bu yetkiler başka birimlerce zayıflatılmamalı veya sınırlandırılmamalıdır. Diğer yandan, yeni düzenlemelerde merkezi yönetimin görevleriyle, yetki ve imkanlarının da merkezde toplanması yerine, yetki devri yoluyla alana yayılması ilkesi gözetilmelidir. Bir yandan demokratik yerinden yönetim anlayışıyla hizmetle ilgili yetki ve kaynaklar hizmetten yararlanacak olanlara bırakılırken, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki eşgüdüme dayalı olmalıdır. Merkezi yönetim hizmetleri halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi ilkesi doğrultusunda, yerel özellikteki görevler yerel yönetimlere devredilirken, merkezi yönetim daha alt düzeyde yapılacak işlerle uğraşır halden kurtarılmalı, Başbakanlık, Anayasa'da ifadesini bulan koordinasyon görevi içine çekilmeli, icracı bir bakanlık görünümünden uzaklaştırılmalıdır. Bakanlıklar hizmetin yürütülmesinde merkezi kuruluş olarak, ayrıntı kabul edilebilecek görev ve yetkilerden arındırılarak, onların gerçek işlevlerine daha fazla zaman ayırmaya imkan sağlanmalıdır. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi, yetki genişliği çerçevesinde, mülki yönetim sistemi göz ardı edilmeden icracı ve fonksiyonel bir duruma getirilmelidir. Bunun içinde, finansman yönünden güçlü olması, üretim, planlama ve uygulama görevlerini de başarıyla yürütebilmesi için, valiye ili yönetirken, gerektiğinde yönlendirirken her türlü tasarrufta bulunma yetkisi tanınmalıdır.

Merkezde olan bazı görev ve yetkilerde, yetki genişliği esasına göre vali ve kaymakamlara bölge ve il müdürlüklerine kaydırılmalıdır.

Merkezi yönetim, yetki genişliği ilkesiyle, yerinden yönetime uyum sağlayabilir.

Karar alma ve uygulamada sorumluluğun yerel yönetimlere bırakılması, demokratikliğin sağlanması, merkezdeki tıkanmayı ortadan kaldıracak, böylece kamusal politikalar üretilebilmesine, hedef ve stratejiler belirlenmesine yardımcı olacaktır.

Görevlerin paylaşımında şu ilkeler göz önünde tutulmalıdır; Ulusal ölçekte toplumsal ve ekonomik kalkınmanın yönetimine, ulusal altyapıların oluşturulmasına ve bölgelerarası altyapıların

---

[938]-ÜNLÜ, age, s.103

[939]-Bkz. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Hizmette Yerellik(Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını No:1 Ankara, 1995

kurulmasına ilişkin hizmetlerle toplumun her köşesine eşit ve standart olarak ulaştırılması gereken hizmetler merkezi yönetim ve taşra örgütü aracılığıyla yerine getirilmelidir.

Merkezi yönetimin, ülkenin gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesinde ulusal gelirin artırılmasında ve çağdaşlaşmanın hızlandırılmasında öncü, yönlendirici ve yapıcı bir rol ve sorumluluk üstlenmesi kaçınılmazdır. Diğer yandan, ülke genelinde ekonomik ve sosyal gelişme politikalarının oluşturulmasına, kaynakların en verimli, etkili ve dengeli biçimde kullanılmasına imkan sağlayacak demokratik planlama gibi düzenlemelere gidilmelidir.

Devlet, geleneksel hizmetleri olan iç ve dış güvenlik, adalet, dış politika gibi hizmetler dışında kalan görevleri üstlenmek yerine, hedef belirleyici, planlayıcı, koordine ve kontrol edici bir yapıya kavuşturulmak suretiyle merkeziyetçilikten mümkün olduğu kadar uzaklaşmalıdır. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetim asli görevi olan ülke ölçeğinde politikalar üretmek, hedef ve stratejiler belirlemek, planlamak, verimlilik sağlayabilmek için denetleme işlevlerini tam olarak yerine getirebilmek amacıyla yeniden düzenlenmelidir. Bu genel ilkeler çerçevesinde şu hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmelidir;

-Ulusal savunma, iç güvenlik, dış politika, dış ticaret, ekonomi politikası, ulusal sağlık politikası ve uygulaması, ulusal eğitim, maliye, tapu, nüfus, din hizmetleri, tarımsal kalkınma politikaları, endüstrileşme, ulaşım, haberleşme, turistik gelişme, enerji üretimi ve dağıtımı,

-Merkezi yönetim ulusal birlik ve bütünlüğü bakımından yarar bulunan adalet, milli savunma, genel güvenlik ve dış politika hizmetlerini,

-Yerel özellikte olmayan, yerel özellikte olsa bile, yerel yönetimlerin mali ve teknik gücünü aşan merkezi yönetimce yürütülmesinde, verimlilik ve etkin kaynak kullanımı sağlanan görevler,

-Ulusal hedef, politika ve standartlar belirleme ve yerel yönetimlerin bunlara paralel işlevde bulunmalarını sağlama görevini,

-Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli yürütülmesini sağlamaya yönelik araştırmalar yapma görevini,

-Yerel yönetimlere teknik, eğitim ve finansman desteği sağlama görevlerini yerine getirmelidir.

Diğer yandan ankete göre;

-İmar ve bayındırlık işleri,

-İtfaiye ve kurtarma hizmetleri,

-Çevre korumayla ilgili görevler, yerel yönetimlerden alınıp, merkezi yönetime bırakılabilir.

Ayrıca yerel özellikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetimin çok önemli sorumlulukları olacaktır. Bu temel anlayış içinde merkezi yönetimin yetkili olacağı konular, belediyelerin hizmet birimlerinin kurulmasında(yerel yönetimlerin örgüt ve personeli) uymaları gereken objektif ölçütlerle, bu birimlerde kullanabilecekleri en çok personel sayılarının belirlenmesiyle sınırlı olmalıdır[940].

Yerel yönetimler, yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme görev ve yetkisiyle donatılmalıdır.

Bir yerel yönetim biriminin kendi sınırlarının çevrelediği alanda başarılı olabilmesi için, o alanda yaşayan yerel topluluğu ilgilendiren tüm kamu hizmetlerinden sorumlu tek yönetsel kuruluşun yerel yönetim birimi olması gerekir. Bu yerinden yönetim ilkesine dayanılarak yerel özellikteki kamu hizmetlerinin tümü yerel yönetimlere verilebilir. Yerel özellikli tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesiyle merkez yönetimi küçülecek, yoğun ve gereksiz iş yükünden kurtulacak, makro ölçekte düzenleyici işlevine yönelerek hızlı ve etkili bir işleyiş düzeyine kavuşacaktır.

Yerel yönetimlerle ilgili yasalar mevcut durumda olduğu gibi birbirinden kopuk ayrı ayrı yasalar şeklinde değil, tüm yerel yönetim birimleri tek bir yasa içinde aynı ana ilkelere bağlı ve birbiriyle ve merkezi yönetimle ilişkileri hizmet bütünlüğünü bozmayacak biçimde, birbirinin devamı ve tamamlayıcısı olarak düzenlenmelidir. Ya da planlama ve kaynak kullanımında birbirleriyle uyumlu ve eşgüdüm içinde çalışacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Yeni düzenlemelerde yerel yönetimlerin tüm görev ve yetkilerinin kuruluş yasalarında yer alması, ayrı bir yasayla düzenlenmelerinde zorunluluk bulunan hizmetlere ilişkin yasalara temel yasalardan yollamalar yapılarak ilişki kurulması, bir çok yönlerden yararlı olacaktır[941].

---

[940] -KAYA, age, s.236-238

[941] -KAYA, age, s.162-163

Yerel yönetimlerin yönetsel planlama yetkilerini ve kapasitelerini güçlendirmek gereklidir. Yerel planlamada, planın oluşumunda yerel meclislerin görüş ve önerileri aşağıdan yukarıya doğru yürümeli, yerel yönetimler plan içinde kendilerine verilen hedef ve görevleri yıllık olarak programlayabilmelidir. Planlar yerel yönetimlerce finanse edilmeli ve yerel halkın katılımıyla gerçekleştirilmelidir. Örneğin, merkezi yönetimin denetim amaçlı yetkilerine son verilmelidir.

Yerel yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek olan merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluklarında halkın ortak yerel ihtiyaçlarının yerel yönetimlerce yürütülmesi esas alınmalıdır.

Yerel kalkınmanın yönetimi, yerel altyapıların oluşturulması ve toplumun günlük hizmet ihtiyaçlarının karşılanması görevi yerel yönetimlerin olmalıdır.

Yerel ölçekte gerçekleştirilebilecek güçlü ve sağlam bir demokratik yönetim ve kurumsallaşma, aynı ölçüde ülkedeki genel demokrasinin gelişmesine de yardımcı olacaktır. Buna benzer şekilde kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin artması da büyük ölçüde, karar verme merkezinde gerçek ihtiyaçlarının duyulduğu alanlara kaydırılması oranında gerçekleştirilebilecektir.

Yerel yönetimlerin sorumlu olması gereken hizmetler ise şunlardır;

-İçme suyu temini, dağıtımı, kanalizasyon ve atık su arıtımı, sulama sularının yönetimi, çöp, katı atık, çevre yönetimi, kentsel büyüme ve yapılaşma, yol ve ulaşım, toplu taşımacılık, kentsel düzenin oluşturulması ve korunması, gıda kontrolü, tüketicinin korunması, turizm-kültürel çalışmalar, yerel ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi, bayındırlık çalışmaları, kamu yapıları, toplu konut, gecekondu ıslahı ve kentsel toplum kalkınması,

-Yerel yönetimler ve özellikle de belediyeler çevre korumasından özel sorumlu olmalıdır,

-Turizm, çevre, kültür, spor, eğitim, sağlık, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, sulama ve sosyal hizmetler, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna verilmelidir,

-Yerel özellikte olan görevler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan imar, bayındırlık, sağlık, sosyal yardım, çevrenin korunması, tarihi ve doğal değerlerin korunması, eğitim, spor, tarım, ağaçlandırma, esenlik, ekonomi, ticaret, tüketicinin korunması, ulaşım, hayvancılık, kültür, turizm hizmetleri, yerine getirilmelidir.

Anketimize göre ise;

-Bayındırlık ve imar hizmetleri,
-Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,
-Çevre sağlığı ve hizmetleri,
-Tarım, orman ve hayvancılık hizmetleri,
-Eğitim-öğretim-kültür ve sanatla ilgili hizmetler,
-Turizmle ilgili hizmetler,
-Ticaret ve sanayiyle ilgili hizmetler,
-Spor ve esenlikle ilgili görevler,
-Trafik hizmetleri,
-Tapu-kadostro hizmetleri,

-Köy hizmetleri, yanında yerel yönetimleri ilgilendiren(Adalet, genel güvenlik, dış politika, milli savunma dışında kalan tüm görevler, ya da yerel yönetimlerin tek başına üstesinden gelemeyecekleri görevler hariç), tüm görevler yerel yönetimlere bırakılabilir. Bir başka ifadeyle, iç-dış güvenlik, dış politika, adalet ve ülkenin büyük bir bölümünü ilgilendiren makro hedefler dışında kalan, tüm hedeflere zaman içinde yayılmalı, yerel yönetimler yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra, yasaların yasaklamadığı veya başka yönetimlere bırakmadığı yerel özellikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili olmalıdır.

4- Modelin Yapısal Özellikleri

Önerilen yeni modelde, mevcut modelde olmayan Yerel Yönetimler Bakanlığı, Bölge Yerel Yönetimi, İlçe Özel Yönetimi, adlarında yeni yönetim birimleri oluşturulmaktadır. Mevcut modelde yer alan tüm yerel yönetim birimleri, aynen korunmuştur. Mahalle ise tüzel kişiliği olmayan, ancak merkezi yönetim yerine belediyelere bağlanan bir alt birim olarak düşünülmüştür.

a-Yerel Yönetimler Bakanlığı

Nüfus artışı, hızlı kentleşme ve çevre sorunları büyük kentlerin çoğalması ve sorunlarının artması yerel yönetimlerin sorunlarını da artırmıştır. Yerel halkın, toplumdaki hızlı değişim ve gelişime paralel talep ve ihtiyaçlarındaki artışlar, yerel toplulukların yerel yönetimlerden beklentilerinde önemli değişikliklere yol açmıştır.

Ülkemizde son yıllarda hızla değişen topluma paralel gelişmesi gereken yerel yönetimlerin, idari ve mali sorunlarını gidermek, böylece yerel yönetimleri toplum gelişmesine paralel etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeler yapmak amacıyla ve yerel yönetimlerin merkezden yürütülmesi gereken hizmetleri için bir üst kuruluşa ihtiyaç vardır.

Mevcut sistemde, yerel hizmetlerle ilişkisi olan her bakanlığın yerel yönetimlerle belirli ölçülerde ilişkileri doğal olmakla birlikte, ayrıca yerel yönetimlerden genel olarak sorumlu olacak koordinatör bir üst kuruluş bulunmalıdır.

Yerel demokrasinin okulu ve beşiği sayılan yerel yönetimlerin idari ve mali yönden karşılaştıkları sorunların giderilmesi ve hizmetlerde verimliliğinin arttırılması için idari ve mali yönden destekleme ve güçlendirme, halk beklentilerine cevap verme zorunluluğu vardır. Bunu sağlamanın yolu, sorunların çözümünde ve merkezi yönetimle olan ilişkilerde, yerel yönetimlerin en üst düzeyde temsil edilmesiyle mümkündür.

Mevcut sistemde idari ve mali gücü elinde bulunduran merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin konumu her zaman tartışılan bir konu olmuştur. Siyasi iktidarların yerel yönetimleri izlediği mali ve idari politikalarla etkilediği bilinmektedir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının önemli ve ilk adımı, yönetimlerarası ilişkileri düzenleyecek ve yerel yönetimlere merkezden verilen tüm hizmetleri ya da yerel yönetimler için merkezden yürütülmesi gereken hizmetleri üstlenecek bir bakanlık kurulmalıdır.

Türkiye'de son dönemde artan terör eylemleri İçişleri Bakanlığı'nın mesaisinin çoğunu asayiş ve güvenliğe ayırmasına neden olmuştur. Bu yerel yönetimlerin sorunlarına yeterince zaman ayrılamaması sonucunu doğurmaktadır. O nedenle İçişleri Bakanlığı asayiş ve güvenlikten sorumlu bir bakanlık haline getirilirken, yerel yönetimlerin biriken sorunlarının merkezden çözümü için yerel yönetimlerden sorumlu ayrı bir bakanlığın olması gereklidir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin ayrı bir bakanlıkla temsil edildiği 1970'li yılların sonundaki bu bakanlığın başarısızlığının, hizmet yerine, güncel politikaların tercih edilmesi gibi sübjektif davranışlar olup, sisteme yönelik olmadığı bilinmektedir. Bu denemenin başarısızlığı, aynı hatalara düşmeden, yeni bir denemeye girişmeyi önlememelidir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki temel ilişkileri, işbirliğini, eşgüdümü en üst düzeyde sağlayacak, merkezi yönetim ve yerel yönetime bağlı kurum ve kuruluşların temel plan, program ve yatırımlarının birbirine uyumuna ve ortak sorunların çözüme kavuşturulmasına katkıda bulunacak, bu güne ve geleceğe yönelik düşünce, proje ve girişimler konusunda inceleme, araştırma ve geliştirme çabaları yapacak bir yapıya ve oluşuma ihtiyaç vardır. Bu görevlerin, koordinasyonu ve organizyonunu sağlayacak bir Yerel Yönetimler Bakanlığı aracılığıyla yerine getirilmesi uygundur. Böylece yerel yönetimleri başkentte temsil edecek bir üst örgüt kurulmuş olur.

Diğer bakanlıkların bünyesinde yer alan yerel yönetimlerle ilgili kuruluşlar, özellikle de teknik ve mali yardım kuruluşları bakanlığa devredilir. Yerel yönetimlerin denetim yetkisi de Yerel Yönetim Bakanlığına geçer. Kurulacak yeni bakanlığın, diğer bakanlıklarla benzer, fonksiyonel bir örgüt yapısında olması öngörülmüştür.

Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın Görevleri;

-Yerel yönetimlerin mali ve idari politikalarının oluşturulması,

-Yerel yönetimlere ilişkin yapılacak reform ya da yeniden düzenleme çalışmalarını yapacak bir komisyon kurmak ve çalıştırmak,

-Yerel yönetimlerde merkezi yönetimlerin uyguladığı idari vesayeti azaltıcı, yerine hukuka uygunluk denetimini ikame edecek çalışmalar yapmak,

-Yerel yönetimlerin ve seçimlerinin önemini arttırıcı çalışmalar yapmak,

-Yerel yönetimlerarası koordinasyonu sağlamaya yönelik, yol gösterici çalışmalarda danışmanlık yapmak,

- Merkezi ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu ve ilişkileri en üst düzeyde sağlamak,

-Yerel yönetimlerle ilgili Ar-Ge faaliyetlerinde bulunmak, sonuçlarını yerel yönetimlerin bilgisine sunmak suretiyle onların hizmet etkinliğini ve verimliliğini arttırmak ve hükümete tavsiyelerde bulunmak, biçiminde kullanmak,

-Yerel yönetimlerin kendileriyle ilgili çıkarılan yasa, tüzük ve yönetmeliklere uyumunu sağlamak,

-Yerel yönetim personelinin eğitimi için hizmet içi eğitim programları düzenlemek ve yerel yönetimlerle ilgili eğitim birimlerin açılmalarını desteklemek,

-Kentsel gelişim projelerini desteklemek,

-Yerel yönetim birliklerinin kuruluş ve işleyişini teşvik etmek,

-Yerel yönetimlere ilişkin teknik ve mali kuruluşların kurulmasına öncülük etmek,

-Yerel yönetimlerin mali ve idari sorunlarına en üst düzeyde ve merkezde çözüm aramak,

-Yerel yönetimlerle ilgili standardizasyon çalışmalarını başlatmak.

b- Bölge Yerel Yönetimi

Yönetimlerarası ilişkileri geliştirici çözümler arasında, birleştirmenin ve gönüllü birlikteliklerin yanında, bölgesel ölçekte yönetim birimi de oluşturulması çözüm yollarından birisidir. Bölgesel yönetim kademesinin kurulduğu ülkelerde bu durum, yönetim kademeleri arasında rollerin ve sorumlulukların yeniden dağılmasını gerektirmektedir[942].

Kamu hizmetlerinin götürüleceği alan büyüdükçe bölgesel planlama sürecine olan ihtiyaç artmaktadır. Bundan bölge ölçeğinde ekonomik ve sosyal gelişme planlaması ve eşgüdüm çalışmaları yapacak bir kurumsal düzenlemenin kaçınılmaz olduğu anlaşılmaktadır. Biz, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında yeni bir yerel yönetim birimi olan ve bölge ölçeğinde örgütlenecek bir Bölge Yerel Yönetiminin kurulmasını öneriyoruz. Bölge yerel yönetimi modelde, tüzel kişiliği olan kentsel en üst yerel yönetim birimini oluşturmaktadır.

Bölge yerel yönetimi, bölgesel kamu hizmetlerini en az merkezi yönetimin taşra örgütü kuruluşları kadar etkin ve verimli bir şekilde sunabilecek durumda olmalıdır. Bölge yerel yönetimleri, bölge düzeyinde yetki genişliğine ve etkili bir koordinasyon yetkisine sahip, bölge planlama görevi olan yeni bir yerel yönetim birimidir.

Bölge yerel yönetimi, ulusal düzeyde alınan kararların ve ulusal planın, bölgeler düzeyinde verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ve uygun bir düzeyde ekonomik gelişmenin eşgüdümünün sağlanmasını öngören, nüfus ve alan yönünden optimal ölçülerde, birer eşgüdüm ve programlama birimleri olan, planlama veya bölgesel planlama yapan, daha çok geleceğe yönelik hizmetlerle uğraşan ve bölgesel düzeyde örgütlenmiş bir siyasi yerel yönetim birimidir.

Bölgesel olarak kurulacak bir yönetim birimi, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki bir aracı işlevini üstlenebilir. Böyle bir yönetim, ekonomik gelişmenin merkezi olabilir, belirli kaynakları bölge içinde farklı gelişme içinde olan yörelere aktarabilir, bürokratik, hantal bir yapı oluşturmadan en az cari harcamayla stratejik planlama yapabilir, büyük kentsel projelerin yönetimini üstlenebilir[943].

Bölge yönetimlerinin yetki alanları arasında, belediye sınırlarının değiştirilmesi, arazi kullanım ve bölge planlaması, konut, bölge çapında bayındırlık işleri, turizm, tarım, orman, çevrenin korunması, su sağlama, tarihi eserlerin bakımı yer almaktadır. Bölge yönetimleri ayrıca yasal bir düzenlemeyle merkezi yönetim tarafından kendilerine devredilen görevleri yerine getirecektir.

Bölge ölçeğinde yeni bir örgütlenmeye gidilmesi, yani bölge yerel yönetimlerinin kurulması ülkemizin üniter devlet yapısının zarar göreceği, birlik ve beraberliğinin bozulacağı biçimindeki tepkilerle karşılaşmaktadır. Kurulacak bölge yerel yönetimleri, Fransa'dakine benzer olacaktır. Fransa'daki düzenlemeler siyasi olmaktan çok, yönetsel ve ekonomik karakterlidir. Fransa'daki bölgeler, diğer ülkelerde olduğu gibi ulusal, etnik, kültürel ya da dil etmenleriyle beslenen bir bölgesel özerkleşme akımı değildir. Önerilen bölge yerel yönetimi yasama, yürütme, yargı gücünden uzak bir siyasi yerinden yönetim kuruluşudur. Ayrıca toprak bütünlüğü ve ulusun birliği Anayasa ve yasalarda güvence altına alınacaktır. Önerilen bölge yerel yönetimi, mali ve idari açıdan parlamentoya bağlı olup, federal sistemdeki bölgelerden ayrılmaktadır.

Bölge yerel yönetimi, yerel ve gerekli görülecek yerlerde ve durumlarda bölgesel yönetimlerin genişçe yetkilerle donatılmalarını daha da özerkleştirilmeleri, ülkenin birlik ve bütünlüğüne, gelişmesine

---

[942]-ÜNLÜ, age, s.96

[943]-ÜNLÜ, age, s.87

olumsuz değil olumlu katkılar yapar. Ülkemizde bölge ölçeğinde bir yerel yönetim biriminin oluşturulması, bizim batıyla entegrasyonumuzu kolaylaştırır. Bilindiği gibi AB, bölgeyi ekonomik planlama için temel olarak almaktadır. Yani uzun vadede AB ülkelerinde bölgesel ölçek yönetimlerinin önemi daha da artacaktır. Hatta şimdiden geleceğin yönetsel ve siyasi yerel yönetim biriminin bölge olacağı ifade edilmektedir. Öyleyse AB'ne girmeyi hedefleyen ülkemizde bölge yerel yönetimlerinin kurulması bir zorunluluktur. Ayrıca Türkiye ölçeğinde olup, bölgesel ara yerel yönetim birimleri olmayan başka bir demokratik ülke de bulunmamaktadır.

Ülkemizde bölge yerel yönetiminin kurulabilmesi için Anayasada bir değişiklik yapmaya gerek yoktur. 3030 Sayılı Yasa gibi, bölge yerel yönetimlerinin kuruluşuna ilişkin bir yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır. Zaten ülkemizde 1982 Anayasasına dayanılarak kurulan YSE, DSİ gibi bölgesel kuruluşlar mevcuttur. Ancak bunların sayıları, kapsadıkları alan, hizmet alanlarından doğan bazı sakıncaları gidermek içinde, bölgesel düzeyde kamu hizmetlerini halka etkin ve verimli sunabilecek, aralarında koordinasyon bulunan bölgesel ara yerel yönetim kademelerinin oluşturulması gerekmektedir. Eğer böyle bir düzenleme yapılırsa, bölgesel kuruluşlar bölge yerel yönetimine bağlanarak ilgili sakıncaları ortadan kaldırılabilir.

Bölge yerel yönetimlerinin kuruluşu, sayıları gibi konular, T.B.M.M tarafından yapılacak araştırmalar sonucunda aydınlanabilecektir.

Biz bu modelde, şimdilik kaydıyla ülkemizde nüfusu 5 Milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde yeni bir yerel yönetim birimi olarak bölge yerel yönetimine geçilmesini, şu anda ülkemizde nüfusu 5 Milyonu aşan ve büyükşehir belediyesiyle yönetilen İstanbul'un bölge yerel yönetimi olarak yeniden düzenlenmesini öngörmekteyiz. Bölge yerel yönetimi oluşturulan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hukuki varlığına son verilecektir.

Ülkemizin nüfus sayısı bakımından en büyük ve ekonomik potansiyel açısından en fazla öneme sahip yerleşim yeri olan İstanbul, kamu hizmetlerinin gerek yerel yönetimler, gerekse merkezi yönetiminin taşra örgütü tarafından örgütlendirilmesi ve yönetilmesi konusunda özel bir ayrıcalığa ve duyarlılığa sahip bulunmaktadır. Türk yönetim sisteminin İstanbul'a çok dar geldiği görülmektedir. Ayrıca 3030 Sayılı Yasayla büyükşehir sistemine sahip olan İstanbul'a bunun da çözüm olmadığı bilinmektedir. Bu nedenlerle İstanbul yönetiminin özel bir şekilde ele alınması ve düzenlenmesi gerekmektedir. İstanbul için ülkenin tek megalopol olgusuna dayalı yeni bir yapı oluşturulmalıdır. Bu yapı bölge yerel yönetimidir. Bu yeni yapı, esas itibarıyla yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde üretilmesini amaçlamalı, ancak aynı zamanda halk katılımını da bir öncelik olarak ön planda tutmalıdır. Bölge ölçeğindeki altyapılar ve ortak hizmetler için büyük ölçekli ve kentin tümüne hizmet götüren kurumlar oluşturulmalıdır. Bu kurumlar özel hukuk kurallarına göre çalışan şirket statüsüne göre değil, fakat kamu hukuku hükümlerine göre çalışan kurum ve kuruluşlar olarak düşünmek gerekir. Burada İSKİ benzeri modeller temel alınmalıdır. Bu kurumların statüsü, örgütlenme biçimi, gelir kaynakları ve karar alma sistemleri ayrıca özel olarak düzenlenmelidir. Böylece Anayasaya göre verim ve uyum sağlamak amacıyla kurulan bölgesel kuruluşların(bölge yerel yönetimlerinin) gerek birbirleriyle gerekse mülki yönetim kademeleriyle olan koordinasyon eksiklikleri giderilecek, mülki yönetim-bölge yerel yönetimi ilişkileri sağlam temele oturtulacak, bölge yerel yönetimleri gerçek işlevine kavuşmuş olacaktır.

Bölge yerel yönetimleri, diğer yerel yönetimlerin bütünlüğüne, özerkliğine ve görev alanlarına saygılı davranmak zorundadır. Bölge yerel yönetimi alanındaki çeşitli yerel yönetim birimlerinin politikaları, bölgesel planlama aracılığıyla koordine edilmelidir. Bölge yerel yönetimlerinin kurulduğu yerlerde(illerde) yönetimden vali sorumlu olacaktır. Böylece iki başlılığa son verilecektir. Bölge yerel yönetimleriyle, il yerel yönetimleri arasında bir bağımlılık ilişkisi yoktur. Ancak il ve bölge yerel yönetimleri kendi istekleriyle birbirleriyle dayanışma yoluyla ilişkiye girebilirler. Ancak, bölge planlamasına, bölge yerel yönetimi gibi il yerel yönetimi de zorunlu olarak katılır. Ayrıca bölge ve il yerel yönetimleri, çalışmalarını uyum içinde yürütebilecek bir eşgüdüme sahip olmalıdır.

(1)- Bölge Yerel Yönetimlerinin Görevleri

-Yerel Yönetimler Bakanlığıyla diğer yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin bölgesel düzeyde düzenlenmesini sağlamak,

-Bölgesel düzeyde yerleşim yerlerini(arazi kullanım planlamasını) izlemek,

-Bölgede, yerel yönetimler için oluşturulacak ortak kullanıma açık(iş makinesi parkı gibi) işleri gerçekleştirmek,

-Bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasına yönelik, plan, proje ve programlar hazırlamak,

-Bölgedeki yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirmek,

-Kalkınma planlarının hazırlanmasını ve yürütülmesini gerçekleştirmek,

-Bölgesel düzeyde çevrenin korunması ve geliştirilmesini sağlamak,

-Bölge içinde eğitim ve kültür hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olmak, biçiminde sıralanabilir.

(2)- Bölge Yerel Yönetiminin Organları

Bölge yerel yönetiminin organları; Bölge Valisi, Bölge Meclisi ve Bölge Encümeninden oluşmaktadır. Bölge yerel yönetimi, bir planlama ve denetim birimi, hukuk ve diğer alanlarda yeterli sayıda uzman danışmanı olan, güçlü bir kurumdur.

Bu modelde, mevcut il sistemi korunarak, planlama, koordinasyon, yatırımların izlenmesi ve denetimiyle ilgili olarak bölgenin merkezi durumunda olan ilde, ayrıca bir bölge valisi bulunacaktır. Bu valiye ayrıcalıklı görev ve yetkiler verilerek bir plan bölgesi oluşturulacaktır.

Bölge yerel yönetimleri için, profesyonel kent yöneticisi sistemi benimsenebilir. Bölge valisi, profesyonel kent yöneticileri olan valiler ve belediye başkanlığını ülke çapında fiilen yürütenler ve partilerin göstereceği adaylar arasından, 5 yıllığına halk tarafından seçilen, bölge yerel yönetiminin başkanı sıfatıyla, bölge meclisi ve encümeninin başı ve yürütme organı olan kişidir. Profesyonel kent yöneticisi, bölge valiliğine seçildikten sonra, politik konularla ilgilenmemeli, parti politikasıyla uğraşmamalı, yansız, tarafsız olmalıdır. Bu yönetici diğer tüm birim başkanlarını kendisi atamalıdır. Ancak bölge vali yardımcıları, valinin bölge meclisi içinden göstereceği kişiler arasından seçilmelidir.

Bölge valisi, bölge yerel yönetimlerinin siyasi sorumlusudur, bölgesinde hizmet birimlerinin başıdır, bölgesini mahkemelerde temsil eder, bölgenin taşınmaz mallarını yönetir, yerel yönetimlerarası arabuluculuk yapar, gelir toplayan, kaynakların etkin ve verimli kullanımından sorumlu, bölgesel özellikli yatırımlara ilişkin ödeneklerin harcanmasını sağlayan profesyonel bir yöneticidir. Bölge valisi, ayrıca bölgesel ölçekte planlama, koordinasyon, yatırım önerme, izleme ve denetimi konularında da yetkilidir.

Bölge meclisinin görevi, bölge yerel yönetimlerinin görevlerine paralel, plan ve programların tartışılıp, karara bağlanmasıdır. Bölge meclisinin, bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlemesi ve bölge kimliğinin korunması gibi görevleri de vardır.

Bölge yerel yönetiminin genel karar organı bölge meclisidir. Bölge meclis üyeleri, bölge sınırları içinde yer alan belediyelerin meclisi içinden seçilen belediye başkanları, bölge meclisinin üyeleridir. Bölge meclisi üyeleri, belediye başkanlığı sona erene kadar bu görevde kalır.

Bölge meclisi yılda en az 4 kere toplanır. Meclisin toplantıları halka açıktır. Bölge meclisi komisyonlar biçiminde çalışır. Kurulan bölge meclisi komisyonlarına bölgenin milletvekilleri, valileri, kaymakamları ve üniversite rektörleri kendilerini ilgilendiren konularda veya bölgeyi ilgilendiren konularla ilgili komisyonlara görüşlerini bildirir.

Bölge encümeni, bölge meclisinin toplanmadığı dönemlerde, bölge valisinin başkanlığında toplanan bir karar organıdır. Encümen, bölge meclisi toplantıda olmadığı durumlarda, bölge meclisi adına, bölge yerel yönetimlerinin görevleri doğrultusunda kararlar alır.Encümende çoğunluk(yarıdan bir fazla) bölge meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerdedir. Doğal üyeler ise, bölge yerel yönetiminin temel hizmet birimi yöneticileridir.

Bölge encümeni, bölge yerel yönetim meclisi içinden meclisteki siyasi eğilimleri dikkate alınarak oluşturulur, görev süresi 5 yıldır. Bölge meclisi ve bölge encümeninde görev alacakların farklı partilerden ve kişilerden olmasına dikkat edilmelidir. Bölge encümeni, ayda en az 1 kere toplanır.

c- Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir, ülkenin bir çok sorununun merkezidir. Sosyal ve politik ağırlıklı sorunlarda genellikle bu kentlerde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bu sorunların çözümü ülke çapında öneme sahip bulunmakta ve merkezi yönetim üzerinde önemli talepler ortaya çıkarmaktadır. Bu tür ülke ölçeğinde öneme sahip sorunlar, ortak planlama ve programlamayı ve bunun yanı sıra merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında işbirliğini ve dikkatli bir uygulamayı gerektirmektedir.

Büyükşehir belediyeleri, metropol ölçeğinde planlama yapan, ortak yatırım ve finansmanlarını sağlayan bir yerel yönetim birimi olmalıdır.

Ayrıca büyükşehir belediyesinin kurulmasına yeni bir standart getirilmelidir. Belediye sınırları nüfusu 500.000 veya mücavir alanı nüfusuyla, nüfus miktarı 1.000.000 aşan illerde büyükşehir belediyesi kurulmalıdır. Nüfus kriteri yanında, il merkezi ve cazibe merkezi olmak (çevre illere göre ticaret, sanayi, hizmet, eğitim, sağlık, turizm gibi hizmetlerin merkezi durumunda bulunmak) gibi kriterlerde dikkate alınmalıdır. Bu kriterlerden en çoğuna dayalı olarak kurulan büyükşehir belediyeleri en optimali olacaktır.

Türk yönetim yapısını tamamen oy kaygısıyla ve siyasi iktidarın, siyasi topluluklara verdikleri anlık sözlerle geliştirmemizin, buna bağlı olarak büyükşehir belediye sayılarını arttırmamızın uygun bir davranış olmadığı açıktır.

