

**OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ
ÇERÇEVESİNDE KASABA BELEDİYELERİ**

Danışman
Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN

137186

137186

Veysel ŞAHİN

KS
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAHRAMANMARAS
Haziran – 2003

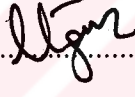
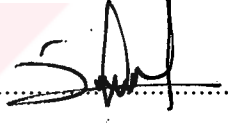
TEZ YÜZÜMÜ GRTİRİM KURULU
DOĞRULAMA TASTAYON MRKZİ

KSÜ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ
ÇERÇEVESİNDE KASABA BELEDİYELERİ

Veysel ŞAHİN
YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

Bu Tez 05/06/2003 Tarihinde Aşağıdaki Jüri Üyeleri Tarafından
Oy Birliği/Oy Çokluğu ile Kabul Edilmiştir.

İmza : 	İmza : 	İmza : 
Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN Danışman	Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM Üye	Yrd. Doç. Dr. İsmail BAKAN Üye

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.
Kod No :


Prof. Dr. Orhan DENİZ
Enstitü Müdürü

Not : Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan bildirişlerin, çizelge şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5486 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

ÖZET
YÜKSEK LİSANS TEZİ

OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ
ÇERÇEVESİNDE KASABA BELEDİYELERİ

Veysel ŞAHİN

KSÜ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

DANIŞMAN : Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN

Yıl : 2003 Sayfa : 91

Jüri : Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
: Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM
: Yrd. Doç. Dr. İsmail BAKAN

19. yy. Avrupa’da yerel yönetimlerin güçlendiği ve geliştiği bir dönem iken Osmanlıda ilk adımların atıldığı bir dönemdir. O yüzyıldan günümüze Avrupa’da yerel yönetimler, sürekli gelişen ve değişen dinamik bir yapıya sahip iken bizde sayıları çok hızlı bir şekilde artan ama çağın ihtiyaçlarına uygun reform çalışmaları yapılamayan hantal kurumlar haline dönüşmüştür.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve bu süreçte kasaba belediyelerin mevcut konumları ile ideal büyüklüklerinin ortaya konulması incelenmiştir. Çalışmanın sonunda, özellikle kasaba belediyelerinin optimal olmadığı, küçük ölçekli olmaları nedeniyle verimli olmadıkları, yerel yönetimlerden amaçlanan sonuçları elde edilemediği, gelirlerinin büyük bir kısmının personel gideri olarak kullanıldığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Optimal, Konsolidasyon, Yerel yönetim, Kasaba belediyeleri

**ABSTRACT
MA THESIS**

**SMALL -TOWN MUNICIPALITIES IN THE FRAME
WORK OF THE OPTIMAL SIZE OF A LOCAL
GOVERNMENT**

Veysel ŞAHİN

**UNIVERSITY OF KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCE
DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Supervisor : Assoc. Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN

Year : 2003 Pages : 91

**Jury : Assoc. Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
: Assist. Prof. Dr. Uğur YILDIRIM
: Assist. Prof. Dr. İsmail BAKAN**

The 19 th century was an era during wich local governments were becoming strong and improved in Europe, while it was an era for taking the initial steps in the ottomans. Since then, local governments in Europe have adapted an ever improving and changing dynamic structure while in our country they have become such institutions that increased rapidly in quantity, but so clumsy without having any reorganisations that meet the needs of the contemporary age.

In this study, the issue of reorganisation of local governments in general, and the existing position and the ideal size of small-town municipalities in particuler are examined. The study is concluded by arguing that the size of small-town municipalities are not optimal, they are not efficient because of their small scales, they do not meet the end, anticipated from local governments, end finally they spend a great portion of their income for personnel expenses.

Key Words : Optimal, Consolidation, Local governments, Small town municipalities

ÖNSÖZ

Sürekli değişen ve gelişen ihtiyaçların karşılanmasında, yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı görülmekte. Özellikle, sayıları ve hizmet gereksinimi çok hızlı bir şekilde artan kasaba belediyelerinin ihtiyaçlara cevap veremediği, hizmetleri çok yüksek maliyetle ürettikleri görülmektedir. Kasaba belediyelerinin hedeflenen hizmet seviyesine ulaşabilmesi için gerekli nüfus eşiğinin belirlenmesi, mali kaynakların verimli biçimde kullanımını sağlayacaktır. Bu da ülkemizin ekonomik olarak gelişmesi açısından önem taşımaktadır.

Gelir kaynaklarının büyük kısmı devlet tarafından karşılanan, kasaba belediyeleri ülke için büyük bir yük getirmektedir. Yerel yönetimler konusunda Avrupa'da sürekli reform çalışmaları yapılırken, ülkemizde bu konudaki çalışmalar çok az ve çok geriden takip edilmektedir. Ülke ekonomisine büyük bir yük getiren kasaba belediyelerinin optimal yapıya kavuşturulabilmesi için ülkemizde yerel yönetimler alanında yapılması gereken reformlar ve alternatif yönetim modelleri üzerinde durulmuştur.

Çalışmamızın hazırlanmasında, engin tecrübesi ve bilgisiyle yardımcı olan danışman hocam Sn. Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN'a, bu konuya yönelmemde ve temel bilgi birikiminin sağlanmasında katkısı büyük olan Sn. Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Veysel ŞAHİN

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
ÖNSÖZ	III
İÇİNDEKİLER	IV
SİMGELER ve KISALTMALAR	VII
ÇİZELGELER DİZİNİ	VIII
ŞEKİLLER DİZİNİ	IX
1. GİRİŞ	1
2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR	3
3. YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER	4
3.1. Kent ve Kentleşme Süreci	4
3.1.1. İlkel Topumlarda Kentleşme ve Kentlileşme Süreci	4
3.1.2. Köleci Topumlarda Kent ve Kentleşme	4
3.1.3. Feodal Topumlarda Kentleşme ve Kentlileşme	5
3.1.4. Kapitalist Topumlarda Kentler ve Kentlileşme	7
3.1.5. Sosyalist Topumlarda Kentler ve Kentleşme	8
3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Kentleşme Süreci	10
3.2.1. Yerel Yönetimler	10
3.2.2. İl Özel Yönetimleri	11
3.2.3. Belediyeler	12
3.2.3.1. Tanzimat Öncesi Dönem	12
3.2.3.2. Tanzimatın İlanı ve İlk Belediye Teşkilatının Kurulması	13
3.2.3.3. Kanuni Esasının Kabulü ve Belediye Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi	15
3.2.3.4. Cumhuriyet Dönemi ve 1580 Sayılı Belediye Kanunun Kabulü	16
3.3. Köyler	22
3.4. Değişik Ülkelerde Yerel Yönetim Uygulamaları	23
3.4.1. Fransa	23
3.4.2. Almanya	25
3.4.3. İtalya	27
3.4.4. İsviçre	28
3.4.5. İngiltere	28
3.5. Belediyelerin Hukuki Yapısı	29
3.5.1. Belediyelerin Kurulması	29
3.5.2. Belediye Şubesi	30
3.5.3. Belediyelere Katılma	31
3.5.3.1. Belediye Sınırlarının Saptanması	31
3.5.3.2. Belediye Sınırlarının Onaylanması	31
3.5.3.3. Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü	32
3.5.3.4. Büyük Kentler Çevresindeki Düzenlemeler	32
3.6. Belediyelerin Görevleri	32
3.6.1. Bütün Belediyeler İçin İsteğe Bağlı Görevler	33
3.6.2. Bütün Belediyeler İçin Zorunlu Görevler	33

3.6.3.	Belediyelerin Yetkileri, Hakları ve Ayrıcalıkları	33
3.7.	Belediye Organları	34
3.7.1.	Belediye Meclisi	34
3.7.2.	Belediye Encümeni	36
3.7.3.	Belediye Başkanı	37
3.8.	Belediye Çalışanları	38
3.9.	Belediye Gelirleri	38
3.9.1.	Belediyelerin Öz Gelirleri	39
3.10.	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı	40
3.11.	Büyük Şehir Belediyeleri	40
3.11.1.	Büyükşehir Belediyesinin Organları	41
3.11.1.1.	Büyükşehir Belediye Meclisi	41
3.11.1.2.	Büyükşehir Belediye Encümeni	41
3.11.1.3.	Büyükşehir Belediye Başkanı	42
3.11.2.	Büyükşehir Belediyesinin Görevleri	42
4.	TÜRKİYE'DE BELEDİYELEŞME SÜRECİ	44
4.1.	Belediyeleşme Sürecinin Yasal Dayanakları ve Uygulama	44
4.2.	Türkiye'deki Hızlı Belediyeleşme Sürecinin Dinamikleri	45
4.3.	Belediyeleşme Sürecinin Sayısal Özellikleri	46
4.3.1.	Belediye Sayısı ve Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi	46
4.3.2.	Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri	47
4.4.	Türkiye'de Yeniden Yapılanma Çalışmaları ve Yerel Yönetimler	49
4.4.1.	MEHTAP Projesi (13 Şubat 1962)	49
4.4.2.	İç Düzen Projesi	49
4.4.3.	Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-1971)	50
4.4.4.	Yerel Yönetim Bakanlığı (1978)	50
4.4.5.	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA-1991)	51
5.	OPTİMAL BÜYÜKLÜK VE YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ KAVRAMINA KURAMSAL YAKLAŞIM	54
5.1.	Optimal Büyüklük Kavramı	54
5.2.	Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğünü Belirlemede Kullanılan Ölçütler	55
5.2.1.	Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü	55
5.2.2.	Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması	57
5.2.3.	Dışsal Maliyetler	59
5.2.4.	Otonom Maliyetler	60
5.2.5.	Organizasyon Maliyetleri	60
6.	AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLERİN OPTİMAL BÜYÜKLÜK KURAMLARI ÇERÇEVESİNDE ELE ALINMASI	61
6.1.	Optimal Büyüklük ve Avrupa'da Belediyelerin Konsolidasyonu	61
6.2.	Konsolidasyonu Doğuran Nedenler	63
6.2.1.	Ekonomik Verimlilik Sağlanması	63

6.2.2.	Hizmet Sunumunda Etkinlik Sağlanması	63
6.2.3.	Kaynak Yetersizliği	65
6.2.4.	Merkezi Gücün Kötüye Kullanılmasını Engelleme	65
6.2.5.	Yaygın Halk Katılımının Sağlanması	66
6.3.	Konsolidasyon Sürecinde Yerel Yönetim Büyüklükleri	66
6.4.	Konsolidasyon Uygulamalarının Avantajları	68
6.5.	Belediyelerin Konsolidasyon Uygulamalarının Olumsuz Yönleri	69
7.	TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL BÜYÜKLÜKLÜK KURAMI AÇISINDAN İNCELENMESİ	70
7.1.	Afşin ,Elbistan ve Göksun İlçeleri Kasaba Belediyelerinin Sayısal Özellikleri	70
7.2.	Belediyelerin Temel Sorunları ve Konsolidasyonu Zorunlu Kılan Nedenler	77
7.2.1.	Belediyelerin Temel Sorunları	77
7.2.1.1.	Belediye Başkanın Yetersizliği ve Deneyimsizliğinden Kaynaklanan Sorunlar	77
7.2.1.2.	Meclisin Çalışması ve Denetim Yapmasındaki Sorunlar	77
7.2.1.3.	Aşırı Personel İstihdamından Kaynaklanan Sorunlar	78
7.2.1.4.	Gelir Kaynaklarının Yetersizliği ve Özgelirlerin Tahsil Edilememesinden Kaynaklanan Sorunlar	78
7.2.1.5.	Belediyelerdeki Gelirlerin Yanlış Yönlendirilmesinden Kaynaklanan Sorunlar	80
7.2.1.6.	Konsolidasyonu Zorunlu Kılan Nedenler ve Kasaba Belediyelerinin Özellikleri	80
8.	SONUÇ VE ÖNERİLER	84
	KAYNAKLAR	87
	ÖZGEÇMİŞ	91
	EKLER	

SİMGELER VE KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
APK	: Araştırma Planlama Koordinasyon
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MKM	: Marjinal Kalabalıklaşma Maliyeti
MM	: Marjinal Maliyet
MM ₀	: Marjinal hizmet maliyeti
OECD	: Avrupa Ekonomik İşbirliği Konseyi
OG	: Ortalama Gelir ya da Kişi Başına Gelir
OKM	: Ortalama Kalabalıklaşma Maliyeti
OM	: Ortalama Maliyet ya da Kişi Başına Maliyet
O-M	: Organizasyon-Metod
OM ₀	: Ortalama hizmet maliyeti
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge	Çizelge Adı	Sayfa No
4.3.1.1.	Belediye Sayılarında Yıllara Göre Gelişmeler	46
4.3.1.2.	Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi	47
4.3.2.1.	Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri (2000)	48
4.3.2.2.	Nüfus Dilimlerine Göre Belde Belediyeleri (2000)	48
6.3.1.	1950 ile 1992 Arasında Toplam Belediye Sayıları	66
6.3.2.	Belediyelerin Nüfusa Göre Mevcut Büyüklükleri	67
7.1.1.	Asgari Örgütlenme Modeli	71
7.1.2.	Gelir Gider Fark Cetveli	72
7.1.3.	Yatırım Harcamalarının Toplam Gelire Oranı (2001)	73
7.1.4.	Asgari Örgütlenme ve Salt Belediye Başkanlığı Maliyetinin Toplam Gelire oranı	74
7.1.5.	Salt Belediye Başkanı Maliyeti	74
7.1.6.	Özgelirlerin Toplam Gelire Oranı (2001)	75
7.1.7.	Genel Bütçe Gelirleri ve Özgelirlerin toplam gelirdeki payı	76
7.2.1.4.1.	Emlak Vergisi Tahakkuk tahsilat Oranı (2000)	79
7.2.1.4.2.	Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk tahsilat Oranı (2000)	79
7.2.1.4.3.	İçme Suyu Tahakkuk tahsilat Oranı (2000)	79

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil	Şekil Adı	Sayfa No
5.2.1.1.	Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü	57
5.2.2.1.	Belirli Hizmet Seviyesi İçin Optimal Kent Büyüklüğü	58
6.2.2.1.	Ölçeğe Göre Getiri ve Ölçek Ekonomileri	64



1. GİRİŞ

Belediye, belde halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve belde hizmetlerini yerine getiren bir yerel birim olarak tanımlanabilir. Belediyenin temel görevi toplumsal, kültürel, çevresel nitelikleriyle yaşanmaya değer bir kentin oluşturulması ve devamlılığının sağlanması olmasına rağmen, 1930'lar Türkiye'sinin koşullarına göre hazırlanmış olan bir yasa çerçevesinde faaliyet gösteren belediyelerimiz uzun zamandır bu görevi yapamaz durumdadır. Nüfusu 2000 ve üzerinde olan yerlerin belediye yapılması ekonomimize büyük bir mali yük getirmektedir. Nüfusu 2000 üzerinde olan ve belediye yapılan yerlerin, halka hizmet götürmede verimli olmadığı görülmüştür. Bu durumun ekonomiye olan yükünü ilerleyen bölümlerde sayısal olarak açıklanacaktır.