Londra, Paris, Moskova gibi kentlerin yönetim biçimleri diğer kentlerin yönetim biçiminden ayrılmaktadır. Bunun nedeni, bu kentlerin kendine özgü özelliklerinin varlığıdır. Bu kentlerde büyükşehir yönetimleri, o kent için çıkarılmış özel yasalarla düzenlenmiştir. Türkiye'deki gibi genel bir büyükşehir yasası yoktur, olmaması da rasyoneldir. Çünkü büyükşehir yönetimi Türkiye'deki gibi çok sayıda değil, sadece bir ya da bir kaç çok önemli merkez için öngörülmüştür ve büyükşehir olanların birbirlerinden çok farklı özellikleri vardır. Bu nedenle tüm kentleri ayrı büyükşehir yasasıyla yönetmek doğru değildir.(Ankara ile G.Antep'in aynı yasayla yönetilmesi uygun değildir.)

Ülkemizde uygulanmakta olan büyükşehir modeli, yukarıda belirtilen ve diğer düzenlemelerle modelimizde yer alabilecektir.

Büyükşehir yönetimi içindeki büyükşehir ve alt kademe belediyelerinin ilişkileri, temel özellikleri, karşılıklı konumları, yapıları, büyüklükleri, ana görev ve yetkileri, yetki devri, yerine geçme, yardım, işbirliği açısından yeniden düzenlenmelidir.

Büyükşehirlerin nüfusları arttıkça, esas belediyenin sınırları içerisine sığmamakta ya da belediye sınırları dışında gelişmeler olmaktadır. Bu gelişmeler bir ana belediye çevresinde yeni belediyelerin oluşmasına neden olmakta ve metropoliten alanlar oluşmaktadır.

Büyükşehir sistemi ilçe esasına göre değil, alt kademe belediyeler sistemine göre kurulmalıdır. Böylece ilçe kurma maliyetinden de kurtulunmuş olur. Dünyadaki büyükşehir uygulamasında ilçe belediyeleri olmayıp, alt kademe belediyeler hizmet götürme rasyonelliğine göre kurulmaktadır. İlçe belediye sistemi, ilçe esasına göre kurulması ve alanın küçültülmesi yetki ve görev açısından sorunlara neden olmaktadır. Alt kademe belediye birimleri, hizmet götürme rasyonelliğine göre planlama bölgeleri esas alınarak daha büyük ölçekte kurulmalıdır. Görev-yetki bölüşümü, organların oluşturulması, vesayet ilişkisi ve büyükşehir-ilçe belediyeleri ilişkilerinde yaşanan sorunlar böyle bir düzenlemeyle giderilebilir. Şu anda kurulu olan büyükşehir-ilçe belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verme yerine sorunlarına yeni öneriler getirilmelidir. Örneğin, büyükşehir kurulması, ilçelere ayrılması yöntemleri ve ölçütlerinde verimlilik ve katılım ilkelerini optimize edecek çözümlerin bulunması gerekmektedir.Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki dağılımı yeniden yapılmalıdır. Ayrıca bu belediyelerin görevlerinde ve yetki kullanımında tam bir netlik sağlanmalıdır. Yani görev bölüşümü kesin çizgilerle belirlenmelidir. Büyükşehir kademesi, büyükşehir ölçeğindeki stratejik planlama, yatırım ve hizmetleri yerine getirmelidir. Büyükşehir belediyelerine, metropol ölçeğindeki hizmetlerin yönetimi ve koordinasyonu bırakılmalıdır. Kent bütünlüğü açısından önem taşıyan, kent planlaması gibi, görevler büyükşehir yönetimlerine bırakılmalıdır. Örneğin, büyükşehir sınırları içinde imarla ilgili yetkilerin tümü büyükşehir belediyeleri tarafında kullanılmalıdır.

Büyükşehir alanında hiyerarşik bir görünümü ortadan kaldıracak alt kademe belediyeleri yeniden düzenlemelidir. Bu düzenlemede alan ve nüfus ölçütleri, ilçe mülki sınırlarına bağlı olmaksızın, etkili katılım ve denetim imkanları da göz önünde bulundurularak optimum büyüklükte belirlenecektir. Alt kademe belediyeleri, yerel özellikteki tüm hizmetleri veren esas ve temel kurum haline getirilmeli ve bu hizmetlerden sorumlu olmalıdır. Bir başka deyişle, alt kademe belediyeleri günlük ve geleneksel yerel yönetim hizmetleriyle yetki ve sorumlu kılınmalıdır. Ancak, büyükşehirlerde nüfusu 250.000'den fazla olan ilçelerde, ilçe belediyeleri kurulabilir. Nüfusu 250.000'den küçük olanları ise alt kademe belediyeleri olarak düzenlemek gerekir. Büyükşehir belediye sınırları içinde kurulacak mahallelerin nüfusu ise 25.000 olmalıdır.

Mevcut uygulamada ilçe-ilçe veya ilçe-büyükşehir arasında çıkabilecek anlaşmazlıkların merkezi yönetimin temsilcisi olan vali yerine idari yargıya yapılmasının ve bir vesayet ilişkisi durumundan çıkarılmasının, çok daha uygun bir yaklaşım olacağı kuşkusuzdur[944].

Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarını değiştirerek onaylama yetkisi kaldırılmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine uyguladığı tek yönlü, yukardancı işleyiş yerine, ortaklık, işbirliği ve eşgüdüme ve vesayetçi denetim yerine hukuka uygunluk denetimine bırakmalıdır.

Büyükşehir belediyesinin ilçe veya alt kademe belediyeleri üzerindeki idari ve mali vesayeti sona ermelidir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, karşılıklı etkileşim ve eşgüdüm içinde yeni bir ilişkiler ağına kavuşturulmalıdır[945].

(1)- Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

-Büyükşehir ölçeğindeki stratejik planlama ve yatırım hizmetleri,
-Metropol ölçeğindeki tüm hizmetlerin yönetimi ve koordinasyonu,
-Kent bütünlüğü açısından önem taşıyan, kent planlamasını yapmak,
-Büyükşehir nazım ve imar planlarını yapmak ve imara ilişkin yetkileri kullanmak,
-Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak ve yatırım harcamalarını denetlemek,
-Büyükşehir ölçeğinde her türlü su, arıtma, kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,
-Büyükşehir ölçeğinde spor, kültür, eğlence, rekreasyon tesislerini yapmak,
-Alt kademe belediye hizmetlerinde koordinasyonu sağlamak ve bu belediyeler arasındaki anlaşmazlıklarda hakemlik yapmak,
-Çevre sağlığı ve korunmasına yönelik çalışmalar yapmak,
-Büyükşehir ölçeğinde ulaşım planlaması ve trafik düzenlemesiyle ulaşım ve toplu taşıma yatırımları yapmak, işletmek veya işlettirmek olmalıdır.

(2)- Alt Kademe Belediyelerinin Görevleri

-Günlük ve geleneksel belde hizmetlerini yerine getirmek,
-Büyükşehir belediyesinin görevlerinden, kendi yönetim alanları içinde sorumlu olmak, ayrıca 1580 Sayılı Yasayla verilen görevleri de yerine getirmek zorundadırlar. Kısacası günlük ve geleneksel belde hizmetlerini yerine getirmek alt kademe belediyelerinin görevleridir.

(3)- Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından, doğrudan 5 yıllığına seçilmesi uygulamasına devam edilmelidir.

Büyükşehir belediye başkan vekilleri ise, meclis üyeleri arasından, başkan tarafından seçilmesi uygundur.

Büyükşehir organlarından özellikle meclis yeniden yapılandırılmalı, oluşumu, üye sayısı, doğal üyeliği, meclis başkanlığı, divanı, komisyonlar ve oluşumları, denetim işlevleri ve kararlarının kesinliği açılarından geliştirilmelidir.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehirin temel karar organıdır. Meclis üyeleri tek dereceli seçimle belirlenir. Meclis üyelerinin seçiminde, seçim bölgesi ilçe olmalıdır. Ayrıca meclis seçimlerinde oda, baro, sendika, dernek, vakıf ve diğer meslek kuruluşları, teknik elemanlar ve akademisyenlerin, belediye meclislerinde üye olarak görev almaları imkanı sağlanmalıdır.

3030 Sayılı Yasayla büyükşehir ve ilçe belediye meclisi üyeliklerinin aynı kişiler üzerinde birleşmesini öngören düzenleme yaygınlaştırılmalıdır. Yönetim konularında bize örnek olan Fransa'da seçimle gelinen görevler arasında birleşme yapılabilmektedir. Ülkemizde de 3030 Sayılı Yasayla kısmen başlayan bu uygulamanın, Fransa'dakine benzer bir şekilde geliştirilmesi, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında üst düzeyde koordinasyon sağlanmasına yardımcı olacağı düşünülebilir.

Büyükşehir encümeninin yeniden düzenlenmesi zorunludur. Bu değişiklik encümenin yapısını değiştirip, seçilmiş üyelere ağırlık vermek biçiminde olacaktır. Seçilmiş üyeler, büyükşehir belediye meclisinin içinden seçilir. Doğal üyeler ise belediyenin temel hizmet birimlerinin yöneticileridir. Seçilmiş

---

[944]-KAYA, age, s.155
[945]-DPT, age, s.116

üyelerin atanmış üyelerden fazla olmasına dikkat edilmelidir. Büyükşehir encümeninde atanmışlarla, seçilmiş üyelere yer verilmesi, demokrasi ve yerel yönetim ilkelerine daha uygun olacaktır.

(4)- Alt Kademe Belediyelerinin Organları

1580 Sayılı Yasaya bağlı standart belediyeler gibi bunlarında belediye başkanı, meclis ve encümenden oluşan üç organı mevcuttur.

Alt kademe belediyelerinin görev, yetki ve işlevleri, 1580 Sayılı Yasayla belediye organlarına verilen yetki ve görevler doğrultusunda olacaktır.

d- Belediyeler

Öncelikle 1580 Sayılı Yasa, toplum ihtiyaçları göz önüne alınarak yeniden düzenlenmeli ve yetki genişliği sağlanmalıdır. Ya da belediyelerle ilgili yeni bir organik yasa çıkarılmalıdır. Bu bağlamda, belediyelerin görev, iç örgütlenme yapısı ve yönetim süreçleri tümüyle, belediye örgütünün ve bürokrasisinin düzenlenmesine bağlı olarak karar organı olan meclis ve encümenin oluşumu ve çalışması, belediye başkanı, meclis ve encümen ilişkileri aksayan yönleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir.

Bir ülkede tek tip bir yerel yönetim politikası uygulanması söz konusu ise, bu politika içinde büyük bir ihtimalle küçük ve büyük belediyelerin çıkarları çelişir. Örneğin, aynı belediye yasasıyla K.Maraş ile Tunceli'yi yönetmek imkansızdır.

Belediyelerin kurulmasında gerekli olan koşulları bugün savunmak imkansızdır. Öyleyse yapısal olarak belediyelerin nüfuslarına göre gruplandırılmasında verimlilik ve katılım ilkelerini optimize edecek çözümler bulunmalıdır.

(1)- Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin zorunlu ve gönüllü görevleri arasında yapılan ayrımın bugün için önemi kalmamıştır. Özellikle de gelir ölçüt alınarak, zorunlu ve ihtiyari görev ayrımı günümüzde bir anlam taşımamaktadır. Zorunlu ve isteğe bağlı görev ayırımındaki kriterler yeniden düzenlenmelidir.

Belediyelerin gördükleri işlevler, büyüklüklerine ve mekandaki konumlarına göre farklılaşma gösterir. Bu farklılaşma belediye içi ve belediyelerarası ilişkilere de yansır.

Belediyelerin görevleri şeffaflık ilkesi göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmelidir.

Belediyenin içme suyu, sıhhi tesisler, yol gibi işleri bugünün zorunlu ihtiyaçları arasında sayılmaktadır. Ayrıca imar planı, mezbaha ve kanalizasyon inşaatları, belediyelerin günümüzde yapması gereken işlerdendir.

Belediyeler, yasalarla yasaklanmayan ya da başka yönetimlere bırakılmayan hizmetleri görmeye yetkili olmalıdır.

Belediyelere bırakılacak görevler;

-Eğitim, sağlık, trafik hizmetleri belediyelere bırakılmalı(adalet, savunma ve emniyet dışındaki konuları),

-Merkezi yönetime ait görevlerden, sosyal refah ve kültür hizmetleri belediyelere bırakılmalı,

-Köy hizmetleri, spor, bayındırlık hizmetleri de belediyelere bırakılmalıdır.

Belediyelerin görevleri sınırlı değildir, sinema, tiyatro, gazino ve benzeri yerleri çalıştırabilir veya çalıştırmak zorunluluğundadır. Fransa'da da olduğu gibi ferdi girişimciliğin endüstri ve ticaret hürriyetine hürmet fikriyle bağdaştırılması gereklidir.

Belediyelerin çalışma ve işlev alanları tayin edilmeli ve prensiplere bağlanmalıdır. Bu kuruluşların amacı kâr ve menfaat olmamalıdır. Ancak hür girişimcinin yeterli olmadığı alanlarda müdahale ve girişimde bulunmalıdır.

(2)- Belediyelerin Organları

Ülkemizde 1963 yılına kadar belediye başkanları, meclis içinden seçilmektedir. 1963'te yapılan bir düzenlemeyle belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmiş ve başkanlar güçlendirilmiştir. Belediye başkanlarının ayrı seçimi, başkanlarının tek sorumlu olmasına ve belediyelerde verimliliğin artmasına yol açtığı iddia edilmiştir. Oysa direkt halk tarafından seçilen güçlü belediye başkanları, seçilmiş diktatör veya seçilmiş feodal beyler haline gelmiştir. Bunu önlemek için belediye başkanlarını zayıflatmak, meclisleri güçlendirmek gereklidir.

Parlamenter demokratik sistemle tutarlı olarak, belediye başkanları meclis içinden seçilmeli, en yüksek organ meclis olmalıdır. Türkiye'de belediye başkanları ayrı, meclis ayrı seçilerek meclisin üstünlüğü daraltılmaktadır. Merkezde parlamenter, belediyelerde başkanlık sisteminin tercihi biçiminde ikili bir yaklaşıma neden gidildiği anlaşılamamaktadır. Bu sistemde, meclislerin denetim görevini de yeterince yapabildiği söylenemez.

Belediye başkanının meclis içinden seçilmesi, meclis-başkan ilişkisini olumlu yönde etkiler. Belediye başkanının meclis içinden seçilmesi, herhangi bir nedenle boşalan başkanlığın yerine, yeniden başkan seçme maliyetinden kurtulunduğu gibi, ülkenin siyasi istikrarsızlıklara sürüklenmesi engellenir.

Belediye başkanlığı seçilme yaşının 25, seçmen yaşının 18 olması, seçmen olabilen bireylerin, belediye başkanı seçilebilmek için biraz daha beklemesi anlamsızdır. Yeni düzenlemelerde seçilme özelliklerinin belirlenmesinde daha esnek, daha katılımcı ve daha az kısıtlayıcı davranılmasının gerektiği söylenebilir[946]. Bu koşullarla ilgili yapılacak düzenlenmeler belediye meclislerini de içine almalıdır.

Yürütmenin başı olan belediye başkanlarının yetkilerinin arttırılması yolsuzluklara yol açmaz. Çünkü, kentte halk ve medya gibi yerel gruplar belediyeleri denetler.

Belediye başkanlarının özlük haklarıyla ilgili yürürlükteki düzenlemelerde bir çok konu dikkate alınmamıştır. Oysa belediye başkanlarının özlük haklarının yasayla belirlenecek sınırlar içinde belediye meclislerince kararlaştırılması uygun olacaktır[947].

Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili İçişleri Bakanı'na tanınan bu yetkinin, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici özellikte olduğu, siyasi amaçlarla kötüye kullanılabileceği ve objektif davranılamayacağı yolunda bir takım kaygılara neden olmaktadır. İşten el çektirme demokratik ilkelerle bağdaşmamaktadır. Ayrıca görevden uzaklaştırma belirli durumlarda gerekli ve yararlı bir önlem olabilir. Yetki, merkezi yönetim yerine yargı organına bırakılırsa, ortada sorun kalmayacaktır. Bu konuda merkezi yönetim yetkililerine düşecek görev, görevden uzaklaştırmayı gerektiren nedenleri belirleyerek, yargı organının bilgisine sunmak ve bunlara dayanarak görevden uzaklaştırma kararının alınmasını istemektedir.

Belediye başkanlarının atama yoluyla gelmesine izin veren, 1580 Sayılı Yasanın 94. maddesini, yerel yönetim özerkliği ilkeleriyle bağdaştırmak oldukça zordur. Dolayısıyla yeni yasa çalışmalarında bu durum dikkate alınmalıdır.

Belediye başkan vekilini, yönetimde birlik ve sürekliliğin sağlanması için başkan seçmelidir. Belediye başkanı tarafından seçilen başkan vekili, başkanın görevi başından izin, hastalık, görevli olarak belde dışına çıkmak, görevden el çektirilme, görevden düşürülme, ölüm ve görevden çekilme gibi nedenlerle ayrıldığı her durumda başkanın tekrar göreve başlamasına ya da yeni başkanın göreve gelmesine kadar görev yapmalıdır. Belediye başkan vekilinin de hastalık gibi nedenlerle görevi üstlenemeyeceği durumlar düşünülerek başkan tarafından birden fazla başkan vekili seçilebiceği, bunların yine başkan tarafından belirlenecek sıralamaya göre vekalet edebilecekleri biçiminde bir düzenleme yapılması da yararlı olacaktır[948].

Belediye meclisi belediyenin en önemli karar organıdır. Belediye meclis üyeleri seçiminde seçim çevresi mahalle olarak düzenlenmelidir. Böyle yapılırsa halk-belediye arasında iletişim artacaktır. Belediye meclis üyeliğinin onda birlik baraj uygulamalı nispi yöntemle yapılması sakıncalar oluşturmaktadır. Nispi temsil bölünmelere, sonuç alınamamasına yol açmaktadır. Bu, belediye başkanının mecliste çoğunluğu sağlamasını önlemektedir. Bunu önlemek için yeni düzenlemeye gidilmelidir.

İsveç'te 1977'den bu yana uygulanan, tam gün çalışan, maaş alan meclis üyesi sistemine geçilmelidir.

Belediye meclislerinde de T.B.M.M.'de olduğu gibi, başkanlık divanı ve komisyonlarda mecliste temsil edilen tüm siyasi partilerle, bağımsız üyelerin kuvvetleri oranında temsil edilmeleri, meclis yönetimi ve görüşmelerinde çok sesliliği sağlamanın, daha demokratik bir yaklaşım olacağı kabul edilebilir[949].

Belediye meclis üyelerine, istedikleri her tür bilgi ve belgeyi isteme ve alma hakkının tanınmasına yönelik yeni düzenlemelerin yapılması gerekir.

---

[946]-KAYA, age, s.137
[947]-KAYA, age, s.148
[948]-KAYA, age, s.149
[949]-KAYA, age, s.145

Belediye meclisinin, dönem başı toplantılarının dışındaki toplantı zaman ve sürelerinin yasayla belirlenmesi doğru değildir, meclise bu konuda takdir hakkı tanınmalıdır.

Meclisin toplantı süresinin uzatılmasında, vali ve İçişleri Bakanlığı'nın devreye girmesi yerine, belediye başkanının mülki amire bilgi vermesiyle yetinilmelidir. Olağanüstü toplantılarda, belediye başkanı doğrudan veya üyelerin isteği üzerine meclisi toplantıya çağırabilmelidir[950].

Meclis gizli toplantı yapmamalıdır. Çünkü, meclisin görevleri arasında gizli görüşme yapmayı gerektirecek bir konu bulunmamaktadır. Gizliliğin, rüşvet ve yolsuzluğu beraberinde getirdiği unutulmamalıdır.

Meclis toplantılarına halk katılımını sağlayabilmek için özendirici bazı önlemler alınabilir. Örneğin, meclis toplantılarını izleyen hemşehrilerin soru sorabilmeleri ve bunların cevaplanması zorunluluğunun olması gibi.

Belediye meclisinin görevleri arasında yer alan ve parasal değerlerle ifade edilen görevlerin, bugünkü para değeri düşünüldüğünde, bu görevler belediye meclisinin diğer görevleri arasında pek hafif kalmaktadır. Yeni yasal düzenlemelerde bu tür paraya dayalı görev belirlemelerinden kaçınılması, bu amaçla yasanın önemini belirleyecek ve zamanla değişmeyecek ölçütler kullanılması gereği ortadadır[951].

Belediye meclis kararlarından bazılarının mülki amire onaylatılarak kesinleşmesi, günümüz yerel yönetim özerklik anlayışıyla bağdaşmadığından kaldırılması, belediye meclis kararlarının hemen uygulamaya konulması gerekir.Ancak, belediye meclislerinin yerel ve siyasi etkiler altında kalarak, yasa, norm ve standartlara aykırı kararlar alabileceğinin de göz ardı edilmemesi gerekir. Bu durumda meclis kararları üzerinde bir hukuka uygunluk denetiminin gerekli olabileceği ve bundan kaçınılamayacağı gerçeği ortaya çıkmaktadır.

1580 Sayılı Yasanın 71. maddesi dışında kalan ve onayla kesinleşmeleri öngörülen daha başka belediye ve meclis kararları da bulunmaktadır. Örneğin, belediyelerin yapmak istedikleri işlerin bir bölümü bazı bakanlıkların iznine veya onayına, bazıları Bakanlar Kurulu onayına, bazıları il yönetimi, mülki amir ve Danıştay onayına tabidir. Bu durumlarda da hukuka uygunluk denetimiyle yetinilmesi gerekmektedir. Burada, yerel mülki amir dışındaki diğer vesayet kademelerinin, özellikle bakanlıkların ve Bakanlar Kurulu'nun devreden çıkarılarak uygulama öncesinde yapılacak uygunluk denetimlerinin, yalnız yerel mülki amirlerce yapılması sağlanmalıdır. Mülki amirler, görev alanları içinde bulunan belediyelerin meclislerince alınacak kararları, bu standartlara uygunluk açısından en kısa sürede gözden geçirip, gerekiyorsa hemen düzeltilebilmesi için geri çevirme yönünden en elverişli durum ve konumdadırlar.

Meclis kararları üzerinde merkezi yönetim organ ve kuruluşlarının tasdik yetkilerinin tümüyle kaldırılıp, yerel mülki amirlere hukuka, norm ve standarda aykırı bulduğu meclis kararlarını yeniden görüşülmesi talebiyle geriye çevirme yetkisinin tanınmasıyla yetinilmesi durumunda, meclis kararlarının doğrudan veya onayla kesinleşen biçiminde ikiye ayrılmasına gerek kalmayacaktır. Ayrıca büyükşehir belediye başkanı gibi diğer belediye başkanlarına da meclis kararlarını geri çevirme yetkisinin tanınması, meclisin 2/3 çoğunlukla kararında ısrarı üzerine idari yargıya gidilmesi, karardan zarar görenlerinde itiraz yerine doğrudan idari yargıya başvuracaklarının belirtilmesiyle çözümün daha da işlerlik kazanacağı kuşkusuzdur[952].

1580 Sayılı Yasanın 74. maddesinde belirtilen koşullara uymayan meclis kararlarının ilgili merkezi yönetim kuruluşlarınca incelenerek onaylanacağı veya iptal edilmesi yoluna gidileceği belirtilmektedir. Belediye meclislerinin yasal toplantıları ya da yasal görev ve yetkileri dışında yasa ve tüzüklere aykırı bir biçimde ele aldıkları kararlar içinde, yerel mülki amirler, belediye başkanları ve ilgililere idare yargısına başvurma yetkisinin tanınması dışında ayrı bir düzenlemeye gerek yoktur[953].

1580 Sayılı Yasanın 53. maddesinde yer alan;

-Yasayla belirlenen toplantı ve yerler dışında toplanma,

-Siyasi konuları görüşme ve siyasi dileklerde bulunma gibi koşullar, günümüzde anlamını yitirmiştir. Çünkü belediyeler siyasetle içli dışlı olan kurumlardır. Belediye meclisinin feshi yerine alınan karar veya davranışın düzeltilmesi, suç varsa sorumlular hakkında soruşturma yapılması ve meclisin ancak yargı kararıyla fesh edilebileceği, yeni düzenlemelerde dikkate alınmalıdır.

---

[950]-KAYA, age, s.139
[951]-KAYA, age, s.140
[952]-KAYA, age, s.143
[953]-KAYA, age, s.144

Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi durumlarında, belediye başkanının durumu seçim kuruluna götürmesi ve kurulun kararına göre işlem yapılması, işlemlerde ortaya çıkabilecek siyasi çekişmeleri de önleme bakımından yararlı olabilecektir[954].

1580 Sayılı Yasanın 77. maddesinde belediye encümeninin atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşacağı, seçilmiş üye sayısının atanmışların yarısını geçemeyeceği belirtilmiştir. Yapılacak yeni bir düzenlemede bu madde "Encümende seçilmiş üye sayısı, atanmışlardan bir fazla olmalıdır" biçiminde düzenlenmelidir. Belediye encümenleri bir karar organından çok ağırlıklı olarak bir yürütme organı konumundadır. Uzmanlığı gerektiren yürütme konularının ise tamamen seçilmiş kişilerden oluşan belediye meclislerinin temel karar ve direktifleri doğrultusunda olmak koşuluyla, hem uzman ve hem de seçilmiş kişilerden oluşan bir kurul aracılığıyla yürütülmesi hizmet yararı ve etkinliği açısından çok daha uygundur[955].

1580 Sayılı Yasanın 84. maddesinde belediye encümenlerinin belediye başkanı tarafından getirilmeyen konular hakkında karar veremeyeceği bildirilmiştir. Doğru olan encümenin gündemi konusunda söz sahibi olması, gündeme madde eklenmesi için öneride bulunabilmeleri, önerinin encümen çoğunluğunca kabul edilmesi durumunda gereğinin yapılmasıdır[956]. Encümen başkan tarafından gönderilmeyen konuları görüşemez biçimindeki hüküm, üyelerin encümen çalışmaları ve hizmetler üzerindeki etkinliğini azaltıcı, hatta yok edici özelliktedir. Üyelerden her biri, hizmetle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilmelidir. Gündeme alıp, almama ve zamanını belirleme encümen kararıyla olmalıdır.

Bazı encümen kararları onaylandıktan sonra kesinlik kazanmaktadır. Bu gibi vesayet yetkilerinin, yeni düzenlemeler sırasında tümüyle kaldırılması veya kararlara karşı mülki amir, belediye başkanı ve diğer ilgililere yargı yolunun gösterilmesi düşünülmelidir. Yasadaki encümen kararlarına itiraz hakkının valiyle birlikte encümen üyelerine de tanınması, üyelerin sorumluluk duygularını geliştirecektir[957].

e- İl Yerel Yönetimi

İl, kamu hizmetleri açısından hem merkezden yönetim, hizmet birimlerinin örgütlendiği ve görev yaptığı bir alan, hem de il sınırları içinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının karşılandığı bir yerel yönetim birimi olmaktadır[958].

Ülkemizde alan yönetimiyle kent yönetimi birbirine karıştırılmaktadır. İl olmak isteyenler, kent nüfuslarının çok olduğunu ve dolayısıyla il olmanın hakları olduğunu iddia etmektedirler. Halbuki il alan yönetimidir. Optimum ölçek, uygun coğrafi alan olmadan mülki taksimat yapmak(il kurmak) mümkün değildir. Hiç bir plana dayanmadan, il ve ilçe kurulması, idari yapıyı çıkmaza götürmektedir. Planlama hedefi olmayan bir modelle, yönetim örgütlenmesinin birlikte düşünülmediği bir yapı, sorunları çözemez aksine arttırır. Son zamanlarda il ve ilçe sayılarının artırılması, yeterli niteliği olmayan yerlerin il ve ilçe yapılması, hizmetin rasyonel şekilde yerine getirilebilmesi nedeniyle, gerekli optimum büyüklükten yoksun birimler oluşturulmuştur. Bunu önlemek için, optimum hizmet alanı ilkesini göz önünde tutarak, yerel yönetim türlerinin yeniden belirlenmesi kaçınılmazdır. Bugünkü il ve ilçe sayısıyla, planlama hedefleri ve alanları birbiriyle çelişecektir. Bu yaklaşımları dikkate almadan, il ve ilçe sayısının arttırılması uygulamasına son verilmelidir. Ancak halkımızın genel eğilimi dikkate alındığında, kurulmuş olan il ve ilçelerin mevcut durumlarının korunması gerektiği vurgulanabilir.

İl genel yönetimiyle, il yerel yönetimi arasında görev ve hizmet bölüşümü yeniden düzenlenmelidir. Yaptığımız ankette, il yerel yönetimlerinin yeniden düzenlenerek kalması doğrultusunda bir sonuç çıkmıştır. Buna dayanılarak il yerel yönetimlerine modelimizde yer verilmiştir.

İl yerel yönetimlerinin, çıkartılacak yeni yasalarla 21. yy'da idari ve mali özerkliğe kavuşturulması gerekmektedir. Bugünkü görüntüsüyle özerk bir yerel yönetim birimi olmaktan çok, merkezi yönetimin ildeki bir müdürlüğü biçiminde görülen il yerel yönetimlerinin çağdaş bir yerel yönetim birimi olabilmesi için;

-Öncelikle mevcut il yerel yönetim yasası çağdaş anlayışla yeniden düzenlenmelidir,

---

[954]-KAYA, age, s.138-139
[955]-KAYA, age, s.146
[956]-KAYA, age, s.147
[957]-KAYA, age, s.133
[958]-KAYA, age, s.117

-İl yerel yönetimi il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde üst birim olarak il çapındaki hizmetlerden sorumlu olmalıdır,

-İl yerel yönetimi esas olarak kırsal alanda görev üstlenmelidir,

-İl yerel yönetimlerine verilen görevlerle merkezi yönetimin fiilen yürüttüğü görevler arasında belirgin bir paylaşım bulunmamaktadır, bu konu yeniden düzenlenmelidir.

Merkezi yönetim kuruluşları ve il yerel yönetiminin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin bir şekilde belirleyecek, görev kargaşası ve çelişki oluşturmayacak bir çerçeve yasa kısa zamanda çıkarılmalıdır. Belediye ve köy yasaları da bu çerçeve yasayla birlikte ele alınmalı ve aralarında uyum sağlanmalıdır[959].

Merkezi yönetimden alınan görevler, il yerel yönetimlerine bırakılmalıdır.

İl yerel yönetimlerinin kendine özgü görev ve yetkilerle donatılması, bir başka yönetimden(merkezi yönetimden) görev ve kaynak aktarımı yoluyla gerçekleştirilir[960]. Ancak özellik taşıyan belirli görevlerin yerel yönetimlere devrinden önce bu yönetimlerin mali ve yönetsel altyapıları belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaştırılacak ve yerel yönetimler çağdaş yönetim ve örgütlenme ilkelerine göre yeniden düzenlenecektir. Devredilen görevleri yürüten merkezi yönetimin taşra kuruluşları, personel, araç-gereç, tesis ve parasal her türlü kaynaklarıyla birlikte il yerel yönetimlerine devredilecektir.

İl yerel yönetimleri, yasalarla kendilerine bırakılan görevleri yerine getirebilmek için, kendi hizmet birimlerini kuramamışlardır. Bu nedenle, il yerel yönetimi, bugüne kadar hizmetlerini merkezi yönetiminin taşra kuruluş ve personeli eliyle yürütmüştür. Bu uygulama, il yerel yönetiminin özerk, demokratik yerel yönetim olma özelliğini kaybetmesine neden olmuştur. Diğer yandan il yerel yönetimi kendisine devredilecek görevleri yürütebilmek için, devredilen merkezi yönetiminin taşra örgütü dışında, ihtiyaç duyduğu alanlarda kendi örgütünü kurabilmelidir.

Yapılan ankette, il yerel yönetimlerinin görevlerini, görev alanlarının genişliği nedeniyle yerine getiremediği sonucu ortaya çıkmıştır. Bunu önlemek için görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmalıdır.

İl yerel yönetimlerine bırakılacak görevlerde bazı özellikler aranmalıdır;

-Yerel özellikte olan,

-Yerel halkın günlük ihtiyacını karşılayan,

-İl mülki sınırını aşmayan,

-Kırsal alana yönelik,

-İl yerel yönetimlerince yapılmasında sürat, kolaylık, maliyet ucuzluğu, etkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlayan,

-Yerel halkın katkısına açık olan, halk katkı ve katılımını gerektiren işler,

-Özel teknik ve uzmanlık gerektirmeyen işler,

-Ve il yerel yönetimlerinin istekli olduğu görevler, il yerel yönetimlerine bırakılmalıdır.

Ayrıca, il yerel yönetimlerinin görevleri arasına, kentleşme, sanayileşme ve bölgesel gelişmeyle birlikte, önemli bir ihtiyaç haline gelen il düzeyinde planlamayla, kırsal kesimdeki yol ve su gibi altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi girmektedir.

Merkezi yönetim taşra teşkilatınca yürütülen tüm yerel hizmetler, yerellik anlayışıyla ve kırsal kesimden tek sorumlu olarak il yerel yönetimlerine devredilebilir.(Belediye görevleri hariç, Tarım ve Köy İşleri ve Bayındırlık Bakanlıklarının ilde yaptığı hizmetler dahil)

Bunlardan öncelikle;

-Köy hizmetleri,

-Sağlık hizmetleri,

-Temel Eğitim hizmetleri, il yerel yönetimlerine verilmelidir.

İl Yerel Yönetiminin Organları;

Devleti ve hükümeti il yönetiminde valiler temsil edecektir. İlde, yetki genişliği ve genel yetki devri ilkeleri uygulanmalıdır. Vali ilde merkezi yönetimin temsilcisidir. Ataması ve diğer özlük hakları yönünden hükümete tam olarak bağlıdır. Bu ilişki nedeniyle, kendini il yerel yönetiminin yürütme organı

---

[959] -DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s.80

[960] -ERYILMAZ, İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, age, s.98

olmaktan çok, merkezi yönetimin temsilcisi olarak kabul etmekte ve kendini genelde merkezi yönetimin yanında görmektedir. Bu durum ankette de uygun bulunmamıştır.

İl yerel yönetiminin başı ve yürütme organı olan vali, il yerel yönetim örgütü ve bürokrasisinin yönetiminden sorumlu olacaktır.

İl yerel yönetimlerinin geçiş döneminde vali olmalı, sonra seçimlik başkan düşünülmeli, yerel meclislerin güven oyunu almak koşuluyla valiler görevine devam etmelidir. Bu şimdilik kaydıyla, il yerel yönetimleriyle dolayısıyla yerel yönetimlerle merkezi yönetim organizasyonunu kolaylaştırır.

İl meclisinin, il genel yönetiminden yetkili ve sorumlu olduğu belirlenmelidir.

İl yerel yönetimi meclis üyeliğinde, nüfus kriterinin yanında ilçelerin, köy sayısı ve alan büyüklükleri dikkate alınmalıdır.