Belediyelerin tümünde aşırı şekilde kaynak yetersizliği olup, kent hizmetleri, istenilen ölçüde yürütülmemekte ve beklenen kentsel yaşam düzeyi bir türlü gerçekleştirilememektedir. Özellikle kasaba belediyelerinin optimal olmaması gelirleri giderlerini karşılayamaması, sadece memurlarına ve işçilerine maaş ödeyen, birçoğunun ise bu maaşı ödeyemez duruma gelmiş olması ve halkına hizmet götürememesi bu konunun önemini daha da artırmaktadır.

Kanunlarımıza göre Belediyelerinin oluşturulması, bir köy veya meskun sahalari arasında merkez ittihaz edilecek yere azami 500 metre mesafesi bulunan, birkaç köyün veya köylerle köy kısımlarının veyahut muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için nüfusları tutarının son nüfus sayımına göre 2000 den fazla olması, Köy İhtiyar Meclisinin bir mazbata ile veya seçmenlerinin en az yarısından fazlasının yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye memuruna müracaat etmesi veya valinin re'sen bu işe lüzum göstermesi, sonucunda olmaktadır. Yaptığımız çalışmada belediyelerin hızla arttığını, özellikle nüfusları çok az sayıda olan belediyelerin iki binli rakamlara ulaştığını görmekteyiz. Türkiye'de 2000 yılına ait verilere göre belediye sayısı 3228'dir. Bunlardan 2010 kadarının nüfusu 5000 den aşağıda, 354 belediyenin nüfusu 2000 den aşağıdadır. Bunların içerisinde 2266 adedi kasaba belediyesi niteliğindedir. Bu çalışmadaki amacımız sayıları hızla artan kasaba belediyelerinin optimal büyüklüğünü rantabilite, verimlilik ve işlevsellik açısından incelemektir. Yeniden yapılanma sürecinde kasaba belediyelerinin mevcut konumları ile ideal olması gereken büyüklüklerinin ortaya konulmasını sağlamaktır.

Kasaba belediyelerinin, bölgelerinin ekonomik, sağlık ve kültürel bakımdan kalkınması ve gelişmesi, yerel kaynaklar ve ülke kaynaklarını da daha etkin ve yerinde kullanılmasını sağlamak amacıyla rasyonel büyüklüğe oturtulması gerekmektedir.

İlk bölümlerde kentleşme sürecinin dünyada ve Türkiye'de gelişimi, yerel yönetim uygulamaları, hukuksal yapısı ve görevleri incelenmiştir. Dördüncü bölümde Türkiye'de belediyeleşme süreci ve yasal dayanakları, hızlı belediyeleşme sürecini artıran etkenler ve yapılan reform çalışmaları ve uygulamalar üzerinde durulmuştur. Beşinci bölümde optimal kavramı ele alınarak, ölçek ve ekonomik etkinliği belirleyen kriterler irdelenmiştir. Altıncı bölümde Avrupa'da yerel yönetimlerin optimal büyüklük çerçevesinde ele alınarak konsolidasyon uygulamalarını doğuran nedenler, alınan olumlu sonuçlar ile olumsuz yönleri incelenmiştir. Yedinci bölümde ise Afşin-Elbistan, Göksun ilçelerindeki kasaba

belediyeleri analiz edilmiş, ölçek ve verimlilik açısından optimal olmadıkları ekonomik durumları incelenerek tablolar halinde sunulmuş, kasaba belediyelerinin temel özellikleri ile konsolidasyonu gerektiren nedenler incelenmiştir. Son bölümde ise kasaba belediyelerinde optimal nüfus büyüklüğünün ne olması gerektiği ve yeniden yapılanma sürecinde diğer çözüm önerileri sunulmuştur.



2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR

Mahalli İdarelere ilişkin araştırmalar ve tartışmalar, 1970' li yıllardan bu yana Türkiye' nin gündeminde hem politik, hem de akademik plandaki öncelikli ve önemli konular arasında yer almasına rağmen yaptığımız araştırmalarda konu alanı ile doğrudan ilişkilendirebileceğimiz bir çalışmaya rastlayamadık. Ancak burada bize yardımcı olacak nitelikte daha çok yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve yerel yönetimlerin optimal büyüklüğü konulu genel nitelikteki bazı çalışmalara değinilecektir.

Koçdemir, (1995) ilçe sayılarının arttırılmasına aykırı bir uygulama olarak Doğu Almanya örneğini ele alırken, Topal (1997) optimal yerel yönetim büyüklüğüne kuramsal bir yaklaşım getirmiştir.

Hem genel olarak yerel yönetimler, hem de özel olarak Türkiye'de yerel yönetimler konusunda en çok yararlanılan kaynakların başında Keleş'in çalışmaları (1972, 1976, 1992, 1994) gelmektedir.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin hazırlamış olduğu " Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması (2002) " ve " Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu) (1996) " ile ilgili çalışmalarında, Avrupa Birliğine üyelik sürecinde mahalli idareler reformunda göz önünde tutulması gereken siyasi, hukuki ve mali konular ile çözüm yolları irdelenmektedir.

Yerel yönetimler ile ilgili Erten, (1999) " Nasıl Bir Yerel Yönetim ? " isimli kitabında, geçmişten günümüze kentsel yaşamı ele almış, kentlerdeki sorunları belirleyerek çözüm yollarının ne olması gerektiği ve kentlerin nasıl daha iyi yönetilebileceği konusunda çözümler aramaktadır.

Koçel, (1989) " Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halk Katılımı " ile ilgili çalışmasında bahsi geçen konulara çözümler aramaktadır.

Ceritli, (2000) Yerel Yönetimler Sempozyumunda sunduğu " Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü " isimli bildirisinde; Toplumsal alanda sürdürülebilir kentleşmenin sağlanabilmesi için Eşitlik, Güvenlik ve Yeterlilik ilkelerinin gerekliliğinden, kentsel hizmetlerde amacın en az girdiyle, en fazla çıktının (Hizmetin) elde edilmesini ve kentsel hizmetlerde verimliliği sağlayan nüfus büyüklüğünü ele almaktadır.

3. YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER**3.1. Kent ve Kentleşme Süreci**

Tarihsel süreç, günümüzün kentlerine gelinceye değin, kentlerin ve kentleşmenin değişik boyutlarını ve aşamalarını göstermektedir. Her farklı dönemde, kentler farklı biçim ve içerikte olmuştur. Ancak günümüze doğru geline süreçte çok açık olarak gözlenen şey, dünyanın bir zamanlar kırların ve kırlıların dünyası olmasına karşın, zamanımızda kentlerin ve kentlilerin dünyası biçimine dönüşmesidir.

3.1.1. İlkel Topumlarda Kentleşme ve Kentlileşme Süreci

İnsanların ilk kez birlikte yaşamaları, nüfuslarının artmasıyla birlikte başlar. Ekonomik zorluklar, beslenme, korunma gibi etkenlerle birlikte sosyal bir olgu olarak da birlikte yaşam gelişir. İlk toplu yaşam alanları su kenarlarıdır. Bu nedenle, bugün antik kentlerin büyük çoğunluğunun deniz, ırmak ya da göl kenarında olduğunu görmekteyiz. (Erdem,1998: 39).

İlk insanlar tümüyle göçebelerdir. Yiyecek bulmak için kısa mesafeler içinde de olsa sürekli göç ederek yaşarlar. Başlangıçta hiçbir barınağı olmayan insan, önce mağaralarda ardından da ilkel aletlerle kazdığı ya da doğal olan kovuklarda yaşamayı öğrenmiştir. Mağara ya da kovuk, ama bunlar insanların ilk yerleşik yaşam alanlarıdır.

Başlangıçta doğada ne bulunuyorsa o yenilirken, zamanla avcılık gelişti. Bununla birlikte yerleşik yaşam biraz daha güçlendi. Artık merkezi bir yerleri bulunuyor, oradan avcılığa çıkılıyor, avdan sonra da yeniden merkeze dönülüyordu.

Sonraki dönemlerde insanlar tarımı ve bitkilerden yiyecek elde etmesini öğrendiler. Tarımla birlikte uzun süreli avlara gerek kalmadı. Merkezden uzaklaşma süreleri daha da kısaldı. Merkez olarak seçilen yerde daha uzun sürelerle kalınabildi.

İlkel toplumlar: sürekli bir komün hayatı yaşayan insanların bir arada bulunduğu toplumdur. Bu toplumların en ortak özelliği, geçimlerini başlangıçta toplayıcılık, sonra avcılık, ardından hayvancılık ve son olarak da tarım gibi günümüzün kır tanımını yaparken kullandığımız öğeleri içlerinde barındırmalarıdır.

Bu anlamda ilkel toplumlarda kentten, kentliden ve kent yaşamından söz etmek olası değildir. Yukarıda aktarılmaya çalışılan yaşam biçimi olsa olsa bugünkü köy yaşantısının bile ilk biçimleri olarak değerlendirilebilir.

3.1.2. Köleci Topumlarda Kent ve Kentleşme

Bu çağları antik çağlar olarak da değerlendirebiliriz. Bu dönemlerde kentler ortaya çıkmaya başlamıştır. Toplumbilimciler, uygarlığın doğuşunu, kentlerin doğuşuna bağlamaktadır.

Köleci toplum dönemlerinde ortaya çıkmaya başlayan kentlinin ilk kez nasıl oluştuğu konusunda tartışmalar vardır. İlk kentlerin ortaya çıkışı için, savaşçı insanların köylüler üzerinde zorla egemenlik kurmaları, saldırılara karşı savunabilmek için yüksek yerlerde surlarla çevrili kaleler yaptırmaları ve köylüleri

de bu kalelerin çevresine yerleştirmeye zorlamaları yoluyla oluştuğu, konu hakkında öne sürülen düşüncelerden biridir.

Bir diğer varsayım da, ilk kentlerin köylerin biraz daha gelişmiş olanlarından, özellikle de ticaretin geliştiği su kenarlarında oluştuğu biçimindedir. Buna göre bazı köylerin nüfusu değişik gerekçelerle artmış ve sonuçta ortaya kent çıkmıştır.

Genellikle kabul edilen bir diğer görüş de, herhangi bir bölgeyi işgal eden savaşçı güçlerin, güçlerini bir arada tutmak için birlikte yaşamak isteğinden kaynaklandığı biçimindedir. Bilinen ilk kentlerden bir çoğu da işgal sonrası kurulmuş ve o döneme göre askeri yoğunluğun çok fazla olduğu kentlerdir.

Yukarıdaki düşüncelerin hemen hepsini destekleyen kentsel yerleşmelere rastlanmaktadır. Bu, kentleşmenin nedeninin tek olmadığı sonucunu bize göstermektedir.

Başlangıçta son derece küçük olan kentler, özellikle ticaretin de gelişmesiyle birlikte, nüfus ve etkinlik olarak genişlemiştir. Örneğin İÖ. 6. yy. da Babil'in 350.000, yine İÖ. 4. yy. da Syracuse'nin 400.000 nüfusunun olduğu bilinmektedir. O dönemlerin belki de en kalabalık kenti ise 1.000.000 nüfuslu Roma'dır. Ülkemizden Efes'in nüfusu en fazla olduğu zamanlarda 250.000 kadar olmuştur.

Her kentin kendi başına bir devlet gibi olduğu bu çağlarda, bu tür yönetimin en belirgin örneğini Ege denizi çevresinde ve Anadolu'da kurulan kentler ve bunları kuran Yunanlılar vermiştir. Sonraki çağlarda bu durum İtalya'da görüldü. İtalya'da kent devletlerinin etkisi bugün bile görülmektedir.

Antik "polis", günümüzün tıpkı küçük bir kenti karakteri göstermektedir. Düşmanların varlığına yönelik tehditler, politik ve askeri açıdan sıkı bir bağlılık, kentlinin kentli tarafından denetlenmesini gündeme getirmiştir. (Simmel, 1996: 81).

Kentlerin bu dönemlerde bir mekan olarak ortaya çıkışı, tarım ve tarım dışı üretim teknolojilerindeki gelişmeler sonucunda oluşan artı ürüne pazar arayışı, artı ürünü denetleyecek bir siyasal örgütlenme biçiminin (devlet) oluşumu ve toplumdaki sınıfsal farklılaşmayla birlikte yönetici sınıfın belirginleşmesiyle eş zamanlıdır. (Tosun, 1995: 45-48).

3.1.3 Feodal Toplumlarda Kentleşme ve Kentlileşme

Bu dönemin nüfus açısından önemi vardır. Bu dönemde gerek kırsal ve ardından da kentlerin-kasabaların nüfusları hızla artmıştır. Salgın hastalıklar, uzun savaşlar vb. etkenlerle bazı yerleşimlerin nüfusları düşmüşse de, zamanla yeniden gelişerek bugünkü görünümüne ulaşmışlardır. Bugünkü büyük kentlerin ilk kuruluşları bu zamanlardadır.

Feodal toplumların başlangıcında kentlerin köleci topluma göre daha işlevsizleştiği görülmektedir. Bunun da başlıca nedeni, dönemin ana ekonomik yapısının tarıma yani toprağa yani köye bağımlı olmasıdır. Bu dönemin savaşlarının sonunda istilacıların kentleri yıkıp, köylerin üzerinde şatolar kurduklarını ve ana olarak tarıma dayalı dönemlerin yaşandığı görülmektedir. Önceden 1.000.000'ü aşkın bir nüfusu olan Roma'nın nüfusu bu çağlarda 20.000'e kadar inmiştir. Viyana birkaç yüzyıl boyunca hiç kimsenin yaşamadığı yer olmuştur.

Bu çağlarda kentleri basit olarak “kasaba” diye nitelemek daha doğru olacaktır. Avrupa için kent düşüncesini Roma kültürü getirmiştir. Önceki dönemlerde Akdeniz Havzasında gelişmiş kentler varken, Alp’lerin kuzeyinde hiçbir kent bulunmamaktadır. Roma kültürü de bu alanlarda askeri garnizon olarak ilk kentin nüvelerini atmıştır. Bunun dışında yeni kurulan kiliseler ve çevresinde yerleşenlerce kurulan küçük kent nüveleri de vardır.(Bir dönem Avrupa topraklarının yarısı, kilisenin denetimine geçmiştir).

Ancak zanaat ve ticaretin gelişmesi, kentlerin yeniden etkin bir duruma gelmelerine ve kent nüfusunun artmasına neden olmuştur.

Feodal ilişkilerin egemen olduğu çağlar boyunca, feodallerin kentlere ve kentleşmeye karşı olduklarını görmekteyiz. Çünkü feodaller tarıma ve dolayısıyla da toprağa bağlıdır. Bu anlamda toprakta çalışacak serflere (yani köylülere) gereksinimleri vardır. Bu nedenle de insanların kentte yaşamalarını ve kentlerin sayısının ve yaşayanlarının artmasını benimsememektedirler.

Kırda yaşayan ancak zanaatçılık da yapabilenler, geleceklerini kentlerde aramak isterler. Kentlere göç etmek isteyen bu insanların önünde feodal beyler vardır. Kente gitmeyi bazıları gizlice, kaçarak gerçekleştirirler. Bazıları da beylere para ödeyerek yaparlar. Önceleri köyden ayrılma süreleri kısıtlıdır. Panayıra gitmek ya da kış süresince ayrılmak gibi. Topraklarda kol emeğine gerek olmadığı dönemlerde verilen bu izinler, daha sonraları uzun süreli olmuştur.

Köylerden ayrılıp giden köylüler, kervanların mola verdikleri yerlerde, kara yolları ya da nehir yollarının kavşaklarında, ürünlerin sık sık trampa edildiği yerlerde yerleşmeye çalışıyorlardı. Zanaatçılar da ürettikleri metalleri buralarda kolaylıkla pazarlayabiliyorlardı. Bu alanlara gelişin bir başka nedeni ne de bu yerlerde yük boşaltıcılığı, kayıkçılık, mavnacılık gibi geçim kaynakları bulabilmeleriydi (Erten,1999: 36).

Ortaçağın surlarla çevrili kentleri, bir yandan savunma gereksinimlerinin , öte yandan da güzel görünme isteklerinin etkisiyle, içlerine kapanık kentler olmuşlardır. İtalya ve Güney Fransa’da ticaret ve zanaat ocakları olarak doğan kentler 8. yüzyılda görülmektedir. Rusya ve İngiltere’deki kentlerin etkin olarak ortaya çıkmaları ise 10 ve 11. yüzyıllarda görülmektedir. 12. yüzyılda nüfusu 100.000’i aşan kentler son derece azdır. Paris,Venedik, Milano ve Floransa bu rakamı aşan kentlerdir. 15. yüzyılda Londra ve Brüksel’in nüfusları 40.000’dir.

Bu dönemlerde Fransa’nın diğer kentlerinin nüfusları 8-15.000 arasındadır. Hollanda’nın en büyük kentleri Ghent ve Burgez’in nüfusu 50.000 dir. Diğerlerinin nüfusu 10.000’i geçmez. İngiltere’de durum farklı değildir. York 8.000, Lincoln 6.000, Glaskow 4.500 civarındadır. Aynı dönemde Almanya’nın Nürnberg ve Cologne kentlerinin nüfusları 20.000’dir. Tüm 14.yy. boyunca Avrupa savaşlar, kıtlık, ve özellikle de veba salgını yüzünden nüfusunun 1/3’ünü yitirmiştir. (Tunçdilek,1988: 95).

Anadolu’nun nüfus durumu da pek değişik değildir. İstanbul dışında nüfusu 100.000’i geçen şehirler son derece azdır. Anadolu’daki kentlerin nüfusları Osmanlı döneminde bile en iyi kestirmelerle 10.000’in üzerine nadiren çıkmaktadır (Ocak, 1996: 113).

Bu çağların kentleri, ya tümüyle siyasal ve kültürel işlevler yüklenen kentler ya da tümüyle ekonomik işlevler üstlenen kentler biçimindedir.

Feodal toplum dönemindeki kent yaşayanlarının bir özelliği vardı. Bu da, dönemin genel uygulamasının tersine kentte yaşayanların özgür insanlar (bugünkü anlamda olmasa bile) olarak kabul edilmeleri idi. Avrupa’da bu dönem kentlerinin en etkin gücü kentli aristokratlardı.

Bu soylular yılın belli dönemlerini kırlardan gelip kentlerde geçiriyorlardı. Bunlardan sonra da tüccarlar geliyordu. Onların ardından da lonca üyesi zanaatkarlar. Ardından zanaat ustaları, hizmetkarlar, gezici esnaf, dilenciler gelmekteydi. Din adamlarıysa tüm bunların üstünde toplumun farklı bir yönünü temsil ediyorlardı.

3.1.4 Kapitalist Toplumlarda Kentler ve Kentlileşme

Feodal toplumların içinden kapitalist ilişkiler çıkmakta ve etkinliği artmaktadır. Bu etkinliğin artması sonucunda da Fransız devriminden sonra kapitalist topluma ve kentlerde de buna göre yaşam biçimlerine geçilir. Bu süreç elbette bir anda olmamıştır. Feodal toplumlarda dünya üzerinde ticaretin gün geçtikçe artması, feodallerin etkinliğinin azalması, burjuvaların ortaya çıkışı, ticaret erbabı denilen iş adamlarının ortaya çıkışı vb. olgular tüm bu süreci doğuran etkenlerdir. Burjuvazi geçen zamanla birlikte kent yönetimini de üstlenmiştir.

Dönemin başlarında kentlerin sayısının ve nüfuslarının hızla arttığı görülmektedir. Paris ve Londra’nın nüfusları 750.000’e varmıştır. 1882’de Londra’nın nüfusu 1 milyonu geçmiştir. Amsterdam ve Viyana hızla gelişen kentlerdendir. İtalya’da eskiden beri etkinliğini sürdüren kentlerden Napoli, Palermo ve Roma’nın nüfusları 100-200.000 arasında değişmektedir. Genel anlamda 19.yy. Avrupa’da insanların kentlere “aktığı” dönemlerdir denilebilir.

Bu dönem kentlerinin diğer dönemlerden ayrıldığı noktalar vardır. Örneğin bu dönemin öncesinde savunmaya ya da ticarete yönelik olarak oluşan kentlerin yanında, endüstri kentlerinin de ortaya çıkması gibi. Önceden kentin dışını tümüyle saran surlar da yoktur artık. Kentlerin kırdakilere karşı siyasi ayrıcalıkları ortadan kalkmıştır. Kentler kendi başlarına birer devlet gibi değil, merkezin birer yerel birimi durumuna dönüşmüşlerdir.

ABD kentleri bu oluşumların dışındadır. Daha tarım ya da avcılık döneminde yaşayan insanların içine giren göçmenlerin kurduğu kentlerin hemen hemen tümü ticaret kentleridir. Kentlerin geçmişi yoktur. Burada, dünyadaki diğer kentlerin gelişim süreçlerinin hiç biri yaşanmamıştır.

Sonuç olarak kentlerde burjuvaların etkinliği artmış, endüstrinin ortaya çıkışı ve gelişimiyle birlikte endüstride gereken işgücünün de kırlardan temin edilmesi gibi çözümler bulunmuştur. Bununda sonucu kırlardan kentlere göçtür. Göçle birlikte kentlerin sayıları ve nüfusları artmıştır. Bu da kentlerin egemenliğinin pekişmesi anlamına gelmektedir.

Sanayi devriminin başlangıcında kentlerin ekonomik yapısının da rol oynayan başlıca öğeler, burjuvalar, tüccarlar ve bankacılarıdır. Endüstri, kendi kent kültürünü ve kentleri doğurdu. Endüstri kentlerinin çevrelerinde ya da büyük fabrikaların çevrelerinde işçi kentleri oluştu. Bu dönemlerde kentlerin varlığı ya da gelişimi, o yöredeki endüstri varlığı ya da gelişimine paralellik göstermektedir.

Kapitalist ülke kentlerinin hemen hepsi, çevresi yoksul semtlerle dolu birer ada gibidir. Kentlerin dış mahalleri düzensiz, pis, denetimsiz, gerekli hizmetlerin götürülmediği, işsizliğin çok olduğu alanlardır. Kentin merkezi ve çevre semtlerinde sınıfsal farklılık çok açıkça gözlemlenebilir. Kentin dış semtlerinin işsiz insanlarıyla çevrili olması, kentin merkezindeki işyerlerine düşük ücretli işçi bulmaya, herkesin yapamayacağı işleri yapacak insanları bulundurmaya yaramaktadır. Bu durum, güneyli ülkelerin kentlerinde daha da fazla miktarda olmak üzere kendini göstermektedir.

Bu dönemde kentler, endüstri kapitalizminin mantığına uygun olarak yaygınlaşan kitlesel üretim ve tüketim kalıpları için emek arzı ile hizmet ve ürün isteminin bulunduğu mekanlara dönüşürken, sanayileşme kapitalist dönüşümü yaşayan toplumlarda ulusal pazar yapısını, bölgesel ekonomik birimlerin ortaya çıkışını ve dünya ölçeğinde pazar ilişkilerini doğurmuştur. Bu dönemde kentler, kırsal kesimin kültürel ve demografik yağmasına uğramıştır (Oskay, 1994: 4-13).

3.1.5 Sosyalist Topumlarda Kentler ve Kentleşme

Sosyalist toplumlardaki kentlerin oluşumu kapitalist toplum kentleri ve kentleşmenin benzeridir. Genel olarak bir ülkede sosyalist toplum biçimine geçildikten sonra tümüyle yeni oluşturulmuş kentlerin olmadığını görmekteyiz. Bu anlamda bu ülkelerdeki kentlerin ortaya çıkışı ve gelişimi, kapitalist toplumlardan çok farklı değildir. Ancak sosyalist ülke kent plancılarının yine de kendilerine özgü kentler oluşturma düşünceleri ve uygulamaları varlığını sürdürmüştür.

Sosyalist toplumlardaki kent plancılarının karşılaştıkları en önemli sorunlar, uzun yıllar boyunca varlığını sürdüren ve kentsel bir yerleşim oluşturan kapitalist dönem kentleşmedir. Bu anlamda en çok yapılmaya çalışılan şey de, bu izleri bir an önce silmek olmuştur.

Kentler, uzun bir zaman sonucunda oluşan toplumsal sistemlerdir. Bu anlamda en uzun zaman süren sosyalist ülkenin bile tarihinin 70 yıl kadar olması, kentleşmeye bu anlamda tam anlamıyla sosyalist bir damga vurmayı engellemiştir. Bu anlamda sosyalist kentlerle, kapitalist kentler arasında çok ayırt edici özellikler yoktur. Aynı noktalar çoğunlukla, sosyalist ülkelerdeki daha düzenli ve ekonomik bir kentleşme biçiminde kendini göstermektedir.

Stalin döneminde sosyalist bir kentin, kendine özgü bir yapısının olması gerektiği düşünülmüştür. Ancak bu çalışmalar belli alanlarda kendini gösterebilmiş, bütünüyle sosyalist bir kentin nasıl olması gerektiği sorusuna yanıt bulunamamıştır.

Sovyetlerde ya da Doğu Avrupa'da birçok tarım alanları, hızla sanayileşen ve sayıları artan işçileri barındırmak için kent özerkleri biçimine getirilmiştir. Özellikle de bu türden yeni oluşturulan kentlerin kendine özgü bir yapıları vardır. Bu kentler iş gücüne talep olan yerlerin çevresinde gelişmektedir.

Sosyalist ülkelerdeki kentlerin en önemli özelliği, kent içindeki toprakların özel mülkiyete geçirilmemiş olmasıdır. Kentin değişik semtlerindeki yaşantının farklı olmaması, oturma alanlarının niteliği, insanların başta konut olmak üzere diğer kent gereksinimlerinin karşılanmış olması, ülkenin değişik bölgelerindeki kentler arasında farklılığın olmaması bu türden ülkelerdeki kentleşmenin temel özelliklerindendir.

Sosyalist ülkelerin kentlerinde gecekonduya, kaçak yapılaşmaya, kenti saran işsizler ordusuna, yoksul ve pis mahallere yer yoktur. Özetle sosyalist kent, toplumun tümüne açıktır ve sınıfsız bir toplumu yaratmanın izlerini taşır.

Marks ve Engels burjuvazinin toplumları, kentlerin egemenlikleri altına soktuklarını, büyük kentlerin doğmasına neden olarak kentleşmeyi hızlandırdıklarını söylemektedirler. Bu da nüfus ve üretim araçlarının kentlerde yığılmasına neden olmuştur.

Oysa sosyalist ülkelerde üretim araçlarına devletin sahip olması, daha önceden kullanılmayan toprakların üretime açılması ve toprağın iyileştirilmesi olanağı vardır. Tarım ve sanayinin birlikte düşünülmesi, nüfusun ülke içinde düzenli bir biçimde dağıtılması Komünist Manifestoda yer alan konulardan biridir.

Kentler yalnız burjuvaların değil, proletaryanın da doğmasına neden olmuştur. Ticaret ve özellikle de liman kentlerinde büyük burjuvalar, endüstri kentlerinde de küçük burjuvalar gelişmektedir. Bütün bunlar da kentler arasındaki farklılaşmaya neden olmaktadır.

Kent planlamasında sosyalist ülkelerde göz önüne alınan ölçütler bulunmakta olup, bunları şöyle sıralayabiliriz.

a) Her türlü toprak üzerinde iyelik hakları kaldırılmış ve toprağın rantı toplumun yararı için kullanıma açılmıştır. Yani kent toprakları üzerinde özel mülkiyet kaldırılmıştır. Bu da bu topraklar üzerinde rant elde etme düşüncesini engellemiştir. Ancak kamuya ait olan bu toprakların kamu adına kimlerin yönetiminde olacağı konusunda değişik görüşler öne sürülmüştür. Bunlardan başlıca iki türünden söz edilebilir. Biri kent topraklarının da devlete ait olması gerektiği, diğeri de kent topraklarının yöre halkı adına yerel yönetimlere ait olması gerektiği biçimindedir.

b) Konut yapımında standartlaştırma uygulanmıştır. Örneğin Sovyetlerde 1940'ta kişi başına düşen oran 4.09 m² iken, 1961 yılında 9.09 m² ye yükseltilmiştir. Son yıllarda ise bu rakama 13.5 m² ye kadar çıkmıştır. Ancak konut metrekaresinin standartlaştırması, her kentin tekdüzen bir biçimde planlanması anlamına da gelmemektedir. Her kentin ayrı bir görünümünün ve estetiğinin olmasına özellikle önem verilmiştir.

c) Kent büyüklüklerinin sınırlandırılması uygulanmıştır. Bir kentin ne kadar nüfusu barındıracağı ise kentin üretici gücüne göre hesaplanmaktadır. Bunun sağlanması için de yeni kentler ya da uydu kentlere yönelinmiştir. Uydu kentler büyük kentlerin 30-35 km. tümüyle yeni kurulan kentlerse büyük kentlerin 150-200km. uzağında kurulmuştur. Nüfusu 1 milyondan az olan kentlerin uydularının 60-120 bin, daha büyüklerininse 200-250 bin olması öngörülmüştür.