İl meclisi, ilçe meclislerinden ve belediye meclislerinden belirli oran ve sayıda seçilecek (alanlarına ve nüfuslarına göre) üyelerden oluşacaktır.

İl meclis toplantı sayısı çoğaltılabileceği gibi, olağanüstü toplantıya çağırmadaki oran ve bakanlık izni kaldırılabilir. Diğer bir deyişle, il meclis toplantılarının sayısı ve süresiyle ilgili sınırlandırmalar kaldırılacak, sayı ve süreyi meclisler kendileri belirleyecektir.

Meclis toplantılarının gündemi sadece vali tarafından değil, meclis üyelerinin istekleriyle belirli bir oran aranmadan mümkün olmalıdır. Toplantılarda karar yeter sayısında salt çoğunluk yerine, nispi çoğunluk yeterli sayılmalıdır.

Meclis gündemi, il ve ilçe düzeyinde, halka en iyi şekilde duyurulmalıdır. İl meclisinin gündemi il içinde halka duyurulacak ve açık toplantı düzeni esas alınarak halkın ve demokratik kitle örgütlerinin katılımı, izlemesi, soru sorması, öneride bulunması ve görüş açıklaması sağlanacaktır. Meclis kararlarının ilanları, ilan tahtalarına asılmak suretiyle halka duyurulmalıdır.

İl meclisleri seçilmiş temsilcilerinden oluşmasına rağmen, yetkisizdir. Örneğin, il meclisinin tüm kararları valinin onayıyla yürürlüğe girmektedir. Bu hüküm, vali meclis kararlarını yasa, tüzük ve kamu yararına aykırı görürse veto ederek meclise iade etmeli, eğer meclis kararında ısrar ederse vali idari yargıya başvurmalıdır, şeklinde düzenlenmelidir. Meclis kararlarının yeniden görüşülmesini isteme ve kararlara itiraz hakkı meclisteki siyasi parti gruplarına da tanınmalıdır[961].

İl meclisinin, siyasi konuları görüşmesiyle ilgili yasak kaldırılmalıdır. İl meclisleri, kendi yörelerindeki merkezi yönetim hizmetleri konusunda da görüş belirtebilmelidirler.

İl meclisi, yasada belirtilen dört koşul oluşursa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirmesi üzerine, Danıştay kararıyla fesh edilebilecektir. Seçilmiş bir meclisin feshi çok ağır bir cezadır. Görevin ısrarla ve uyarılara rağmen yapılamaması gibi çok sınırlı ve tanımları iyi yapılmış belirgin tutumlarda fesih düşünülmelidir. Yasalara aykırı durumlarda alınan kararların yargı yoluyla iptali yeterli bir ceza olabilir[962].

İl meclis üyelerinden görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma açılanlar İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilmektedir. Seçilmiş kişilerin yargı kararı olmadan görevden uzaklaştırılmaları, yerel yönetimlerin özerkliğiyle bağdaşmaz.

İl encümeninin başkanı validir. Encümen atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşmalıdır. Encümenin seçilmiş üyeleri, il meclisinin kendi üyeleri arasından seçilmeli ve doğal üyelerden sayısal olarak daha çok olmalıdır. Doğal üyeler, temel hizmet birimlerinin başlarıdır. İl encümeninin ana işlevi, karar alma, yürütmeye ilişkin kimi yetkileri kullanma, danışma ve denetleme olmalıdır. İl encümenin uygulamada, il meclisinden daha yetkili ve önemli duruma gelmiştir.

f- İlçe Yerel Yönetimi

İlçe, iş hacminin optimum düzeyde olması, halkla doğrudan ilişkiler kurabilme yeteneğine sahip bulunması ve merkezi yönetimce gerçekleştirilmek istenebilecek yatırımlara halk katılımlarının kolaylıkla sağlanabilmesi bakımlarından, kalkınmanın planlanması için uygun bir birim olarak düşünülmektedir. Yapılan araştırmalar, ilçelerin fiziksel boyutları, illerin ise bölge hizmeti veren kuruluşların artması, sosyo-ekonomik sorunların il boyutunu aşması ve il sayısının arttırılması eğilimi karşısında planlama işlevi açısından küçük kaldığını ve mekan sorunları oluşturduğunu ortaya

---

[961]-KAYA, age, s.130

[962]-KAYA, age, s.131

koymaktadır. Bugünkü sorunlar, il ve ilçe kademelerinin varlığından değil, il ve ilçeler arasında görev bölüşümü olmamasından, ilçe yerel yönetiminin oluşturulamamasından kaynaklanmaktadır[963].

Pek çok yerel özellikli hizmet ilçeye, il ya da merkezi yönetim birimleri tarafından götürülmektedir. İlçeye götürülen hizmetlerin planlama, programlama, uygulama, izleme ve denetleme aşamalarında, ilçe halkının katılımı ve katkısı söz konusu olmamaktadır. Bu temel eksikliği ortadan kaldırmak ve ilçe düzeyinde bir kalkınma merkezi oluşturmak üzere, her ilçede bir İlçe Yerel Yönetimi kurulmalıdır.

Türkiye'de kırsal alanda bir yönetim boşluğu olduğu bilinmektedir. Bunun nedeni, bu alana hizmet götüren yerel yönetim birimlerinin nüfus ve alan bakımından küçük boyutlu olmaları ve ekonomik bir hizmet ölçeği olmamalarından kaynaklanmaktadır. Köy ve küçük belediyelerin sorunları, alan ve nüfus bakımından büyütülerek çözülebilir. Hizmet alanı ve hizmetten yararlanacakların sayıları arttırılmalıdır. Bunun içinde kırsal alanda yerel hizmet boşluğunu dolduracak ve bu alandaki yönetsel eksikliği ortadan kaldıracak biçimde, ilçede tüm ilçe ve küçük belediyelerin yapamadığı ve köye dönük hizmetlerden sorumlu tüzel kişiliğe sahip bir İlçe Yerel Yönetimi kurulmalıdır.

Köyler ve küçük belediyeler, "Subsidiyarite" ilkesine göre yürütmeleri ekonomik ve etkili olacak hizmetlerden sorumlu olacaklar, bunların yürütmeleri uygun olmayan hizmetler, ilçe yerel yönetimleri tarafından üstlenilecektir.

İlçe yerel yönetimleriyle, yerel özellikli hiç bir ihtiyaç sahipsiz kalmayacaktır. Yani kırsal alanda da yönetim boşluğu olmayacaktır. İlçe yerel yönetimleriyle yerel hizmetler yerinden yönetilecektir.

İlçe, kırsal yöredeki görevler için hazır bir yönetim birimidir. Bugüne kadar da ilçe, köy ve küçük belediyelere yönelik yerel hizmetlerle görevli bir merkez olmuştur.

İlçe yerel yönetimleri, köylerin ve küçük belediyelerin alan ve nüfus yönünden küçük boyutta olmaları nedeniyle, yapamadıkları, yapmaları rasyonel olmayan görevleri üstlenecektir.

İlçede kurulacak bir yerel yönetim biriminin amacı, ilçe içindeki her köyün, ortak ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

İlçe yerel yönetimlerinin kurulması, Anayasaya aykırı değildir.

İlçelerde, köylere yönelik bir kırsal yerel yönetim birimi kurulması her yönüyle bir zorunluluktur.

İlçe, kırsal yöreye yönelik hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu temel birimdir. Ancak, il ve ilçe yerel yönetimleri arasında görev bölüşümünde, sorumluluğu doğrudan doğruya il yerel yönetimine bırakacak bazı büyük projelerde söz konusudur. Bu nedenle, il ve ilçe yerel yönetimleri arasında, kapsam ve sınırları iyice belirlenmiş bir ilişki ve işbirliği sağlanmalıdır.

(1)- İlçe Yerel Yönetimlerinin Görevleri

İlçe yerel yönetimi, köy ve küçük belediye kademelerinin üstünde, öncelikle kırsal yörelere yerel yönetim hizmeti götürecek temel hizmet kademesidir. Yönetsel etkinliği arttırmak, gerekli yatırım kaynaklarını sağlamak ve demokratik katılıma imkan vermek gibi temel gerekçeler açısından ilçe yerel yönetimi en uygun birim olarak görülmektedir. Bu nedenle ilçe alanın tümünde, yönetim sorumluluğu olan tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli, özerk ve demokratik bir kamu kuruluşu olarak ilçe yerel yönetimleri kurulmalıdır.

İlçe yerel yönetimleri, il yerel yönetimleriyle hiyerarşik bir bağa sahip olmayacak, ancak kapsamı ve sınırları iyice belirlenmiş ilişki ve işbirliği içerisinde olacaktır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yapılacak yeni görev paylaşımına bağlı olarak, bugün ilçede görev yapan tüm merkezi yönetim kuruluşlarının, yerel özellikteki tüm görevleri, örgüt, personel, araç-gereç, tesis ve her türlü kaynaklarıyla birlikte ilçe yerel yönetimine devredilmelidir.

Görevleriyle orantılı olarak, ilçe yerel yönetimlerine geçecek merkezi yönetim ilçe kuruluşları, ilçe yerel yönetiminin temel hizmet örgütü olacaktır. Ayrıca bu yerel yönetim biriminin görevini yerine getirebilmek için ihtiyaç duyacakları yeni hizmet birimleri(örgüt, kadro, personel) kurabilme yetkisine sahip olmalı ve yerel hizmetleri gerçekleştirebilmek için kendine özgü personeli olmalıdır.

İlçe yerel yönetimi, merkezi yönetimden devralınanlar dahil olmak üzere, hizmet ve yatırımların, önem ve öncelik sıralarının belirlenmesi, plan ve programların yapılması, uygulaması ve izlenmesi konularında yetkili olacaktır.

---

[963] -Bkz. Selçuk YALÇINDAĞ, İlçe Özel Yönetimi,TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977

İlçe yerel yönetiminin merkezi yönetim ve il yerel yönetimiyle ilişkileri ülke, bölge, il ve ilçe düzeyinde hizmet bütünlüğünü bozmayacak bir biçimde ve demokratik anlayış içinde düzenlenmelidir.

Kırsal alana yönelik tüm hizmetler(bayındırlık, tarım, köy, hayvancılık, eğitim, sağlık, sağlık, çevre, kültür, turizm, spor, sosyal yardım gibi) ilçe yerel yönetimlerince yapılmalıdır.

İlçe sınırları içinde yer alan köy ve küçük belediyelerin nüfus ve alan boyutları nedeniyle verimli ve etkin olarak götüremedikleri kamu hizmetlerini, ilgili kırsal birimlere götürme görevleri ilçe yerel yönetimlerine verilmelidir.

İlçe yerel yönetimlerinin alanı içindeki, köyler ve küçük belediyeler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi olmalıdır.

(2)- İlçe Yerel Yönetiminin Organları

İlçe yerel yönetiminin başkanı olan kaymakam, ilçe yerel yönetiminin ve yürütme organının başıdır. İlçe yerel yönetiminde yönetimin başı olarak kaymakamın bulunması demokratik ilkeleri zedelemez. Kaymakamlar, meclisin aldığı kararları uygulayacaktır. Meclis kararlarını onaylama ve değiştirme hak ve yetkisine sahip olmayacaktır. Kaymakam hükümetin temsilcisi ve atanmış kişi olarak meclise karşı sorumlu olmamalıdır. Her iki organın görev ve yetkileri açıkça belirtilmeli, uygulamayla ilgili anlaşmazlıklar yargıda çözülmelidir. Kaymakam hakkında yetersizlik kararını meclis 2/3 çoğunlukla alabilmelidir. Kaymakam meclis kararlarına uymaması ve aykırı davranması sonucunda da yargıya başvurulmalıdır. İlçe meclisi-kaymakam arasındaki anlaşmazlıklar yargı yoluyla çözülmelidir.

İlçe meclisi, ilçe yerel yönetiminin karar organı olarak, ilçenin tümünde nispi temsil sistemine göre, ilçe halkı tarafından seçilecek temsilcilerden oluşacaktır. İlçe meclis üyeliğine seçilenler, hem ilçe meclisinde hem de il meclisinde ilçeyi temsil etme imkanına sahip olacaklardır. Aynı şekilde il meclis üyelerinin de ilçe meclislerinde temsili sağlanmalıdır. Böylece il ve ilçe arasındaki ilişki ve koordinasyon daha kolay sağlanacaktır. Böyle bir uygulama, seçilmiş bir kişinin birden fazla yerde temsil edilmesinin yaygınlaştırılmasına da katkıda bulunacaktır. İlçe meclisinde, ilçedeki belediye başkanlarıyla, köy muhtarlarının doğal üye olarak katılmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

İlçe meclisi, ilçe yerel yönetiminin en üst düzeyde karar organı olarak, hizmet ve yatırımların plan ve programlara bağlanması dahil olmak üzere, tüm yönetim kararlarını almak ve izlemekle görevli ve yetkili olacaktır. İl içinde kamu hizmetlerinin bütünlüğünün sağlanması için, ilçe meclisinin kimi kararları il meclisinin onayıyla yürürlüğe girecektir.

İlçe encümeni, ilçe meclisinin aldığı kararları yürütmekle görevlidir. İlçe encümeni, yürütme ve karar yetkisine sahip karma görevli bir organdır. İlçe encümeninde atanmış ve seçilmiş üyeler yer alır. Seçilmiş üyeler, ilçe yerel yönetim meclisinin kendi içinden belirlediği üyelerdir. Doğal üyeler ise ilçe yerel yönetimi temel hizmet birimlerinin yöneticileridir.

g- Köy

Köylerin kuruluşunda 442 Sayılı Yasayla kabul edilmiş 150 nüfus kriteri bırakılarak, kırsal alanda bir yerin köy tüzel kişiliğine kavuşabilmesi için gerekli nüfus ölçütünün 500 gibi bir rakama çıkarılması uygundur. Nüfusu 500'den az olanlarla, mevcut tam teşekküllü bir köye 2-3 Km'yi aşmayacak uzaklıkta bulunan köylerin(coğrafi koşullar uygun olduğu takdirde) nüfusu daha çok olan köye,(nüfusu 500'ü aşan bir köye) bağlanması verimliliği artıracaktır. Diğer yandan, nüfus kaybeden ve nüfusu daha önce belirlenen rakamın altına düşen köylerin, tüzel kişiliklerine il ve ilçe kurullarınca son verilebilmelidir. Köyden ayrılıp yeni bir köy kurarken veya belediye olurken halk oylaması yapmak hakkaniyete ve demokratik anlayışa daha uygun olacaktır.

Bugünkü nüfus sınırının çok daha altındaki köylerin, çok uzun olmayan bir geçiş süresi sonunda belediye statüsüne kavuşturulmasının doğru olacağı ve böyle bir gelişmenin Türkiye'nin toplumsal, siyasi ve ekonomik koşullarına daha uygun olacağı söylenebilir.

Köyler güçlendirilmeli ve köylerin birlik kurmaları daha aktif hale getirilmelidir. Bu, köylerin birleşmelerine de yardımcı olacaktır.

Köy yasasında yer alan zorunlu ve gönüllü görev ayırımı bugün anlamını yitirmiş, hatta bazı isteğe bağlı görevler zorunlu hale gelmiştir. Günümüzde köyler için en zorunlu ihtiyaçlar, köy yolları, içme suyu ve okul inşaatı olmuştur.

Köylerin alan ve nüfusu boyutu, buna bağlı olarak kaynak ve personel yetersizliği dikkate alınarak, köylere üstesinden gelemeyeceği görevler verilmemelidir.

Köylere görevler, yasayla ve özellikleri belirtilerek verilmeli, ancak yasal sınırlar içinde, kendi yetkileri dışında olmayan, ya da başka bir otoriteye verilmemiş olan, herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkili olmaları sağlanmalıdır.

Köyler, kendi imkanlarıyla yapabilecekleri işlere girişmelidir. Köylerde yürütülecek hizmetler için temel hizmet birimi, ilçe yerel yönetimleri olmalıdır.

Köye gelecek hizmetler ve öncelikleri köy temsilcilerinin kararıyla yönlendirilmelidir.

Köylerin ve ilçe yerel yönetimlerinin hizmet bölüşümünde, kaynak durumu, kapasite ve isteklerine göre esnek davranılarak, değişiklikler yapılabilecektir.

Köylere, köye gelecek yeni bir hizmet için ilk yatırım yapma görevi verilmemelidir. Diğer yandan, köy yönetimi, araç-gereç-personel kullanımı gerektiren hiç bir kamu hizmetinden doğrudan doğruya sorumlu tutulmamalıdır.

Köyler, köye getirilen içme suyu ve diğer tesislerin korunmasında, bakımında ve küçük onarımlarında, ilçe yerel yönetimleriyle birlikte sorumlu olmalıdır.

Köyün kendi sorumluluk alanında;

-Hizmet ihtiyacını belirlemek,

-İlçe yerel yönetiminin köyde yapacağı hizmetlerde ona yardımcı olmak, onunla işbirliği yapmak,

-Köye gelen hizmetlere imece usulüyle katkıda bulunmak, girmelidir.

Köyler ve küçük belediyelerle, ilçe yerel yönetimleri arasında görev ve yetki ilişkisi kurulacaktır.

Köylerin üzerindeki fazla görevler ayıklanır ve kalan görevler için yeterli kaynak sağlanırsa, başarılı bir yerel yönetim birimi olarak yoluna devam edebilir.

Köy organlarından, köy derneğinin, köyün resmi işlerini görüşüp, karara bağladığı dikkate alınarak, adlarının köy meclisine çevrilmesi daha uygun olacaktır. Muhtar ve ihtiyar heyetinin konumları saklı tutulacak, görev ve yetkileriyle işlevsel hale getirilmesi için düzenlemeler yapılacaktır. Ayrıca, köy muhtarları ve meclisleri seçiminde siyasi partiler aday gösterilebilmelidir. Parti adaylığı yoluyla, köy kamu hizmetlerine belirli bir bakış açısı getirilebilir.

Köy meclisine üye olabilmek için, köyde yerleşmek kastıyla ikamet etme koşulu yeterli olmalıdır. Köy meclisi toplantıları olağan olarak yılda bir defa yapılmalıdır. Olağanüstü toplantılar için ise muhtar ve ihtiyar heyetinin çağrısıyla veya köy meclisinin üyelerinin yarısından bir fazlasının isteği, vali veya kaymakamın gerek görmesi üzerine toplanmalıdır.

h- Küçük Belediyeler (Belde-Kasaba Belediyeleri)

Yeni belediyelerin kurulmasında 1580 Sayılı belediye Yasasının 7. maddesinde belirtilen en az 2.000 nüfus ölçütü, 5.000'e çıkarılmalıdır. Nüfusu 5.000'den az olan komşu küçük belediyeler, birleşmeye teşvik edilmelidir. Aslında, kırsal alanda köy ve belediye ayırımını ortadan kaldıracak politikalar izlenmeli ve köylerin belediyeye dönüştürülmesi teşvik edilmelidir. Tüm yerleşme yerlerinde belediye yerel yönetimlerinin kurulması durumunda, belediyelerin nüfuslarına göre sınıflandırılıp, değişik büyüklükteki her belediyeye etkinlikle yapabileceği görevleri vererek, yapamayacakları ya da yapmaya kalkışmalarının verimli olmayacağı diğer görevleri, bir üst yerel yönetim birimine aynı durumda olan tüm belediyeler için gerçekleştirmek üzere vermenin yararlı ve gerekli olacağı savunulabilir.

Kırsal alan, köy ve küçük belediyeleri,(kırsal karakterli yerlerin) tüm yerel ihtiyaçları, kendi başlarına çözebilecek bir büyüklükte görülmemektedir.

Kırsal alan köy ve küçük belediyelerinin personel, araç-gereç ve kaynak yetersizliği nedeniyle yürütemedikleri hizmetler, ilçe yerel yönetimlerince yürütülmelidir.

İlçe yerel yönetiminin kurulmasının amacı, küçük yerleşim birimlerine hizmet götürmek suretiyle, güçlü yerel yönetimler ortaya çıkarabilmektir.

Ülkemizde küçük yerleşim yerlerinin güçsüzlüğü sorununa çözüm getirecek hazır bir yönetim kalıbı varken, köylerin ve küçük belediyelerin üç, beş tanesini bir araya getirerek yapay bir biçimde birleştirmek, bizi daha büyük sorunlarla karşı karşıya getirecektir. Ayrıca varolan tüzel kişilikleri kaldırmak büyük tepkilere yol açar ve yapay birleştirmeler ekstradan maliyet getirir. Bu nedenlerle, küçük yerel yönetim birimlerinin oluşturduğu sorunların giderilmesinde, tüzel kişilikleri kaldırma ve birleştirme yoluna gitmeden, daha yumuşak çözüm yolları aramak gerekmektedir.

Küçük belediyeler ve köylerin tüzel kişilikleri devam etmeli, ancak bunlara yapamayacakları görevleri vermemek temel ilke olmalıdır.

j- Mahalle

Mahalle, bir beldedeki yakın komşuluk ilişkileri içinde bulunan yerel topluluk üyelerinden oluşan ve belediyenin tüzel kişiliği ve organik bütünlüğü içinde yer alan, bir ilk basamak yerel yönetim birimidir. Mahalle en az 500 kişilik komşuluk biriminden oluşur.

Mahalle yerel yönetimle, halk arasında yakınlaşmayı sağlamak yönetime doğrudan katılma ve denetim imkanlarını arttırmak, yerel yönetime temel dayanak noktaları oluşturmak halkla yüz yüze ilişkileri, bilgi alışverişini, danışma mekanizmalarını ve genel olarak yerel demokrasi ve hizmet etkinliğini geliştirmek amacıyla, bir ilk basamak yerel yönetim biçimi olarak yeni bir işlevsel yapıya kavuşturulmalı, mahalle birimleri de etkin yerel yönetim birimleri haline getirilmelidir.

Mahalle muhtarları ve meclisleri seçiminde siyasi partiler aday gösterilebilmelidir. Parti adaylığı yoluyla, mahalle kamu hizmetlerine belirli bir bakış açısı getirilebilir. Seçmen özellikle büyük kentlerde, büyük mahallelerde aday olan kişileri tanımamaktadır. Kime oy vereceğini bilememekte, yanlış bir seçim yapacağından korkmaktadır. Oysa partiler aday gösterirken o mahalle için uygun isimler arayışı içine gireceklerdir. Seçmen partilerin gösterdiği adayları tanımasa da, görüşünü paylaştığı partinin adayına oyunu vermede çok zorlanmaz. En azından beğendiği partinin kendi adına dikkatli bir seçim yaptığı düşüncesiyle oyunu rahat kullanır[964].

Demokratik toplumlarda halka en yakın temsilciler mahalle muhtarlarıdır. Muhtarlar hem belediye üzerinde, hem de kendi mahallesi üzerinde söz sahibi olmalıdır. Mahallesinin sorunlarını duyurması bakımından çok önemlidir. Mahalle muhtarlarının belediye hizmetlerinde nasıl söz sahibi olacakları konusunda bir yasal boşluk vardır, bu yasal boşluğun doldurulması gerekir.

Belediye nüfusuna göre mahallenin nüfus büyüklüğü yeniden düzenlenmelidir[965].

Mahalle, belediyeyle ilişkilendirilmelidir. Belediye meclis üyeleri seçiminde seçim çevresi mahalle olmalıdır. Mahallelerin seçim çevresi kabul edilmesiyle, tanıma ve tanınma kolaylaşacak ve halkın belediye yönetimine katılımı ve belde yerel yönetimleriyle, halk arasındaki iletişimin kolaylaşması imkanları elde edilmiş olacaktır[966]. Mahalle muhtarları, belediye meclislerinde doğal üye olarak temsil hakkına sahip olmalıdır. Böylece mahalle yönetimi, mahalleyle belediye arasında bir köprü olacaktır. Muhtarlar mahalle halkının şikayetlerini, fahri ombudsman olarak belediyeye iletebilirler. Çünkü muhtarlar, yöreye hizmeti geçmiş, yerel topluluğun itiraz etmeyeceği kişilerdir ve belediye-mahalle arasında köprü görevini yerine getirebilirler.

Mahalle muhtarları bürokratik belge verme gibi sınırlı görevlerden kurtarılmalıdır. Mahalle muhtarlıklarının iletişim, görev ve yetkileri genişletilerek halkın sorunlarını belediye organına iletebilecek, sorunlarının çözümünü kolaylaştıracak aracı örgütler biçiminde çalışmaları sağlanmalıdır.

5- Modelde Yönetimlerarası Koordinasyon ve İşbirliği

Bu modelde ortak yerel ihtiyaçların kentsel alanda karşılanmasından temelde belediyeler sorumluyken, kırsal alanda sorumluluk ilçe yerel yönetimlerinde olacaktır.

Yerel yönetimlerin tek tek güç ve imkanlarını aşan hizmetlerin sağlanmasında eşgüdüm ve işbirliği zorunlu hale gelmiştir. Bu nedenle modelde yerel yönetimler arasında ilişkiler eşgüdüm ve işbirliği ilkeleri doğrultusunda kurulacaktır. Buna paralel olarak, bir üst yerel yönetim biriminin, bir alt yerel yönetim birimine hizmetlerin yürütülmesinde destek olması ve yardımlaşması esastır.

Birden çok yerel yönetim birimini ilgilendiren ve yerinde çözülmesi gereken konularda yerel yönetim birliklerinin oluşturulması gerekmektedir. Yerel yönetim birliklerinin kurulması, yerel yönetim birimlerinin meclislerinin kararıyla olmalı ve her hangi bir onaya veya izne tabi olmamalıdır. Ülkemizde bazı belediye birlikleri oluşturulmuştur. Ancak il, belediye ve köyler arasında gerçek bir yakınlaşma olması için, bu yerel yönetim birimlerini görüş birliğine götürecek usul ve hükümler üzerinde çalışılmalı ve teşvik edici ilkeler kabul edilmelidir.

Kırsal alanda ilçe yerel yönetimi, küçük belediyeler, köyler arasındaki ilişkiler, demokratik yerindelik denetimi ilişkileri çerçevesinde(bugünkü büyükşehir-ilçe belediyeleri arasındaki gibi)

---

[964]-KAYA, age,s.158
[965]-MUSİAD, age, s.53
[966]-KAYA, age,s.136

yürütülecektir. Diğer yerel yönetimlerarası ilişkilerde üst birimler, alt yerel yönetim birimlerine, hukuka uygunluk denetimi yürütebilecektir.

6- Modelde Valinin Konumu

Merkezi yönetimin yeni ihtiyaçların zorlamasıyla bölge temeline dayanan fonksiyonel örgütlenmeye gitmesi, valilik esasına göre kurulan taşra yönetimini bozmuştur. Taşraya hizmet götüren birimlerin çoğalmasıyla, valilerin görev sayısı artmış ve çeşitlenmiştir. Ayrıca uzmanlaşmış merkezi yönetim kuruluşları, valinin görevini zayıflatmıştır. Valilerin il yönetimindeki gücü görev alanının genişliğinden çok, bu görevleri yürütmekte sahip olduğu yetkisiyle ölçülür. Oysa valiler protokol görevlerinin yanında sayıca çok önemsiz işlerle ilgilenmekten, önemli devlet görevlerini yürütmeye zaman bulamaz hale gelmişlerdir. Valinin gerçek fonksiyonuna dönmesi, sınırlı fakat güçlü devlet yetkisiyle donatılmasına bağlıdır. Bu ise, genelde ülkenin yönetim sorunlarının kaynağını teşkil eden merkeziyetçilik ilkesinin yeniden gözden geçirilmesine ve validen il düzeyinde yürütülen ikinci dereceli görevlerin alınarak yerel yönetimlere devredilmesine bağlıdır[967]. Vali yerel yönetimlerin işleri hakkında bilgi isteyebilmeli ve yasalar açısından, hukuka uygunluk yönünden denetleyebilmeli ve gerekli gördüğünde uygulamaların iptali için yargı yoluna başvurabilmelidir. Gelişmeler böyle sürerse, valiler statülerini kaybetmeye devam edecekler, diğer bir ifadeyle Bakanlığın taşra temsilcisi haline geleceklerdir. Bu durumda valilerin görevi, asayiş, güvenlik, kamu düzenini sağlamak, kamu mallarını korumak, protokol işleri ve benzeri klasik devlet görevleriyle sınırlandırılacaktır.

Bu sistemde vali sadece İçişleri Bakanlığı'nın temsilcisi olarak görev yapar ve bu Bakanlığın ildeki hizmetlerini yürütmekten sorumludur, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin ildeki tüm temsilcilerinin bağlı bulundukları Bakanlıklarla doğrudan ilişki kurabilmektedir. Devletin küçültülmesi politikası da böyle bir örgütlenmeyi zorunlu hale getirmektedir[968].

D- Yerel Yönetimlerin Personeli ve Örgütüne İlişkin Öneriler

Personel rejimini aşmak için iktisadi teşebbüsler kurularak personel alma(1580 Sayılı Yasanın 19. maddesinin 1. fıkrasından yararlanarak BİT'leri kuran belediyeler istediği personeli burada istihdam edebiliyor) ve ihtiyaç duyulan kadro ve personelin merkezi yönetim tarafından değiştirilerek ve azaltılarak gönderilmesi sorunları devam etmektedir. Diğer yandan yerel yönetimlerin personel sistemi ve ödenen ücretler uzman kişilerin belediyede görev almalarını güçleştiriyor bunu önlemek için ücret yelpazesinin yeniden düzenlenmesi ve kalifiye eleman çalıştırabilmesine imkan verilmelidir.

Belediyelerin bir istihdam alanı olmadığı kavranmalı ve istihdam, merkezi sınavlarla gerçekleştirilmelidir. Yerel yönetim personelinin eğitiminin düşüklüğü ve aralarında yer değiştirmelerin mümkün olmaması,.bir belediyede işe başlayan personelin emekli oluncaya kadar orada çalışması sonucunu doğurmuştur. Oysa 657'e tabi devlet memurları çalışmıyorsa, amirleri tarafından cezalandırılır veya tayinleri çıkarılır, 657'e tabi belediye memurları ise tayin edilemez. 657'e tabi belediye memurunun emekli oluncaya kadar çalıştırılması yanlıştır, sözleşmeli personel istihdamına imkan sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin başarısını etkileyen en önemli faktörlerden birisi de personeldir. Ancak ülkemizde yerel yönetimlerin önemli personel sorunları(yerel düzeyde personel planlaması yapılmaması, özellikli personel yetersizliği, hizmet içi eğitim yetersizliği gibi) mevcuttur.

Yerel yönetimlerin çok kalabalık olan kadroları azaltılmalıdır. Yerel yönetimler için yeni bir Personel Yasası ve yeni bir personel rejimi geliştirilmelidir. Yeni yasa ve rejimde personel sisteminde kariyer, personelin işe alınması ve yükselmesinde liyakat sistemi esas olmalıdır.

Yerel yönetimlerin niteliksiz fazla eleman istihdamından, yeterli düzeyde personel için cazip bir çalışma ortamı şekline dönüştürülmesi için, gerekli teşvik unsurları oluşturulmalıdır.

Geçici işçi uygulamasına belirli bir süre içinde son verilmelidir.

Yerel yönetimlerde istihdam edilen personel, görev ve yetki bakımından iş bölümü esası göz önünde bulundurularak yeniden teşkilatlandırılmalıdır. Yerel yönetimlerde verilen yetkiler tam ve kapsamlı olmalıdır, hizmetlerin gereklerine göre personel kadroları oluşturulmalı, fazla personel istihdamını önlemek için bazı kriterler konmalıdır. Örneğin, beldelerdeki nüfus büyüklüğüne göre standart kadro ihdası veya belirli nüfusa belirli personel görevlendirilmesi gibi.

---

[967] -EGİAD, age, s.23

[968] -EGİAD, age, s.23-27

Kadro ihdas, iptal sürecine son verilmesi ve yerel yönetimlere kendi personel düzeyini belirlemeleri konusunda tam bir serbestlik tanınmalıdır.

İl yerel yönetimlerine personel atama, özel personel istihdamı yetkisi tanınmalıdır.

İdari ve mali olarak merkezi yönetimden bağımsızlaşan kendi bütçesini kendi yapan yerel yönetimler, istihdam politikalarını, kadro ve ücretleri daha uygun belirleyebilecektir.

Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunabilmeleri için tüm personelin iyi bir eğitim alması gerekir. Bunun için yerel yönetimlerin personel politikasında personelin iş içinde yetişmesini kolaylaştırıcı düzenlemelerin yapılması, eğitimden yarar sağlanması için temel olmalıdır. Genelde yerel yönetim, özelde belediye personelinin eğitim sorunu inceleyen araştırmalar çok sınırlıdır[969]. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgilenen kurum ve kuruluşlarla bunların yayınlarında bu konunun yer aldığı görülmektedir[970].

Yerel yönetim personelinin yetiştirilmesi pek çok ülkede yerel yönetimlerin finanse ettiği ulusal düzeydeki kurumlar tarafından yönetilen eğitim kuruluşlarında yapılmaktadır[971].

Ülkemizde belediyecilik eğitimi veren çok az sayıda kurum vardır.(TODAİE, TBD, İller Bankası, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gibi) Ayrıca verilen eğitiminde zabıta, teknik hizmet, saymanlık ve özlük işleriyle ilgili görevlilerle sınırlı kaldığı söylenebilir. Bu da çalışanların çoğunun işbaşında görerek, deneme yanılma yöntemiyle iş öğrendiğini göstermektedir.

Yerel yönetim personelinin eğitim ve yetiştirilmesi için aşağıdaki öneriler yapılabilir;

-Yerel yönetimler personeli hizmet içi eğitimden geçirilmelidir. Bunlar; seçilmiş(belediye başkanı ve meclis üyeleri gibi) üst, orta ve alt düzey yöneticilerdir.

-Yerel yönetimler için örgün eğitim gerçekleştirilmelidir. Mahalli İdareler Meslek Lisesi ve Mahalli İdareler Anadolu Meslek Lisesinin sayıları arttırılmalıdır. Açıköğretim Fakültesi bünyesinde yer alan iki yıllık yüksekokul, dört yıllık yerel yönetimler yüksekokulu haline getirilmelidir. Ayrıca üniversitelerin İ.İ.B.F.'ne bağlı kamu yönetimi ve maliye bölümlerinde okutulan yerel yönetimlerle ilgili derslerin sayıları ve türleri arttırılmalıdır. Marmara Üniversitesinde kurulan Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim adlı, master ve doktora düzeyinde eğitim veren bölümlerin sayıları arttırılmalıdır.

-Yerel yönetim kadrosunu güçlendirmek için;

Çağdaş bir yerel yönetim personel sistemi oluşturmak, personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim sistemini kendisini geliştirme ve motivasyon sistemini kurmak, işgücü piyasasından nitelikli personelin sağlanması imkanlarını ortaya çıkarmak, yerel yönetim değerlerinin geliştirilmesi ve yerel görevlilerce özümlenmesinin sağlanması, gereklidir.

AB girme hedefi olan ülkemizin, bu topluluk ve üyesi devletlerin uyguladıkları çağdaş yönetim sistemlerinin ülkemizde de uygulanmasını sağlayacak politikalarla, her alanda yapılacak düzenlemelerde topluluk standartlarının göz önünde bulundurulması gereklidir[972]. Yerel yönetimler çağdaş yönetim bilimi ilkelerine göre yönetilmelidir. Modern yönetim bilimi ilkelerinin yerel yönetimlerin uygulama ve yönetim düzenleri içerisine girmesinin sağlanması gereklidir. Bunun için, yerel yönetimlerin iç örgütlenme düzenleri yönetim biliminin temel öngörülerine ve kurallarına uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Örgütsel verimliliğin arttırılmasına öncelik verilmelidir. Bu konu üzerinde merkezi yönetime verilmiş tüm vesayet denetimleri kaldırılmalı ve yerel yönetimler kendi personel düzeylerine kendileri karar vermelidir.

Yerel yönetimler kendi örgütlerini, ihtiyaçlarına ve görevlerine uygun olarak kurma ve iç yönetim yapılarını serbestçe belirleyebilme yetkisine sahip olmalı, bütçelerine göre personel kadrolarını serbestçe belirleyebilmelidir.

Yerel yönetimlerin örgütlenme düzenlerinin yeniden ele alınması ve örgütsel verimliliğin arttırılmasını güvence altına alan kurumsal gelişme önlemlerinin, uygulama alanına konulması gerekir.

Sorumluluk yönetimi, amaca yönelik yönetim, performans ölçümü, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönetim muhasebesi gibi teknik ve yöntemlerin geliştirilmesi gerekir. Ayrıca bilgi otomasyon çalışmalarının desteklenmesi gerekir. Yerel yönetimlerde yönetim teknolojisinin bilimselleştirilmesine ve

---

[969] -Nuri TORTOP, Belediye Personelinin Eğitimi, TBD, Ankara, 1971-Osman KAPLAN, Belediyelerin Personelle İlgili Sorunları, Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Ankara Belediyeleri Örneği, (Yayınlanmamış Doktara Tezi), Ankara, 1989

[970] -Bkz. İller ve Belediyeler Dergisi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yayınları, IULA-EMME-Toplu Konut İdaresi Yayınları, Marmara ve Boğazlar Belediyeleri Birliği, Türk Belediyecilik Derneği, Konreaud Adaneur Vakfi, KAYA projesi v.b. gibi.

[971] -TORTOP, Mahalli İdareler, age, s.258-286

[972] -DPT, age, s.23

çağdaşlaştırılmasına öncelik verilmelidir. Görev tanımlamaları, iş yükü analizleri ve insan gücü planlaması, gibi kavramların ve tekniklerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gerekir.

Hizmet içi eğitim ön plana çıkarılmalıdır.

Yerel yönetimin örgütsel yapısını geliştirmek için;

-Yerel yönetim organlarının yapısını geliştirmek,

-Yerel yönetim örgütünü geliştirmek,

-Yerel yönetimde seçilmiş ve atanmış görevliler arasındaki ilişkileri geliştirmek, gereklidir.

E- Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Öneriler

Yerel yönetimlere yasalarla verilen hak, ayrıcalık, bağışıklık ve yetkilerin kullanılabilmesini merkezi yönetimin izin ve onayına bağlamak, yerel yönetim ilkeleri ve özerk yerel yönetim anlayışıyla bağdaştırılamaz[973].

Türkiye'de doktriner bir yerel yönetim özerkliği tartışılmamalıdır[974]. Türkiye'de halkın sosyal yaşam ve refah düzeyini demokratik ilkeler içinde, özgürlüğe ve eşitliğe bağlı olarak arttırma amacında birleşen bir yerel yönetim özerkliği anlaşılmalıdır.

Yerel yönetimlerde idari ve mali özerklik, bu yönetimlerin temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerde özerklik; yerel yetkilerin ülke yararına uygun olarak etkili, verimli ve şeffaf hizmet sunmayı sağlayan bir aracı olmalı, keyfi ve yasa dışı uygulamalara imkan vermeyecek şekilde, öncelikle idari, son olarakta yargı denetimiyle sınırlandırılırken, özerkliğin sınırları da ülke şartlarına göre düzenlenmelidir.

Yerel yönetimlerin özerkliği, idarenin bütünlüğü ilkesine ters düşmez. Özerk yerel yönetim ilkesi önce Anayasa'da sonra yasalarda yer almalıdır.

Yerel yönetimler üzerinde merkezin denetim yetkisiyle ilgili Anayasal hükümler, yerel yönetimlerin elini-kolunu bağlayacak biçimde çok ağır vesayet uygulamalarına yol açabileceği gibi, üniter bir devlet olmanın gerektirdiği dozda dengeli bir merkez-yerel yönetim ilişkisi içinde kullanılabilir.

Uluslararası düzeyde kabul edilen yerel yönetimlerin özerklik şartına, yerel yönetim sistemimizin uymadığı söylenebilir. Türkiye'de vesayet konusunun yeniden ve ciddi bir şekilde ele alınması, düzeltilmesi gereklidir.

Yerel yönetimlere verilen hak ve yetkiler kime verilmişse onun tarafından, bir başkasının izin ve onayına gerek duyulmadan kullanılabilmelidir. Eskimiş ve otomatik tasdik mekanizması haline dönüşmüş olan idari vesayet kalemleri tek tek ele alınarak, gereksiz görülenler uygulamadan kaldırılmalıdır.

İdari vesayet yoluyla denetimin bir zorunluluk olduğu, ancak bunun yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlamayacak ve hizmetlerini etkin biçimde görmesine engel teşkil etmeyecek biçimde düzenlenmesinin de bir başka zorunluluk olduğu bilinmelidir.

İdari vesayet denetimini, engelleyici, cesaret kırıcı olmaktan çıkarıp, eğitim karakterini ön plana çıkarmak gerekir. Örneğin, yapılacak denetim ve sonuçları oy verecek halkı aydınlatma özelliğine sahip olmalıdır.

İdari vesayet, modern refah devletinin gelişen hizmet ve yardım uygulamalarıyla ihtiyaca uygunluk koşuluyla sınırlanmakta, yapılan mevzuat değişiklikleriyle gün geçtikçe vesayet alanları daraltılmaktadır. Vesayet denetimi biçimsellikten çıkarılmalı, hizmet derecesi amaç olarak alınmalı, etkinlik, verimlilik ve hizmet standardını yükseltme yönünde kullanılmalıdır[975].

İdari vesayetin, devlet tarafından yerel yönetimlere yapılan yardımların amacına hizmet etmesini, harcamaların yerinde yapılmasını, hizmet standartlarına uyulmasını sağlayan bir özellik taşıması gerekir[976]. Eğer bu denetim devam edecekse, yerel yönetimler kesin kararlar alabilmelidir. İdari vesayet yetkisinin sınırları iyi ve net bir biçimde yasalarla çizilmelidir.

Yerel yönetimlerde demokratik ve etkili bir denetim sisteminin kurulabilmesi için; merkezi yönetimin idari vesayet denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin gerçekleştirilmesi gerekir.

Demokratik bir denetimden söz ederken, merkezi denetimin şimdi olduğu gibi ağır bir vesayet denetimi biçiminden kurtarılıp, yerel yönetim birimlerinin hukuka aykırı karar ve işlemleri aleyhine,

---

[973]-KAYA, age, s.162

[974]-KAYA, age, s.55

[975]-DPT, age, s.74

[976]-DPT, age, s.75

merkezi yönetimin yargı organına başvurmasıyla sınırlandırılması zorunluluğu vurgulanmalıdır[977]. Örneğin, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının vesayet makamı tarafından görevden alınabilmesini içeren düzenlemeler yerine, bu organların yargı kararıyla görevden alınabileceği hükmü getirilmelidir. Ya da merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetim özerkliğini zedelemeyecek, yerel girişim gücünü ve gelişme potansiyelini kısıtlamayacak şekilde, yalnızca hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılmalıdır. Zaten, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinin hükmü de bu doğrultudadır.

Hukuka uygunluk denetimi, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin mevcut pozitif hukuk kurallarına uygun olup, olmadığının incelenmesi ve uygunsuzluğun görülmesi halinde yargı denetiminin harekete geçirilmesi anlamında objektif bir denetimdir[978].

Yerel yönetim organları tarafından alınan kararların ve yapılan icraatların var olan hukuk düzenine uygun olup, olmadığı denetlenirken, diğer yandan da bu uygulamaların hukuka uygun olduklarında dahi, ihtiyaçlara uygun olup, olmadığı, önceliklerinin doğru olup, olmadığı gerçekten yöre halkının yararına olup, olmadığının araştırılması gerekir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki hukuki denetiminin etkili olabilmesi için, adalet sisteminin hızlı işlemesi gerekir.

Diğer yandan, kamu yönetiminde en etkili denetim yollarının başında kamuoyu, baskı grupları ve halkın yürüttüğü denetim ve etkileme işlevleri gelmektedir. Ülkemizde yerel halkın denetimi, hiç işletilemiyor. Oysa demokratik toplumlarda önemli olan, yerel halkının denetimidir. Bugün yerel yönetimler hakkındaki asıllı veya asılsız iddiaların çoğu, toplum denetiminin yokluğundan kaynaklanmaktadır.

Siyasi özellikli olan ve sadece seçimlerde halk katılımı yoluyla uygulanan yerindelik denetimi, yerel topluluğa ait bir yetkidir. Yani yerindelik denetimi hakkı, halkın hakkıdır. Toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların karşılanması amacına yönelik olarak yapılan yerindelik denetimi yerel halka bırakılmalıdır. Yerel yönetimlerin kontrolü tek başına yasal düzenlemelerle sağlanamaz. Bunun için halkın, yerel yönetimleri denetlemesi kaçınılmazdır.

Yerel topluluklar, yerel hizmetlere ilişkin temel kararların alınmasına, kaynakların bulunmasına, bu kaynakların hizmetlere ayrılmasına, hem örgütsel hem de işlevsel açılardan katılarak, yetki sahibi olmalarına ve sistemi sürekli denetim altında tutmalarına imkan verecek bir yapının oluşturulması gereklidir[979].

Kamu yönetiminin en etkili denetim yollarının başında gelen halk denetiminin etkili olabilmesi için yerel yönetimlerde halk katılımı ve şeffaflığı sağlayıcı önlemler alınmalı ve açıklık ilkesinin benimsenmesi gerekmektedir. Yerel topluluğa bilgi sahibi olma hakkı tanınmalı, yerel yönetimlerinde yerel topluluğa bilgi verme görevi olmalıdır. Belediye meclis toplantılarında yerel topluluğun soru sorma hakkı tanınması, sorulan soruların cevaplanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmalıdır.

Yerel topluluk üyelerine yerel yönetimlerin işlemlerinin gözden geçirilmesini, düzeltilmesini ve kaldırılmasını talep etme hakkı tanınmalıdır.

Yerel topluluğun referanduma zorlama hakkı olmalıdır. Referandum ya da halk oylaması; yerel topluluğu yakından ilgilendiren, yerel yönetim karar organlarının aldığı belirli kararlarda halk oylaması yapılarak topluluğun görüşünün alınmasıdır. Ya da belediye meclisi ve başkanına, birlikte ya da ayrı olarak önemli projelerin referanduma götürecek yolların açılmasını gerekir. Yerel topluluk üyeleri, büyük projelerle ilgili olarak, kayıtlı yerel seçmen sayısının %15'inin başvurusuyla halkoylaması yapılmasını isteyebilir. Bu durumda, belediye başkanı halk oylamasının yapılmasını yetkili seçim kurulundan isteyebilir.

Yerel halkın denetimi seçimlerin dışında, yerel halkın belirli bir oranının imzasıyla seçim yenilenmesi şeklinde olabilir. Ayrıca yerel topluluk üyelerinin bilgi, yetenek, önderlik ve dürüstlük gibi alanlarda ciddi eksiklikler taşıdıkları gerekçesiyle yetersiz ve başarısız buldukları seçilmiş yerel yöneticileri, yerel seçmenlerin belirli bir çoğunluğunun başvurusu üzerine yapılacak halk oylaması sonucu seçim süreleri dolmadan geri çağırma hakkına sahip olmalarıyla ilgili düzenlemeler yapılmalıdır. Yurttaşların seçilmiş kamu görevlilerini görev süreleri dolmadan görevlerine son verme hakkını ifade eden, geri çağırma yolunun açılması gerekir.

Yerel yönetim topluluklarının, yerel yönetim görevlilerini şikayet etme hakları olmalıdır. Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla,

---

[977]-EMREALP, Belediyelerde Mali Yönetim, age, s.77
[978]-YALÇINDAĞ,F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, age, s.114
[979]-DPT, age, s.139

yargının katı işleyişi kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen, ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonunda ortaya çıkmış olan ve AB'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerinin çoğunda da bulunan halkın şikayetiyle ilgilenen bir kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması sağlanacaktır[980]. Ayrıca kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması amacıyla bir yasa yürürlüğe konulacaktır[981].

Ombudsman, sokaktaki küçük adamın kamu yönetimleri karşısındaki avukatı olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye açısından yerel yönetimlerin bu derecede önemli olarak gündeme geldiği bir noktada, ombudsman kurumunun da buna paralel olarak gündeme gelmesinde yarar vardır.

Yerel yönetimler ombudsmanı, vatandaşın yönetim karşısındaki şikayetlerini ve sorunlarını inceleyen ve vatandaş adına onu denetleyen bir kurumdur. Ombudsman kurumu, yetkileri önemli ölçüde artan yerel yönetimlerin etkin şekilde denetlenebilmesinin önemli bir aracıdır.

Ombudsman, insanların demokratik deşarjı açısından önemlidir. Yerel yönetimlerde ilgili şikayetlerin sınırları iyi çizilirse, insanlar ombusmana bildirebilirler.

Parlementoya bağlı olarak görev yapacak olan Yerel Yönetimler Ombudsmanı, ülkede tek olabileceği gibi her bölge için ayrı ayrı da olabilir. Belediye meclisleri 3/4, 4/5 çoğunluk kararıyla belediye çapında ombudsman benzeri bir kurum kurabilir ve kendi bölgelerinde şikayetlerin ulaşabileceği çok efektif kurallar koyabilirler.

Ombudsman, yerel yönetimlerin tabi bir uzantısı veya fonksiyonu değil, insanların şikayetlerini ulaştırabilecekleri dolayısıyla da yönetimle arasında uygun iletişim ortamının kurulabileceği yeni bir sistemdir.

Parlementoya bağlı olarak görev yapacak olan Yerel Yönetimler Ombudsmanının, gerek yerel yönetimlerle ilgili yaptığı denetim sonuçlarını değerlendirmek, gerekse parlementoya yerel Yönetimlerle ilgili yasama işlevlerinde yardımcı olmak için, T.B.M.M'de sürekli hizmet yürütecek bir yerel yönetimler komisyonu kurulmalıdır.

F- Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim

Yerel yönetimler maliyesinin etkinleştirilmesi, Türk kamu maliyesi yönetiminin revizyonuyla birlikte değerlendirilmelidir ve yerel yönetimler maliyesi bir bütün olarak yeniden düzenlenmelidir. Bu arada hizmet maliyetini, program bütçeyi ve gerçek mali denetimi esas alan bir mali yönetim sistemi geliştirilmelidir. Yerel yönetimlerin gelecekteki hizmet önceliklerini ve ihtiyaçlarını belirlemek, bu ihtiyaçları karşılayacak kaynakları tahmin etmek, bu kaynakların etkin olarak kullanılabileceğini belirlemek, gündelik hizmetlerin en az maliyetle ve en fazla etkinlikle yerine getirilmesine yönelik stratejilerin, uzun dönemli hedeflerle tutarlılığını sağlamak gibi geleceğe dönük uzun vadeli bir yaklaşıma dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi, mali yönetiminde geliştirilmesini gerektirir[982]. Mali kaynakların dürüst ve yasal bir şekilde kullanılması, hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanması, hizmet önceliklerinin belirlenmesi, kamu harcamalarının kapsamının daraltılması, kaynak oluşturacak girişimlerde bulunulması, harcamaların planlanması, sunulan hizmetlerin maliyetlendirilmesi, bütçenin bir mali yönetim ve denetim aracı olarak kullanılması gibi mali yönetimin geniş bir yelpazeye yayılan çeşitli yönlerine ağırlık verilmesi gerekir[983].

Mali yönetim, yatırımların planlanması, yıllık programların oluşturulması ve bütçenin hazırlanması sürecinde, bu plan ve programlarla ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki stratejik, gelişme ve mekansal planlar arasında tam bir uyum sağlanmasını gerektirir.

Mali yönetim, beldenin gerçek ihtiyaçlarının belirlenmesi, mali politikaların oluşturulması ve gelir kaynaklarının en verimli biçimde harekete geçirilmesi sürecinde, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin temel ilkelerini yaşama geçirecek mekanizmalara işlerlik kazandırılmasıdır[984].

Mevcut mali yönetim sistemi son yapılan değişikliklere rağmen, doğru ve etkili yönetsel kararlar alınmasına yardımcı olabilecek bir durumunda değildir. Mali yönetimin güçlendirilmesi için şunlar yapılabilir[985];

---

[980]-DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, age, s.99
[981]-DPT, age, s.101
[982]-EMREALP, Belediyelerde Mali Yönetim, age, s.23
[983]-EMREALP, age, s.6-7
[984]-EMREALP, age, s.7

-Muhasebe sistemi gözden geçirilmeli ve maliyet muhasebesi sistemi geliştirilmelidir,

-Bilanço ve kâr-zarar hesabı gibi mali yönetim yöntemleri geliştirilmelidir,

-Hizmet üretiminde birim maliyet kavramı ön plana çıkarılmalı, birim maliyeti azaltıcı önlemler alınmalı,

-Hizmet üretiminde maliyet merkezleri oluşturulmalı,

-Stok yönetimi kavramı, ilke ve teknikleri geliştirilmeli,

-Özellikli personelin mali yönetimin önemli bir unsuru olduğu kabul edilmeli, şeklinde sıralanabilir.

Yerel yönetimlerde mali kaynakların geliştirilmesi, birbiriyle yakından ilişkili ikili bir yaklaşımı gerektirir. Birinci yaklaşım, kaynakların verimli kullanılması, savurganlığın önlenmesi, aşırı istihdama gidilmemesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi gibi önlemleri zorunlu kılar.

İkinci yaklaşım ise; yerel yönetimlerde mali kaynakların geliştirilmesi, diğer yönüyle gelir tabanının genişletilmesi ve yeni gelir kaynakları oluşturmasını gerektirir. Bu kapsamda mali kaynaklar, vergilerin çeşitlendirilmesi, oranlarının yükseltilmesi, borçlanma, hizmetlerin ücret karşılığı yapılması, gibi yollarla geliştirilir. Merkezi yönetimce toplanan belirli vergilere belirli sınırlar içinde kesir ekleme yetkisi yerel yönetimlere tanınabilir, yerel yönetimler tarh, tahakkuk ve tahsili kendilerine bırakılan vergi, resim ve harçlarla ilgili olarak oran koyma yetkisiyle donatılabilirler, ücret tarifelerinin enflasyona karşı korunmasını sağlayıcı önlemler alabilirler[986].

Mali yönden güçlü yerel yönetimlere sahip olmak için bazı temel ilkelere uyulması gereklidir. Öncelikle yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Devletle yerel yönetimler arasında yapılacak bir görev devri, gelir devrini de beraberinde getirmelidir.

Yerel yönetimlerin kendi içlerinde ve aralarında ortaya çıkan mali dengesizlikler ve farklılıklarda giderilmelidir.

Yerel yönetimlere görevlerini yürütebilecek ölçüde kaynak sağlanması önemli bir sorun olarak güncelliğini korumaktadır. Yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması için devlet ya yerel yönetimlerin gelir sağlama imkanlarını artırarak öz gelirlerini geliştirecek ya da topladığı vergiden yerel yönetimlere daha çok pay verecektir.

Yerel yönetimlerin yerel gelir kaynaklarının yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetim gelirlerinin yerel baza oturtulması gerekir.

Belde halkının, yerel hizmetlere ilişkin kaynak temini ve kullanımına katılımını sağlayacak bir yapının oluşturulması gereklidir.

Yerel yönetimlerin mali bağımsızlıkları, gelir kaynaklarına bağlıdır. Yerel yönetimleri besleyebilecek önemli mali kaynaklar oluşturulmalı, bu kaynakların tahsilatlarında, merkezi yönetimin keyfi ve politik uygulamalarını önlemek için ağır bir ceza sistemi getirilmelidir. Böylece yerel yönetimler siyasi baskılardan kurtarılmış olur.

Devletin bütçe gelirlerinden bazı paylar ve yardım yapmasının, objektif kriterlere bağlanamaması, siyasi iktidarın, farklı siyasi partilerin yönetiminde olan belediyelere farklı işlemlerde bulunmasına yol açmıştır. Bunu önlemek için pay dağıtım kriterleri yeniden gözden geçirilmelidir.

Nüfus kriterini sadece salt bir sayı olarak ele almak ve kişi başına eşit pay ayırmak, adil bir uygulama olmamaktadır. Nüfus artışına paralel olarak, belirli ölçütler dahilinde pay artırımına gidilebilir.

Hızlı nüfus artışı veya arızi nüfus hareketleri (göçe bağlı nüfus artışı gibi) kentleşme oranı yüksek olan il ve beldelerde, kamu hizmeti ihtiyacını da arttırmaktadır. Devletçe alınması gerekli diğer önlemlerin yanında, devlet vergi gelirlerinin dağıtımında, bu tür il ve beldelerin bir önceliğinin olması gereklidir[987].

Yaz nüfusu, kışa göre büyük artış gösteren turistik potansiyele sahip yörelerde, kamu hizmetlerinden yararlanan nüfus sayısı arttıkça, devlet tarafından verilen payların da kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için arttırılması gereklidir. Diğer bir deyişle, yılın belirli aylarında büyük nüfus yoğunluğu yaşayan yörelerin yerel yönetimlerine, genel yardımlar yapılmalı ve merkezi yönetim, vergi gelirlerinin paylaşımında bunu dikkate almalıdır. Buna paralel, turistik yöre belediyelerinin devlet vergi

---

[985]-DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, age, s.105

[986]-EMREALP, age, s.35

[987]-KAYA, age, s.244

gelirlerinden ve diğer merkezi kaynaklardan aldığı payların, yaz-kış nüfus farklılıkları göz önünde tutularak, adil bir sistem içinde dağıtılması sağlanmalıdır[988].

Potansiyel gelir gücü veya mali kaynakları büyük olan illerin gelişmişlik durumuna göre, öz gelirleri yerel yönetimlerin hiç bir sorumluluğu olmadan az olabilir, bu yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında, yerel yönetimlerin yetersiz kalmasına neden olabilir. Öyleyse bu yetersizlik, devlet gelirlerinden ayrılan paylarla giderilmelidir. İllerin potansiyel gelir gücü, yerel yönetimlere yeterli öz gelir sağladığı gibi, devlet gelirlerinden ayrılan payın azaltılmasını da sağlayabilir.

Kalkınmada öncelikli yöreler veya kalkınmışlık dereceleri yeterli olmayan iller, pay dağıtımından ve milli gelirden yeterince pay alamamış olabilir. Bunu düzenlemek için kalkınmada öncelikli yörelere ayrıcalık tanınmalıdır.

Devlet amaçlı yardımları, ülke çapında hizmet standardını sağlamak, ya da bazı bölgelerin özel ihtiyaçlarını karşılamak için gerçekleştirmektedir. Amaçlı yardımların, önceden belirlenmiş objektif ölçüt ve yöntemlere göre yapılması gerekir. Belirli hizmetler için ucuz faizli destek kredileri, yerel yönetimleri devletin istediği önemli ve büyük yatırımlar için hem yönlendirmeye, hem de onların bu yatırımlara olan isteklerini arttırmaya ve özendirmeye yarayacaktır. Devlet yardımlarından istenen sonuçların alınabilmesi için, pay dağıtım sistemi içerisine alınması gereklidir.

Yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan hizmet türleri ve önemli kamu hizmetlerinde hizmet-finansman dengesini sağlamak için, pay dağıtım sistemi kullanılabilir.

Yerel yönetimlerin tüm gelir toplamı içinde, pay dağıtımının oranı %30'lardan aşağı düşmemelidir. Devlet, finansman kaynaklarından sağladığı geliri, objektif kural ve ölçütlere uyarak, yerel yönetimlere dağıttığında, bölgesel farklılıklar kolay giderilebilir, ihtiyaçlarla finansman dengesi daha kolay ve iyi sağlanabilir. Bu nedenle, devlet bütçesinden pay ayrılması ve objektif yöntemler içinde yerel yönetimlere dağıtılması uygulamasına devam edilmelidir[989].

G- Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasında Mali Kaynakların Bölüşümü

Türkiye'nin dünya ülkeleri içinde önemli bir yer alabilmesi için merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Mevcut sistem içinde, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin eşgüdümlü çalışmaları sonucunda, yerel ihtiyaçların gerçekçi bir şekilde belirlenerek, gerek vergi yükünün adil dağılımı konusunda, gerekse kaynak aktarımı konusunda farklı düzenlemelere gidilmesi mümkündür.

Yerel yönetimlerimizin kaynaklarının ve harcamalarının ülke kaynakları ve kamu harcamaları içindeki payının gelişmiş ülkelere oranla oldukça düşük olması yerel yönetimlerimizin yönetim yapılarını geliştirmelerini daha iyi bütçeleme, planlama, programlama tekniklerini edinmelerini kendi bilgi ve deneylerinden yararlanmalarını kendi aralarında ve diğer yönetim birimleriyle işbirliğine gitmelerini, kaynaklarını daha iyi kullanmalarını zorunlu hale getirmektedir. Öncelikle klasik merkeziyetçi yetkilerin ve kaynakların büyük ölçüde merkezde toplandığı yönetim sisteminden, yetki ve kaynakların önemli bir bölümünün yerel yönetimlere devredildiği, yönetimin desantralize edildiği, merkezin denetiminin azaltıldığı bir yönetim sistemine geçilmelidir.

Yönetimlerarası ilişkilerin en önemli konusu mali kaynakların nasıl bölüşüleceğidir. İki yönetim kademesinde, kamu kaynaklarının oluşturulması ve harcanması tüm yönetim kademelerinin ve birimlerinin katıldığı bir dizi (borç alma ve borç vermelerden, bağıştan, sübvansiyondan, vergi ödemeden, vergi paylaşımından oluşmaktadır.) işlemler sonucunda gerçekleşmektedir.

Mali kaynakların bölüşümünün yönetimlerarası ilişkilerde bu derece önemli olması; mali kaynakların kıt oluşu ve bunun paylaşımının yönetimlerarası ilişkilerde önemli bir yer tutmasından kaynaklanmaktadır. Bunun için;

-Kamu hizmetleri merkez ve yerel yönetimler arasında mümkün olduğu ölçüde kesin çizgilerle ayrılmalıdır,

-Yerel yönetimlerin gelir sorununu ve dolayısıyla mali sorunlarını çözmeye yönelik en anlamlı önlem, bu birimlerin mali özerkliğe kavuşturulmalarıdır. Mali özerklikten kasıt, mutlak bir özerklik değil, belirli gelir kaynaklarının belirlenmesi ve hizmetlerin üretilebilmesi için gerekli bu kaynakların

---

[988]-DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s.144

[989]-KAYA, age, s.245

özerk kullanım imkanının tanınmasıdır. Ya da mali özerklikten esas, yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak öz kaynaklarıyla hizmetleri yerine getirmesi ve özerk olarak bütçelerini yapabilmesi olmalıdır.

Devlet gelirlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşımında, yasal güvenceye dayalı, ileriye dönük ve yeterli finansal imkanları sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Ülkemizde kamu gelirlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki bölüşümünün yerel yönetimleri güçlendirecek biçimde yeni bir yapıya kavuşturulması zorunludur. Bunun için merkeze ve yerel yönetimlere düşen görev ve sorumluluklara göre mali kaynaklar bölüşülmeli, bu bölüşüme göre merkezden yerele kaynak aktarılmalıdır.

Diğer önemli bir konuda, gelir bölüşümünde denge oluşturulmasıdır. Bu konuda şu ilke göz önünde bulundurulmalıdır;

-Yerel yönetim gelirleri sistemi tümüyle gözden geçirilmeli ve görevlerini yerine getirebilecekleri düzeyde yeterli ve güvenli gelir kaynaklarına kavuşturulmak üzere tüm yerel yönetim gelirleri sistemi tek bir yasada yeniden düzenlenmelidir.

Yerel yönetimler kendi organları aracılığıyla kullanabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmalıdır. Ya da merkezden aktarılacak paylar, ülkedeki kamu hizmetlerinin mümkün olduğu ölçüde eşit düzeyde yararlanabilmesi için, her bölgenin ihtiyaçlarına uygun biçimde düzenlenmelidir. Burada en önemli sorun bu payların nasıl dağıtılacağıdır. Ülkemizde devlet gelirlerinden ayrılan paylar, 2380 Sayılı Yasa gereğince nüfus esasına göre belediye ve il özel yönetimlerine gönderilmektedir. Devlet gelirlerinden yerel yönetimlere verilmek üzere ayrılan payların nüfus yanında ve dışında başka faktörlerde dikkate alınarak dağıtılmasının gerekliliği herkesçe kabul edilmektedir. Genel bütçeden ayrılan payların yerel yönetimlere dağıtılması, bu dağıtımda yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan tüm faktörleri dikkate alan bir yasal düzenlemeyle mümkün olabilir ve bu konuda merkezi yönetimin keyfiliği önlenebilir.

Yerel yönetim gelir kaynakları, kesintisiz, kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli olmalı, merkezi yönetim etki alanından mümkün olduğu ölçüde çıkarılmalıdır.

Yerel yönetimler yerel vergi koyabilme yetkisine sahip olmalı ve yerel gelir bazı oluşturabilmelidir.

Merkezle yerel yönetimler arasındaki kamu gelirlerinin bölüşümü, vergi koyma yetkilerinin sınır ve kapsamları bakımından yeniden mali tevzine gidilmelidir. Bir başka deyişle, yerel birimlerin belirli sınırlar içinde merkezi yönetimce toplanan belirli vergilere yasada öngörülecek sınırlar içinde, yerel yönetim genel karar organlarınca kesir ekleyebilme yetki tanınmasına doğrudan yerel yönetime bırakılan vergi, resim, harç, hizmet karşılıkları ve benzerinin oranlarının yerel genel karar organlarınca özerkçe belirlenmesi esaslarına yer verilirken bazı tür yükümlülükleri getirmeye yönelik yetkilerinde artırılmalıdır[990]. Yönetimlerarası mali kaynak bölüşümünde dengesizlikleri artırmamak için şunlar yapılmalıdır;

-Yerel ve merkezi yönetim gelir kaynağı tabanın aynı olduğu göz önünde tutularak mükerrer vergilemeden kaçınılmalı, ancak tüm kaynaklar vergilendirilmelidir.

-Hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri temel ilke olarak kabul edilmelidir. Doğru ve gerçek fiyatlandırma politikası izlenmelidir. Ancak, toplumsal açıdan dezavantajlı grupların göreceli olarak zayıflamış ekonomik durumları da dikkate alınmalıdır.

-Bölgesel farklılıkları ve yatırım ihtiyacını karşılamak üzere merkezde oluşturulacak fonların, objektif kurallara göre yerel yönetimlere dağıtma esasları gösterilmelidir.

-Kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan belirli önceliklerin ve bölgesel farklılıkların giderilmesi için yapılacak amaçlı devlet yardımları objektif ölçütlere bağlanmalıdır.

-Yerel vergiler konurken, gelişmişlik ve zenginlik yönünden bölgeler arasındaki fark, gerçek sosyo-ekonomik eşitliği sağlayacak biçimde dengelenmelidir.

-Dağıtımı yapılan payların başlıca özelliği, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan farklılaşmayı düzeltici olmasıdır.

-Yerel yönetimler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla ödeme gücü düşük beldeler için mali denkleştirme sistemine geçilmelidir.

---

[990]-DPT, age, s.107

H- Yerel Yönetim Birimlerinin Mali Yapılarının Güçlendirilmesi

Bölge yerel yönetimlerinin kaynakları arasında, devlet vergilerinden paylar, merkezden yapılan yardımlar sayılabilir.

Devletin, büyükşehirlerin, kentleşme programlarına yapacakları yardımlar, objektif ölçülere göre olmalı ve uzun vadeli yatırım finansmanı programlarıyla tamamlanmalıdır.

Büyükşehir belediyelerinin kısa vadede mali yapılarının güçlendirilebilmesi için;

-3030 Sayılı büyükşehir belediye yönetimi hakkındaki KHK'nin değiştirilerek kabulü hakkındaki Yasanın 18. maddesi uyarınca büyükşehir belediyelerine verilmesi öngörülen %5'lik pay, Bakanlar Kurulu Kararıyla %6 ya çıkarabilir[991].

-Genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden ayrılacak belediye payının %10'luk bölümüyle oluşturulacak ve büyükşehirlerin altyapı projelerinde kullanılacak bir büyükşehir altyapı fonu oluşturulabilir,

-Merkezi yönetimin topladığı tüketim vergilerine, yasayla belirlenen sınırlar içinde büyükşehir yönetimler kesir ekleyebilir,

-Büyükşehir yönetimi sınırları içinde yer alan, paralı köprü ve yollardan elde edilecek gelirlerin bir bölümü,

-Büyükşehirin gelişmesine katkıda bulunmak, mali yapısını güçlendirmek, yatırımlarına finansman sağlamak amacıyla, büyükşehir yönetimi ve sınırları içindeki belediyelerinde katıldığı büyükşehir yönetimine bağlı mali bir üst kurul oluşturulabilir.

Belediyelerin mali kaynakları geçmiş yıllara göre önemli ölçüde artmıştır. Ayrıca devletin veya diğer kredi veren banka ve teşekküllerin yardımlarından da yararlanılmaktadır. Belediye mali kaynaklarının son yıllarda arttırılmasına rağmen, özellikle de küçük beldelerde, sadece açıkça yasayla belirtilen vergi ve resimler tahsil edilebilmektedir.

Belediyenin belde halkına karşı temel sorumluluklarını yerine getirmesine yetecek düzeyde gelir artışı akışı sağlanmalıdır.