Kentlerin büyüklüklerinin sınırlandırılması düşüncesi ideolojiktir. Böylece kapitalist ülkelerdeki büyük kentlerin sefalet bölgelerinden kurtulunacak ve küçük kentler ülke geneline yayılarak kent-köy ayrımı ortadan kaldırılacaktır. Uygulamalar tümüyle istenen sonuçları vermemiş ve uydu kent ya da yeni kentlerin nüfuslarının 2-3 kat fazla olarak arttığı belirlenmiştir.

d) Kapitalist ülkelerde kent merkezleri meslek ve ticaret merkezi özelliği taşıırken, sosyalist ülkelerde bunun tersi uygulanmış ve kent merkezleri birer siyasi, kültürel ve yönetim merkezleri durumuna dönüştürülmüştür.

e) Kent planlamaları merkezi hükümetin genel uygulamalarının tersine olmamıştır. Kent planları hazırlanırken değişik aşamalarda merkezin de görüşleri alınmaktadır.

f) Kentin planlamasına halkın katılımı sağlanamaz. Halkın yapması istenilen, kent planlarını ve politikalarını tartışmak değil, bunların uygulamalarını denetlemek olmuştur.

g) İnsanların konut gereksinimlerini karşılamak ilk düşünülen konulardandır. Bu arada, konutların iş yerlerine yakın olması da ayrıca özen gösterilen bir konudur.

ğ) Kent planlamasında komşuluk birimi adıyla uygulamalar yapılmıştır. Bu plancıların, kentte eşitlik sağlamak için başvurdukları bir yöntemdir. Bunlar büyük ya da küçük mahallelerdir. Her komşuluk biriminde bir park, spor salonu, hastane ve banyolar bulunmaktadır.

Sovyetler Birliği'ndeki kentleşme ise, sovyet devriminin ilk yıllarında köylüleri kentlere çekmek için uğraşmıştır. Bundaki temel etken, Sovyet devriminin temelde işçi sınıfına dayanan bir yanının olması ve sosyalist toplumu başlangıçta kentlerde kurmak düşüncesidir. Ancak ilk yıllarda oluşan durumun bunun tersi olduğu görülmüştür. İlerleyen yıllarla birlikte belli düzenlemelerle kentlerdeki nüfus artışı sağlanmıştır.

Dünya savaşından sonra kentlerin nüfuslarının sınırlandırılmasına çalışılmıştır. Örneğin bu amaçla Moskova'nın nüfusunun 5.000.000'da kalması amaçlanmıştır. Ülkedeki kentleşme orta büyüklükteki kentlerde sağlanmaya çalışılmış, kentlerin 30-35 km. yakınlarında uydu kentler kurulmuştur. Ayrıca köylerin de kalkınması için tarım kentleri uygulaması yapılmıştır.

Tüm bunların da ötesinde, Sovyetler Birliği ve sosyalist ülkelerde kentlerin gelişiminde merkezi bir planlama uygulanmıştır.

3.2. Türkiye de Yerel yönetimler ve Kentleşme Süreci

3.2.1. Yerel Yönetimler

Batılı ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye' deki yerel yönetimlerin geçmişi pek eskilere gitmemektedir. Çünkü Türkiye' deki yerel yönetimler, Tanzimat Fermanını (1839) izleyen dönemde ve esas itibarıyla Kırım Savaşı (1854) sonrasında ilginç bir gelişme izleyerek kurulmuştur. Batıdaki yerel yönetimlerin ilk örnekleri ise İngiltere' de VIII. yüzyılda kurulmuş olan Parisherdir. Ancak, bu konuda göz önünde tutulması gereken bir hususa dikkati çekmekte yarar vardır. Şöyle ki : günümüzde yerel yönetim denildiğinde, Yönetim Hukukunda ön görülen hukuki niteliklere sahip kuruluşlar anlaşılmaktadır. Bu niteliklerin en önemlileri, hatta vazgeçilmez, *sine-quanon*- olanların yerel yönetim kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine ve seçimle iş başına gelen karar organlarına sahip olmalarıdır. Bu anlamdaki yerel yönetimlere Batı' da 1789 Fransız Devrimi'nden sonra kurulmaya başlanmıştır. Türkiye' de ise bu niteliklere sahip kuruluşların ortaya çıkışı Cumhuriyet döneminin ilk yıllarına rastlamaktadır. Yönetim Hukuku'nda öngörülen normlar bir yana bırakılırsa, yerel hizmetleri üstlenen geleneksel yerel hizmet birimleri, değişik tarihlerde olmak kaydıyla, VIII. yüzyıldan itibaren Batı ülkelerinde faaliyete geçmişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise, 1854 öncesinde idari yapı içinde münhasıran yerel hizmetleri

görmekle yükümlü idari bir organ mevcut değildir. Bu durumun nedeni, Osmanlı İmparatorluğunun kendine özgü idari yapısı, toprak rejimi, maliyesi, vakıf düzeni ve kadılık müessesesidir.

1854 öncesinde yerel hizmetlerin bazıları esnaf örgütleri, bazıları gönüllü kuruluşlar (Yangın söndürme hizmetleri için oluşturulan tulumacı takımları gibi) bazıları da vakıflar tarafından gerçekleştirildi. Kadılık müessesesinin ise bu konuda özel bir durum ve konumu vardı. Çünkü kadılar, yargının yanı sıra esnafın denetimi, cezalandırılması, narh işleri vb. hususlar da görevli ve yetkili kılınmışlardı. Kentlerde durumun böyle olmasına karşın, köylerde, topluca bir arada yaşama oluşturduğu bir yerel yönetim geleneği mevcut idi. Bu gelenek zamanla, sosyal yönden adeta bir kurumsallaşmaya dönüşmüştür. Kırsal kesimde kendiliğinden gerçekleşen bu durumun nedeni, Osmanlı İmparatorluğu döneminde köylerin izole bir yapıya ve otarşik bir yönetim anlayışına dayalı yerleşme birimleri olmalarıdır. Köylerin bu yapısal ve kurumsal özelliği, Cumhuriyet döneminde de belli bir süre geçerliliğini korumuştur.

Yukarıdaki kısa açıklamadan da anlaşılacağı üzere, 1854 öncesinde ne bir yerel yönetim, nede yerel yönetime halkın katılımı söz konusu idi.

Bireyler ve topluluklar düzeyinde kararlara katılmayan halk doğal olarak denetimi de yeterince yapamamaktadır. Bunun tarihten gelen toplumsal sebepleri şöyle sıralanabilir :

1) Daha çok tarıma dayalı, kapalı ve hiyerarşik bir toplumsal yapı.Bu yapının ortaya çıkardığı, girişimciliği az, düşüncesini söylemekten, eleştirmekten, tepki göstermekten çekinen bir toplum. (İstisnaları olsa da, genel tablo böyle.)

2) Yerel hizmetlerde, yüzyıllarca- adeta- hazır konmuş; işleri vakıflardan, denetim ve yaptırımı kamu otoritesinden beklemiş; okulu, camisi, kütüphanesi, hastanesi, suyu, yolu, müziği, sporu çeşitli vakıf tekke ve zaviyelerde bulmuş bir toplum. Böyle bir topluma, belediye örgütü getirildiğinde yadırganması doğaldır. Belediye yönetimi, Türk toplumunca, içinde kendisinin yer aldığı, sorumluluğu paylaştığı, hatta bizzat yönetime katıldığı bir yerel birlik, yerel ve yaşayan bir insan topluluğu gibi değil, dışardan seyrettiği, hizmet beklediği, merkezi yönetimin bürokratik kuruluşlarına benzeyen bir “ Hizmetler Birimi” şeklinde algılanmıştır. Üstelik her türlü yerel işte, inşaat, işyeri açma, pazar kurma, ticaret, taşımacılık yapma gibi faaliyetleri, izin, ruhsat, vb. işlemleri sınırlayabilen bir yerel otorite.

3) Köylerde, daha küçük ve mütevazı bir topluluk söz konusu olduğu için katılımın ve sorumluluk almanın daha kolay gelişeceği düşünülmüşse de, yapılan anketler ve tespitler bu küçük topluluğun dahi hemen her şeyi devletten beklediği zamanla görülmüştür. Ayrıca, ülkenin genel siyasi tablosu, parti farklılıkları ve taraftarlıkları, köy işlerinde birlikte hareketi bile bazen engellemiştir.

3.2.2. İl Özel Yönetimleri

İl Özel Yönetimleri, ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu nizamname ile eyalet yerine vilayet (İl) düzeni benimsenmiş ve iller için biri genel, diğeri (Yerel) olmak üzere iki tür yönetim kabul edilmiştir. O tarihte İl Genel Meclislerini, ile bağlı her sancaktan seçilip gönderilen dörder üye

oluşturuyordu. Bu üyelerin ikisinin müslüman ikisinin de müslüman olmayan nüfustan seçilmesi öngörülmüştü.

1870 te çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi eski Nizamnameyi yürürlükten kaldırmış ve yeni hükümler getirmiştir. Bu nizamnamede, bu yönetimlerin, özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çok bir danışma meclisi olarak öngörmüştür.

1913 Mart ayında İl Özel Yönetimleri ile ilgili temel geçici yasanın yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. Gerçekten 1913 tarihli, Yönetim-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati' nin 74. maddesinden sonra gelen maddeleri, İl Özel Yönetimleri ile ilgilidir. İllerin genel yönetimini düzenleyen 1-74. maddeleri 1929 yılında, 1426 sayılı yasanın yerini de 5442 sayılı İl Yönetimi Yasası almıştır. İllerin özel yönetimine ilişkin 74. madde ve daha sonra gelen maddeler bu güne değin türlü değişikliklere uğramakla yürürlükte kalmıştır. 1913 yılında çıkan yasadaki bazı bölümler, 1987 de çıkarılan 3360 sayılı yasayla günün değişen koşullarına cevap vermesi beklenen kimi değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

3.2.3 Belediyeler

Burada, Tanzimat'tan sonra Fransız komün yönetiminden örnek aldığımız belediye sistemimizin tarihsel gelişimi ele alacaktır.

3.2.3.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Osmanlı Devletinde kent, kasaba ve diğer yerleşim yerlerinin ayrı bir hukuki varlığı ve tüzel kişiliği olmamış, İstanbul dışındaki büyük, küçük tüm topluluk yada yerleşim yerleri taşra sayılarak merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması içinde yönetilmiştir.

Taşra yönetimi ise; eyalet, sancak ve kaza şeklinde teşkilatlanmıştır. Eyalet ve sancak düzeyindeki mülki ve askeri amirler, beylerbeyi ve sancak beyi kaza seviyesinde mülki, adli ve beledi fonksiyonları yerine getiren memurlar ise "kadı" idi (Tekelli-Ortaylı, 1978: 4).

Osmanlı İmparatorluğunda çağdaş anlamda belediye teşkilatı kurulmadan önce şehir hizmetleri, kısmen devlet teşkilatı, kısmen vakıflar tarafından yürütülmüştür. Şehir ve kasabalarda merkezi yönetimin temsilcisi olan ve aynı zamanda adalet işleri ile görevli olan kadılar, günümüzde belediye zabıtasının görev alanına giren esnafın denetlenmesi, belediye tembih ve yasaklarının uygulanması ve narh işleri ile de görevlendirilmişlerdi. Bunlar, maiyetlerinde bulunana muhtesip veya ihtisap ağası denilen bir icra ve infaz memuru ile beraber çarşı ve pazarları kontrol altında bulundururlardı.

Kadının bu görevleri yerine getirmesi için kendisine yardımcı olan başka kurumlar ve toplumsal gruplarda vardı. Örneğin Kadı'nın yanındaki subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşı, gibi yeniçeri ocağına bağlı zabıt ve görevliler, genel güvenlik, temizlik ve imar düzenlemesine kadar çeşitli alanlardaki kolluk görevlerini yerine getirmekteydiler (Ortaylı, 1979:197).

Diğer şehir hizmetlerinden su, mezarlık, aydınlatma, ulaşım, bakım, temizlik, sağlık, sosyal yardım gibi hizmetler ise gerek padişahların ve vezirlerin gerekse,

diğer zengin kişilerin inşa ve tesis ettirerek herkesin yararlanmasına vakfettikleri vakıflar tarafından karşılanmıştır. Kent ve kasabalarda su tesisleri, çeşmeler sebiller köprüler, yollar, hastaneler, imaret ve kitaplıklar vb. hep vakıfların ürünü olmuştur.

Esasen Arap şehir yönetiminden esinlenerek kurulmuş olan bu sistemde kadıların görevi 1831 yılına kadar devam etmiş ve XIX. yüzyıl başlarında Avrupa ile ekonomik, siyasal ve kültürel ilişkilerin artması ile birlikte devlet yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları da hız kazanmıştır. Bu çerçevede tüm belediye hizmetlerini tek bir kuruluş altında toplamak amacıyla yeni düzenlemelere gidilmiş, ihtisap ağasına “Nazır” unvanı verilerek görev ve yetki alanı genişletilmiştir.

İnşaat ve onarım işleriyle ilgilenmek üzere Bizans’tan esinlenerek kurulmuş olan şehremaneti yönetimi kaldırılarak, görevleri yeni kurulan “Ebniyyei Hassa Müdürlüğü”ne devredilmiştir. Ayrıca bir kısım belediye hizmetleri de Mimar Ağalar denilen teşkilata bırakılmıştır.

Böylece tek çatı altında toplanmak istenilen belediye hizmetleri bu üç kuruluş da fazla bir etkinlik gösterememiştir. Gerçekte ise belediye hizmetleri eskiden olduğu gibi merkez yönetiminin temsilcisi olan kadılarca yürütülmüştür.

3.2.3.2. Tanzimatın İlanı ve İlk Belediye Teşkilatının Kurulması

18. yüzyılın Avrupa’da orduların, maliyenin ve yönetimin merkezileştiği yönetimin güçlendiği dönemdir. Bu dönem, Osmanlı ülkelerinde ise geri kalmışlığın bilincine varıldığı döneme rastlamaktadır. Dolayısıyla Osmanlı’da Batının savaş tekniği kadar sanayisinin de üstünlüğü anlaşılmış ve bir yeniden yapılanma eğilimi uyanmıştır (Ortaylı, 1979: 57).

19. yüzyılın başından itibaren görülmeye başlanan, idari, ticari ve askeri konularda batı kurumlarının yol ve yöntemlerinin kabul edilmesi ve yönetim kurumlarındaki yenileştirme çalışmaları Tanzimat döneminde hız kazanmıştır.

3 Kasım 1839 günü ilan edilen Hatt-ı Hümayün imparatorluğun devlet ve toplum hayatında yeni bir dönemi başlatmıştır. Bundan sonra aydın bürokrat zümre, imparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılan merkezi otoriteyi yeniden kurmak, Devleti mali, idari, adli alanda düzene kavuşturmak için kadro iktidarını pekiştireceklerdi. Tanzimat, ülke tarihinde asayişin düzeldiği, tarım, ulaştırma, ticaret eğitim gibi konularda merkeziyetçi bir yönetim modelinin gereksinimlerine cevap verecek önemli adımların atıldığı bir dönem olmuştur. Ülkede feodal yapının tasfiyesini sağlayacak girişimlerde bulunulduğu gibi, Türkiye’de mali ve idari yapının temelleri bu dönemin reformcu bürokratları tarafından atılmış dış devletlerin emriyle değil, tam tersine dış devletlerin aşırı girişimlerini engelleyecek bir modelleşme anlayışı içinde yapılmak istenmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 80).

Tanzimat döneminde, devlet yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları ile bir yandan bozulan kuruluşların yerine batı örneğine göre yenileri kurulurken diğer yandan üyeleri hükümet tarafından atanıyordu.

Belediye teşkilatının tüm İstanbul’a yaygınlaştırılması için 1869 yılında Devlet Şurasınca (Danıştay) hazırlanan “Dersaadet Yönetim-i Belediye Nizamnamesi” çıkarılmıştır. Bu Nizamname ile İstanbul Şehremaneti Meclisinden farklı olarak yerel halk tarafından iki yıl için seçilmekte ve her yıl üyelerini yarısı yenilenmekte idi. Daire başkanı ise, Meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanmakta idi.

Tüm Belediye dairelerinin üstünde olan Şehremaneti teşkilatının ise üç organı vardı. Bunlar: Şehremeni; Şehremaneti Meclisi; Cemiyeti Umumiye-i Belediye.

Hükümet tarafından atanan ve belediye dairelerine nezaret eden Şhremeni, Şehremaneti Meclisinin ve Cemiyeti Umumiye-i Belediyenin de başkanlığını yapıyordu.

Şhremeni başkanlığında altı üyeden oluşan Şehremaneti Meclisi, hükümet tarafından atanmakta idi ve üyeleri devletten maaş alırlardı.

Cemiyeti Umumiye-i Belediye ise, Şhremenin başkanlığında, belediye dairelerinin başkanları ile belediye daire meclislerinin kendi üyeleri arasından seçecekleri üçer üyeden oluşuyordu.

Şhremenetine verilen görevler ise, Nizamnamenin 2.maddesine göre: Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek. Narh tespiti ve denetimi, yol kaldırım yapım ve onarımı, şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi. Çarşı, Pazar ve esnaf denetimi, fiyat, kalite, ölçü ve tartı denetimi. Devlete ait vergi ve resimleri toplayıp maliyeye teslim etmek.

Belediye teşkilatının İstanbul'da Fransız örneğine uygun biçimde teşkilatlanmasına çalışılırken, 1868 yılında çıkarılan "Vilayet Dahilinde Şehir ve Kasabalarda Teşkil olunacak Devairi Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Memurinin Vezaifi Hakkında Talimat" ile İstanbul dışında diğer vilayetlerde de belediye teşkilatının kurulması öngörülmüştür.

Söz konusu talimat ile taşra belediyelerine verilen görevler şunlardır: Cadde, sokak ve meydan yapmak, kaldırım, su yolu kanalizasyon inşa etmek ve onarmak. Uygun görülecek şekilde beldenin temizlik işlerini yürütmek. Haksız kazancı önlemek ve narh koymak, sokakları aydınlatmak, Pazar yerleri koymak. Aciz ve fakirlerin ihtiyaçlarını karşılamak hususunda onlara kolaylık göstermek. Dükkanların ve umuma mahsus yerlerin temizliğini kontrol etmek. Pazar ve dükkanlarda kullanılan tartı ve ölçüler aletlerini denetlemek, yangını önleyici tedbirleri almak .

1871 tarihli Yönetim-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile de teyit edilen talimat hükümlerine göre, zamanın mülki yönetim bölümleri olan vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulacaktı. Bu teşkilatın başında memurlar arasından Mutasarrıfça atanacak ve valinin onayı ile tamamlanacak bir belediye reisi bulunacak, belediye meclisi ise yerel ihtiyar heyetlerinin seçtiği kimselerden oluşacaktı (Dönmez, 1995: 166-169).

Bu dönemde kurulmuş olan Osmanlı belediyeleri genel olarak değerlendirildiğinde; gelirleri kıt, personeli ya yok yada çok yetersiz, ve kapasitesi bakımından etkisizdiler. Genel olarak kentleşmenin başladığı bölgelerde varlık gösteren belediyelerin statüleri ve organlarının kuruluş ve çalışma sistemi yönünden de komünal bir yönetimin özelliklerini taşımadıkları da bir gerçektir. Öncelikle başkentin ve önemli kentlerin bir an önce modernleşen bir yapıya kavuşturulması amaçlandığı için, kent belediyeleri ile taşra belediyeleri aynı statüye sokulmamış ikisi birbirinden ayrılmıştır. Taşrada da ilk belediyeleşme hareketi yine, kapitalizme geçişin başladığı yerlerde görülmüş, Tuna vilayeti kentleri, Bağdat ve liman kentleri bu alanda öncü olmuşlardır. Belediyecilik bir özerklik ve yerel yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, bir bayındırlık ve kentsel hizmet bütününe yönelik kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 18-20).

3.2.3.3. Kanuni Esasinin Kabulü ve Belediye Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi

İmparatorluk hayatında belediye örgütünün gerçek temelleri I.Meşrutiyette atılmış ve ortaya çıkan belediye statüsü ve uygulanması sonraki düzenlemeler de damgasını vurmuştur.

I.Meşrutiyet hareketi Türkiye'nin ilk yazılı 1876 Anayasası'nı getirerek bu Anayasada belirtildiği üzere belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceği ifade edilmiş ve bu alanda çalışmalar yapılarak 1877 yılında Devlet Şurası tarafından hazırlanan "Dersaadet Belediye Kanunu" ve Vilayet Belediye Kanunu" kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

Bu kanunlarla belediye Osmanlı ülkesinde yönetsel bir varlık olmaktan da ötede, adeta bir tüzel kişilik kazanmıştır. Belediye meclisinin görevlerine ilişkin 3.madde de; belediye meclisinin aleyhine açılan davalarda taraf olduğunun belirtilmesi de bunun açık kanıtıdır. Kanun, belediyelere imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş kontrolü, hijyenik tedbirler almak, mezbaha, okul açmak itfaiye görevi ve belediye gelirlerini tahsil etmek gibi görevler yüklüyordu. Bu görevlerin bir kısmı ise uygulamada merkezi hükümet organları tarafından yürütülmüştür. Yine su işleri gibi bazı görevler vakıflara ait olup, onların elinde kalmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 20).

Dersaadet Belediye Kanuna göre; İstanbul'da belediye Teşkilatı Esasi gibi, Şehremaneti ile belediye dairelerine ayrılmakta idi. Kent veya kasabanın nüfus büyüklüğüne göre 4 sene için 6-12 kişilik bir belediye meclisi seçilirdi. Bu meclisin üyelerinin yarısı iki yılda bir kura ile değişirdi. Reis ise bu üyeler arasından hükümet tarafından seçilip tayin ediliyordu. Meclisin, tabip baytar, mühendis gibi müşavir üyeleri de bulunmaktaydı.

Taşrada ise, her şehir ve kasabada bir belediye teşkilatı bulunacak ve bu teşkilatın üç organı olacaktı. Bunlar: Reis, Belediye meclisi, Cemiyet-i Belediye idi.

Belediye meclisi, halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşmakta, belediye reisi ise meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanmakta idi.

Taşra belediyelerinde, belediye meclislerinin o yerin liva veya vilayet, kaza yönetim meclisleri ile birlikte bir araya gelerek yapmış oldukları toplantılara ise Cemiyet-i Belediye adı verilmekte idi. Bütçeyi hazırlamak ve tasdik etmek üzere yapılan bu toplantılar, merkezi hükümetin aşırı vesayetinin bir göstergesiydi.

Bu sistemde kanun belediyeler için müşavir üye olarak tabip, baytar, mühendis, katip, sandık emini ve lüzumu kadar kavas (belediye zabıtasından) oluşan bir personel öngörmesine rağmen imparatorluğun son günlerine kadar taşranın viran küçük kentlerinde bu kadrolar tamamlanamamıştır.

Yine belediye gelirleri bakımından da İstanbul ve taşra belediyeleri arasında eşitsizlik vardı. Taşra belediyeleri kendilerine ayrılan gelirleri tahsil edemiyorlardı. Bu yüzden de belediyeler görecekları hizmetleri eksik olarak gerçekleştiriyorlardı (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 21).

İkinci Meşrutiyet döneminde, 1912 yılında çıkarılan "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı" ile İstanbul belediye teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, yerine belediye şubeleri yerine de bir "Encümen" kurulmuştur. Buna karşılık Şehreminin

atama yoluyla gelme esası korunmuştur. Bu sistem, 1930 yılındaki bugünkü Belediye kanunu yürürlüğe girene kadar devam etmiştir.

1921 anayasası, yerel yönetimler açısından günümüze göre de son derece çağdaş yenilikler getirmiştir. Ancak milli mücadelenin özel koşullarında konuya kapsamlı olarak el atılmamıştır. Bu arada 1922 yılında Ankara Hükümeti 278 sayılı Devairi Belediye Rüesası'nın Sureti İntibahına Dair kanun ile belediye heyetlerinin kendi başkanlarını aralarından gizli oyla ve çoğunluk esasına göre seçmelerini ön gören bir düzenleme getirmiştir (Dönmez, 1995: 170).

3.2.3.4. Cumhuriyet Dönemi ve 1580 Sayılı Belediye Kanunun Kabulü

1930'larda arka arkaya çıkarılan, 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu, 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933 yılında çıkarılan 2290 Sayılı Yapı Yollar Kanunu, 2031 Sayılı Belediyeler Bankası Kanunu, cumhuriyetin belediyeçilik anlayışını belirleyen belli başlı kanunlar olmuştur. 1923-1930 arasında geçen dönem ise, bir bekleme dönemi olmayıp, bir çeşit hazırlık dönemi olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında karşılaşılan önemli belediyeçilik ve imar sorunlarına aranan çözümler ve uygulamalar içinde cumhuriyetin belediyeçilik görüşü oluşmuştur.

Cumhuriyet rejimi, ve imar konusunda pek çok sorunla karşı karşıya kalınmıştır. Bu durumun başlıca nedenlerinden birisi Osmanlı İmparatorluğundan aktarılan belediyeçilik deney ve yasalarının getirdiği birikimin yetersiz olmasıydı.

“Kadı”, “İhtisap Ağası”, “Belediye” aşamalarından geçerek, cumhuriyete ulaşan Osmanlı kent yönetimi önemli sorunları da beraberinde getirmiştir.

Osmanlı kadısı yargı görevinin yanı sıra, esnaf örgütlerinden, subaşidan, vakıflara kadar uzanan değişik kent hizmetlerini üreten kurumları denetleme yetkisine sahipti. Ancak kadı aktif bir yönetici olmaktan çok düzenin kurallara göre işlemlerini sağlayan pasif bir denetici konumundaydı. Feodal düzenin durağan kentinin yönetimi için yeterli görülen bu mekanizma Osmanlı İmparatorluğunun kapitalistleşme sürecine girmesiyle yetersiz kalmaya başlamıştır.

19.yüzyılın siyasal ve ekonomik gelişmeleri sonucunda Osmanlı ekonomisi dünyayı etkilenmeye başlayınca Osmanlı kentlerinde yapısal bir değişim çıkmıştır. Bir yandan kentli nüfus artmaya başlamış, kentin dış dünya ile gerek ticari ilişkileri gerek haberleşme biçimleri değişmiş, yeni bir bürokrasi oluşmuş, bunlara paralel olarak kentin iş merkezi farklılaşmış, konut alanları yeni alanlara yayılmaya başlamış ve bu alanlardaki sosyal tabakalaşma yeni biçimler alma yoluna girmiştir. Bu yapısal değişim ise yeni kentsel alt yapı taleplerini, yeni kentsel hizmet taleplerini beraberinde getirmiştir. Aktif bir belediye yönetimini gerektiren bu taleplerin karşılanması ve yaşanan bu dönüşümün denetlenebilmesi için İhtisap Nezareti'nin kurulmasında olduğu gibi, başka kurumsal yapılar oluşturularak çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Ancak, Osmanlı sisteminde “Kadı” dan, “İhtisap Nazırlığı” na geçiş böyle bir aktif belediyeçilik anlayışıyla olmayıp, kent yönetiminde despotik bir kontrol mekanizmasının kurulması amacıyla oluşmuştur.

Nitekim kapitalistleşme sürecinin hızlı olduğu liman kentlerinde yeni bir kent yönetimine gereksinme duyulması ve 1857'de Beyoğlu'nda Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasıyla birlikte bütün ülkelerde kent yönetiminde “ belediye örgütüne geçilmiştir.

Ne var ki, Osmanlı modernleşmesinin tüm kurumları merkezi yönetimin güçlenmesini sağlamaya dönük olarak biçimlendiği için, bu çerçevede belediyeler de gerek kaynakları gerek yetkileri bakımından güçlü kurumlar olarak ortaya çıkmamıştır.

Cumhuriyet dönemine ulaşıldığında, Lozan Barış Antlaşması'ndan sonra Türkiye'ye kalan yörelerde 389 belediye vardı. Bu belediyelerin 20 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisatı, 17 tanesinde mezbaha, 7 tanesinde spor alanları, 29 tanesinde park ve bahçeler, 90 tanesinde düzenli Pazar yeri kurulmuştu. Cumhuriyet dönemine devredilen Osmanlı kentlerinin belediye alt yapısı ise hemen, hemen yoktu.

Cumhuriyetten hemen sonra, yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar hızlanmıştır. I. Meclisin dağıtılmasından sonra toplanan II. Meclisin 1924 yılı içerisinde çıkardığı yasalar içinde belediyeyi doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren bir çok yasa yer almıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 186; Tekeli, 1990: 45).

Önce 1924 yılında, 417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu ile Ankara'ya özel bir yönetimi biçimi getirilmiştir.

Bu Kanuna göre, Ankara Şehremaneti İçişleri Bakanlığınca atanan bir Şehremi'nin yönetiminde Encümeni Emanet (Emanet Komisyonu) ile 24 üyeli bir Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'den (Belediye Genel Kurulu) oluşacaktı. Bütçe bu Cemiyet tarafından yapılacak ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşecekti. Belediye zabıta hizmetleri ise Polis Teşkilatınca yürütülecekti. Devletçe atanacak memurların maaşları İçişleri Bakanlığınca diğerlerin ki ise Şehremanetince karşılanacaktı (Dönmez, 1995:171).

417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'nun 16 Şubat 1924 tarihinde yürürlüğe girmesinden sonra belediyecilik alanında şu kanunlar yürürlüğe girmiştir.

- 1) 424 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri hakkında kanun,
- 2) 486 Sayılı Umuru Belediyeye Mütallik Ahkam-ı Cezaiye Kanununu ,
- 3) İçişleri Bakanlığınca 1924 yılında yayınlanan Usûl-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi,
- 4) 642 ve 744 Sayılı Ebniye ve Vilayet Belediye Kanunlarına ek kanunlar.