Belediye yasasında yer alan vergi, harç miktarlarının maktu olarak belirlenmesi, yıllar itibarıyla belediye gelirlerinin eksilmesine neden olacağından, bu eksikliğin giderilmesi için yıllara göre vergi oranlarının arttırılması yoluna gidilmelidir.

Mevcut sistemde belediye gelirlerinin çoğunluğu devletten alınan paylardan oluşmaktadır. Küçük belediyelerin kendine ait kaynakları az olup, %80-95 oranında devlet paylarıyla finanse edilmektedir.

Belediyelerin gelirlerini arttırmak için, merkezi yönetim gelir temini için engelleri kaldırıp, yerel yönetimlere kendi gelirlerini elde etme yetkisi tanımalıdır.

Belediyeyi yönetenlere görevlerini yeterince yerine getirebilmek için gereken, sağlıklı ve güncel mali enformasyon sağlanmalıdır.

Belediyeler yasalardan doğan yükümlülüklerle çeşitli merkezi yönetim kuruluşlarına ve il özel yönetimlerine pay vermek zorundadır. Bu uygulama, belediye gelirlerini azaltırken, belediyeleri gelir toplamada isteksiz hale getirmektedir. 2380 Sayılı Yasa gereğince belediyeler fonuna, mahalli idareler fonuna ve doğrudan belediyeye aktarılan paylardan yapılmakta olan kesintilere son verilmelidir.

Belediyeler, genelde her kaynağı ve yardımı devletten bekleyen, kaynak oluşturup, girişimciliğini geliştirmeyen, bütçelerinin çok önemli bir bölümünü siyasi gerekçelerle istihdam edilen personel harcamalarına ayıran, yatırım yapmak için merkezi yönetime başvuran, statik kuruluşlar haline gelmişlerdir. Kaynakların belediyelerin önceliklerine uygun olarak, kurumsal harcamalardan çok ve doğrudan hemşehrilere yönelik hizmetlere harcanmasının sağlanması gereklidir. Bunun içinde 1580 Sayılı Yasada belediyelerin personeline ödeyeceği ücretlerinin belediye gelirlerinin %30'unu aşamayacağı, ancak İçişleri Bakanlığı'nın izniyle aşılabileceği belirtilmiş, ancak bu oran uygulamada %60 düzeyine çıkmıştır. Bu konuda yasal bir düzenleme yapılmalıdır.

Anketimize göre işletmeci belediyecilik anlayışıyla gelir sağlanmasının, bugünkü sınırlı gelir kaynağı nedeniyle ve ihtiyaçlar ölçüsünde uygun görülebileceği ifade edilirken, bunda da ölçü olarak belediyenin bir tacir gibi olmaması ve devletçi anlayıştan uzak olarak işletmeci belediyecilik yapabileceği belirtilmiştir.

---

[991] -DPT, age, s.99

Belediyelerin gelirlerini kısa vade de artırmanın yolları şunlardır[992].

-1986 yılından itibaren merkezi hükümetin bütçe yasalarıyla uygulanmayacak hükümler arasına aldığı, belediyelere daha fazla pay dağıtımını engelleyen hükümler serbest bırakılmalıdır. Aynı şekilde Motorlu Taşıt Vergisi Yasasının 17. maddesi gereğince yerel yönetimlere pay verilmesi öngörülmüşken bütçe Yasalarıyla engellenmiştir,

-Yerel yönetimlere yardım eden bakanlıkların bünyesinde bulunan ödeneklerden yapılan yardım biçimindeki dağıtımların dengeli ve ilkeli dağıtımı konusunda yeni kriterler belirlenmeli ve ödenekler Maliye Bakanlığı bütçesinden dağıtılmalıdır,

-1993 yılı bütçe yasasıyla genel bütçeye dahil edilmiş ve toplam olarak %41 düzeyinde ödenek tahsis edilen Belediyeler ve Mahalli İdareler Fonlarının serbest bırakılması ya da bütçe yasasının 29. maddesi doğrultusunda ödeneklerinin %30 oranında aktarılması veya fon yedek ödeneğinden aktarma yapılması sağlanmalıdır,

-Belediye gelirleri yasasında yer alan maktu tarifeler, 92/3278 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 10 kat arttırılmıştır, bu uygulamaya konabilir,

-Belediye Gelirleri Yasasının 96. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak, yasanın 21. maddesinde yer alan Eğlence Vergisinin ancak 1 kat arttırılması mümkündür, yeniden düzenlenmelidir,

-Akaryakıt Tüketim Vergisinden belediyelere ve belediyeler fonuna ayrılan paylar, ATV Yasasının verdiği yetkiye dayanılarak arttırılabilir. Ancak siyasi iktidar, 5.4.1994 Tarihinde açıklanan istikrar programında bütçe açıklarını kapatabilmek için, ATV'den belediyelere ve diğer fonlara ayrılan payları düşürmüştür,

Orta ve uzun vadede belediye gelirlerini arttırmak için ise;

-Öz gelirler arttırılırken, personel harcamaları azaltılmalı,

-Genel bütçe gelirlerinden alınan paylarla, bazı bütçe ve fonlardan yapılan kaynak aktarımları, belediyeleri yeni kaynak arayışından ve yasal öz kaynaklarını toplama becerisinden uzaklaştırmıştır. Oysa, yerel yönetimlerin kendi öz gelir kaynaklarını harekete geçirebilmeleri, bu yolla da ekonomik ve mali özerkliklerini sağlamaları asıl olmalıdır.[993]

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası, ekonomik, teknik ve sosyal gelişmelere paralel oluşan çağdaş belediye gelirleri potansiyelini kavrayamamaktadır. Bu nedenle belediye gelirleri yasasında değişikliğe ihtiyaç vardır. Hazırlanacak belediye gelirleri yasasında[994];

-Belediyelerin öz gelirleriyle kendi kendilerine yetmelerini sağlayacak yasal ortam hazırlanmalı,

-Halkın, hizmetlerin maliyetine katılmasını sağlayacak bir düzenleme yapılmalı,

-Belediye gelirleri kolay toplanabilir özellikte ve düzenlemelerle ortaya konulmalı, gereksiz bürokrasiden kaçınılarak gelirin tahsil kabiliyeti yakalanmalı,

-Belediye gelir örgütleri revize edilmeli ve yeniden düzenlenmeli,

-Gelir türlerinin ve maktu tarifelerin zaman içinde değer yönünden aşınmalarını önleyici düzenlemeler yasada yer almalıdır,

-Vergi ve harçlarda minimum istisna olmalıdır,

-Maktu tarifeye bağlanmış vergi ve harçlarda mümkün olduğu ölçüde, advalorem sisteme geçilmelidir,

-Mevcut vergiler konusu, mükellefi, matrahı, istisna ve muafiyetleri bakımından gözden geçirilmeli, günün koşullarına uyarlanmalıdır,

-Ekonomik, teknik ve sosyal gelişmelerin belediye gelirleri biçiminde değerlendirilmesini gerektiren işlevlerden, örneğin, özel radyo ve televizyonların ilan, reklam, ve eğlence işlevinin izlenmesi ve ilgili vergiye dahil edilmesi ya da yeni bir vergi olarak konulması düşünülmelidir,

Anketimize göre ise mevcut uygulama devam ederken(genel bütçe vergi gelirlerinden pay alma) belediyelerin kendine özgü gelir ve vergi kaynaklarına da sahip olması gerektiği vurgulanmıştır.

İl yerel yönetimlerinin gelirlerini arttırmak için ise;

-Görevleriyle orantılı gelir kaynakları tahsis edilmeli, yeni yerel gelir kaynakları oluşturma, mevcutları arttırma ve geliştirme yetkisi verilmelidir,

-İl yerel yönetimlerinin diğer kuruluşlara pay verme yöntemi kaldırılmalıdır,

---

[992]-DPT, age, s.99-100

[993]-DPT, age, s.100

[994]-DPT, age, s.102

-İl yerel yönetimleri görevlerini yerine getirebilecek düzeyde yeterli ve güvenli gelir kaynaklarına kavuşturulmalıdır,

-İl yerel yönetimlerinin, hatta tüm yerel yönetimlerin gelirleri bir yasada toplanmalıdır,

-Merkezden kaynak aktarılması yanında bağımsız öz gelir kaynakları sağlanmasına ağırlık ve öncelik verilmelidir (anket sonuçlarına paralel olarak),

-Yerel hizmetlerin karşılanması için, kamu gelirlerinden belirgin pay aktarılması yasal güvenceye bağlanmalı ve merkezi yönetimin bu payın dağıtımında keyfiliğe, siyasi amaçlara ve çıkarlara göre dağıtması önlenirken, objektif ölçütlere göre dağıtılması sağlanmalıdır,

-Kırsal alanda gerçekleşen büyük kamu yatırımları nedeniyle oluşan rantların gayrimenkul değer artışı vergisi yoluyla il yerel yönetimlerine aktarılması düşünülebilir,

-Kentlerde belediyelerce alınan bazı vergi, resim, harçların ve katılım paylarının kırsal alanda da il yerel yönetimlerince alınmasını sağlayacak düzenlemeler uzun dönemde düşünülmelidir,

-Belediye ve mücavir alan dışındaki taşınmazlardan Emlak Vergisi alınması yetkisi, il yerel yönetimlerine bırakılmalıdır,

İlçe yerel yönetimlerinin gelirlerini arttırmak için;

İlçe yerel yönetimlerince doğrudan yürütülecek veya merkezden aktarılacak görevlerin karşılanması için, bu yönetimlere sağlam, verimli, merkezden bağımsız ve ilçe halkının da katkısını içeren, yeterli ve dengeli mali kaynaklar sağlanmalıdır.

Anketimizde köylere görevleriyle orantılı gelir kaynakları verildiği kabul edilmemektedir. Bu köylerin genelde yeniden yapılandırılması, özelde görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

-Köy gelirleri kendini zaman içindeki konjonktürel değişikliklere (fiyat hareketleri, enflasyon gibi) ayarlayabilecek mevzuata kavuşturulmalı,

-Köy yasasında değişiklik yapılarak köylerin öz gelirleri arttırılabilir. Özellikle gelişmiş yöre köylerinin öz gelirleri köylere yetebilir,

-Köy halkının gelirleriyle orantılı olarak, yerel özellikli kamu hizmetlerine katılımını ve katkısını sağlamak üzere düzenlemeler yapılmalıdır,

-Köy gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili kolay ve sade yöntemlere bağlanmalı, karmaşık düzenlemelerden kaçınılmalıdır,

-Salma ve imece devam etmelidir, köy yönetimlerinin başlıca gelir kaynağını oluşturan salmanın miktarı, yükümlülerin gelir düzeyine göre kademelendirilmeli, yeniden ele alınmalı ve mutlaka yükseltilmelidir,

-Ülkemizde köyler devlet payından yararlanmazlar. Oysa yaptığımız ankette köylerin mali yapısının güçlendirilmesi için genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinin uygun olacağı sonucu çıkmıştır. Buna göre köylere genel bütçe vergi gelirlerinden %3 oranında bir pay ayrılmalıdır. Ayrılan payın %2'si nüfus kriterine göre doğrudan köy bütçelerine aktarılmalıdır. Bu pay, köyün zorunlu ve ortak ihtiyaçları için kaymakam denetiminde kullanılacaktır. Köylere ayrılan payın geriye kalan %1'lik bölümü ise ilçelere toplam köy nüfuslarına göre dağıtılacak ve ilçedeki köylerin ortak ihtiyaçlarına yönelik projeler için ilçe yerel yönetimleri ve kaymakam denetiminde kullanılacaktır. Bu kaynağın ilçe yerel yönetimleri ve kaymakam aracılığıyla kullanılması, hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttıracaktır.

I- Yerel Yönetimlerin Mali Politikalarına İlişkin Diğer Öneriler

Bugün en önemli vergi kaynakları, geleneksel merkeziyetçi yönetim sisteminin bir sonucu olarak, merkezi yönetimin elinde bulunmaktadır. Bugüne kadar yasalarla yerel yönetimlere bırakılan vergilerden önemli bir gelir sağlanamamaktadır. Bunların tüm yerel yönetim gelirleri içindeki payı %10'un altındadır[995].

Anayasa bu haliyle durdukça, yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verme imkanı yoktur. Ancak, Anayasa da yapılacak değişikliklerle, mali özerklik konusunda(yerel vergilerde vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması gibi) bazı adımların atılması mümkün olacaktır. Bu, Anayasal sınırlar içinde, ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasi durumu da dikkate alınarak, yasa koyucu tarafından çıkarılacak, yasalar çerçevesinde yerel yönetimlere tanınabilecektir[996].

---

[995]-KAYA, age, s.247

[996]-TOSUNER, agm, s.63

Yerel yönetim birimlerine, tarh, tahakkuk ve tahsili kendisine bırakılan vergi, resim, harçlar ve benzeri gelirlerin oran ve miktarlarını belirleme yetkisi verilmelidir. Tahakkuk ve tahsilini yerel yönetimlerin yaptığı vergilerde yasa, verginin alt ve üst sınırlarını belirlemeli, yerel yönetim meclisi, her yıl alacağı kararlarla, yönetimin ihtiyaçlarına ve önceliklerine göre uygulayacağı oranı belirlemelidir. Böylece, örneğin Emlak Vergisi'nin 4 yılda bir belirlenmesinden dolayı enflasyonun etkisiyle para değerindeki düşüşler, bu sistem içinde fazla etkili olmayacak, yerel yönetim meclisinin oranları ayarlama yetkisi, günün koşullarına uygun vergi alınmasını sağlayacaktır.

Yerel vergi; matrahına bir yerel yönetim tarafından karar verilen, oranını yerel yönetimin belirlediği, tahsilatı yerel yönetim birimlerince yapılan, geliri yerel yönetimlere bırakılan bir vergidir.

Anketimizde belediyelerin kendi karar organları yoluyla yerel vergiler koymasının uygun olacağı belirtilmiştir. Yine anketimize göre yerel vergiler konurken bazı şartlar aranmalıdır;

Yerel vergilerde, adalet, ekonomik verimlilik ve siyasi açıdan kabul edilebilirlik ve idari açıdan uygunluk koşulları da aranmalıdır.

Yerel vergilerin, nüfus artışı, ekonomik büyüme ve fiyat artışlarıyla birlikte artması gerekir. Yerel vergilerin kolay toplanan, maliyetsiz olmasına dikkat edilmelidir. Yerel vergilerde aranacak diğer özellikleri de şöyle sıralayabiliriz;

-Kaynak dağılımını çarpıtmamak için vergi matrahını yerel yönetimden uzaklaştırmamalı,

-Diğer yönetimlere yansıtmaya eğilimli olmamalı,

-Doğal kaynaklara, ihracata, ithalata yani ulusal karakterli olan matrahlara vergi konmamalıdır.

1- Emlak Vergisi

Gayri menkullerin vergi değerlerinin, gerçek satış fiyatlarının çok altında beyan edilmesi nedeniyle, yıllık Emlak Vergisinden 70 Trilyon T.L'nin kaybolduğu ifade edilmektedir. Emlak Vergisinde doğru beyanı sağlamak için belediyelere şufa hakkı tanınmalıdır. Belediyeler Emlak Vergisi değerini düşük görürse, bu değerin %40-50 fazlası bir bedelle ilgili emlakı satın alabilmelidir. Ayrıca Emlak Vergisinin genel beyan dönemleri itibarıyla vergi matrahları ve tutarlarının sabit kalması, Emlak Vergisinin enflasyon karşısında erimesine neden olmaktadır. Bunun önlenmesi için;

-Genel beyandan bir yıl sonra, rayiç bedel belirlendikten sonra, her yıl vergi matrahı yeniden değerleme katsayısı oranında arttırılabilir. Bu artış tüketici fiyat endeksi oranında olabilir,

-Kira gelirleri dikkate alınarak, matrah yeniden belirlenebilir,

-Emlak Vergisine tabi taşınmaz mallar, zorunlu sigorta kapsamına alınarak, bildirim değerleri vergi matrahı olarak alınabilir,

-Vergi oranları sabit kalırken, her yıl emlak değerleri yeniden belirlenerek, artış gösteren emlak değerleri üzerinden alınan Emlak Vergisi gelirlerinde de bir artış söz konusu olabilir,

-Emlak değerleri her yıl yeniden belirlenmezse, Emlak Vergi oranı yıllık olarak yükseltilmelidir. Böylece, emlak değerleri belirli bir dönem sabit kalırken, vergi gelirlerinin enflasyona karşı korunması sağlanabilir[997].

2- Devlet Vergilerine Ekleme Yapmak

Temel gelir kaynaklarına devlet el koyduğuna göre, yerel yönetimlerin arttırabileceği önemli bir vergi matrahı bulunmamaktadır. Öyleyse, yerel yönetimler, sınırları içinde hizmet yapabilmek için bu matrahlardan yararlanmak zorundadır. Çünkü yerel yönetimlerin yaptığı hizmetlerden en çok yararlanan kesim, yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlerden yararlanarak, ticari ve ekonomik işlevlerini arttıran, geliştiren ve daha kolay yürüten gelir sahipleridir. Yerel yönetim sınırları içinde bulunan kişi ve kurumlar, gelir, kurumlar, KDV ve çeşitli tüketim vergileriyle, vergilendirilmiştir. Yerel yönetimlere devletin topladığı bu vergilere belirli sınırlar içinde kesir ekleme yetkisi verilmelidir. Örneğin, Dünya'nın bir çok ülkesinde, yerel yönetimler halkın tükettiği mal ve hizmetlerden alınan KDV'den pay almaktadır. Ülkemizde de belediye sınırları içinde tahsil edilen KDV'e belediyelerin %1-2 oranında kesir eklemesi ya da bu oranda toplanan vergiden pay ayrılması uygulamasına geçilmelidir. Böyle bir uygulama, yani merkezin koyduğu bu vergilere yerel yönetimlerin kesir eklemesi ya da ek bir yükümlülük, yerel hizmetlerin karşılanmasında ve kalitesinin arttırılmasında, insanlarımıza yüksek yaşam düzeyi sağlanmasında en büyük rolü oynayacaktır.

---

[997] -EMREALP, age, s.46

Bu ek yükümlülüğün uygulamasından, yerel yönetim meclisleri sorumludur. Bu yükümlülüğün tavanı, yasalarla belirlenmelidir.

3- Kent Yaşam Vergisi

İsteyenin istediği yere yerleşmesini ifade eden "Yolluğunu sırtına vuranın istediği yerde oturması" fikri, kent kültürünün bozulmasına doğru atılan bir adımdır. Ülkemizde de bu fikre uygun olarak, göç eden herkes kentlere gelirse, istediği yere illegal bir tarzda(gecekondu biçiminde) yerleşirse, sorunlarla dolu olan büyük kentlerimizde, sorunları çözmek mümkün değildir. Bu nedenle, iç göç olayı mutlaka disiplin altına alınmalı ve iç göç planlaması yapılmalıdır. Çünkü, kentleşmeden vazgeçilemeyeceğine göre, sanayileşen kentlere göçen insanlar, kentte yaşamanın bir bedelinin olduğunu bilmeli ve kentte yaşamak istiyorsa buna da katlanmalıdır.

Farklı büyüklükteki ve özellikteki kentler insanlara ve kuruluşlara farklı ölçekte fırsatlar ve imkanlar sağlarlar. Bu nedenle, kentlere yerleşen kişi ve kuruluşların bu imkanlardan yararlanma sonucunda, vergi ödeme güçlerinin farklı olduğu söylenebilir.

Dünya'nın büyük kentlerinde(Londra, Paris, Tokyo, Newyork gibi) ve ülke başkentlerinde nüfus artışını önlemek, düzenli kentleşmeyi sağlamak gibi nedenlerle, kentte yaşamak pahalı duruma getirilmeye çalışılır. Bu metropol yerleşim yerlerinde uygulanan ve adına kent yaşam(kentleşme, hemşehri, kentlileşme) vergisi denilen vergi ve bu tür vergiler, bir yandan kentte yaşamayı pahalı duruma getirerek kente iç göçü caydırıcı bir rol oynarken, diğer yandan da kentsel hizmetlerin finansmanına ilave bir gelir kaynağı bulmuş olmaktadırlar.

Kentlerden farklı hizmet alan kişi ve kuruluşların bu kent belediyelerine farklı bir vergi ödemelerinin hakça bir uygulama olacağı düşünülebilir. Tüm belediyeler için tek düze vergiler koymak yerine, farklılıkları değerlemeye imkan verecek bu tür vergiler, uygulamada yararlı sonuçlar ortaya çıkarabilir.

Büyükşehirlerde yaşamayı pahalılaştırmak; bu kentlerde yapılan hizmetlerin bedelinin ödetilmesi, büyük kentlere olan aşırı göçün caydırılması ve kentleşmenin ülke düzeyine yaygınlaştırılması için, adil bir yaklaşım olacaktır. Böylece yaşaması daha ucuz olan küçük kentler dolaylı olarak teşvik edilmiş ve aşırı kentleşmeye karşı bir denge kurulmuş olacaktır.

Anketimizde göç alan büyükşehir belediyelerinin kente göçü önlemek ve vergi gelirlerini arttırmak için, kent yaşam vergisi adı altında yeni bir verginin alınmasının uygun olacağı belirtilmiştir. Ayrıca kentleşmenin yönlendirilmesi ve iç göçün önlenmesi açısından, büyükşehire göçe tampon teşkil edecek kentlerde sübvansiyon politikaları uygulanmalıdır.

1982 Anayasasının 23. Maddesi ve Kimlik Bildirme Yasası gibi hukuki düzenlemelere göre belirli kentler(Büyükşehirler) için böyle bir uygulamaya gitmede bir sakınca bulunmamaktadır.

4- Kentsel Gelişmeye Yönelik Bedel Uygulaması

İmarlı arsa geliştirilmesi, özellikle orta ve üst gelir grupları açısından yüksek bir kentsel rant oluşturmaktadır.

Kentsel altyapıyla ilgili kamu harcamalarının arsa değerlerine ilişkin kazançlardan karşılama yoluna gidilmesinin önemli gerekçeleri vardır. Bunlar;

-Bu harcamaları, ranttan pay alanlara yüklemek daha adil ve yerinde bir çözümdür,

-Altyapı gibi gözle görülebilir bir yarar karşılığı bedel uygulanması, siyasi yönden daha kabul edilebilir bir özellik taşır[998].

Altyapıyla ilgili yatırım harcamalarının, imarlı arsa geliştirilmesiyle uğraşanlar tarafından finanse edilmesi konusunda uluslararası alanda değişik yöntemler belirlenmiştir.

Kent yönetiminin kendisinin imarlı arsa geliştirmesi işiyle uğraşması demek, kentsel ranttan doğrudan pay alması anlamına gelmektedir. Bu kapsamda kentsel altyapı kurulması karşılığında, arsa sahipleri arsalarının belirli bir bölümünü yerel yönetimlere devrederler. Yerel yönetimlerde bu yolla elde ettikleri arsanın bir bölümünü satarken, kalan kısmını da kamusal alanlarda kullanır.

Kentsel gelişmeye yönelik bedel uygulamasının özellikle büyükşehir belediyeleri açısından taşıdığı önem ortadadır. Kentlerin gelecekteki büyümesini yönlendirebilmenin ve denetleyebilmenin en

---

[998] -EMREALP, age, s.55

güçlü dayanağı, kentsel alanlardan doğacak değer artışlarının kamunun elinde tutulabilmesidir. Bu konudaki kaynak ve mevzuat darboğazlarının aşılması temel bir zorunluluk haline gelmiştir[999].

Hızlı kentleşme sonucunda taşınmaz mallarda oluşan değer artışlarının büyük bir bölümü belediyeye döndürülememektedir. Oysa söz konusu değer artışları özellikle büyük kentlerde önem arz etmektedir. Belediyelerin plan kararları, imar hakları, altyapı ve hizmetlerle oluşturdukları değer artışlarından, belde halkı adına daha çok yararlanmaları gerekir[1000]. Ayrıca sosyal yapı, ekonomik ve teknolojik gelişme paralelinde yeni bir gelire konu olabilecek değerler ve kent rantları yerel yönetimlerin pay alabilecekleri gelir kaynakları olarak kabul edilmelidir.

Üniter yapı içinde gayrimenkul değer artışı kazançlarının vergilendirilmesini sağlayan düzenlemeler yeniden gözden geçirilerek, gayrı menkullere ilişkin rantların vergilendirilmesinden sağlanacak gelirin yerel yönetimlere aktarılması da düşünülebilir[1001].

VII.VYKP'da izlenecek vergi stratejilerinden birisi de "gayrimenkul rantlarını vergileyen bir sistemin oluşturulması " biçiminde belirtilmiştir[1002].

Kentsel rant veya gayrimenkul kıymet artışı vergisi, kentin veya kentli toplumun hakkıdır. Belediye katılım payı alma yerine kentsel rantı paylaşmalıdır.

Kent rantları veya imara açılan alanların fiyatlarındaki artışlar belediyelere bırakılırsa, kent rantları belediyelerin en büyük geliri olabilir.

5- Düzenleyici İşlem Harçları

VII.VYKP'da "Kamu hizmetlerinden yararlananların sağladıkları bireysel yararın karşılığını ödemeleri esas olacaktır"[1003] ifadesiyle, düzenleyici işlem harçlarına ilgili dönemde ağırlık verileceği vurgulanmıştır.

Belediyeler genellikle düzenleyici işlemler kapsamında sunulan hizmetler karşılığı bedel almaktan çok, izin sürecine ilişkin idari işlemler karşısında gelir elde ederler. Bu işlemler karşılığında alınması öngörülen ücret ya da harçlar, işlemin yapılması sürecinin yol açtığı idari harcamaları karşılamaya yöneliktir. Düzenleyici işlem harçlarıyla, yerel gelirlerin arttırılması yönünde güçlü bir eğilim vardır. Çünkü bu uygulama kolaydır ve söz konusu işlem genellikle kazanç getiricidir.

Düzenleyici işlem harçları, bu tür dolaylı harcamaların bir bölümünün karşılanmasını ya da kamuya rahatsızlık verebilecek işlerden kaçınılmasını sağlayabilir[1004]. Büyük kentlerde yaşayanlar, finansmanı ve yükümlülüğüne doğrudan katılmadıkları kentsel hizmetlerin nitelik ve niceliğini denetlemekte yetersiz, hatta ilgisiz kalmışlardır. Belediye tarafından sunulan hizmetlerin vergiler, harçlar ve hizmet karşılığı ücretlerle finanse edilmesinde, belde halkının taşıdığı mali yükün hizmetten yararlanmaya ve ödeme gücüne göre adil biçimde dağıtılması sağlanmalıdır.

Hizmetlerde kullanım bedeli veya ücretlendirme uygulaması, genellikle kentsel alanlarda yaşama tercihinden kaynaklanan içme suyu ve kanalizasyon gibi pahalı hizmetlerdeki uygulaması önemlidir.

6- Yerel Yönetim Harcamalarına İlişkin Öneriler

Hizmetin etkin olması; daha iyi ve yaygın hizmet sunulması, anlamına gelirken, verimli olması; hizmetin daha düşük maliyetle sunulması, demektir. Mali yönetimin kaçınılmaz bir gereği olan etkinlik ve verimlilik sağlama zorunluluğu yerel yönetim harcamalarına ve hizmetlerin yönetimine planlı bir yaklaşımı gerektirir[1005].

Hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından büyük bir önem taşıyan harcamaların planlanması süreci, birbiriyle ilişkili bir dizi çalışmayı gerektirir[1006].

Harcamaların planlanmasında;

-Hizmete yönelik talebin projeksiyonunun yapılması,

-Hizmetin hangi kalitede sunulacağını gösteren bir hedef standardının belirlenmesi,

---

[999]-EMREALP, age, s.57
[1000]-EMREALP, age, s.45
[1001]-TOSUNER- agm, s.62-63
[1002]-DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, age, s.89
[1003]-DPT, age, s.17
[1004]-EMREALP, age, s.58
[1005]-EMREALP, age, s.11
[1006]-EMREALP, age, s.12

-Standartla, hizmete olan talep dikkate alınarak, sunulacak hizmet miktarının tahmin edilmesi,

-Sunulacak hizmete ilişkin birim maliyetin hesaplanması,

-Hizmetin sunulması için gereken harcamaların hesaplanması,

Harcamalar planlanırken cari harcamalarla, sermaye harcamalarının ayrıca dikkate alınması gerekir. Bu işlem yalnızca harcamaların planlanmasına ilişkin olarak değil, bütçenin bir mali yönetim ve denetim aracı olarak geliştirilmesi açısından da büyük önem taşır.

Yerel yöneticiler harcamaların gerçekçi bir şekilde planlanabilmesi amacıyla;

-Nüfus artışı ve demografik yapı,

-Kentin ekonomik büyüme özellikleri,

-Kentin fiziksel gelişme eğilimini, dikkate almak zorundadır. Mali yönetimde etkinlik ve verimlilik açısından büyük önem taşıyan harcamaların planlanması, hizmetlerin maliyetlendirilmesiyle yakından ilişkilidir[1007].

Hizmetlerin sağlıklı maliyetlendirilebilmesi için;

-Hizmetlerin maliyetlendirilebilmesi, ilk olarak maliyetlerin fonksiyonlarına göre dağıtılmasını sağlayan bir bütçe ve muhasebe yapısını gerektirir,

-Hizmetlerin maliyetlendirilmesi, hizmetlere ilişkin düzenli bir bakım-onarım ve donanım yenileme sistemi oluşturulmasını gerekli kılar[1008],

-Harcamaların, harcama türü itibarıyla değil de, hizmet çıktısı esasına göre gruplandırılması ve buna uygun bütçe sisteminin uygulanması gerekir,

-Nakit muhasebesi esasına dayanan muhasebe sistemleri, günümüz belediyelerinin ihtiyaç duyduğu mali yönetim sisteminin gereklerini karşılamada oldukça yetersiz kalmaktadır. Nakit akışının izlenmesi ve kayda geçirilmesinin yanı sıra, cari ve sermaye varlıklarına ilişkin gelir ve harcamaları birbirinden ayırabilecek ve maliyet muhasebesi tekniklerinin uygulanabilmesi için zaman hazırlayacak, yeni ve çağdaş mali yönetim sistemlerine ihtiyaç vardır[1009].

Paranın değerlendirilmesinde;

-Düşük maliyetli teknolojiler kullanılarak işlerin daha ucuz biçimde yapılması,

-Üretkenliğin arttırılması ve savurganlığın azaltılması gerekir,

-Hizmet sunmanın, yerel yönetim dışındaki kuruluşlara sözleşmeyle verilmesi yoluyla rekabetin devreye sokulması,

-Küçük yerel yönetimlerin, belirli hizmetlerin mekansal boyutunu genişletecek biçimde, hizmetlerin sunulması konusunda birleşmeleri ya da işbirliği yapmaları yoluyla ölçek ekonomileri uygulanmasıdır. Yönetim sistemini aldığımız Fransa'da bir çok belediye hizmetlerin sunulmasında birleşme ya da işbirliği yaparlar, ülkemizde ise bu yöntemin kullanılmadığı görülmektedir.

Sermaye yatırımlarının planlanması için;

-Yatırımların amacının belediyenin önceliklerine ve hemşehrilerin temel ihtiyaçlarına uygun olması gerekir,

-Harcamaların mümkün olduğu kadar gerçeğe yakın ve kapsamlı biçimde hesaplanması gerekir,

-Fayda /maliyet analizi yapılması gerekir,

-Büyük sermaye isteyen projelerden, gelir getirici olanlarda yapılan harcamaların geriye dönmesi ve hizmet maliyetinin tamamının karşılanması öngörülmelidir. Tam maliyetin altında bir ücretlendirilmeye gidilmesi ve bazı hizmetlerin sübvanse edilmesi, sermaye yatırımlarının planlanması amaçlarıyla çelişmektedir.

- Personel harcamalarının artışına yol açan ve belediyeleri büyük mali yük altına sokan geçici işçi uygulaması (geçici işçi adı altında alınanlar sürekli memur ve işçi sayısına yaklaşırken, bunlardan 15-20 yıldır geçici işçi olarak çalışanlarda vardır) disipline edilmelidir,

-Belediyelerin mali yapılarına uygun, istihdam politikaları izlenmesinin sağlanması yönünde düzenlemelere gidilmeli, böylece kaynakların etkin kullanımı sağlanmalıdır,

-Yatırım harcamalarında verimlilik ve optimal büyüklük sağlanması ve kaynak israfının önlenebilmesi için, belediyelerin, plan, program, bütçe ve mali analiz yapabilmelerine imkan sağlayacak teknikleri kazanmaları konusunda gerekli teşkilatlanmaya gidilmelidir,

---

[1007] -EMREALP, age, s.13

[1008] -EMREALP, age, s.15

[1009] -EMREALP, age, s.14

-Belediye iktisadi teşekküllerinin, kaynak israfına ve ülke genelinde uygulanan ekonomi politikalarıyla çeliştiği için sınırlandırma getirilmesi ve yeniden düzenlenmesi zorunludur,

-Bazı belediye hizmetleri, ihale yoluyla özel sektöre yaptırılabilir,

-Optimal koşulları taşımayan, hizmet vereceği topluluk ve potansiyel mali kaynakları yönünden ölçek ekonomisine uymayan yerleşim birimlerinin, politik baskılarla belediye haline dönüştürülmesi uygulamasına son verilmeli, devlet kaynaklarının bu yolla israfı önlenmelidir[1010].

-Siyasi iktidar yalnızca yerel yönetimlerin genel olarak mali durumlarını gözden geçirilebilir, tek tek yerel yönetimlerin harcamalarını denetleyemez,

-Kaynakların dürüst ve yasal biçimde kullanılması sağlanmalıdır,

-Yapılacak bir düzenlemeyle kent yönetimi, planlama iznini vermenin ön koşulu olarak, imarlı arsa geliştirme işiyle uğraşanların altyapı harcamalarının tümünü karşılamasını zorunlu hale getirerek, altyapı harcamalarının getireceği yükten kurtulmuş olur[1011].

-Girmeye çalıştığımız AB ve üyesi bulunduğumuz OECD ülkelerinde kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yapıldığı bilinmektedir. Kamu harcamalarının ortalama %50-60'ı yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Ülkemizde ise bu oran %12-15 düzeyindedir, yerel yönetimlere kamu harcamalarının en az %20-25'ini harcama yetkisi verilmelidir.

Yerel yönetim harcamalarına orta ve uzun vadeli çözüm önerileri;

Bütçe ve muhasebe sistemlerinin, hizmet ölçmeye, değerlendirmeye alternatif maliyetleri belirlemeye, ekonomik ve mali analiz yapmaya elverişli hale getirilmesi yönünde standart çalışmalar yapılmalıdır[1012]. Bütçe ve muhasebe sistemleri yeniden düzenlenmelidir.