Yukarıda belirtilen 486 Sayılı Kanun belediyelerin esnaf üzerindeki kontrolünü güçlendirmiş ve 1926 yılında yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu'nda yer alan belediye nitelikteki suçlar hükmü ile belediyelere yetkiler vermiştir. Türk Medeni Kanunu yine 1926 yılında yürürlüğe girerek evlenme işlerini belediyelere devretmiştir. Söz konusu kanun vakıfları sınırlandırarak belediyelerin görev ve yetkilerini doğal olarak artırmıştır.(Çelik, 1995: 593).

Bu yasal düzenlemelere rağmen 1923-1930 döneminde belediyeler konusunda yapılanlar oldukça yüzeysel dağınık kalmış, uygulamalar bütün belediyelerden çok Ankara uygulaması üzerinde yoğunlaşmıştır. Nasıl İstanbul'da "Altıncı Daire-i Belediye" Osmanlı belediyeciliğine öncülük etmişse Cumhuriyet döneminde de "Ankara Şehremaneti" Cumhuriyet dönemi belediyecilik anlayışına öncülük etmiştir.(Tekeli ve Ortaylı 1978: 32-37).

Cumhuriyetin 1923-1930 döneminde oluşan belediyecilik anlayışı 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile somutlaşmıştır. Bu kanun, Köy kanunu dışında kalan yani nüfusu 2000'i geçen tüm yerleşim yerlerini kapsamına almıştır.

1580 Sayılı “Belediye Kanunu”, 53 sene yürürlükte kalmış olan “Vilayet” ve Dersaadet Belediye Kanunları” ve ek tadilleri ile, 1924 tarihli “Ankara Şehremaneti Kanunu” ile 1 eylül 1930 gününden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

1580 Sayılı Kanun hazırlanırken göz önünde tutulan ilkeleri şöyle açıklayabiliriz.

Birinci ilke belediyeler arası eşitlik ilkesidir. Bu ilkenin konulmasındaki temel amaç ise Cumhuriyetin ilk yıllarından beri uyguladığı İç Anadolu kentlerini geliştirme politikasıydı. Osmanlı İmparatorluğu döneminde liman kentlerinin gelişmiş olmasına tepki olarak uygulandığını söyleyemeyiz. Eşitlik ilkesinin benimsenmiş olmasına rağmen, yeni kanun da Ankara ve İstanbul Belediyeleri yine farklı yapı özelliklerini korumuşlardır.

İkinci ilke ise, belediyelerin icraatlarında serbest bırakılmasıdır. Gerçekte, bu ilke, belediyenin tanımından kaynaklanmaktadır. Belediye Kanununun birinci maddesi, Belediyeyi: beldenin ve belde sakinlerinin yerel mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tasfiyeyle mükellef bir şahsiyet olarak tanımlamıştır. Ancak bu serbestlik iki yönde kısıtlanmıştır. Birincisi, devlet yasaları, ikincisi yerel ise yerel mahiyette müşterek ihtiyaçlarla ilgilidir.

Üçüncü ilke belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim (vesayet) denetimi kurulmasıdır. Merkezi yönetim denetimi sadece belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimi kurulmasıdır. Merkezi yönetim denetimi sadece belediye yönetiminin kararları üzerinde değil aynı zamanda da karar organları üzerinde kurulmuştur.

Belediye Kanunu’nu yönlendiren dördüncü ilke tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanması olmuştur. Serbest Fırka deneyi öncesinde çıkarılmış olan Belediye Kanunu’nda demokrasiyi yaygınlaştırmaya dönük hükümler de yer almaktaydı. Kanun, belediye seçimlerinin tek dereceli olmasını öngördüğü gibi, 18 yaşından büyük kadın erkek tüm belediye sakinlerine seçme hakkı getiriyordu. Böylece bir çok Batı ülkesinden önce kadınlara seçme hakkı veriyordu. Ulusal politika düzeyinde çift dereceli seçimin bulunduğu ve kadınların oyu sayılmadığı dönemde, yerel yönetimde böyle bir katılımın öngörülmüş olması önemli bir atılımdır. Ancak kadınlara bu haklar verilse de, seçimler tek dereceli hale getirilse de ülkenin genel siyasal bağlamı içinde karar süreçlerinin demokratikleştiğini söylemek zordur. Yerel yönetimin demokratikleşmesinden sonra söz edebilmek için genel siyasal bağlamın demokratikleşmesini beklemek gerekecektir. Çünkü sivil toplumcu bir gelenek içinde doğmamış toplumlarda belediyenin demokratikleşmesi ve yerel taleplere duyarlı hale gelmesi, ülke genelindeki demokratikleşmeye bağlıdır. Nitekim Türkiye’de çok partili rejime geçişle birlikte seçim kurullarında ve belediye yapısında önemli bir değişiklikler olmamasına karşın, belediye meclislerinde esnaf ve küçük girişimcilerin temsili hızla artmış, belediye programları tüm kentlilerin talepleri yönünde olmasa da bu kesimlerin talepleri yönünde biçimlenmeye başlamıştır. Kısaca belediye yerel taleplere daha duyarlı hale gelmiştir.

Öte yandan uygulamada etkin bir şekilde işlememiş olsa da, belediye meclislerinin müzakerelerinin halka açık olması halkın etkin katılımını bakımından önemlidir.

Kanunun hazırlanmasında benimsenen beşinci ilke ise belediyelerin hizmet alanları genişletilirken de özellikle belediyelerin temel alt yapısına önem verilmiştir.

Kanunda belediye hizmetleri belirlenirken iki önemli yaklaşım izlenmiştir:

Birincisi; belediye görevlerinin genel bir ifade ile belirtilmeyip tek tek sayılmış olmasıdır. Böyle bir yol izlemesinde özellikle, küçük belediyelere yol gösterme kaygısı etkin olmuştur.

Belediye hizmetlerinin kapsamının çizilmesinde benimsenen ikinci yaklaşım ise belediye hizmetlerinin “mecburi” ve “ihtiyarilik” niteliğinin belediyelerinin gelirlerine göre farklılaştırılmasıdır. Belediye hizmetlerinin farklılaştırılmasında kentin nüfus büyüklüğünün değil, belediye gelirlerinin seçilmiş olmasını o günün koşullarına göre değerlendirmek gerekmektedir. Para değerinin düşmesine karşın çok duyarlı olan bir ekonomi politikasının izlendiği bu dönemde böyle bir sınıflandırma anlamlı ise de daha sonraki yıllarda izlenen enflasyonist para politikaları bu ayrımı anlamsız hale getirmiştir. Eksik yanları olmakla birlikte 1580 Sayılı Yasa ile belediyelere ilişkin önemli düzenlemeler getirilmiş, hemen her türlü yerel hizmet görevi olarak belediyelere verilmiş, bu yönetimlerin organları, çalışma usulleri ve merkezi yönetimle ilişkileri belirlenmiştir. Güçlü bir merkezi devlet geleneğine sahip olan ve bunu sürdüren Türkiye’de belediyeler için merkezin vesayeti altında da olsa böyle geniş bir görev alanı çizilmiş olmasının başlıca nedeni çağdaş bir kentsel yaşam oluşturulmak istenmesi ve Cumhuriyet yöneticilerinin bu misyonu kendilerinde görmeleriydi. Bu da devlet için geniş bir görev alanı tanımlı gerektiriyordu. Nitekim belediyelere bırakılan görevler 1930 lar düzeyinde kalmamış, İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar yeni görevlerin eklenmesiyle sürekli olarak bir artış göstermiştir. Ama bu artış belediyelerin talepleri üzerine olmamış, devletin bu görevleri ona yüklemesi sonucu olmuştur.

Belediyelerin görev alanlarının genişletilmesi yönündeki eğilim İkinci Dünya Savaşı sonrasında tersine dönmüş, bundan sonra merkezi yönetimin işlevlerinde sürekli bir artış gözlenmiştir. Cumhuriyetin belediyeçilik yaklaşımında gözlenen bu değişiklik ise iki önemli nedenden kaynaklanmıştır. Bunlardan birisi Türkiye’nin tek partili yaşamdan çok partili yaşama geçmesi, diğeri ise çok hızlı bir kentleşme sürecine girilmiş olmasıdır. Bu iki önemli değişikliğe rağmen belediyelerin dayandığı yasal çerçeve, imar yasalarındaki bazı değişiklikler dışında önemli bir değişiklik geçirmemiştir. Öte yandan belediyeler de görev alanlarının daralmasına karşı tepkisiz kalmışlardır. Bunun da nedeni, yaşanan hızlı kentleşmenin kent yönetimlerini büyük ölçüde acil sorunları çözümü, emrivakiler halinde ortaya çıkan gecekondu alanlarındaki gelişmeleri meşrulaştırma, minimum alt yapı sağlama sorunlarıyla karşı karşıya bırakmış olmasıdır. Bu tür sorunların baskısı altında kalmış olan belediyelerin, görev alanlarının daralması yönündeki gelişmelerden memnun bile kaldıkları söylenebilir.

Bu dönem belediyeçiliğinin bir özelliği de demokratik bir süreç içerisine girilmesine karşın, belediye yönetimlerinin demokratikleştirilmesi yönünde önemli değişiklikler yapılmamış olmasıdır. Yerel yönetimlerin maddi olanakları, merkezi hükümet karşısındaki konumları, yetkileri büyük ölçüde aynı kalmıştır. Demokrasinin yerleşmesinde yerel yönetimlerinin güçlendirilmesinin önemi siyasi gündemde önemli yer tutmamış, belediyeçilik bir hareket haline gelmemiştir. Bunun da nedeni ülkede demokrasinin ve bu konudaki tartışmaların yeterince derinleşmiş olmayışıdır.

1961 Anayasası dönemi, belediye yönetimlerinin yapısal olarak farklılaştığı bir dönem olmuş ve bu anayasa ile yerel yönetimler açısından oldukça demokratik düzenlemeler getirmiştir. Bu anayasanın 116. maddesi yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağını güvence altına almıştır. Ayrıca yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması imkanı getirmiştir. Yine 1961 Anayasası döneminde 1963 yılında 307 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikleri belediye başkanlarının belediye meclisi üyeleri arasından ve meclisçe seçilmesi usulü kaldırılarak, doğrudan halk tarafından seçilmesi sağlanmıştır. Ayrıca idari vesayet makamlarının belediye başkanı ve meclis üzerindeki yetkilerinde kısıtlamalar yapılmıştır.

Fakat aynı gelişme belediyelerin görevlerine yansımamıştır. Zamanla çıkarılan çeşitli yasalarla, belediyelere ait görevlerden büyük bir bölümü merkezi yönetim kuruluşlarınca da üstlenilerek görev karışımlarına ve ikilemlerine meydan verilmiştir.

Belediyelerin görev alanlarının belirlenmesine razı olma eğilimi 1970’li yılların ikinci yarısından sonra değişmeye başlamıştır. Bu yıllarda belediyeler yeni hizmet alanlarına girmek istekleriyle gündeme gelmişlerdir. Örneğin ilk büyük toplu konut projeleri bu dönemde belediyelerce başlatılmıştır. Merkezi yönetimin toplu konut yapımına sahip çıkması ise daha sonra olmuştur.

Yine belediyelerin merkezi yönetim karşısındaki durumlarını kavramaları, yeterli kaynaklara sahip, merkezi yönetimin keyfi müdahalelerine imkan tanımayan bir belediyeyi savunmaya başlamaları için 1970’li yılların ilk yarısına kadar beklemek gerekmiştir. Her ne kadar 1580 Sayılı Kanun değişmemiş olsa da belediye yönetimleri bir sivil toplum kurumu olarak görülmeye başlanmış ve demokrasinin yerleşmesindeki önemi siyasal yaşamda sık, sık vurgulanır hale gelmiştir.

Bu arada belediye gelirlerine bakacak olursak; 1930’lu yıllardan beri gelirlerin düşük tutulduğunu ve düzeyinin hep merkezi yönetim tarafından belirlendiğini görmekteyiz. Belediyelerin gelirlerinin artırılmayışı ise yasal nedenlerden olduğu kadar, belediye yönetimlerinin popülist stratejilerinden de kaynaklanmıştır. 1984 sonrasında belediye gelirlerinde önemli bir artış olmuşsa da bu artış merkezi yönetimin gelirlerinden belediyelere pay verilmesi şeklinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ama hiçbir zaman belediyelere belde sakinlerini “munzam kesirler” halinde de olsa vergilendirme yetkisi verilmemiştir. Bugün belediyelerin emlak vergilerine esas olarak arsa değerini saptama yoluyla vergilerini bir ölçüde de olsa artırma esnekliği vardır. Ancak yerel yönetimlerdeki popülist bakış açısının bir sonucu olarak belediyelerin bu esnekliği zorladıkları söylenemez.

Öte yandan belediyeler önemli bir gelir kaynağı olan kentsel rantlardan yararlanma yollarını da aramamışlardır. Kişilerin emeklerinden ya da girişimciliklerinden kaynaklanmayan, büyük ölçüde kentlerin büyümesinden doğan ve toplumun ürünü olan rantların geniş toplum kesimleri ya da toplum yararı için belediye hizmetleri ve alt yapıları üretmekte kullanılması gerekirken, Osmanlı döneminden beri belediyelerin rantların yeniden dağıtımına müdahale etmediğini bunları özel kişilere ve özel tüketim alanına bıraktığını görmekteyiz. Böyle büyük miktarlarda rantlar özel tüketim alanına aktarılırken belediyeler sürekli olarak özel tüketimi gerçekleştirmek ve alt yapıları yapmak için yeterli kaynak bulamadıklarından yakınmışlardır.

Öte yandan, belediyelerin az sayıda ürettiği birlikte tüketim hizmetlerinin fiyatlandırılması konusunda da popülist eğilimler egemen olmuş ve bu hizmetler ne kadar düşük fiyatlandırılırsa o kadar siyasal destek sağlanacağına inanılmıştır. Dolayısıyla bu hizmetlerin üretiminin artırılmasına olanak verecek düzeyde bir fiyatlandırma politikası izlemekten kaçınılmıştır. Kıt kaynaklı bir belediyede bu tür düşük fiyatlandırma politikalarının izlenmesi hizmetin yeterli düzeyde üretilmemesine neden olmaktadır. Bu ise sanıldığı gibi aksine, halkın siyasal desteğinin artmasına değil, kaybına neden olmaktadır.

1973 sonrasında geliştirilen belediye programları içinde kaynak yaratıcılık ilkesinden sık, sık söz edilmesine, bunun önemine sık, sık değinilmesine rağmen bu ilke pratiğe geçirilememiştir.