Yerel yönetimlerin bütçelerinden başka kuruluşlara pay ayrılması uygulamasından vazgeçilmelidir.

Bütçe uygulamaları, özellikle personel yönetimi, kaynakların kötü kullanımı ve istihdam politikasını olumsuz etkilemesini önleyecek biçimde yeniden bir şekle konmalıdır.

Yerel yönetim bütçesi fiziksel hedefler gösterilerek hazırlanırsa ve uygulamada buna göre yapılırsa, bütçe dönemi sonunda öngörülen fiziksel hedeflere ulaşılamaması durumunda, bunun siyasi hesabının yerel yönetimin seçimle gelmiş siyasileri tarafından topluma, teknik hesabının ise bürokratlar tarafından siyasilere verilmesi gerekecektir. Bu hem siyasilere hem de bürokratlara bugün olduğundan çok daha ağır bir sorumluluk yükleyecektir[1013].

Bütçede açıklık ilkesi yalnızca siyasiler açısından değil tüm toplum açısından geçerli olmalıdır. Bu açıklık kamuoyuna ne denli geniş olarak yayılırsa, bütçede o derece verim artışı sağlanabilir.

Bütçede samimiyet ilkesi açısından ise zorunlu olan nokta, harcama kalemlerinin kendi amaçları doğrultusunda gösterilmeleri gereklidir. Bütçeyi hazırlayan organlar, her hangi bir hizmete belirli miktarın üzerinde ayrılacak ödeneklerin meclisten geçmeyeceği düşüncesiyle başka bir ödenek kaleminin tahsisatını arttırıp, ilk önce bütçenin kabulünü, sağlayıp, uygulamada aktarma yaparak istedikleri hizmete kaynak ayırırlar. Bu tavır samimiyet ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Bundan dolayı bütçeleri görüşüp onaylamakla yükümlü karar organlarına sunulan bütçeler tüm harcama ve gelir kalemleriyle, her türlü hesaplama, tahmin, ifade açıklığı ve doğruluğuyla hazırlanmış olmalıdır.

Bütçedeki sapmaların ve farklılıkların analizine ve değerlendirilmesine de gereken önem verilmeli ve düzeltici önlemlerin zamanında alınabilmesi sağlanmalıdır[1014].

Bütçe bir denetim aracı olduğundan, bütçenin iç mali denetim aracı olarak kullanılması sistemi geliştirilmelidir.

Kaynakların etkin bir biçimde kullanılması, verimliliğin arttırılması mali yönetimin etkinleştirilmesi, etkili bir mali denetimin geliştirilmesine bağlıdır.

Ülkemizdeki geleneksel uygulamada denetim süreci harcamaların usulüne uygun olarak yapılıp, yapılmadığının denetlenmesiyle sınırlı kalmaktadır ve çok genel düzeyde bir denetim söz konusudur. Bu nedenle bütçe kalemlerinde etkinliğin sağlanmasına yönelik hizmet denetimine ya da verimlilik ölçümüne dayalı bir mali denetim sistemine geçmek gerekmektedir[1015]. Ülkemizde de yerel yönetim birimlerinin bağımsız bir denetim kuruluşunca denetimini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Bağımsız mali

---

[1010] -DPT, age, a.104-105

[1011] -EMREALP, age, s.57

[1012] -DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, age, s.105

[1013] -EMREALP, Belediyelerde Mali Yönetim, age, s.66

[1014] -EMREALP, age, s.72

[1015] -EMREALP, age, s.79

denetim, belediye hizmetlerinden yararlanan hemşehrilere ve tüm kamuoyuna belediye işlevlerinin verimliliği ve mali yapısının durumu hakkında güvenilir bilgiler sunar.

Hem mali hem de yönetsel boyutu içeren bağımsız mali denetim, özellikle gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimlerde her geçen gün daha yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Örneğin Fransa'daki yerel yönetimler yalnızca yasalara uygun olarak hareket etmekle kalmayıp, aynı zamanda etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun bir biçimde çalıştıklarını göstermek için kendilerini kapsamlı bir biçimde mali denetime tabi tutmaktadır[1016].

Ülkemizde yerel yönetimlerin mali denetimi İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Yerel yönetimlerin sayı, görev ve bütçeleri bakımından önemli bir artış gösterdiği dikkate alındığında, söz konusu kurumların mali denetiminin bağımsız ve mali denetim konusunda uzman bir organ tarafından yerine getirilmesi zorunluluğu vardır. Bu açıdan yerel yönetimlerde mali denetimin tamamı Sayıştay gibi merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki bağımsız ve tarafsız bir yargı organına vermek, vesayetçi siyaset anlayışını değiştirmek yolunda önemli bir adım olacaktır. T.B.M.M. adına mali denetimini yürüten Sayıştay'ın merkez örgütünün yükünü hafifletmek, bölgeler ölçeğinde örgütlenmek veya şubeler açmasını sağlamak üzere bölge düzeyinde Yerel Yönetimler Sayıştay'ı kurulmalıdır.

Yerel Yönetimler Sayıştay'ı merkezi yönetimden sağlanan kaynakların kullanılması, yurtdışından borçlanma gibi yerel yönetimlerin her türlü gelir ve harcamalarını yasalara uygunluk bakımından denetleyecektir[1017].

Periyodik olarak İçişleri Bakanlığı'nın ve Sayıştay'ın denetimine bağlı olan yerel yönetimlerin denetimi politik nedenlerden dolayı tam olarak yürütülememektedir. Sonuncusunu İSKİ yolsuzluğunda yaşadığımız denetim olayı kamuoyunda adalet sisteminin işletilmediği yolunda değişik spekülasyonlara yol açmıştır. Bazı teftiş kurumlarının da politik olarak çalıştırılmadığı da gündeme getirilmiştir.

Yerel yönetimler üzerindeki mali vesayet gözden geçirilmelidir.

Sayıştay denetimi, T.B.M.M. adına bütün ulusun emanet ettiği kaynakların bir organ tarafından denetlenmesi manasına gelecektir. Bunun sonucunda bütçe hakkının, egemenliğin bir parçası olan bütçe hakkının yerinde kullanılıp kullanılmadığı da anlaşılmış olacaktır. Tarafsız, siyasetten uzak, Anayasal bir kurum tarafından denetlenmek yerel toplulukları da tatmin edecektir.

Mali denetim ise vergiden pay verilen yerel yönetimlere ülke halkını temsil eden parlamento adına yerel yönetimlerde mali denetim yapan Sayıştay yerine bölge düzeyinde Yerel Yönetimler Sayıştay'ı kurulup, mali denetimin bu kuruluşlara bırakılması uygundur. Böylece yerel yönetimler etkin bir mali denetime tabi tutulmuş olacaktır.

7- Yerel Yönetimlerde Borçlanmanın Yeniden Düzenlenmesi

Yerel yönetimlerin borçlanma sistemi de yeniden düzenlenmelidir.

Siyasi iktidar kendi partisinden olan belediyelere yerel seçimlerden 2-3 ay önce o yıla ait İller Bankasından alacağı yıllık istihkakının tamamını vererek bu paranın seçim öncesi göz boyama hizmetlerinde kullanılmasını sağlamaktadır. Bu ise seçimi kazanan başkanı, mali yönden sıkıntıya sokmaktadır. Bu nedenle belediye başkanlarının kesinlikle kendi dönemini aşan borçlanma yetkisi olmamalıdır. Hiç kimsenin kendisinden sonrakini ipotek altına alma yetkisi yoktur. Eğer borçlanma sınırsız ise İller Bankası payı çok uzunca bir süre ipotek altında kalacaktır. Yapılması gereken, belediyeleri borçlarını ödeyebilir durumda tutmaktır.

Yerel yönetimlerin iç ve dış borçlanma limitleri önceden kendileri tarafından bilinmelidir. Yerel yönetimlerin kaldıramayacakları bir borç yükü altına girmelerini önleyecek bu yol, yerel halkı ve gelecekteki yönetimi önceden etkilemeyecek önlemleri de beraberinde getirecektir[1018].

Tahkim ve terkin yoluyla borçlardan kurtulma imkanını bulan belediyeler, gelir kaynakları bulma çabasına girmeksizin ve kaynaklarını daha akılcı kullanma gereğini duymaksızın, sorumsuzluğa itilebilmektedir. Asıl yapılması gereken borçları ortadan kaldırmak değil, belediyelerin ağır borç yükü altına girmelerini önleyecek, kendilerine ait gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Böylece olağanüstü ve

---

[1016]-EMREALP, age, s.78
[1017]-MÜSİAD, age. s. 56
[1018]-DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age s.76

eşitsizliklere yol açabilen uygulamalar(tahkim ve terkin gibi) önlenecektir. Diğer yandan borçlanma konusunda belirli ilkeler koyularak uygulama disiplin altına alınabilir[1019].

Borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların yerinde ve verimli bir biçimde kullanılabilmesi, şeffaflığın sağlanabilmesi, borcun zamanında ödenebilmesi için borç yönetimi ve denetimi sistemi geliştirilmelidir.

Dış kaynaklardan yapılacak borçlanmalarda, ülkesel ölçekteki mali politikalarla tutarlılık gözetilmelidir.

8- İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması

İller Bankası yeniden düzenlenmelidir.

Yerel yönetimlere yönelik bir finansman kuruluşu olan ve aynı zamanda altyapı yatırımlarıyla teknik hizmetler sunan İller Bankası'nın konumu ve ilişkileri gözden geçirilmeli, yapısal olarak tekrar ele alınmalı ve yeniden yapılandırılmalıdır.

İller Bankası yeni bir düzenlemeye tabi olmalı ve siyasi iktidarın siyasi davranışlarının aracı olmaktan çıkartılmalıdır.

İller Bankası bir bankadır. Dolayısıyla çalışmalarını bankacılık işlerinde geliştirmelidir. Bu amaçla banka en kısa zamanda teknik personelinin tamamını bırakmalı ve kendisine yalnızca finanse edilecek projeler hakkında bilgi verebilecek bir kaç teknik personeli, müşavir olarak tutmalıdır[1020].

Belediyelerin bazı hizmetlerinin görülmesine aracılık eden, genel bütçe vergi gelirlerinden payların dağılımını düzenleyen İller Bankası, büyük belediyeler için bir finans ve kalkınma-yatırım bankası haline dönüştürülmelidir[1021].

Yerel yönetimler maliyesini güçlendirmek ve yerel yönetimler yatırımlarını finanse etmek amacıyla yerel yönetimlerin ortak olduğu ve yerel yönetimler tarafından yönetilen, özel hukuk hükümlerine bağlı bir Yerel Yönetim Yatırım Bankası kurulmalıdır.

Yerel yönetimler birer tüzel kişilik olarak kendi ihtiyaçlarını kendileri belirlemeli ve bu ihtiyaçların giderilmesi için gereken finansmanı kendi mali güçleri oranında kendileri sağlamalıdır. Bu bağlamda, genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden her yıl yerel yönetimlere dağıtılacak payın yarısı, belirli bir süreyle kurulacak yatırım bankasının sermayesi olarak ayrılır. Kurulacak bu banka özerk olmalıdır. Gelişmeye muhtaç küçük yerel yönetim birimlerine yapılması düşünülen özel projeler de bu banka tarafından proje ölçeğinde mali yardım olarak desteklenmelidir. Ayrıca yerel yönetim birimlerine belirli büyüklükteki projelerini finanse edebilmek için, mevcut İller Bankası ya da yeni kurulacak bir yerel yönetim yatırım bankası aracılığıyla iç ve dış kaynaklardan borçlanabilme yetkisi verilmelidir.

Yerel yönetimlerin mali yapılarının düzeltilmesinde başvurulan harcamaların kapsamının daraltılmasında belediyeler doğrudan üstlendikleri hizmetlerin kapsamını daraltarak, alternatif hizmet sunma yöntemlerine başvurmaktadır.

İ- Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri

Yerel yönetimler bir yandan halka hizmet götürürken etkinlik ve verimliliği arttırmak, diğer yandan da belde halkının yönetime ve hizmetlere katılımını özendirmek amacıyla, hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde örgütlenmek yerine, yerel yönetim hizmetlerinin giderek büyük bir bölümünün yürütülmesinde alternatif kurumsal yöntemler kullanılmaya başlamışlardır.

Burada modelimize uygun olarak ve harcama kapasitesinin daraltılmasına yönelik olarak alternatif hizmet sunma yöntemlerinden, özelleştirme ve yerel hizmetlere gönüllü katılım konuları incelenecektir.

1-Özelleştirme

1970'li yılların sonunda kamu kurumlarının aşırı şekilde büyümesinden kaynaklanan sorunları gidermek amacıyla özelleştirme politikaları gündeme gelmiştir. Özelleştirme böyle bir nedene bağlı

[1019]-KAYA, age, s.104

[1020]-ÇOKER, age, s.24

[1021]-DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, age s.106

olarak gündeme gelse de, aslında özelleştirmenin arkasında siyasi, ekonomik, mali ve yönetsel bazı nedenler yatmaktadır.

Ülkemizde 1983 yılında işbaşına gelen siyasi iktidarın uyguladığı liberal politikalara bağlı olarak artan özelleştirme uygulamaları, yerel iktidarlarında aynı partiye mensup olması nedeniyle, etkisini yerel yönetimlerde de hissettirmiştir. Makro düzeyde uygulanan özelleştirme politikalarından yerel yönetimlerde etkilenmiştir. Yerel yönetimleri özelleştirmeye yönelten diğer bir nedende, vesayet denetimi, bürokrasi, kırtasiyecilikten doğan zaman kayıplarından kurtulma isteğidir. Bu ve buna benzer nedenler, yerel yönetimleri özelleştirmeye daha çok yaklaştırmaktadır. Ancak yerel yönetimlerde özelleştirme sadece siyasi olarak tercih edilen bir yöntem olmayıp, mali, ekonomik ve yönetsel yönü ağır basan bir hizmet modeli olarak düşünülmektedir.

Yerel yönetimlerde uygulanacak özelleştirme yöntemlerini şöyle sıralayabiliriz;

-İhale yöntemi,
-Özel amaçlı hizmet kuruluşları,
-Belediyelerarası hizmet sözleşmeleri(ortak girişim yöntemi),
-İmtiyaz sözleşmeleri,
-Kiralama yöntemi,
-Hizmetin sübvansiyonu(sübvansiyonlar),
-Kupon yöntemi,
-Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler,
-Gönüllü katkılar,
-Kendi kendine yardım,
-Fiyatlama yöntemi,
-Yap-işlet-devret yöntemi, gibi.

Belediyelerin yerel kamu hizmetlerini özel kişi ve kuruluşlara belirli koşullar altında gördürmeleri 1982 Anayasasına aykırı bir durum değildir[1022].

1994 yılında çıkarılan özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine, bazı yasa ve KHK'de değişiklik yapılmasına dair yasanın 26. maddesinde "Belediyelere ait ticari kuruluşlarla pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki payların özelleştirilmesine dair işlemler bu yasadaki esaslara göre yetkili organlarca belirlenip, yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca aynı yasada belediyeler ve kurdukları birlikler tarafından ticari amaçlı işlerde bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutulmuştur[1023].

Özelleştirme yöntemleri arasında önemli bir yere sahip olan ihale sistemi, yerel yönetimlerin öteden beri uyguladıkları geleneksel hizmet metodudur. Bu yönteme, şirketleşme, yap-işlet-devret, kiraya verme gibi bazı yeni özelleştirme modelleri eklenmiştir. Özellikle ihale yöntemi çok geniş bir alanda kapsamlı olarak uygulanmaya başlanmıştır. Yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları öncelikle belediyelerde gündeme gelmiştir. Belediyeler hizmeti doğrudan yürütmek yerine, bu hizmetleri özel sektör kuruluşlarına ihaleyle yaptırmayı tercih etmektedir.

İl yerel yönetimleri merkezi yönetime yakın ve onun taşradaki uzantısı görünümünde olmaları nedeniyle, özelleştirme uygulamaları belediyelere göre daha sınırlı kalmıştır. Köylerde ise özelleştirme sınırlıda olsa, kendini imeceyle göstermiştir.

Yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamaları kendisini en çok belediyelerde hissettirmiştir. Çünkü belediyenin görevleri sayılırken, yaptırmak ve işlettirmek, kiraya vermek, izin vermek,imtiyaz vermek ve şirketlere katılmak gibi ifadeler, belediyelerin hizmetlerini özelleştirmelerine imkan vermiştir. Buna dayanarak, belediyeler hizmetlerinin büyük bir bölümünü doğrudan kendileri yapmamalı ihale, kiraya verme, yap-işlet-devret gibi modellerle rekabet içinde yürütmelidir.

İl yerel yönetimlerinde özelleştirme uygulamaları ihale, imtiyaz, kiraya vermek, şirketleşme veya şirketlere ortak olma, yap-işlet-devret yöntemleriyle gerçekleştirilmektedir.

Yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında özelleştirilme yapılsa bile temel sorumluluk ilgili yerel yönetim birimindedir. Örneğin, yerel hizmetlerden bazılarının özelleştirilmesi verimliliği ve yönetsel etkinliği arttırır. Yerel düzeydeki kamu hizmetlerini sadece klasik yöntemlerle yürütmek ve işletmek mümkün değildir. Bu yöntemlere, yerel halkın potansiyel imkanlarını da katmak gerekir. Kamu

---

[1022]-DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, age, s.65
[1023]-27.11.1994 Tarih ve 22124 Sayılı Resmi Gazete

hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına yaptırılması mali ve ekonomik yönden daha pratik ve verimli olmaktadır. Yerel yönetimler de tüm hizmetlerin kendi örgüt ve personeliyle yapılamayacağı fikrine varmışlardır[1024].

Kentsel hizmetleri özel sektör sunarsa,

-Hizmetler daha düşük maliyetle sunulabilir,

-Yerel yöneticiler üzerindeki ağır idari ve mali yük hafifletilebilir,

-Yerel yönetimlerce yeterince karşılanamayan hizmetler için yerel topluluk üyeleri, gönüllü kişi ve kuruluşlar yerel yönetimlerin geleneksel sorumluluk alanında olan, ancak ihtiyaç ve talebi karşılayamayacak düzeyde sağlanan bazı hizmetleri sunmak üzere devreye girebilir,

-Yerel yönetimlerarası rekabetin özendirilmesi yoluyla etkinlik ve verimlilik arttırılabilir,

-Kentsel hizmetlerin özel sektörce sunulması girişimciliği özendirir, yerel hizmetlerle ilgili iş alanlarının açılmasına ve dolayısıyla ekonomik büyümenin hızlandırılmasına katkıda bulunur[1025].

BİT'ler haksız kazancın kaynağıdır(rekabetin engellenmesi ve tekeller oluşturması nedeniyle) ve belediyelerin birer siyasi kayırma ve istihdam aracıdır. Bu nedenle BİT'ler özelleştirilmeli ve belediye yönetiminden çıkarılmalıdır.

Belediye hizmetlerinde yüksek maliyetlere neden olan aşırı istihdam gerektiren hizmetlerin ve kuruluşların öncelikle özelleştirilmesi, yerel yönetimlerin hizmet yükünü azaltabileceği gibi, gelir kaynaklarında da bir rahatlamaya yol açacaktır.

Yapılan ankette özelleştirmenin, hizmetin gerekliliği ve özelliğine göre yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Tüm hizmetler özelleştirilmeli ya da hiç özelleştirme yapılmamalı gibi uç görüşlere rağbet olmamıştır. Buradan çıkan sonuç özelleştirme yapılmalıdır. Ancak bu özelleştirme, özelleştirme yapmış olmak için olmamalıdır.

Özelleştirmede şu konulara dikkat edilmelidir;

-Yerel yönetimlerde özelleştirmenin ilke ve esasları, uygulama ve kapsamı açık bir şekilde belirtilmelidir,

-Yerel yönetimlerde en çok kullanılan ihale yöntemiyle özelleştirme, yönetimde açıklık ilkesine uygun olarak yeniden düzenlenmelidir,

-Yerel yönetimlerde özelleştirme, bu kuruluşların üstesinden gelemediği işleri gerçekleştirmek için düşünülmüş bir kuruluş görünümünden kurtarılmalıdır,

-Yerel yönetimlerde özelleştirme yapılırken, halka yerel kamu hizmetlerinin yerel kuruluşlarca yapılması durumunda çok maliyetli ve daha verimsiz olacağı anlatılmalıdır.

2- Yerel Yönetimlerde Gönüllü Katılım

Kamu kaynakları merkezi düzeyde olduğu gibi, yerel hizmetler içinde yetmemektedir. Bu nedenle halkın potansiyel imkanlarının, gönüllü kuruluşlar(vakıf, dernek ve bunun gibi) aracılığıyla kamu hizmeti haline dönüştürülmesi gereklidir[1026].

Yerel yönetimler hemşehrilik hukuku nedeniyle gönüllü kuruluşların desteğini alabilecek ve kendi kendine hizmet yöntemine daha iyi işlerlik kazandırabilecek yönetim birimleridir. Günümüzde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vatandaşların ve kuruluşların gönüllü katılımının arttırılması giderek önemli hale gelmektedir. Bu nedenle halk yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılmalıdır.

Bazı kişi ve kurumların kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasına gönüllü katkıları olabilir. Hayırsever kuruluşlar, vakıflar, kâr amacı gütmeyen kurumlar gibi, türlü adlarla bilinen gönüllü kuruluşların işlevleri devlet tarafından da teşvik edilebilir[1027].

Burada önemi dikkate alınarak, halk katılımı ve vakıflar incelenecektir.

a- Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı

Yerel yönetimler, yerel halkın kamusal ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve bu hizmetleri kendi sorumluluğunda yerine getiren, topluluğun yararlarını gözeterek, işleyişinde şeffaflığı, insan

---

[1024]-Bkz. Tunay KÖKSAL, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları, DPT Yayını, Ankara, 1993

[1025]-Sadun -Drew HORGAN, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, IULA-EMME Yayını, II.Baskı Ankara, 1994, s.14-16-TOPRAK, Yerel Yönetimler, age, s.92-105

[1026]-Bilal ERYILMAZ, Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, Türk İdare Dergisi, S:382, Mart 1989, s.56

[1027]-Çoşkun Can AKTAN, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme, Aklıselim Matbaası, İzmir, 1992, s.87

haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren halka en yakın kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik yönetimlerdir.

Yönetime katılma bir haktır ve bu hak dilekçe hakkının kullanımından, yerel yönetimler aracılığıyla katılıma kadar geniş anlamda siyasal hakları kapsamına alır[1028].

Halkın doğrudan oyuyla kurulan yerel yönetimler, halk katılımını yaygınlaştırabilir. Bu, yöre halkını yerel işler üzerinde bilgilendirme, onlara danışma, halkın yönetimi etkileme yollarının açılması, merkezi yönetime katılımın güçlük ve sınırlamalarının, yerel ölçekte aşılmasının sağlanması[1029] şeklinde olabilir. Böylece halka dayanan ve kent halkında belirli bir kesimin tekelinde olmayan bir yerel yönetim anlayışı ortaya çıkabilir[1030].

Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerin en büyük sorunu artan kamusal ihtiyaçlara paralel, kaynakların kıt olması ve artmamasıdır. Bu sorunun çözümü için, halkın potansiyel gücünden yararlanılmalıdır. Bir asır önce Mithat Paşa'nın Tuna valiliğinde yaptığı 3.000 km yol, bir o kadar da köprü, Halil Rıfat Paşa'nın Sivas'ta gerçekleştirdiği 1.200 km yol, Osmanlıdaki örneklerken[1031] Cumhuriyet Türkiyesinde son yıllarda (1980'li yılların sonlarında) Tokat ilinde uygulanan, halkın yönetime katılmasıyla sağlanan, toplum kalkınması çalışması boyut ve kapsam itibarıyla çarpıcı bir örnektir.

Tokat modeli adıyla bilinen; emanet yöntemi, torba bütçe ve gönüllü vergi biçimindeki bu uygulama, DPT tarafından diğer illere örnek ve model olarak gösterilmiştir. Halkın yönetime katılmasıyla ilgili bu örnek uygulama daha sonra Aydın ve Erzincan illerinde de kısmen de olsa uygulanmıştır. Ayrıca 1980 sonrasında başlatılan ve halk katılımıyla gerçekleştirilen, "Kendi Okulunu Kendin Yap " kampanyası da istenen sonuçları vermiştir.

Yerel hizmetlerin yerinde planlanıp, programlanıp, yerel bütçelerle yerel halkın katılımı sağlanarak gerçekleştirilmesi halinde, Tokat örneğinde görülen etkin ve yaygın hizmet sağlanarak, gönüllü halk katılımıyla büyük tasarruflar sağlanabilecektir. Bu suretle kalkınma ve gelişme için gerekli olan büyük altyapı projelerine parasal kaynak bulunmuş olacaktır. Tokat örneği bunun yapılabilirliğini göstermiştir[1032]. Bunun için Türk idare sistemi baştan başa yeniden düzenlenmeli, Avrupa Konseyi üyelerinin kabul ettiği, bizimde imza ettiğimiz yerel düzeyde yurttaşların kamusal hizmetlere katılma hakkı vatandaşımızdan esirgenmemelidir. Bu amaçla Anayasa ve yasalarda gerekli değişiklikler gerçekleştirilmelidir[1033].

b- Yerel Yönetimlerde Vakıfların Rolü

Yerel hizmetlere gönüllü katılım kapsamında vakıfların, ülkemizin geçmişi açısından ayrı ve özel bir önemi vardır.

Osmanlı döneminde, devletin görev ve işlevlerinin, iç ve dış güvenlik gibi hizmetlerde sınırlı tutulması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vakıfların rolünü arttırmıştır. Yarı kamusal hizmetlerin vakıflar aracılığıyla gerçekleştirilmesi, bu hizmetlerin özelleştirilmesi açısından önemli bir adımdır.

Osmanlı döneminde belediye hizmetleri tamamen vakıf sistemine dayalı olarak işlemekteydi. Kentlerde belediye hizmetlerinin yürütülmesi için devletin mali bir yardımda bulunması söz konusu olmadığı gibi, halktan da maddi bir yardım alınmamıştır[1034].

Günümüzde de devlet sadece tam kamusal mal ve hizmetleri sunma görevini üstlenmelidir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasında vakıflar yerel yönetimlere yardımcı olabilecektir. Eğer vakıf sistemi benimsenirse, sunulan hizmetler desantralize edilmiş olacaktır[1035].

[1028] -İbrahim O.KABOĞLU,Özgürlükler Hukuku, AFA Yayını,İstanbul, 1994 s.239
[1029] -KABOĞLU, age, s. 241
[1030] -Metin KAZANCI, Yerel Yönetimler Üzerine Bir Kaç Not, Amme İdaresi Dergisi, C:16, S:4, Aralık 1983
[1031] -YAZICIOĞLU, age. s.24
[1032] -DPT, age, s.51-58
[1033] -YAZICIOĞLU, age, s.35
[1034] -İ. Erol KOZAK, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, Akabe Yayını, İstanbul, 1985, s.25
[1035] -Bilal ERYILMAZ-Musa EKEN, Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları, Türk İdare Dergisi,S:387, Haziran 1990, s.49

Vakıfların günümüzde yerel yönetimlere destek olacak şekilde yeniden yapılandırılması, halkın yönetime katılımını, dolayısıyla hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulması imkanını, ortaya çıkaracaktır.

SONUÇ

Ülkemizde yerel yönetimlerinin değişim sürecine baktığımızda, ilk yıllarda tek parti zihniyetinin yaptığı idari düzenlemelerle, yerel yönetimlerin hem idari, hem de mali politikalarını etkiledikleri görülmüştür. Çok partili hayata geçişle birlikte ülkemizin yerel yönetimleri, bir önceki döneme göre bazı değişikliklere uğramıştır. 1960 sonrasında 1961 Anayasasına bağlı olarak planlı kalkınmanın hedeflenmesi(DPT'nin kurulması, kalkınma planlarına geçilmesi) ülkemizin içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik şartlar, 1970'li yılların sonunda yeni bir yerel yönetim (belediyecilik) anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu yaklaşım, 1980'li yıllarda yerini liberal bir yerel yönetim anlayışına bırakmıştır. 1994 sonrasında ise yerel yönetimlerde yeni bir yaklaşımın başlamış olduğunu söylemek mümkündür.

Dünya'da olduğu gibi ülkemizde de yönetimlerarası ilişkiler genellikle mali ve idari politikalar düzeyinde kendini hissettirmektedir. Siyasi iktidarlar özellikle izledikleri idari politikalarla yerel yönetimlerin mali politikalarını etkilemektedir. Özellikle siyasi iktidarla yerel yönetimlerin farklı partilerden olduğu dönemlerde bu açıkca görülmektedir. Hatta aynı partiden olan belediye başkanları dahi siyasi iktidarların kendilerini etkilediklerini görmüşlerdir.

Ülkemizin bugünkü merkezi yönetim yapılanması ve yerel yönetim sistemiyle sorunların çözülmesi zordur. Parçacı yöntemlerle, kısmi değişiklikler, sorunlar çözümüne yardımcı olamaz. Bu nedenle kamu yönetimi bir bütün olarak ele alınmalıdır. Öyleyse Türkiye'de yerel yönetimler kamu yönetiminin içinde merkezi yönetimle birlikte, ortak, eşit ağırlıklı, işbölümüne dayanan bir yönetim şekli olarak görülmelidir.

Siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerinde uygulandıkları mali ve idari politikalara bağlı olarak ülkemiz yerel yönetimlerinin yaşadığı mali ve idari sorunların çözülebilmesi için yerel yönetim sistemimizin yeniden yapılanması gereklidir.

Devletimizin üniter yapısı, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü yeni yönetim yapısının oluşmasında üzerinde durulması gereken temel bir ilkedir. Yerel yönetimler, yönetimin bütünlüğü içinde yer almalı, kamu hizmetlerini yürütmede ve geliştirmede kendi kendini kontrol edici sisteme kavuşturulmalıdır.

İdari reform olarak adlandırılan yeniden yapılandırmada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Koşuluna uygun yerel yönetim yapıları oluşturulması konusunda kararlı davranılması gerekmektedir.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, karar ve yetki sınırlarının belirlendiği, yerinden yönetime ağırlık veren, bürokratik ve merkeziyetçi özelliklerden uzak, yerel hizmetleri verimli bir şekilde gerçekleştirebilen, yeterli halk katılımını sağlayan güçlü, etkin ve demokratik bir yerel yönetim yapısı oluşturulmalıdır

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yeni bir yapıya kavuşturulabilmesi için şu alanlarda yeniden yapılanmaya gidilmelidir;

-Görevler, yetki ve sorumluluklar; hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve demokratik katılım ilkelerine göre, merkezi ve yerel yönetimler arasında yeniden bölüşülmelidir. Yerel hizmetlerin üretilmesinin ve dağıtılmasının sorumluluğu yerel yönetim birimlerine verilmelidir,

-Yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi için, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere sağlanması gereklidir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki kaynak bölüşümü görev ve sorumluluk bölüşümüne paralel olarak, adil bir biçimde düzenlenmelidir,

-Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet kaldırılmalıdır. Merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organlarına başvurmak ve yerel yönetimin işlemez duruma düşmesi gibi durumlarda müdahale etmekle sınırlı olmalıdır,

-Yerel yönetimler, her düzeyde kendi aralarında işbirliğine gitmeli ve birlikler oluşturmalıdır,

-Yerel yönetimler, yeni bir personel sistemine kavuşturulmalıdır,

-Yerel yönetimlerde yeni bir planlama anlayışı gerçekleşmelidir,

-Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında ulusal, bölgesel, metropol ve kent ölçeğinde işbirliği ve koordinasyon sağlayıcı ortak kurullar, ortak birimler geliştirilmelidir.

Yeniden yapılanma sonucunda merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin görevlerinde değişiklikler olmalıdır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında görev dağılımının veya görevlerin yeniden paylaşımının gözden geçirilmesi gereklidir.

Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi için her iki yönetime ilişkin olarak şu konular dikkate alınmalıdır.

-Her iki yönetim, kendi işlerinde katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını geliştirmeli,

-Koordinasyon ve işbirliği yönetimin her aşamasında sürekli bir iş olarak değerlendirilmeli,

-Merkezi yönetim kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamak üzere oluşturulan kurullar çalıştırılmalı, bunların üyelerinin seçimine dikkat edilmeli ve sık sık değiştirilmemeli,

-Her iki yönetim kademesinin ülke, bölge, metropoliten alan ve kent ölçeğinde kendi aralarında koordinasyon ve işbirliği mekanizmaları geliştirilmeli,

-Yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturacakları işbirliği modelleri, değişik siyasi partilerden de olsalar, yerel yönetimleri kapsayıcı olmalıdır.

Yönetime ilişkin uluslararası ilkelerden, üretilecek hizmetin yararlanıcısına en yakın yönetim birimi tarafından üretilmesi anlamına gelen ***"Subsidiarity"*** yerel yönetimle merkezi yönetim arasındaki işbölümünün yeniden tanımlanması bakımından özel bir önem kazanmış bulunmaktadır.

Görevlerin ve sorumlulukların bölüşümünde, hizmetler ihtiyaç ve talebin ortaya çıktığı kademe tarafından sağlanmalıdır ölçütü, belirli görevlerin sorumluluğunun hangi kademede olması gerektiğini göstermektedir. Bu ölçüte göre, en iyi hizmet hangi yönetim kademesinde gerçekleştirilecek ise o kademe görevli ve yetkili olmalıdır. Yani kamu hizmetinin amacı ve bu amaç doğrultusunda hizmeti gerçekleştirecek merkez ve yerel yönetim kuruluşları belirlenmelidir.

Yerel yönetimlerin yapıları, merkezi yönetimle ve birbirleriyle olan görev, yetki ve sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa çıkarılmalıdır. Yerel yönetimler bu paylaşıma uygun, özerk, idari ve mali bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Kamu hizmetlerini merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmet etkinliğinin(hizmetin en düşük maliyetle sunulması) ve rasyonel kaynak kullanımının gerektirdiği ölçüde kesin boyutları içinde bölüşmek ve ondan sonrada yönetimlere kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynakları sağlamak gereklidir. Ayrıca merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında görev bölüşümü tekrara yer vermeyecek şekilde yasayla yeniden düzenlenmelidir.

Katılımcı demokrasinin gereğine uygun olarak, merkezden hükümet edilir, yerinden yönetilir düşüncesine işlerlik kazandırılmalıdır.

Yerel özellikli kamu hizmetlerinin, öncelikle ilgili sorumlu merkez kuruluşlarıyla yerel yönetimler arasında, yerel hizmetlerin iyi, verimli ve ucuz şekilde yapılmasını sağlayacak bir görev ve yetki paylaşımı geliştirilmelidir.

Yerel yönetim birimleri arasında yetki ve görev paylaşımında, bir yetki ve görevin, hizmet alanına göre aynı özellikteki diğer bir yerel yönetim birimine devri sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlere verilen yetkiler, tam ve yalnız onlara ait olurken, bu yetkiler başka birimlerce zayıflatılmamalı veya sınırlandırılmamalıdır. Diğer yandan, yeni düzenlemelerde merkezi yönetimin görevleriyle, yetki ve imkanlarının da merkezde toplanması yerine, yetki devri yoluyla alana yayılması ilkesi gözetilmelidir. Bir yandan demokratik yerinden yönetim anlayışıyla hizmetle ilgili yetki ve kaynaklar hizmetten yararlanacak olanlara bırakılırken, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki eşgüdüme dayalı olmalıdır.

Merkezi yönetim, yetki genişliği ilkesiyle, yerinden yönetime uyum sağlayabilir. Karar alma ve uygulamada sorumluluğun yerel yönetimlere bırakılması, demokratikliğin sağlanması, merkezdeki tıkanmayı ortadan kaldıracak, böylece kamusal politikalar üretilebilmesine, hedef ve stratejiler belirlenmesine yardımcı olacaktır.

Devlet, geleneksel hizmetleri olan iç ve dış güvenlik, adalet, dış politika gibi hizmetler dışında kalan görevleri üstlenmek yerine, hedef belirleyici, planlayıcı, koordine ve kontrol edici bir yapıya kavuşturulmak suretiyle merkeziyetçilikten mümkün olduğu kadar uzaklaşmalıdır. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetim asli görevi olan ülke ölçeğinde politikalar üretmek, hedef ve stratejiler belirlemek, planlamak, verimlilik sağlayabilmek için denetleme işlevlerini tam olarak yerine getirebilmek amacıyla yeniden düzenlenmelidir.

Yerel yönetimler, yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme görev ve yetkisiyle donatılmalıdır.

Bir yerel yönetim biriminin kendi sınırlarının çevrelediği alanda başarılı olabilmesi için, o alanda yaşayan yerel topluluğu ilgilendiren tüm kamu hizmetlerinden sorumlu tek yönetsel kuruluşun yerel yönetim birimi olması gerekir. Bu yerinden yönetim ilkesine dayanılarak yerel özellikteki kamu hizmetlerinin tümü yerel yönetimlere verilebilir.

Yerel yönetimlerle ilgili yasalar mevcut durumda olduğu gibi birbirinden kopuk ayrı ayrı yasalar şeklinde değil, tüm yerel yönetim birimleri tek bir yasa içinde aynı ana ilkelere bağlı ve birbiriyle ve merkezi yönetimle ilişkileri hizmet bütünlüğünü bozmayacak biçimde, birbirinin devamı ve tamamlayıcısı olarak düzenlenmelidir. Ya da planlama ve kaynak kullanımında birbirleriyle uyumlu ve eşgüdüm içinde çalışacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Yeni düzenlemelerde yerel yönetimlerin tüm görev ve yetkilerinin kuruluş yasalarında yer alması, ayrı bir yasayla düzenlenmelerinde zorunluluk bulunan hizmetlere ilişkin yasalara temel yasalardan yollamalar yapılarak ilişki kurulması, bir çok yönlerden yararlı olacaktır.

Yerel yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek olan merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluklarında halkın ortak yerel ihtiyaçlarının yerel yönetimlerce yürütülmesi esas alınmalıdır. Bir başka ifadeyle, iç-dış güvenlik, dış politika, adalet ve ülkenin büyük bir bölümünü ilgilendiren makro hedefler dışında kalan, tüm hedeflere zaman içinde yayılmalı, yerel yönetimler yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra, yasaların yasaklamadığı veya başka yönetimlere bırakmadığı yerel özellikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili olmalıdır.

Yerel yönetimler idari alanda yeniden düzenlenmelidir. Mevcut modelde olmayan Yerel Yönetimler Bakanlığı, Bölge Yerel Yönetimi, İlçe Yerel Yönetimi, adlarında yeni yönetim birimleri oluşturulmalıdır. Mevcut modelde yer alan tüm yerel yönetim birimleri korunurken, mahalle tüzel kişiliği olmayan, ancak merkezi yönetim yerine belediyelere bağlanan bir alt birim olarak düşünülmelidir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki temel ilişkileri, işbirliğini, eşgüdümü en üst düzeyde sağlayacak, merkezi yönetim ve yerel yönetime bağlı kurum ve kuruluşların temel plan, program ve yatırımlarının birbirine uyumuna ve ortak sorunların çözüme kavuşturulmasına katkıda bulunacak, bu güne ve geleceğe yönelik düşünce, proje ve girişimler konusunda inceleme, araştırma ve geliştirme çabaları yapacak bir yapıya ve oluşuma ihtiyaç vardır. Bu görevlerin, koordinasyonu ve organizyonunu sağlayacak bir Yerel Yönetimler Bakanlığı aracılığıyla yerine getirilmesi uygundur.

Biz, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında yeni bir yerel yönetim birimi olan ve bölge ölçeğinde örgütlenecek bir Bölge Yerel Yönetiminin kurulmasını öneriyoruz. Bölge yerel yönetimi, ulusal düzeyde alınan kararların ve ulusal planın, bölgeler düzeyinde verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ve uygun bir düzeyde ekonomik gelişmenin eşgüdümünün sağlanmasını öngören, nüfus ve alan yönünden optimal ölçülerde, birer eşgüdüm ve programlama birimleri olan, planlama veya bölgesel planlama yapan, daha çok geleceğe yönelik hizmetlerle uğraşan ve bölgesel düzeyde örgütlenmiş bir siyasi yerel yönetim birimidir.

Büyükşehir belediyeleri, metropol ölçeğinde planlama yapan, ortak yatırım ve finansmanlarını sağlayan bir yerel yönetim birimi olmalıdır. Ayrıca büyükşehir belediyesinin kurulmasına yeni bir standart getirilmelidir.

Büyükşehir yönetimi içindeki büyükşehir ve alt kademe belediyelerinin ilişkileri, temel özellikleri, karşılıklı konumları, yapıları, büyüklükleri, ana görev ve yetkileri, yetki devri, yerine geçme, yardım, işbirliği açısından yeniden düzenlenmelidir.

Büyükşehir sistemi ilçe esasına göre değil, alt kademe belediyeler sistemine göre kurulmalıdır. Belediyelerle ilgili yeni bir organik yasa çıkarılmalıdır. Bu bağlamda, belediyelerin görev, iç örgütlenme yapısı ve yönetim süreçleri tümüyle, belediye örgütünün ve bürokrasisinin düzenlenmesine bağlı olarak karar organı olan meclis ve encümenin oluşumu ve çalışması, belediye başkanı, meclis ve encümen ilişkileri aksayan yönleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir.

Son zamanlarda il ve ilçe sayılarının artırılması, yeterli niteliği olmayan yerlerin il ve ilçe yapılması, hizmetin rasyonel şekilde yerine getirilebilmesi nedeniyle, gerekli optimum büyüklükten yoksun birimler oluşturulmuştur. Bunu önlemek için, optimum hizmet alanı ilkesini göz önünde tutarak, yerel yönetim türlerinin yeniden belirlenmesi kaçınılmazdır. Bugünkü il ve ilçe sayısıyla, planlama hedefleri ve alanları birbiriyle çelişecektir. Bu yaklaşımları dikkate almadan, il ve ilçe sayısının arttırılması uygulamasına son verilmelidir. Ancak halkımızın genel eğilimi dikkate alındığında, kurulmuş olan il ve ilçelerin mevcut durumlarının korunması gerektiği vurgulanabilir.

İl genel yönetimiyle, il yerel yönetimi arasında görev ve hizmet bölüşümü yeniden düzenlenmelidir.

Merkezi yönetim kuruluşları ve il yerel yönetiminin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin bir şekilde belirleyecek, görev kargaşası ve çelişki oluşturmayacak bir çerçeve yasa kısa zamanda

çıkarılmalıdır. Belediye ve köy yasaları da bu çerçeve yasayla birlikte ele alınmalı ve aralarında uyum sağlanmalıdır.

Merkezi yönetimden alınan görevler, il yerel yönetimlerine bırakılmalıdır.

Pek çok yerel özellikli hizmet ilçeye, il ya da merkezi yönetim birimleri tarafından götürülmektedir. İlçeye götürülen hizmetlerin planlama, programlama, uygulama, izleme ve denetleme aşamalarında, ilçe halkının katılımı ve katkısı söz konusu olmamaktadır. Bu temel eksikliği ortadan kaldırmak ve ilçe düzeyinde bir kalkınma merkezi oluşturmak üzere, her ilçede bir İlçe Yerel Yönetimi kurulmalıdır.

Köy ve küçük belediyelerin sorunları, alan ve nüfus bakımından büyütülerek çözülebilir. Hizmet alanı ve hizmetten yararlanacakların sayıları arttırılmalıdır. Bunun içinde kırsal alanda yerel hizmet boşluğunu dolduracak ve bu alandaki yönetsel eksikliği ortadan kaldıracak biçimde, ilçede tüm ilçe ve küçük belediyelerin yapamadığı ve köye dönük hizmetlerden sorumlu tüzel kişiliğe sahip bir İlçe Yerel Yönetimi kurulmalıdır.

Köyler ve küçük belediyeler, "Subsidiyarite" ilkesine göre yürütmeleri ekonomik ve etkili olacak hizmetlerden sorumlu olacaklar, bunların yürütmeleri uygun olmayan hizmetler, ilçe yerel yönetimleri tarafından üstlenilecektir.

Bugünkü nüfus sınırının çok daha altındaki köylerin, çok uzun olmayan bir geçiş süresi sonunda belediye statüsüne kavuşturulmasının doğru olacağı ve böyle bir gelişmenin Türkiye'nin toplumsal, siyasi ve ekonomik koşullarına daha uygun olacağı söylenebilir.

Köyler güçlendirilmeli ve köylerin birlik kurmaları daha aktif hale getirilmelidir. Bu, köylerin birleşmelerine de yardımcı olacaktır.

Mahalle yerel yönetimle, halk arasında yakınlaşmayı sağlamak yönetime doğrudan katılma ve denetim imkanlarını arttırmak, yerel yönetime temel dayanak noktaları oluşturmak halkla yüz yüze ilişkileri, bilgi alışverişini, danışma mekanizmalarını ve genel olarak yerel demokrasi ve hizmet etkinliğini geliştirmek amacıyla, bir ilk basamak yerel yönetim biçimi olarak yeni bir işlevsel yapıya kavuşturulmalı, mahalle birimleri de etkin yerel yönetim birimleri haline getirilmelidir.

Birden çok yerel yönetim birimini ilgilendiren ve yerinde çözülmesi gereken konularda yerel yönetim birliklerinin oluşturulması gerekmektedir. Yerel yönetim birliklerinin kurulması, yerel yönetim birimlerinin meclislerinin kararıyla olmalı ve her hangi bir onaya veya izne tabi olmamalıdır. Ülkemizde bazı belediye birlikleri oluşturulmuştur. Ancak il, belediye ve köyler arasında gerçek bir yakınlaşma olması için, bu yerel yönetim birimlerini görüş birliğine götürecek usul ve hükümler üzerinde çalışılmalı ve teşvik edici ilkeler kabul edilmelidir.

Diğer yandan yerel yönetimlerin personel sistemi ve ödenen ücretler uzman kişilerin belediyede görev almalarını güçleştiriyor bunu önlemek için ücret yelpazesinin yeniden düzenlenmesi ve kalifiye eleman çalıştırabilmesine imkan verilmelidir. Belediyelerin bir istihdam alanı olmadığı kavranmalı ve istihdam, merkezi sınavlarla gerçekleştirilmelidir. 657'e tabi belediye memurunun emekli oluncaya kadar çalıştırılması yanlıştır, sözleşmeli personel istihdamına imkan sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin çok kalabalık olan kadroları azaltılmalıdır. Yerel yönetimler için yeni bir Personel Yasası ve yeni bir personel rejimi geliştirilmelidir. Yeni yasa ve rejimde personel sisteminde kariyer, personelin işe alınması ve yükselmesinde liyakat sistemi esas olmalıdır. Yerel yönetimlerin niteliksiz fazla eleman istihdamından, yeterli düzeyde personel için cazip bir çalışma ortamı şekline dönüştürülmesi için, gerekli teşvik unsurları oluşturulmalıdır. Geçici işçi uygulamasına belirli bir süre içinde son verilmelidir.

Yerel yönetimlerde istihdam edilen personel, görev ve yetki bakımından iş bölümü esası göz önünde bulundurularak yeniden teşkilatlandırılmalıdır. Yerel yönetimlerde verilen yetkiler tam ve kapsamlı olmalıdır, hizmetlerin gereklerine göre personel kadroları oluşturulmalı, fazla personel istihdamını önlemek için bazı kriterler konmalıdır.

İdari ve mali olarak merkezi yönetimden bağımsızlaşan kendi bütçesini kendi yapan yerel yönetimler, istihdam politikalarını, kadro ve ücretleri daha uygun belirleyebilecektir.

Yerel yönetimler çağdaş yönetim bilimi ilkelerine göre yönetilmelidir. Sorumluluk yönetimi, amaca yönelik yönetim, performans ölçümü, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönetim muhasebesi gibi teknik ve yöntemlerin geliştirilmesi gerekir. Yerel yönetimlerde yönetim teknolojisinin bilimselleştirilmesine ve çağdaşlaştırılmasına öncelik verilmelidir. Görev tanımlamaları, iş yükü analizleri ve insan gücü planlaması, gibi kavramların ve tekniklerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gerekir. Modern yönetim bilimi ilkelerinin yerel yönetimlerin uygulama ve yönetim düzenleri içerisine girmesinin sağlanması gereklidir. Bunun için, yerel yönetimlerin iç örgütlenme düzenleri yönetim

biliminin temel öngörülerine ve kurallarına uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Örgütsel verimliliğin arttırılmasına öncelik verilmelidir. Bu konu üzerinde merkezi yönetime verilmiş tüm vesayet denetimleri kaldırılmalı ve yerel yönetimler kendi personel düzeylerine kendileri karar vermelidir.

Yerel yönetimlerde özerklik; yerel yetkilerin ülke yararına uygun olarak etkili, verimli ve şeffaf hizmet sunmayı sağlayan bir aracı olmalı, keyfi ve yasa dışı uygulamalara imkan vermeyecek şekilde, öncelikle idari, son olarakta yargı denetimiyle sınırlandırılırken, özerkliğin sınırları da ülke şartlarına göre düzenlenmelidir.

Yerel yönetimlerin özerkliği, idarenin bütünlüğü ilkesine ters düşmez. Özerk yerel yönetim ilkesi önce Anayasa'da sonra yasalarda yer almalıdır.

Uluslararası düzeyde kabul edilen yerel yönetimlerin özerklik şartına, yerel yönetim sistemimizin uymadığı söylenebilir. Türkiye'de vesayet konusunun yeniden ve ciddi bir şekilde ele alınması, düzeltilmesi gereklidir.

Yerel yönetimlere verilen hak ve yetkiler kime verilmişse onun tarafından, bir başkasının izin ve onayına gerek duyulmadan kullanılabilmelidir. Eskimiş ve otomatik tasdik mekanizması haline dönüşmüş olan idari vesayet kalemleri tek tek ele alınarak, gereksiz görülenler uygulamadan kaldırılmalıdır.

İdari vesayet, modern refah devletinin gelişen hizmet ve yardım uygulamalarıyla ihtiyaca uygunluk koşuluyla sınırlanmakta, yapılan mevzuat değişiklikleriyle gün geçtikçe vesayet alanları daraltılmaktadır. Vesayet denetimi biçimsellikten çıkarılmalı, hizmet derecesi amaç olarak alınmalı, etkinlik, verimlilik ve hizmet standardını yükseltme yönünde kullanılmalıdır.

Yerel yönetimlerde demokratik ve etkili bir denetim sisteminin kurulabilmesi için; merkezi yönetimin idari vesayet denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin gerçekleştirilmesi gerekir.

Yerel topluluk üyelerine yerel yönetimlerin işlemlerinin gözden geçirilmesini, düzeltilmesini ve kaldırılmasını talep etme hakkı tanınmalıdır.

Türkiye açısından yerel yönetimlerin bu derecede önemli olarak gündeme geldiği bir noktada, ombudsman kurumunun da buna paralel olarak gündeme gelmesinde yarar vardır. Parlementoya bağlı olarak görev yapacak olan Yerel Yönetimler Ombudsmanı, ülkede tek olabileceği gibi her bölge için ayrı ayrı da olabilir. Belediye meclisleri 3/4, 4/5 çoğunluk kararıyla belediye çapında ombudsman benzeri bir kurum kurabilir ve kendi bölgelerinde şikayetlerin ulaşabileceği çok efektif kurallar koyabilirler. Parlementoya bağlı olarak görev yapacak olan Yerel Yönetimler Ombudsmanının, gerek yerel yönetimlerle ilgili yaptığı denetim sonuçlarını değerlendirmek, gerekse parlementoya yerel Yönetimlerle ilgili yasama işlevlerinde yardımcı olmak için, T.B.M.M'de sürekli hizmet yürütecek bir yerel yönetimler komisyonu kurulmalıdır.

Türkiye'nin dünya ülkeleri içinde önemli bir yer alabilmesi için merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerimizin kaynaklarının ve harcamalarının ülke kaynakları ve kamu harcamaları içindeki payının gelişmiş ülkelere oranla oldukça düşük olması yerel yönetimlerimizin yönetim yapılarını geliştirmelerini daha iyi bütçeleme, planlama, programlama tekniklerini edinmelerini kendi bilgi ve deneylerinden yararlanmalarını kendi aralarında ve diğer yönetim birimleriyle işbirliğine gitmelerini, kaynaklarını daha iyi kullanmalarını zorunlu hale getirmektedir. Öncelikle klasik merkeziyetçi yetkilerin ve kaynakların büyük ölçüde merkezde toplandığı yönetim sisteminden, yetki ve kaynakların önemli bir bölümünün yerel yönetimlere devredildiği, yönetimin desantralize edildiği, merkezin denetiminin azaltıldığı bir yönetim sistemine geçilmelidir.

Kamu hizmetleri merkez ve yerel yönetimler arasında mümkün olduğu ölçüde kesin çizgilerle ayrılmalıdır. Yerel yönetimlerin gelir sorununu ve dolayısıyla mali sorunlarını çözmeye yönelik en anlamlı önlem, bu birimlerin mali özerkliğe kavuşturulmalarıdır.

Devlet gelirlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşımında, yasal güvenceye dayalı, ileriye dönük ve yeterli finansal imkanları sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Ülkemizde kamu gelirlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki bölüşümünün yerel yönetimleri güçlendirecek biçimde yeni bir yapıya kavuşturulması zorunludur. Bunun için merkeze ve yerel yönetimlere düşen görev ve sorumluluklara göre mali kaynaklar bölüşülmeli, bu bölüşüme göre merkezden yerele kaynak aktarılmalıdır.

Diğer önemli bir konuda, gelir bölüşümünde denge oluşturulmasıdır. Yerel yönetim gelirleri sistemi tümüyle gözden geçirilmeli ve görevlerini yerine getirebilecekleri düzeyde yeterli ve güvenli gelir

kaynaklarına kavuşturulmak üzere tüm yerel yönetim gelirleri sistemi tek bir yasada yeniden düzenlenmelidir.

Yerel yönetimler kendi organları aracılığıyla kullanabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmalıdır. Ya da merkezden aktarılacak paylar, ülkedeki kamu hizmetlerinin mümkün olduğu ölçüde eşit düzeyde yararlanabilmesi için, her bölgenin ihtiyaçlarına uygun biçimde düzenlenmelidir.

Yerel yönetim gelir kaynakları, kesintisiz, kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli olmalı, merkezi yönetim etki alanından mümkün olduğu ölçüde çıkarılmalıdır.

Yerel yönetimler yerel vergi koyabilme yetkisine sahip olmalı ve yerel gelir bazı oluşturabilmelidir. Ancak Anayasa bu haliyle durdukça, yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verme imkanı yoktur. Fakat, Anayasa da yapılacak değişikliklerle, mali özerklik konusunda(yerel vergilerde vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması gibi) bazı adımların atılması mümkün olacaktır. Bu, Anayasal sınırlar içinde, ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasi durumu da dikkate alınarak, yasa koyucu tarafından çıkarılacak, yasalar çerçevesinde yerel yönetimlere tanınabilecektir.

Yerel yönetim birimlerine, tarh, tahakkuk ve tahsili kendisine bırakılan vergi, resim, harçlar ve benzeri gelirlerin oran ve miktarlarını belirleme yetkisi verilmelidir. Tahakkuk ve tahsilini yerel yönetimlerin yaptığı vergilerde yasa, verginin alt ve üst sınırlarını belirlemeli, yerel yönetim meclisi, her yıl alacağı kararlarla, yönetimin ihtiyaçlarına ve önceliklerine göre uygulayacağı oranı belirlemelidir.

Merkezle yerel yönetimler arasındaki kamu gelirlerinin bölüşümü, vergi koyma yetkilerinin sınır ve kapsamları bakımından yeniden mali tevzine gidilmelidir. Bir başka deyişle, yerel birimlerin belirli sınırlar içinde merkezi yönetimce toplanan belirli vergilere yasada öngörülecek sınırlar içinde, yerel yönetim genel karar organlarınca kesir ekleyebilme yetki tanınmasına, doğrudan yerel yönetime bırakılan vergi, resim, harç, hizmet karşılıkları ve benzerinin oranlarının yerel genel karar organlarınca özerkçe belirlenmesi esaslarına yer verilirken, bazı tür yükümlülükleri getirmeye yönelik yetkilerinde artırılmalıdır. Yönetimlerarası mali kaynak bölüşümünde dengesizlikleri artırmamak için şunlar yapılmalıdır;

-Yerel ve merkezi yönetim gelir kaynağı tabanın aynı olduğu göz önünde tutularak mükerrer vergilemeden kaçınılmalı, ancak tüm kaynaklar vergilendirilmelidir.

-Hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri temel ilke olarak kabul edilmelidir. Doğru ve gerçek fiyatlandırma politikası izlenmelidir. Ancak, toplumsal açıdan dezavantajlı grupların göreceli olarak zayıflamış ekonomik durumları da dikkate alınmalıdır.

-Bölgesel farklılıkları ve yatırım ihtiyacını karşılamak üzere merkezde oluşturulacak fonların, objektif kurallara göre yerel yönetimlere dağıtma esasları gösterilmelidir.

-Kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan belirli önceliklerin ve bölgesel farklılıkların giderilmesi için yapılacak amaçlı devlet yardımları objektif ölçütlere bağlanmalıdır.

-Yerel vergiler konurken, gelişmişlik ve zenginlik yönünden bölgeler arasındaki fark, gerçek sosyo-ekonomik eşitliği sağlayacak biçimde dengelenmelidir.

-Dağıtımı yapılan payların başlıca özelliği, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan farklılaşmayı düzeltici olmasıdır.

-Yerel yönetimler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla ödeme gücü düşük beldeler için mali denkleştirme sistemine geçilmelidir.

Yerel yönetimler maliyesinin etkinleştirilmesi, Türk kamu maliyesi yönetiminin revizyonuyla birlikte değerlendirilmelidir ve yerel yönetimler maliyesi bir bütün olarak yeniden düzenlenmelidir. Bu arada hizmet maliyetini, program bütçeyi ve gerçek mali denetimi esas alan bir mali yönetim sistemi geliştirilmelidir. Mali kaynakların dürüst ve yasal bir şekilde kullanılması, hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanması, hizmet önceliklerinin belirlenmesi, kamu harcamalarının kapsamının daraltılması, kaynak oluşturacak girişimlerde bulunulması, harcamaların planlanması, sunulan hizmetlerin maliyetlendirilmesi, bütçenin bir mali yönetim ve denetim aracı olarak kullanılması gibi mali yönetimin geniş bir yelpazeye yayılan çeşitli yönlerine ağırlık verilmesi gerekir.

Mali yönden güçlü yerel yönetimlere sahip olmak için bazı temel ilkelere uyulması gereklidir. Öncelikle yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin kendi içlerinde ve aralarında ortaya çıkan mali dengesizlikler ve farklılıklarda giderilmelidir.

Yerel yönetimlerin yerel gelir kaynaklarının yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetim gelirlerinin yerel baza oturtulması gerekir.

Belde halkının, yerel hizmetlere ilişkin kaynak temini ve kullanımına katılımını sağlayacak bir yapının oluşturulması gereklidir.

Yerel yönetimlerin mali bağımsızlıkları, gelir kaynaklarına bağlıdır. Yerel yönetimleri besleyebilecek önemli mali kaynaklar oluşturulmalı, bu kaynakların tahsilatlarında, merkezi yönetimin keyfi ve politik uygulamalarını önlemek için ağır bir ceza sistemi getirilmelidir.

Devletin bütçe gelirlerinden bazı paylar ve yardım yapmasının, objektif kriterlere bağlanamaması, siyasi iktidarın, farklı siyasi partilerin yönetiminde olan belediyelere farklı işlemlerde bulunmasına yol açmıştır. Bunu önlemek için pay dağıtım kriterleri yeniden gözden geçirilmelidir. Yerel yönetimlerin tüm gelir toplamı içinde, pay dağıtımının oranı %30'lardan aşağı düşmemelidir. Devlet, finansman kaynaklarından sağladığı geliri, objektif kural ve ölçütlere uyarak, yerel yönetimlere dağıttığında, bölgesel farklılıklar kolay giderilebilir, ihtiyaçlarla finansman dengesi daha kolay ve iyi sağlanabilir. Bu nedenle, devlet bütçesinden pay ayrılması ve objektif yöntemler içinde yerel yönetimlere dağıtılması uygulamasına devam edilmelidir.

Emlak Vergisi yeniden düzenlenmelidir. Ayrıca, yerel yönetimlere devletin topladığı bu vergilere belirli sınırlar içinde kesir ekleme yetkisi verilmelidir. Böyle bir uygulama, yani merkezin koyduğu bu vergilere yerel yönetimlerin kesir eklemesi ya da ek bir yükümlülük, yerel hizmetlerin karşılanmasında ve kalitesinin arttırılmasında, insanlarımıza yüksek yaşam düzeyi sağlanmasında en büyük rolü oynayacaktır. Bu ek yükümlülüğün uygulamasından, yerel yönetim meclisleri sorumludur. Bu yükümlülüğün tavanı, yasalarla belirlenmelidir.

Dünya'nın büyük kentlerinde (Londra, Paris, Tokyo, Newyork gibi) ve ülke başkentlerinde nüfus artışını önlemek, düzenli kentleşmeyi sağlamak gibi nedenlerle, kentte yaşamak pahalı duruma getirilmeye çalışılır. Bu metropol yerleşim yerlerinde uygulanan ve adına kent yaşam (kentleşme, hemşehri, kentlileşme) vergisi denilen vergi ve bu tür vergiler, bir yandan kentte yaşamayı pahalı duruma getirerek kente iç göçü caydırıcı bir rol oynarken, diğer yandan da kentsel hizmetlerin finansmanına ilave bir gelir kaynağı bulmuş olmaktadırlar.

Göç alan büyükşehir belediyelerinin kente göçü önlemek ve vergi gelirlerini arttırmak için, kent yaşam vergisi adı altında yeni bir verginin alınması uygun olacaktır. Ayrıca kentleşmenin yönlendirilmesi ve iç göçün önlenmesi açısından, büyükşehire göçe tampon teşkil edecek kentlerde sübvansiyon politikaları uygulanmalıdır.

Hızlı kentleşme sonucunda taşınmaz mallarda oluşan değer artışlarının büyük bir bölümü belediyeye döndürülememektedir. Oysa söz konusu değer artışları özellikle büyük kentlerde önem arz etmektedir. Belediyelerin plan kararları, imar hakları, altyapı ve hizmetlerle oluşturdukları değer artışlarından, belde halkı adına daha çok yararlanmaları gerekir. Ayrıca sosyal yapı, ekonomik ve teknolojik gelişme paralelinde yeni bir gelire konu olabilecek değerler ve kent rantları yerel yönetimlerin pay alabilecekleri gelir kaynakları olarak kabul edilmelidir.

Üniter yapı içinde gayrimenkul değer artışı kazançlarının vergilendirilmesini sağlayan düzenlemeler yeniden gözden geçirilerek, gayrı menkullere ilişkin rantların vergilendirilmesinden sağlanacak gelirin yerel yönetimlere aktarılması da düşünülebilir.

Kentsel rant veya gayrimenkul kıymet artışı vergisi, kentin veya kentli toplumun hakkıdır. Belediye katılım payı alma yerine kentsel rantı paylaşmalıdır.

Bütçe ve muhasebe sistemlerinin, hizmet ölçmeye, değerlendirmeye alternatif maliyetleri belirlemeye, ekonomik ve mali analiz yapmaya elverişli hale getirilmesi yönünde standart çalışmalar yapılmalıdır. Bütçe ve muhasebe sistemleri yeniden düzenlenmelidir.

Yerel yönetimlerin bütçelerinden başka kuruluşlara pay ayrılması uygulamasından vazgeçilmelidir.

Bütçe uygulamaları, özellikle personel yönetimi, kaynakların kötü kullanımı ve istihdam politikasını olumsuz etkilemesini önleyecek biçimde yeniden bir şekle konmalıdır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin mali denetimi İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Yerel yönetimlerin sayı, görev ve bütçeleri bakımından önemli bir artış gösterdiği dikkate alındığında, söz konusu kurumların mali denetiminin bağımsız ve mali denetim konusunda uzman bir organ tarafından yerine getirilmesi zorunluluğu vardır. Bu açıdan yerel yönetimlerde mali denetimin tamamı Sayıştay gibi merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki bağımsız ve tarafsız bir yargı organına vermek, vesayetçi siyaset anlayışını değiştirmek yolunda önemli bir adım olacaktır. T.B.M.M. adına mali denetimini yürüten Sayıştay'ın merkez örgütünün yükünü hafifletmek, bölgeler ölçeğinde örgütlenmek veya şubeler açmasını sağlamak üzere bölge düzeyinde Yerel Yönetimler Sayıştay'ı

kurulmalıdır. Yerel Yönetimler Sayıştay'ı merkezi yönetimden sağlanan kaynakların kullanılması, yurtdışından borçlanma gibi yerel yönetimlerin her türlü gelir ve harcamalarını yasalara uygunluk bakımından denetleyecektir.

Yerel yönetimlerin borçlanma sistemi de yeniden düzenlenmelidir. Tahkim ve terkin yoluyla borçlardan kurtulma imkanını bulan belediyeler, gelir kaynakları bulma çabasına girmeksizin ve kaynaklarını daha akılcı kullanma gereğini duymaksızın, sorumsuzluğa itilebilmektedir. Asıl yapılması gereken borçları ortadan kaldırmak değil, belediyelerin ağır borç yükü altına girmelerini önleyecek, kendilerine ait gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Böylece olağanüstü ve eşitsizliklere yol açabilen uygulamalar(tahkim ve terkin gibi) önlenecektir. Diğer yandan borçlanma konusunda belirli ilkeler koyularak uygulama disiplin altına alınabilir. Borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların yerinde ve verimli bir biçimde kullanılabilmesi, şeffaflığın sağlanabilmesi, borcun zamanında ödenebilmesi için borç yönetimi ve denetimi sistemi geliştirilmelidir. Dış kaynaklardan yapılacak borçlanmalarda, ülkesel ölçekteki mali politikalarla tutarlılık gözetilmelidir.

İller Bankası yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimlere yönelik bir finansman kuruluşu olan ve aynı zamanda altyapı yatırımlarıyla teknik hizmetler sunan İller Bankası'nın konumu ve ilişkileri gözden geçirilmeli, yapısal olarak tekrar ele alınmalı ve yeniden yapılandırılmalıdır.

Yerel yönetimler maliyesini güçlendirmek ve yerel yönetimler yatırımlarını finanse etmek amacıyla yerel yönetimlerin ortak olduğu ve yerel yönetimler tarafından yönetilen, özel hukuk hükümlerine bağlı bir Yerel Yönetim Yatırım Bankası kurulmalıdır.

Yerel yönetimlerin mali yapılarının düzeltilmesinde başvurulan harcamaların kapsamının daraltılmasında belediyeler doğrudan üstlendikleri hizmetlerin kapsamını daraltarak, alternatif hizmet sunma yöntemlerine başvurmaktadır.

Yerel yönetimler bir yandan halka hizmet götürürken etkinlik ve verimliliği arttırmak, diğer yandan da belde halkının yönetime ve hizmetlere katılımını özendirmek amacıyla, hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde örgütlenmek yerine, yerel yönetim hizmetlerinin giderek büyük bir bölümünün yürütülmesinde alternatif kurumsal yöntemler kullanılmaya başlamışlardır. Halkın potansiyel imkanlarının, gönüllü kuruluşlar(vakıf, dernek ve bunun gibi) aracılığıyla kamu hizmeti haline dönüştürülmesi gereklidir. Halk yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılmalıdır. Vakıfların günümüzde yerel yönetimlere destek olacak şekilde yeniden yapılandırılması, halkın yönetime katılımını, dolayısıyla hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulması imkanını, ortaya çıkaracaktır.