Türkiye’de, siyasal bilinçlenmenin derinleşmesine paralel olarak küçük girişimci egemenliği yanında yeni etki kanallarının ortaya çıkması da yine 1970’li yılların ikinci yarısından sonra gerçekleşmiştir. Meslek odalarını, sendikaları, partileşmiş ya da partileşmemiş küçük ama dinamik grupları, bunlar arasında sayabiliriz. Bu örgütlü biçimdeki etki kanallarının yanı sıra, örgütsüz etki mekanizmaları olarak ortaya çıkan hemşehrilik gruplarını da bunlara ekleyebiliriz.

1950’li yıllarda başlayan ve 1970’li yıllarda belirginleşen hızlı kentleşme süreci ile birlikte belediyeler ekonomik yaşama daha etkin bir biçimde katılmaya başlamışlar ve Cumhuriyetin ilk yıllarında imar ve temizlik faaliyetlerine ağırlık veren belediyeler, giderek halkın ekonomik sorunlarının çözümüne yönelmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda 1978 yılı ocak ayında kurulan hükümet, hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak “Yerel Yönetim Bakanlığı” adı altında bir bakanlık kurmuştur. Böylece 65 yıldan beri İçişleri Bakanlığınca yürütüle gelen yerel yönetimlere yönelik hizmet, görev ve yetkiler bir protokolle yeni bakanlığa devredilmiştir.

Ancak bu bakanlığın ömrü fazla uzun olmamış, 1979 yılı ekim ayı sonlarında siyasi iktidar değişikliği ile, yerel yönetimlere ilişkin koordinasyon görev ve yetkisi tekrar İçişleri Bakanlığına devredilmiştir.

Bu arada 1982 yılında kabul edilen yeni Anayasa, yerel yönetim seçimlerinin dört yerine beş yılda bir yapılması, idari vesayetinin daha açık biçimde belirtilmesi ve büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilmesine imkan tanınması dışında, 1961 Anayasasının yaptığı düzenlemelerini sürdürmüştür. Yine 1982 Anayasası ile, hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan seçilmiş organ ve üyeleri geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi İçişleri Bakanlığına verilmiştir.

1984 yılı ocak ayında çıkarılan 2972 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen kütükleri hakkında Kanun ile, yerel yönetim seçimleri yeni esaslara bağlanmış, 8 Mart 1984’te çıkarılan 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de, sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan ana kentlerde büyükşehir ilçe belediyeleri kurulması öngörülmüştür. 26 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel seçimler de yeni düzenlemeye göre yapılmış ve ülkemizde iki kademeli büyükşehir yönetimine geçilmiştir (Dönmez, 1995: 171-173).

Bu yapı belediyelerde karar mekanizmalarının demokratikleşmesi yönünde bir gelişme sağlamıştır. Belki de kararları önemli ölçüde denetim dışı kalan bir büyük

şehir belediye başkanı oluşturmuştur. İmar yetkilerinin büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmesi ise bu dönemde gerçekleştirilen daha önemli bir gelişme olmuştur. Bu kuşkusuz yerel yönetimlerin programlarının yerel seçimlere bırakılması yolunda atılmış bir adım olmuştur.

3.3. Köyler

Köy, insanların toplumsal bir varlık olmalarından ve bir arada yaşama iç güdü ve ihtiyaçlarından doğan sosyolojik olgudur. İnsanlar, tarihin bilinmeyen yıllara uzanan geçmişinde ister tabiat şartlarında isterse başka topluluklardan korunmak düşüncesi ile olsun bir araya gelmişler, belirli bir alana yerleşip barınak kurmuşlar, böylece yerleşim birimleri oluşturmuşlardır. Zamanla bu yerleşim yerlerinde bazıları nüfusça ve ekonomik güç olarak büyüyüp genişleyerek şehir ve kasabalara dönüşmüş, bazıları ise bu gelişmeyi göstermeyerek küçük birimler, köyler halinde varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Tüm dünyada gözlenen bu tarihsel olgu, yurdumuz içinde geçerlidir. Uzun yüzyıllardan beri iskan alanı olmuş Anadolu, Türklerin fethinden sonra buraya yerleştirilen çok sayıda çeşitli Türk boyları ile yerleşim yerleri açısından zenginleşmiş, ancak Osmanlı İmparatorluğu toprak rejimini Devlet Hazinesine gelir ve gerektiğinde orduya asker sağlama hedeflerini ön planda tutarak düzenlemiş olduğundan devlet için köy ve köylü diye bir sorun söz konusu olmamıştır. Has, zeamet ve tımar sistemi olarak bilinen ve tanımlanan bu düzenleme içinde köyde yaşayan bir kişi yaşadığı toprağın sahibi ve maliki değil, sadece bir çeşit kiracısı idi ve buralarda yaşayanların oluşturduğu yerleşim yerlerinin ana yönetimi has, zeamet ve tımar sahiplerinin elinde olduğundan ayrıca bağımsız yahut özerk bir köy yönetimi de söz konusu değildi (TOBB, 1996: 93-98).

Fakat zamanla bu sistemde de bozukluklar başlamış; vaktiyle sırasında savaşa koşmaya hazır, onurlu kimselere verilmekte olan zeamet, tımar tahsisleri, bu niteliklerden yoksun kimselere adeta satılmağa başlamış, yerini iltizam usulü almıştır.

Durumun esas itibarıyla yukarıda açıklanan görüntüsüne rağmen, zaman, zaman köylerin devlet idari yapısı içinde birer yerel ünite haline getirilmeleri konusunda bazı girişimlerde de bulunulmuştur. Ancak, bunların hiçbirisi başarı ile sonuçlanamamıştır. Şöyleki:

1275 (1858) tarihli bir Talimat ile Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki yönetim bölümleri eyalet, liva, kaza ve kariye'ler olarak belirlenmişti. Bu Talimatta kaza'ların bir çok kariye'lerden oluşması esası da kabul olunmuştu.

Kamu hukuku alanında köylere ait hükümler ilk olarak 1864 tarihli Teşkilatı Vilayet Nizamnamesinde yer almıştır. Bu nizamname'de köy organlarından söz edilmiş ve bunların kuruluşuna ilişkin esaslar ile görevleri saptanmıştır. Nizamname'de köy organlarından söz edilmiş ve bunların kuruluşuna ilişkin esaslar ile görevleri saptanmıştır. Nizamname'de yer alan hükümlere göre her kariye'de (kariye deyimi nüfus sayısına bağlı olarak yerine göre köyü, yerine göre mahalleyi ifade etmektedir) orada yaşayanlar tarafından seçilmiş muhtar ile ihtiyar meclisinin mevcudiyeti öngörülmüştür. Ancak, bu konudaki bir özellik, Tanzimat sonrası dönemine egemen olan düşünce tarzına ışık tutması yönünden gerçekten ilginçtir.

1864 tarihli nizamname'nin yönetim-i umur-u kur'a (Köy işlerinin yönetimi) başlığını taşıyan beşinci kısmında her köyde ve dinleri ayrı olan her sınıf halk için ikişer muhtar ve birer ihtiyar meclisi oluşturulması ilkesi kabul olunmuştur. İhtiyar Meclisine yerel bazı hizmetlerle ilgili konuları müzakere etmek yetkisi verilmemişse de yerel hizmetler konusunda yürütmeye ilişkin karar alma yetkisi tanınmamıştır. Buna karşın, merkezi yönetime ait olması gereken devlete ait vergilerin köyde yaşayanlar arasında bölüştürülmesi ve toplanması gibi görevler ihtiyar meclisine verilmiştir. Sözü geçen nizamname köylere tüzel kişilik de tanınmamıştır.

1870 tarihinde Yönetim-i Umumiye-i Vilayet adlı yeni bir nizamname yürürlüğe konmuştur. Bu sonuncusu ile 1864 tarihi nizamname'nin bazı eksiklikleri tamamlanmış ise de, köylere yine tüzel kişilik tanınmamıştır (Ülkmen, 1960: 234).

1876 tarihinde köylerde, Batı ülkelerindeki-özellikle Fransa'daki-örneklerine benzer bir komün örgütü oluşturmak amacıyla Yönetim-i Nevahi (nahiyeler yönetimi) adlı yeni bir nizamname daha düzenlemiştir. Bu yeni Nizamname'de ikiyüz haneden fazla olan köylerin bir nahiye oluşturmaları, hane sayısı daha az olan köylerin ise iki yüz haneye ulaşacak biçimde birleştirilmeleri öngörülmüştür. Nizamname'de ayrıca bir nahiye müdürü ile bir meclisin bulunması, meclis üyeleri sayısının dörtten az, sekizden fazla olmaması; hem müdürün hem de meclisin köy veya köyler halkı tarafından seçilmesi esası kabul olunmuştur. Bir iki vilayette kısmen uygulanan bu nizamname'de de köylere tüzel kişilik tanınmamıştır.

İkinci Meşrutiyet döneminde köyün bir yerel yönetim ünitesi haline getirilmesini amaçlayan Yönetim-i Kura (köyler yönetimi) adlı bir kanun tasarısı hazırlanmış ve Osmanlı Mebuslar Meclisi'ne sunulmuştur. Ancak, Birinci Dünya Savaşının patlak vermesi nedeniyle bu tasarı kanunlaştırılamamıştır. Bu arada, 13Mart 1329 (1913) tarihli Yönetim-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin 148. maddesi 1864 ve 1870 tarihli Nizamnameleri de yürürlükten kaldırdığından 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun yürürlüğe konulduğu tarihe kadar geçen süre içinde köyler hiçbir hukuki dayanağı bulunmayan doğal nitelikteki birer komün halinde varlıklarını devam ettirmişlerdir.

3.4.Değişik Ülkelerde Yerel Yönetim Uygulamaları

3.4.1. Fransa

Ülkemiz yerel yönetim modeli en çok Fransa'dan etkilenmiştir. Özellikle Napolyon Fransa'sından alınan merkeziyetçi yönelimler bunda ağır basmaktadır. Fransa'da yerel yönetimlerle ilgili ilk yasanın tarihi 1884'tür. Fransız yerel yönetimleri özellikle 1882 yılından sonra büyük ölçüde özerk duruma getirilmiştir. Fransa anayasasına göre yerel yönetimler; "belediyeler, iller ve deniz aşırı yerleşim yerleridir". Bunların dışında yeni bir yerel yönetimin kurulabilmesi yeni bir yasayla olur. Yerel yönetimler, kendi kendilerini seçimle oluşturulan meclisler eliyle ve serbestçe yönetilirler. İllerde ve deniz aşırı yerlerde ayrıca bir hükümet temsilcisi bulunur. Bakanlar kurulunca atanan bu vali, bölgede ya da ilde devleti temsil etmektedir. İlçelerin başındaysa kaymakam bulunmaktadır. Vali, devletin tarım, sağlık, istihdam, çevre ve sosyal yardım gibi hizmetlerin görülmesini sağlamakla görevlidir. Valiler ve kaymakamlar, yerel yönetim birimlerinin kararları üzerinde

yasalara uygunluk ve bütçe denetimi ile sınırlı olmak üzere bir yönetsel denetim uygulatılır.

1990 yılında Fransa’da 36 binden fazla belediye, 100 kadar il ve 26 bölge yerel yönetimi, 9 adet de anakent yönetimi vardır. Ülkedeki tüm köyler, birer yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Ortalama bir belediyenin nüfusu bu nedenle de 1.578’e kadar düşmüştür. En büyük belediye Paris’tir.

Genelde ülkeler belediye sayısını azaltma yönünde bir çaba harcarken, Fransa’da bu olmamıştır.

Fransa’da üç ayrı tipte kurum vardır. Bunlar bölge yerel yönetimleri, il yerel yönetimleri ve komünlerdir (küçük ilçe yerel yönetimleri). Ayrıca başkent olan Paris’in kendine özgü bir özel yönetimi daha vardır (Tortop, 1995: 81).

İl yerel yönetimleri

Yönetim; belediye meclisi, belediye başkanı ve yardımcılardan oluşur. Ülkemizdeki gibi encümen yoktur.

1) Belediye meclisi

Belediyenin karar organı, belediye meclisidir. Meclis, belediye başkanından, başkan vekillerinden ve diğer meclis üyelerinden oluşur. Meclis üyelerinin sayısı, belediyenin nüfusuna göre değişir. Üyelerin seçilme yöntemi de, nüfusa göre değişir. Nüfusu 3.500’den az olan yerlerde seçimlerde 2 turlu çoğunluk sistemi uygulanır.

Nüfusu 3.500’den çok olan yerleşimlerde (komünlerde), meclis üyeleri 2 turlu liste yöntemiyle seçilir. Listelerde, meclisteki sandalye sayısı kadar aday adı bulunur. Listedeki adayların adlarını silmeye, ekleme yapmaya, sıralamayı değiştirmeye olanak yoktur. İlk turda salt çoğunluğu alan liste, meclisin yarı sandalyelerini kazanmış olur. Hiçbir listenin çoğunluğu elde edememesi durumunda ikinci tur oylamaya geçilir. Burada en çok oyu alan liste diğer sandalyeleri de kazanmış olur. Belediye meclis üyelikleri için bu seçimler 6 yılda bir yapılır.

2) Belediye Başkanı

Yürütme organı olan belediye başkanını ve başkan vekillerini belediye meclisi gizli oyla ve çoğunluk yöntemiyle kendi arasından seçer. Başkan, devletin o yöredeki adamı kimliğiyle devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder. Seçmen listelerinin hazırlanmasından ve seçimlerin düzenli yapılmasından sorumludur. Kimlik, pasaport, avlanma belgeleri vb. belgeleri verir. Askerlik için işlemleri yapar.

Belediye başkanı, belediyenin başı olarak da, belediye meclisinin aldığı kararları uygular. Bütçeyi hazırlayıp, meclise sunar. Ödeme emirlerini imzalar, belediye gelirlerini toplar, belediyenin mallarını yönetir. Mahkemelerde belediyeyi temsil eder, satın alma ve satma sözleşmelerini imzalar.

Meclis, belli konularda, belediye başkanına, görev süresi ile sınırlı olmak üzere meclis adına karar alma yetkisi tanıyabilir. Örneğin taşınmaz mallarla ilgili işlemler, borç alma, tarifeleri düzenlenme gibi. Başkana tanınan tüm bu yetkiler gerektiğinde meclis tarafından geri de alınabilir.

Türkiye’deki il özel yönetimleri, Fransa’daki il yerel yönetimlerinden esinlenerek kurulmuştur. Ancak ülkemizde il özel yönetimlerinin bu anlamda bir etkinliği yoktur.

3) Komünler

Komünlerin varlığı 1789 tarihine kadar uzanmaktadır. Bunlar köyleri de kapsayacak biçimde örgütlenmişlerdir. Bu nedenle de ülkedeki sayıları son derece

fazladır. 1993 yılındaki sayıları 36.551 dir. Bunların 37 tanesinin nüfusu 100.000 ve üzerindedir. Hemen tümü 2.000 nüfusunun altındadır. 982 tanesinin nüfusu 500 kişinin altında bulunmaktadır.