KAYNAKÇA

AÇBA, Sait, Belediye Bütçesi, Hazırlanması, Uygulanması, Denetimi, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991
AKALIN, Tamer, 1982 Anayasası ve Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi,Türk İdare Dergisi, S:371, Haziran,1986
AKAT, A.Savaş, Sosyal Demokrasi Gündemi, Armoni, İstanbul, 1992
AKDEMİR, Süleyman, Sosyal Denge, Bilimsel Araştırma Dizisi: 8, İstanbul, 1990
AKKAYA, Şahin - HASGÜR, İ.İlhan, Uygulamalı İstatistik, Aklıselim Matbaası, İzmir, 1989
AKSOY, Şerafettin, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989
AKTAN, Çoşkun Can, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme, Aklıselim Matbaası, İzmir, 1992
AKYILMAZ, Bahtiyar,"İl Özel İdaresi", Türk İdare Dergisi, S:379, Haziran, 1988
AR, A.Fikret, Türkiye ve ABD'de Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları, Amme İdaresi Dergisi,C:16,S.3, Eylül,1988
ARSLAN, Süleyman, Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Kalite Matbaası, Ankara, 1978
ARSLAN, Süleyman, İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs1990, II. Kitap Kamu Yönetimi, Ankara, 1990
ATALAY, Beşir - ERDUMLU, Güngör - KAHRAMAN , İsmail, İl Özel İdareleri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989
ATASOY, Veysel, Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992
AYTAÇ, Fethi, Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler, Türk idare Dergisi, S: 401, Aralık, 1993
AYTAÇ, Fethi, Açıklamalı Belediye Kanunu, 4. Bası, Ankara, 1988
BAŞSOY, Ahmet, İl Özel İdarelerinin Kaynakları, Türk idare Dergisi, S:397, Aralık, 1992
BAŞSOY, Ahmet, Yeni Belediyeler Kurulması, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl:50, S:580, 1994
BAŞSOY, Ahmet, İl Özel İdarelerinin Kaynakları, TODAİE Yayını, Kaya Projesi Raporu, Ankara, 1990,
BECET, J. Marie, Les İnstitutions Administratives, 2 Baskı, Ecomomica, İmprimerie Jouve, Paris,1987
BOSTANLIOĞLU, Özer, Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik,Amme İdaresi Dergisi, C:23, S:2,1990
BOZKURT, Ömer, Fransa'da Adem-i Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme, Amme İdaresi Dergisi, C:24, S:4, Aralık,1991
CHP Programı, Yeni Hedefler, Yeni Türkiye, Kurultaya Sunulan Tasarı, Ankara, 1993
ÇADIRCI, Musa ,Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları, T.T.K. Basımevi, Ankara, 1991
ÇAM, Esat, Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul, 1990
ÇİFTLİKLİ, Mehmet, Çevre Temizlik Vergisi; Ekoloji Çevre Dergisi, Yıl:2, S:8, 1993
ÇİTÇİ, Oya, Yerel Yönetimlerde Temsil, TODAİE Yayını,Ankara, 1989
ÇOKER , Ziya, Belediye Giderleri ve Belediye Görevleri ile Harcamaların Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri, Kaya Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1990
ÇOKER, Ziya, Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları, Türk İdare Dergisi, S:381,1988
ÇOKER , Ziya, Mahalli İdareler ve İller Bankası, İller Bankası Yayını , Ankara, 1987
DAĞLI, Nuran- AKTÜRK, Belma, Hükümetler ve Programları, I.Cilt, 1920-1960, TBMM Basımevi, Ankara, 1988
DAĞLI, Nuran - AKTÜRK, Belma, Hükümetler ve Programları, II.Cilt, 1960-1980, TBMM Basımevi, Ankara, 1988
DAĞLI, Nuran - AKTÜRK, Belma, Hükümetler ve Programları, III.Cilt, 1980-1987, TBMM Basımevi, Ankara, 1988
DAMALI, Alev, Türkiye'de Mahalli İdareler Maliyesi, DPT Yayını, Ankara, 1965

DEMİREL, Fazlı, Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşu ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler, Türk İdare Dergisi, S:365, Aralık, 1984
DENİZ, Fikret, Fransa'da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü, Türk İdare Dergisi, S:386, Mart 1990
DESTAN, İsmail, 27 Mart 1994-1995 Tarihleri Arasında Merkezi İdare Tarafından Belediyeler Üzerinde Yürütülen Uygulamalar, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı:19, Şubat-Mart, 1995
DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Ankara, Şubat, 1995
DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1995, Ankara, 1996
DOĞAN, Celal, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Sorunları, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995
DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963
DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1967
DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973
DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı,(1978-83), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1979
DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı,(1985-1989), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1985
DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994 , DPT Yayını, Ankara , 1994
DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000 , DPT Yayını, Ankara, 1995
DPT, 1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar, Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, DPT Yayını, Ankara, 1990
DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Hizmet Raporu, DPT Yayını, Ankara,1991
DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi,VII.VYKP, Komisyon Raporu, Ankara, 1994
DPT, Kırsal Kalkınma, DPT Yayını, Ankara, 1982
DURAN, Lütfi, İdare Hukuk Ders Notları, İ. Ü. H. F. Yayını, İstanbul, 1982
DYP-SHP Arasında İmzalanan Ortak Hükümet Protokolü ve Ekleri, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1991
DYP-CHP Hükümetinin Uygulama Programı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 23.3.1995
EKE, Ali Erkan, Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, Ankara,1982
EKER, Aytaç - TÜĞEN, Kamil, Kamu Maliyesine Giriş, Takav Matbaası, İzmir, 1993
EMREALP, Sadun, Belediyelerde Mali Yönetim, IULA-EMME, Kent Basımevi, II.Baskı, İstanbul, 1994
EMREALP, Sadun - HORGAN, Drew, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, IULA-EMME Yayını, II.Baskı Ankara, 1994
ERDUMLU, Güngör, Büyükşehir Belediyeleri Araştırması, DPT Yayını, Ankara,1993
ERTEKİN, Yücel, Özendirme Fonları ve Küçük Belediyeler, Amme İdaresi Dergisi, C:9, No:3, Eylül, 1976
ERYILDIZ, H.Semih, Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma, TÜSES Vakfı Yayını, İstanbul, 1989
ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir-1994
ERYILMAZ, Bilal, Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, Türk İdare Dergisi, S:382, Mart 1989
ERYILMAZ, Bilal, İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989
ERYILMAZ, Bilal - EKEN, Musa, Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları, Türk İdare Dergisi, S:387, Haziran 1990
ESİAD, Türkiye'de il Yönetiminin Yeniden Yapılanması, ESİAD Yayını, İzmir, 1993
FELDMAN, D. Lionel D., (Editör:Selahattin YILDIRIM) Metropoliten Yönetim, Dünyada ve Türkiye'de, İstanbul, 1987
GERAY, Cevat - HAMAMCI, Can, Belediyecilik Eğitimi, TBD- Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1994
GİRİTLİ, İsmet, Kamu Yönetimi Teşkilat ve Personeli, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 6 Baskı, İstanbul, 1979
GÖKÇEER, Fikri, Çevre Temizlik Vergisi, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 50, S:580, Şubat 1994
GÖNÜL, Mustafa,Yerel Yönetim Birlikleri, Sevinç Matbaası, TODAİE Yayını, Ankara, 1977
GÖNÜL, Mustafa, Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, C:25, S:3, Eylül 1992
GÖNÜL, Vecdi, Yerel Yönetimlerde Sayıştay Denetimi, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995

GÖRMEZ, Kemal ,Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:1, Ocak, 1993
GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1989
GÖZÜBÜYÜK, Şeref , Yönetim Hukuku, S Yayınları Sevinç Matbaası, 2. Baskı, Ankara,1987
GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Kamu Yönetimi Hukuku, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara,1976
GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Türkiye'de Mahalli İdareler,TODAİE Yayını, Ankara,1967
GÜLER, Birgül Ayman, Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları, Türk İdare Dergisi,S: 374, Mart 1987
GÜLER, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayını, Ankara,1992
GÜNAL, Bünyamin, Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, İstanbul, 1993
GÜNAL, Bünyamin, İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1988
GÜRAN, Sait, Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine, İdari Hukuk ve İlimler Dergisi, C:4,İstanbul, 1985
GÜRSOY, Erol Zihni, Yerel Yönetimler Konusunda Hükümet Programlarında, Siyasal Parti Programlarında, Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Yer Alan Görüşler, KAYA Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1990
GÜRSOY,Bedri , Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme, Türk İdare Dergisi, Sayı:377, Aralık, 1987
GÜVENÇ, Celal, Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:4, Temmuz, 1993
HAK-BİM, 1995 Bütçesi, Ankara, Aralık, 1994
HAMAMCI, Can, Kalkınma ve Demokratikleşme Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989
HONDU, Selçuk, Belediye Meclisinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri, Türk İdare Dergisi, S:387, Haziran 1990
HONDU, Selçuk, Belediyelerin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi, Türk İdari Dergisi, S:395, Haziran 1992
IULA-EMME, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, Ankara, 1994
IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Ankara, 1993
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, İl Özel İdareleri, İç-Düzen Genel Rapor, Kitap:3, Gürsoy Matbaacılık, Ankara, 1972
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Belediye Başkanlığı Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:5, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1995
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, İçişleri Bakanlığında Yeniden Düzenleme Çalışmaları, İç-Düzen Yayınları, No:1, Ajans Türk Matbaacılık, Ankara, 1968
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını No:1 Ankara, 1995
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, 50. Yılında Mahalli İdareler, Özel Sayı, Ankara,1973
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:2, Ankara, 1995
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Köyler, İç Düzen Genel Rapor, Kitap No:7, Gürsoy Matbaacılık, Ankara,1972
İLLER BANKASI, Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara, 1994
İSPİR, Eyüp, Şehirleşme Meseleleri, 2. Baskı, Ankara, 1991
İSTANBUL BÜLTENİ, İstanbul Cezalandırılıyor mu? Sayı:16, İstanbul, Mayıs, 1995
KABOĞLU, İbrahim O., Özgürlükler Hukuku, AFA Yayını,İstanbul, 1994
KAHRAMAN, İsmail - ERDUMLU, Güngör, Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması (1980), DPT Yayını, Ankara, 1986

KAPLAN, Osman, Belediyelerin Personelle İlgili Sorunları, Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Ankara Belediyeleri Örneği, (Yayınlanmamış Doktara Tezi), Ankara, 1989
KARABİLGİN, Ahmet, Yerel Yönetimlere Devlet Yardımları, KAYA Projesi Araştırma Raporu, TODAİE Yayını, Eylül, 1990
KARAER, Tacettin, Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, C:23, S:3, Eylül 1990
KARATEPE, Şükrü, Toplum Kalkınması Yönünden 442 Sayılı Köy Kanununun Yetersizlikleri, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989
KARATEPE, Şükrü, İdare Hukuku, ABAM Yayınları, İzmir-1986
KARATEPE, Şükrü, Türkiye'nin İdare Teşkilatı, Gümüş Matbaacılık, Ankara, 1994
KAYA, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, TODAİE Yayını, Ankara, 1992
KAYA, Yerel Yönetimler Kanun Taraması, Kaya Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ekim, 1990
KAYABAŞ, Timuçin, İmar Sorunu, Cumhuriyet'in 50.Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, İstanbul, 1973
KAZANCI, Metin, Yerel Yönetim Birlikleri, XII.İskan ve Şehircilik Konferansları (Tebliğ), SBF, Ankara, 1981
KAZANCI, Metin, Yerel Yönetimler Üzerine Bir Kaç Not, Amme İdaresi Dergisi, C:16, S:4, Aralık 1983
KELEŞ, Ruşen, Fransa'da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:3, S:1, Ocak 1994
KELEŞ, Ruşen, Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler, Bahri Savcıya Armağan, Mülkiyeliler Birliği, Ankara, 1981,
KELEŞ, Ruşen, Kentleşme Politikası İmge Kitabevi, Ankara, Mayıs, 1990
KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992
KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994
KELEŞ, Ruşen,Türkiye'de Anakent Yönetimi, Amme İdaresi Dergisi, C:18, S: 2, Haziran, 1985
KELEŞ, Ruşen - HAMAMCI, Can, Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri, TBD-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1994
KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Olgaç Matbaası, Ankara-1989
KILIÇER, Turgut, Mahalli İdareler Dünyasının Yedi Harikası, Türk İdare Dergisi, S:383, Haziran,1989
KOZAK, İ. Erol, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, Akabe Yayını, İstanbul, 1985
KÖKSAL, Tunay, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları, DPT Yayını, Ankara, 1993
KÖKSAL, Sema - KARA, Nihal, 1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi ve Belediyeler, Toplum Bilim, 48-49, Kış-Bahar, 1990
KUYAKSİL, Ali, Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem(1945-1963),Der Kitabevi ve Yayınevi, İstanbul
LUCHAİRE , François - LUCHAİRE, Yves, Le Droit La Décentralisation, THEMİS, Presses Universitaires de France, İmprimerie des P.U.F. Vendome,1983
MERİÇ, Osman, Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyükkent Belediyelerine Bağlanması Konusunda Amaca Aykırı Uygulama, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı:429-430, Temmuz-Ağustos 1981
MERİÇ, Osman, Büyükşehir Belediyeleri İle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları, İller ve Belediyeler Dergisi, S: 496, Şubat, 1987
MHP Programı, 24 Ocak 1993, Ankara
MP Programı, Bayrak Yayıncılık, İstanbul
MURET, Jean-Pierre, İnformer Sur La Vie Municipale, İmprimerie Tardy Quercy, Paris,1989
MÜSİAD, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, Sorunlar-Çözümler, Müsiad Araştırma Raporları, İzmir, Mart, 1994
NADAROĞLU, Halil , Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Beta Yayınları, Yenilenmiş 5. Baskı, İstanbul,1994
NADAROĞLU, Halil- KELEŞ, Ruşen, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği), VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris, 1991
NAZLIOĞLU, Bedri, Belediyenin Organları, Kaya Projesi Araştırma Raporu TODAİE Yayını, Mart 1990

NAZLIOĞLU, Bedri, Belediyelerin Bazı Görevleri, Kaya Projesi Araştırma Raporu, TODAİE Yayını, 1990
ORTAYLI, İlber, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), TODAİE Yayını, Ankara, 1974
ORTAYLI, İlber, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Gül Matbaası, İstanbul, 1985
ÖKTEM, M.Kemal, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Türk İdare Dergisi, S:378, Mart, 1988
ÖNCEL, Yenal, Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi İstanbul, 1992
ÖNDER, İzzettin, Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri, 1927-1967, İ.Ü.İ.F.Yayını, İstanbul, 1974
ÖRNEK, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1992
ÖZDEMİR, Biltekin, Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris,1991
ÖZER, Ahmet, Belediye Kanun Tasarısı Üzerine, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:3, S:3, Mayıs, 1994
ÖZER, Ahmet, Büyükşehir Belediyesi Hakkında Kısa Bir İnceleme, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 49, S:571, Mayıs, 1993
ÖZER, Ahmet, Fransa'da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış, Türk İdare Dergisi, S:396, Eylül 1992
ÖZER, Ahmet, Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:2, Mart,1993
ÖZER, Ahmet, Türk Demokrasisinde Yerel Yönetimler, Türk İdare Dergisi, S:397, Aralık, 1992
ÖZER, Ahmet, İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri, Türk İdare Dergisi, S:372, Eylül, 1986
ÖZER, Ahmet, Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı, Türk İdare Dergisi, S:386, 1990
ÖZER, Ahmet, Valilik Sisteminde Ülkemizde ve Fransa'da Son Durum ve Sorunlarımız, Türk İdare Dergisi, S:381, Aralık,1988
ÖZER, Ahmet, İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler, Türk İdare Dergisi, S:383, Haziran,1989
ÖZHAN, Hasan, İl Özel İdarelerinin Kurduğu Katıldığı ve Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açıdan İrdelenmesi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:2, S:4, Temmuz, 1993
PAYASLIOĞLU, Arif ,Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme, TODAİE - DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1966
PEİSER, Gustave, Droit Administratif, 14.Baskı, Mémentos Dalloz, Paragraphic, Toulouse,1989
PITIRLI, Ali, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türk İdare Dergisi, S:383, 1989
PİRENNE, Henry, Ortaçağ Kentleri, Çev:Ş. KARADENİZ, Ankara, 1982
PİRLER, Orhan, Devlet Planlama Teşkilatının Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Yardımları, İller ve Belediyeler Dergisi, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S:584-585, Haziran-Temmuz 1994
PRUD'HOMME, Rémy, Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris,1991
PRUD'HOMME, Rémy, Türkiye'ye Özgü Adem-i Merkeziyet, VII. Maliye Sempozyumu, Marmaris, 1991
REYDELLET, Michel, Le Nouveau Controle Des Actes Des Collectivites Locales Ou La Suppression Des Tutelles, ECONOMİCA, Jouve, Paris, 1985
SAKINÇ, Süreyya, Üniter Devletlerde Yerinden Yönetim, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını,İzmir,1995
SENCER, Muzaffer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul,1992
SHP, Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi, Temmuz, 1991, Ankara
SOYSAL, Mümtaz, Local Government in Turkey, TODAİE Yayını, Ankara, 1967
SÖNMEZ, Nezihe, Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994
SÖNMEZ, Mustafa, Türkiye Ekonomisinde Bunalım, I.Kitap, Belge Yayınları, İstanbul, 1982
ŞENGÜL, Tarık, Belediyeler ve Özelleştirme, Bilim ve Sanat, No:93, Eylül - Kasım, Ankara, 1988
TALAS, Cahit, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi , İstanbul, 1992
TAYŞİ, İsmet, Mali Tevzin Yasasının Analitik İncelemesi, İller ve Belediyeler Dergisi, No: 427, 1981
TEKELİ, İlhan - ORTAYLI, İlber, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, I. Kitap, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Ankara, 1978

TEKELİ, İlhan, Yerel Yönetimlerin Kendi Sorunlarını Unutmayalım, Bilim Sanat Dergisi, No: 39, Ankara, 1984
TEKELİ, İlhan- GÜLÖKSÜZ, Yiğit, Belediye Sorunları, Amme İdaresi Dergisi, C:9, S:2, 1976
TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması, (KAYA Projesi) TODAİE Yayını, Ankara, 1991
TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1966
TODAİE, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler,TODAİE Yayını, No:123, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972
TOPRAK, Zerrin, Büyük Kent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği, Türk İdare Dergisi, S: 389, Aralık, 1990
TOPRAK, Zerrin, Yerel Yönetimler, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1992
TORTOP, Nuri, Fransa'da Komünlerin(Belediyelerin) Bütçeleri,harcamaleri ve Gelirleri, Amme İdaresi Dergisi, C:27, S:3, Eylül 1994
TORTOP, Nuri, Belediye Personelinin Eğitimi, TBD, Ankara, 1971
TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, TODAİE Yayını, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara,1986
TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, TODAİE Yayını, Ankara,1991
TORTOP, Nuri, Paris Şehrinin Yönetim Biçimi, Amme İdaresi Dergisi, C:26, S:1, Mart,1993
TORTOP, Nuri, Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler, Amme İdaresi Dergisi, C:18, S:4, Aralık, 1985
TOSUNER, Mehmet,Türkiye'de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Sorunları, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995
TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasi Müesseseler ve Anayasa, İ.Ü. Yayını, İstanbul, 1975
TUSİAD, Yerel Yönetimler, TUSİAD Yayını, İstanbul 1992
TÜMERKAN, Sıddık, Türkiye'de Belediyeler Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, İstanbul, 1946
TÜRKCAN, Engin, Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, Ankara, 1981
TÜRKCAN, Engin, Yeni Belediyeciliğe Doğru, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara, 1982
UĞUR, Necdet, Cumhuriyet Gazetesi, 27-28-29, Kasım, 1990
ULUATAM, Özhan, Kamu Maliyesi, Teori Yayınları, Ankara, 1988
ÜLKÜMEN, İ.Hakkı, Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri, A.Ü.S.B.F. Yayını, No:103, Ajanstürk Matbaası, Ankara, 1960
ÜNLÜ, Halil, Yönetimler Arası İlişkiler, T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME, II. Baskı, Kent Basımevi, İstanbul, 1994
ÜSTÜNIŞIK, Belma, Belediye Hizmetleri Sektör Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1983
VAROL, Muharrem, Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1989
VERSAN, Vakur, Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları, Duran Ofset, İstanbul, 1986
YALÇINDAĞ, Selçuk, Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara, 1992
YALÇINDAĞ, Selçuk, İlçe Özel Yönetimi,TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977
YAŞAYAN, Sabri, Büyükşehirler, İller ve Belediyeler Dergisi Yıl: 50, S: 580, Şubat, 1994
YAVUZ, Fehmi, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlemesi Üzerinde Bir Araştırma, TODAİE-SBF Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi , Ankara, 1966
YAVUZLAR, Erdoğan, Belediyeler ve Merkezi Yönetim Kuruluşları Arasındaki Koordinasyon Meseleleri, Belediyelerimizin Hükümetten Beklentileri, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adeneur Vakfı, Ankara,1992
YAYIN, Teoman, Merkezi Hükümet İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, Ankara, 1971
YAYLA, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İ. Ü. S. B. F. Y. Gür-Yay Matbaası, İstanbul,1984
YAYLA, Yıldızhan, Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri, İdari Vesayeti ve Mali Denetimi 1984 Sonrasında Belediye Uygulamalarının Görünümü ve İl Özel İdaresi Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi, Orhim, İzmir, 1987
YAYLA, Yıldızhan, Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu, Onar Armağanı, İÜHF Yayını, İstanbul, 1973
YAZICIOĞLU, Recep, Mahalli İdareler Reformu, Kalkınma ve Bürokrasi, İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, Ankara, 1989

YAZICIOĞLU, Recep, Bu Sistem Değişmeli, Alternatif Bir Yaklaşım, 2. Baskı, Birey Yayıncılık, İstanbul, Haziran , 1995
YAZICIOĞLU, Recep, Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi, Erzincan, 1992
YERASİMOS, Stefanos, Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye, Cilt:2, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1975
YETER, Enis, Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Devlet Yardımlarının Bu İdarelerin Mali Yapıları İçindeki Yeri, Türk İdare Dergisi, S:401, Aralık 1993
YETER, Enis, Belediyelerin Mali Durumu Nedir, Ne Olmalıdır?, Türk İdari Dergisi,S:396, Eylül 1992
YETKİN, Çetin , Türkiye'de Tek Parti Yönetimi, 1919-1946, Altın Kitaplar, İstanbul, 1983
YILDIRIM, Turan, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1993
YILDIRIM, Uğur, 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununda Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:3, S:1, Ocak 1994
YP Programı, Ankara,1993
YÜCEKÖK, Ahmet N., Türkiye'de Parlementonun Evrimi, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara, 1983
YÜCEL, Asuman, Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi, DPT Yayını, Ankara, 1994
ZILLIOĞLU, Osman, Mahalli İdareler Maliyesi, AÖF Kamu Maliyesi 3. Fasikül, Ünite 19-26, Ankara, 1988,

EKLER

Sayın .....

İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Malî ve İdarî Politikaları" konulu doktora tez çalışması yapmaktayım. Bu çalışmada amacım; Türkiye'de siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki malî ve idarî politikalarını değerlendirmek ve yerel yönetimlerin sorunlarını bir ölçüde olsun ortaya koymaktır. Ayrıca ülkemizde on yıldır sürdürülen adem-i merkeziyetçilik tartışmalarına tüm siyasi partilerin taraf görünmelerine karşın, iktidara geldiklerinde uygulamalarının farklı olduğu, yani yerel yönetimleri gerekli yetki ve sorumluluklarla donatmadıkları görülmektedir. Bunun nedenlerini ortaya çıkarmak, ayrıca merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirlemek, bu ilişkilerde özerkliğin-idarî vesayetin boyutlarını araştırmak ve özellikle siyasi iktidarın yerel yönetimlerle ilgili görüşlerini ortaya koymaktır. Aynı zamanda yönetim sistemimiz içinde, yerel yönetimlerin yeri belirlenerek, sorunların çözümü yolunda bazı öneriler de getirilmeye çalışılacaktır. Bu aşamada merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin durumu ve sorunları konusunda en yetkili ve bilgili olan sizlerden ciddi bilgi ve yardımlar alabileceğim kanısındayım.

İlişikte sunulan ankette yer alan soruların siz üst düzey yöneticilerimiz tarafından cevaplandırılması beklenmektedir. Sorularda ifade edilemeyen görüşleriniz olduğu takdirde, bunları anketin sonundaki boşluğa not olarak belirtmeniz bizim için çok yararlı olacaktır.

Akademik amaçla yapılan bu çalışmaya katkıda bulunacağınız ümidi ile şimdiden teşekkür eder, saygılar sunarım.

Uğur YILDIRIM
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü
Araştırma Görevlisi
K.MARAŞ

Sayın .....

İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Malî ve İdarî Politikaları" konulu doktora tez çalışması yapmaktayım. Bu çalışmada amacım; Türkiye'de siyasi iktidarların yerel yönetimler üzerindeki malî ve idarî politikalarını değerlendirmek ve yerel yönetimlerin sorunlarını bir ölçüde olsun ortaya koymaktır.Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin durumu ve sorunları konusunda, en yetkili ve bilgili olan sizlerden, ciddi bilgi ve yardımlar alabileceğim kanısındayım.Bu nedenle, yaklaşık iki(2) ay önce sizlere gönderilen,henüz cevap alınamayan ,süresi dolmak üzere olan "Doktora Tezinde" kullanılacak, ankette yer alan soruların siz üst düzey yöneticilerimiz tarafından cevaplandırılması beklenmektedir.

Akademik amaçla yapılan bu çalışmaya katkıda bulunacağınız ümidi ile şimdiden teşekkür eder, saygılar sunarım.

Uğur YILDIRIM
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü
Araştırma Görevlisi
K.MARAŞ

1. Kamuoyunda, siyasi iktidarlarda, hükümet ve parti programlarında yerinden yönetime ağırlık veren bir yaklaşım izlenmektedir. Ancak yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanma gerçekleştirilememektedir. Bunun nedeni olarak aşağıdaki görüşlerden hangisine öncelikle katılıyorsunuz ? (İlgili yere X işareti koyunuz.)

□ Halka duyulan güvensizlik.
□ Bürokratik ve merkeziyetçi yönetim.
□ Politikacı-aydın-bürokrat uzantısının itibar, yetki, güç ve kaynak kaybına neden olacağı düşüncesi.
□ Atanmış-seçilmiş çekişmesi.
□ Diğer .....

2. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikalarında siyasi parti farklılıkları etken midir ?

□ Etkendir.
□ Değildir.
□ Diğer .....

3. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptığı yardımlar, aşağıdaki kriterlerden hangisinin önceliğine göre yapılmaktadır ?

□ Hizmet kriterine.
□ İhtiyaçlara.
□ Partizan esaslara.
□ Merkezi yönetimin takdirine.
□ Diğer .....

4. Merkezi hükümetle ilişkilerinizi aşağıdaki yaklaşımlardan hangisine öncelik vererek düzenlemeyi düşünüyorsunuz ?

□ Anayasa ve yasa hükümleri çerçevesinde.
□ Siyasi ilişkiler çerçevesinde.
□ Bürokratik ilişkiler çerçevesinde.
□ Diğer .....

5. Yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğini nelere bağlıyorsunuz ? (Lütfen önem sırasına göre belirtiniz.)

(1) .....
(2) .....
(3) .....

6. Yerel yönetimler üzerindeki, vesayet denetiminin kaldırılması konusundaki düşünceleriniz nelerdir ?

□ Vesayet kaldırılsın.
□ Bugünkü haliyle devam etsin.
□ Diğer .....

7. Yerel yönetim organları ve organlarının seçilmiş üyelerinin gerektiğinde, geçici olarak, İçişleri Bakanı'nca görevden uzaklaştırılması yaklaşımını özerklik açısından değerlendirirmisiniz ?

□ Yerel yönetimlerdeki özerklik anlayışına aykırıdır.
□ Yerel yönetimlerin özerklik ilkesine aykırı olmasına rağmen, bazan uygulanabilir.
□ İçişleri Bakanı'nın, bu konuda yetkili olması doğaldır.
□ Diğer .....

8. Yerel yönetimlerden alınıp, merkezi yönetime aktarılmasını istediğiniz görevler var ise, öncelik sırasına göre yazınız ?

(1) .....
(2) .....
(3) .....
(4) .....

9. Merkezi yönetimden alınarak, yerel yönetimlere bırakılmasını istediğiniz görevler var ise öncelik sırasına göre yazınız ?

(1) .....
(2) .....
(3) .....
(4) .....

10. Yeni yerinden yönetim anlayışı nasıl olmalıdır ? (Lütfen önem sırasına göre belirtiniz.)

(1) .....
(2) .....
(3) .....
(4) .....

11. Yerel Yönetim birimlerinin yeniden kararlaştırılması düşünülse, sizce yeni yerinden yönetim modeli kaç kademeli olmalı ve nasıl sıralanmalıdır ?

(1) .....
(2) .....
(3) .....
(4) .....

12. Aşağıda sayılan görevler, sizce önemine göre nasıl sıralanabilir ?

☐ Valilik.
☐ Genel Müdürlük.
☐ Müsteşarlık.
☐ Milletvekilliği.
☐ Belediye Başkanlığı.
☐ Büyükşehir Belediye Başkanlığı.
☐ Diğer .....

13. İl Özel İdareleri, bugünkü haliyle bir yerel yönetim birimi olarak kalmalı mıdır ?

☐ Kalmalıdır.
☐ Kaldırılmalıdır.
☐ Diğer .....

14. Yukarıdaki soruda 2. seçenek belirtilmişse, sizce kaldırılma nedenleri nelerdir ?

.....

15. İl Özel İdarelerine kanunlarla verilen görevlerin tamamını, görev alanı genişliği nedeni ile yerine getirdiğine inanıyor musunuz ?

☐ İnanıyorum.
☐ İnanmıyorum.
☐ Görev alanı daraltılmalıdır.
☐ Diğer .....

16. Yukarıdaki soruda 2. seçenek belirtilmişse, sizce İl Özel İdarelerinin görevleri neler olmalıdır ?

.....

17. Bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinde, Vali'nin hem yürütme organının başkanı, hem de vesayet makamını temsil etmesi sizce uygun mudur ?

□ Uygundur.
□ Sakıncalıdır.
□ Diğer.

18. Yukarıdaki soruda 2. seçenek belirtilmişse, sizce Vali'nin İl Özel İdarelerindeki yeri ne olmalıdır ?

.....

19. Türkiye'de belediyeler aşağıdaki özelliklerden hangisi ile ilişkilidir ?

□ Merkezi yönetimin bir uzantısı durumunda olan kuruluşlardır.
□ Yarı özerk ve hizmet özelliği ağır basan kuruluşlardır.
□ Özerk kuruluşlardır.
□ Diğer .....

20. Belediyelere ait yetki ve sorumluluklara, siyasi iktidarlarca el konmasını nasıl karşılıyorsunuz ? (Lütfen önem sırasına göre belirtiniz.)

□ Özerkliği zedeler.
□ Vesayeti artırır.
□ Özerklik ilkesine aykırı olmasına rağmen, olağanüstü durumlarda uygulanabilir.
□ Siyasi baskı ve antidemokratik niteliklidir.
□ Diğer.....

21. Belediye bütçelerinin, idari vesayet makamınca onaylanması zorunluluğunu nasıl değerlendiriyorsunuz ?

□ Bütçe vesayet makamınca onaylanmalıdır.
□ Bütçe, Belediye Meclisi tarafından onaylanmalıdır.
□ Her ikisi de olabilir.
□ Diğer .....

22. Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki görev ve yetki bölüşümü yeniden düzenlenecek olsa, aşağıdakilerden hangisini öncelikle önerirsiniz?

□ Merkezi yönetimin görev ve yetkileri artırılmalıdır.
□ Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmalıdır.
□ Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin bir kısmı daha bölgesel kuruluşlara aktarılmalıdır.
□ Görev ve yetkiler aynı kalıp, yerel yönetimlerin gelirleri artırılmalıdır.
□ Diğer .....

23. Belediyelerin özerklik şartlarından birisi de, kendi gelir kaynaklarına sahip olmasıdır. Belediyelerin daha etken hizmet verebilmeleri için gelirlerini artırmak gerektiğinde, aşağıdaki görüşlerden hangisine öncelikle katılırsınız ?

□ Genel bütçe gelirlerinden ayrılan payı artırarak.
□ Kendine özgü gelir ve vergi kaynakları sağlanarak.
□Hem genel bütçe gelirlerinden pay ayrılarak, hem de kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip kılınarak.
□ Diğer .....

24. Belediyelerin kendi karar organları yolu ile yerel vergi koymaları sizce uygun mudur?
□ Uygundur.
□ Değildir.
□ Diğer .....

25. Yukarıdaki soruda 1. seçenek belirtilmişse, sizce belediyeler, yerel vergileri nasıl koymalıdır ?
.....

26. Belediyelerin gelirlerini artırmak için, işletmeci belediye anlayışına sahip olmaları ve bu yolla kaynak elde etmeleri sizce doğru bir yol mudur?
□ Doğrudur.
□ Değildir.
□ Diğer .....

27. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda ne düşünüyorsunuz?
□ Tüm hizmetler özelleştirilmelidir.
□ Özelleştirilme yapılmamalıdır.
□ Bazı hizmetler özelleştirilmelidir.
□ Hizmetin gerekliliği ve özelliğine göre özelleştirilmelidir.
□ Diğer.....

28. Belediyelere kanunlar ile verilen görevleri nasıl değerlendiriyosunuz ?
□ Fazladır.
□ Yeterli değildir, yenileri verilmelidir.
□ Bir kısmı merkezi yönetimce yapılmalıdır.
□ Uygun ve yapılabilecek görevlerdir.
□ Diğer.....

29. Belediye Başkanları, aşağıdaki taleplerden hangisine karşı duyarlı ve uyumlu olmalıdır ? (Lütfen önem sırasına göre belirtiniz.)
□ Siyasi iktidardan gelen taleplere.
□ Seçilmelerini sağlamış olan, siyasal parti taleplerine.
□ Hemşerilerden gelen taleplere.
□ Diğer.....

30. Belediyelerin karşılaştığı sorunları sıraya koymanız gerekse, aşağıdakilerden hangisi öncelikli olarak sıraya girer ?
□ Gelir yetersizliği.
□ Nitelikli personel yetersizliği.
□ İdari vesayet.
□ Yetki darlığı.
□ Görev fazlalığı.
□ Halk desteğinden yoksun olma.
□ Mevzuat.
□ Diğer.....

31. Türkiye'de yerel yönetimlerin sorunlarının çözülebilmesi için; Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın kurulması sizce uygun mudur ?
□ Uygundur.
□ Değildir.
□ Diğer.....

32. Göç alan Büyükşehir belediyelerinin kente göçü önlemek ve vergi gelirlerini artırmak için, Kentleşme Vergisi adı altında, bir vergi alması sizce uygun mudur ?
□ Uygundur.
□ Değildir.
□ Diğer.....

33. Köylere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlandığını kabul ediyor musunuz ?
□ Ediyorum.
□ Etmiyorum.
□ Diğer.....

34. Köylerin mali yapısının güçlendirilmesi için, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi sizce uygun mudur ?
□ Uygundur.
□ Değildir.
□ Diğer.....

35. Not olarak eklemek istedikleriniz var ise buraya ekleyiniz.
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Valilerce Cevaplanacak

Adı - Soyadı :
Görev Yeri :
Görev Süresi :

Belediye Başkanlarınca Cevaplanacak

İli :
Adı - Soyadı :
Yaşı :
Mesleği :
Tahsili :
Mensup olduğu parti :
Kaç kez Belediye Başkanı olduğu :