Komünler idari olarak 2 organdan oluşmaktadır. Bunlar belediye meclisi ve belediye başkanıdır. Meclis karar organı, başkansa yürütme organıdır. Belediye (komün) başkanı, belediye meclisi tarafından ve meclis üyelerinin içinden seçilir.(Nadaroğlu, 1994: 36).

a) Yerel yönetimlerin gelir kaynakları

Devletin, yerel yönetimlere bıraktığı ve sınırlandırdığı kimi vergiler vardır. Örneğin, bina, arazi, oturma, meslek, çöp, imarla ilgili vergiler, iş yeri açma, sinema, ilan ve tanıtım, alkollü içki vergileri, gazinolardaki oyunlar, maden suları gibi değişik yerlerden alınan vergiler doğrudan yerel yönetimlere kalmaktadır.

Tüm yerel yönetimler alınan vergilere ek olarak yeni vergiler koymak hakkına sahiptirler. Bunların oranları yerel yönetim tarafından belirlenir. Ancak bu vergilendirme, sınırsızda değildir. Yerel yönetimlerinin gelirlerinin bir bölümünü de, devletin yardımları oluşturur (Keleş, 1994: 28).

b) Mesleki eğitim

1972 yılında komün eğitim merkezleri açılmıştır. Bu kurum, yerel yönetimlerin personelinin eğitimi ve geliştirilmesini üstlenmiştir. Ayrıca bunların dışında kimi dernek ya da üniversitelerde yerel yönetimlerde çalışanları eğitmek ve geliştirmek için eğitim de verilmektedir (Erten, 1999: 59).

3.4.2. Almanya

Devletin örgütlenişi üstte merkezi hükümet, altta eyalet ve en altta da yerel yönetimler biçimindedir. Ülke 16 eyaletten oluşan federal bir devlettir. Eyaletler yasama ve yürütme yetkisine sahiptir. Buna yerel yönetimler de dahildir. Yerel yönetimler bu anlamda eyalet yönetimlerine bağlıdır.

Almanya federe bir ülkedir ve eyaletlerden oluşmuştur. Bu yerel yönetimlerle ilgili olan düzenlemelere de yansımıştır. Yerel yönetimlerin görevleri anlamında Fransa belediyeleri ile Almanya belediyeleri arasında benzerlik vardır.

Federal devletin ağırlığı federal meclis ve federal senato aracılığıyla yasamada yoğunlaşmıştır. Yürütmeyse daha çok eyaletler ve yerel yönetimlerde. 16 eyaletin her biri kendi yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptir ve adalet, güvenlik, eğitim, sağlık gibi birçok konu eyaletler tarafından yerine getirilir.

Yerel yönetimler, Almanya'nın federal yapısı içinde devlet ve eyaletlerden sonra yer alan 3. ve en altta bulunan yönetim kademesidir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler, eyaletlerin yetkisi içindedir. Bu nedenle de ülkedeki tüm yerel yönetim birimleri birbirine tam olarak benzemez. Örneğin bazı yerlerde belediye başkanı, yalnızca temsili yetkilerle donatılmış meclis başkanıdır.

Federalizm ve yerel yönetimler ülkede eski ve önemli bir geleneğe sahiptir. Ülkede ilk olarak 1808 yılında bu konuda bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre yerel yönetimler devletten bağımsız olarak düzenleme yapabileceklerdir. Ancak ülkede faşizmin egemen olduğu yıllarda ülkenin tek tipleştirilmesi çalışmalarında, yerel yönetimlerin bu özgürlüğüne de son verilir ve merkezleştirilir. Savaş sonrasında iktidarın tek merkezde toplanmasının önüne

geçilmesi düşüncesinin de etkisiyle, yeniden yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır.

Almanya'da yerel yönetimlerin başlıca 3 görevleri vardır. En başta bunlar, devletin en küçük birimleridir. İkicisi de katılanların kendilerini yönetme hakkına sahip oldukları bağımsız toplumsal kurumlardır. Son olarak da yerel yönetimler, kilise, meslek gurupları, partiler, bilimsel-kültürel birliklerin oluşturduğu toplumsal kurumlardır.

Yerel yönetim birimleri, belediyeler ve ilçelerdir. Ancak birlikler ve ara yönetim basamağı olarak düzenlenmiş iller, ilçeye bağlı olmayan kentler, bağlı kentler ve serbest kentler de, yerel yönetim birimleri arasında sayılabilir.

Komün, belediye, ilçe belediye birliklerini kapsayan bir üst kavram olarak tanımlanmaktadır. Belediyeler, kırsal ve kentsel belediyeler olmak üzere farklılık gösterirler. İlçeye bağlı olmayan belediye güçlü ve bir çok işlevi üstlenen bir birimdir.

İlçe, belediyeler üstü görevlere sahiptir. Birden çok belediye üzerinde etkileri vardır. İlçenin organları, genel karar organı olarak ilçe meclisi, karar organı olarak ilçe komisyonu ve yürütme organı olarak da ilçe yöneticisi olarak sıralanabilir. İlçe meclisinin seçim yılları, eyaletten eyalete (4-6 yıl arasında) değişir. İlçe yöneticisi ve ilçe meclisi seçimle göreve gelir. İlçe yöneticisinin etkinliği, eyaletten eyalete değişmektedir.

Serbest kentlerdeki belediye yönetim, ülkemizdeki 3030 sayılı anakent yönetim modellerine benzer. Bu kentler, hem kent hem de eyalet biçiminde olduklarından, eyalet meclisi olan senato, bir yandan da anakent belediye meclisidir. Eyalet başkanları da, aynı zamanda anakent belediye başkanıdır. Bu eyalet-anakent belediyelerinin altında, ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Ancak bu ilçe belediyelerinin tüzel kişiliği yoktur.

Ülkede genel olarak 4 ayrı belediye modelinden söz edilebilir. Bunlardan biri, güçlü belediye başkanlığı modelidir. Burada başkan, halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Başkan kimi yerlerde bağımsız olarak aday olabilirken, kimi yerlerde de bir partiden ya da guruptan gelmesi zorunluluğu vardır.

Bir diğer model de, belediye başkanlığı modelidir. Bunu, yukarıdaki modelden ayıran tek fark, başkanın meclis tarafından seçilmesidir.

Üçüncü bir model de Kuzey Almanya meclis modelidir. Modelde temel özellik olarak, güçlü bir meclis ve zayıf bir belediye başkanlığı görülmektedir. Meclis, tüm hizmetler için asıl yetkili organdır. Meclis başkanı, meclis tarafından kendi içinden seçilir ve belediye başkanı adını alır. Ancak burada asıl yönetici durumunda olan kişi, meclis tarafından seçilen ve profesyonel olan yöneticidir.

Dördüncü model de, belediye meclisinin yanında yürütme işlevini üstlenen kolektif bir yürütme gücünün olması öne çıkmaktadır. Belediye başkanı, eşitler arasında birinci olarak kurulun başında görev alır.

Almanya'da belediyelere verilen görevleri şöyle sıralayabiliriz. Okulların yapımı, bakım ve işletilmesi, hastanelerin yapımı ve bakımı, sosyal yardımlar, kent içi yollarının yapımı, temizlik, çevre koruması, pasaport ve nüfus işleri, spor tesisleri yapımı, yangın hizmetleri, park ve tesislerin yapılması, katı atıkların ve atık suların toplanması vb. Ayrıca orta dereceli okulların giderleri için eyalet yönetimlerine de yardımda bulunurlar.

Yerel yönetimlerde çalışanların eğitimi için Almanya'da 1910 yılında kurulan enstitü, dünyada ilk belediyeçilik okullarındandır (Erten, 1999: 67).

3.4.3. İtalya

İtalya'da yerel yönetim yasası 1865 yılında, yani İtalyan birliği sağlandıktan sonra çıkarılmıştır (Koçak, 1996: 57).

Devletin örgütlenişi üste merkezi hükümet, alta bölgeler ve altında iller (özel ve normal kentler) ve belediyeler biçimindedir. 5'i özel ve 15 normal statüde olan toplam 20 bölge yönetimi vardır. Özel statüde olanlar merkeze karşı daha özerk olarak hareket edebilen, tarihsel geçmişi olan kentlerdir. Bu anlamda illerin altındaki yerel yönetimler de bölge yönetimlerine bağlıdırlar.

Ülkede toplam 95 il ve 8090 belediye bulunmaktadır. Son olarak 1982 yılında çıkarılan bir yasayla belediyeler ve iller daha güçlü bir duruma getirilmişlerdir. İller, belediye ve bölge yönetimleri arasında bir köprü oluşturur durumu getirilirken, belediyelere de yeni görevler verilmiştir. Belediyelere bu tarihte taşımacılık, çevre koruma, fiziksel planlama gibi görevler verilmiştir.

Belediyeler devlet adına da bir takım işleri yaparlar. Doğum, evlenme, ölüm, seçim, askere sevk, veri toplama gibi konularda, belediye başkanı devletin bir elemanı olarak çalışır.

Belediyeler, bir üst yönetim biriminin yetki alanına girmeyen her türden konuyu ele alabilirler. Bunları şöyle sıralayabiliriz: Sağlık, toplumsal yardım, konutlar, bayındırlık işleri, pazar yerleri, fiziksel planlama, anıtların korunması, yerel polis, taşımacılık, kamusal altyapılar, afetlerle ilgili işler, dinlenme ve kültür tesisleri, okul, yol yapımı, bakım ve onarımı, nüfus ve seçim kütüklerini tutulması, harç ve vergilerin toplanması.

Belediyenin 3 organı vardır. Belediye meclisi, encümeni ve başkanı. Meclis 4 yılda bir seçilmektedir. Belediyenin yürütme organı meclistir. Meclis, encümeni seçer. Encümen, belediye personelinin özlük işleriyle ilgilendiği gibi, ülkemizdeki benzer bir yapıda da çalışmalarını sürdürür.

Belediye başkanı, meclis üyeleri adaylarıyla birlikte, seçim listesinde yer alır. Önceleri meclis üyelerinin içinden seçilirken, şimdi bu değişmiştir. Seçimlerde iki turlu seçim sistemi uygulanır. Belediye başkanı bazı konularda merkezi hükümetin adamı olarak da görev almaktadır.

100.000'den çok nüfusu olan yerleşimlerde belediyeler, yetkilerini oluşturduğu şube ilçe birimleri aracılığıyla yerinden yürütürler. Belediye şubelerinde halkın doğrudan seçtiği meclisler bulunmaktadır.

Her belediyede, merkezi hükümetin atadığı bir genel sekreter bulunur.

İçişleri bakanı, anayasal olmayan işlemler yapan ya da ciddi biçimde yasalar ihlal eden belediye başkanlarını, il meclis başkanlarını, yürütme kurulu ya da meclis üyelerini görevden alabilir. İldeki vali, merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak, görevi aşırı ölçüde ihmal eden ve yasalara aykırı davranan belediye başkanını açığa alabilir. Cumhurbaşkanı bu durumda belediye başkanını görevine son verebilir.

İtalya'da anakent uygulamaları yapılmaktadır. Burada yürütmenin başı, anakent belediye başkanıdır. Anakent meclisi de karar organı olarak görev yapmaktadır.

Eğitim ve meslek öğretimi hizmetleri, sağlık hizmetleri, çevre koruma, trafik ve ulaşım, su ve enerji sağlanması anakentler tarafından yürütülmektedir.

3.4.4. İsviçre

İsviçre konfedere devletlerden oluşan ve konfederasyon biçiminde örgütlenmiş bir devlettir. Federasyonu oluşturan kantonlar bulunmaktadır. Bu kantonların sayısı 26'dır.

Ülkedeki yerel yönetimler kantonların içinde yer alan komünler biçimindedir. Bu sayı 1990 yılında 3.000'dir. Her kantonunun kendine özgü yapıları ve iç işleyişlerinin bulunması, ülkedeki tüm sıkı bir merkezîyetçilikle yönetilirken, kimileri de daha özgür olarak çalışmalarını sürdürebilmektedirler.

Bazı komünlerin değişik uygulamalı vardır. Örneğin, bu komünlerin karar organı yörede yaşayan tüm insanlardır. Bu, eski site devletlerindeki (Efes gibi) doğrudan demokrasiyi anımsatan bir özelliktir. Bunun uygulanabilmesinin ilk koşulu elbette nüfusun bu alanlardaki azlığıdır. Ülkede ortalama bir komünün nüfusu 2.000 kadardır.

Nüfusu fazla olan yerleşim yerlerinin karar organı, doğrudan halk değil, halkın seçtiği komün parlamentosudur. Bu parlamentoların çalışma yöntemleri komünden komüne değişiklik göstermektedir.

Komün parlamentosunun aldığı kararlar referandum yoluyla halka sorulmaktadır. Bu referandumun yapılması, bazı kantonlarda zorunlu olmasına karşın, bazılarında zorunlu değildir. Bazı komünlerde de önemli kararlar için referanduma gidilmektedir.

Tüm komünlerin yürütme organı az sayıda üyeden oluşan konseydir. Bu konsey doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

Yerel polis hizmetleri, itfaiye, yolların bakımı, koruyucu sağlık hizmetleri, sosyal yardımlar, eğitim hizmetleri ve dini hizmetler, su, gaz ve elektrik hizmetlerini yapmak.

Ülkemizden farklı olarak eğitim, yerel polislik ve dini hizmetlerin de yerel yönetim birimi olan komünler aracılığıyla gerçekleştirildiğini görmekteyiz (Nadaroğlu, 1994: 38).

3.4.5. İngiltere

İngiltere'nin resmi adı "Birleşik Krallıktır". Birleşik Krallık, 4 ayrı ülkeden oluşmaktadır. İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda. Ülkede yazılı bir anayasa yoktur. Bu anlamda yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini belirleyen standart bir düzenleme yoktur.

İngiltere'de yerel yönetimlerle ilgili olan haklar çok eski tarihlerde elde edilmiştir. Bu anlamda ülkede yerelliğin tarihi oldukça eskidir. Bu eskilik ve bunun da getirdiği geleneksel yaklaşımlar, ülkede tek tip yerel yönetimin oluşmasını engellemektedir. Son yıllara değin ülkedeki yerel yönetimlerle ilgili olarak birçok düzenleme yapılmıştır.

Ülkede 1979-87 yılları arasında hükümet olan muhafazakar parti zamanında yerel yönetimlerle ilgili olarak 14 adet yasa çıkarılmıştır. Bunlardan tümü de yerel

özerkliğe ya da yerel karar verme yetkilerini kısıtlayıcı yasalar olmuştur (Uyanık,1993: 23).

Aynı karışıklık yerel yönetimlerin görevleriyle de ilgilidir. Her ülkede ayrı yapılanma görülmektedir. Bazılarında tek kademeli bir yönetim bulunurken, bazılarında da çift kademeli bir yönetim bulunmaktadır. Genel olarak yerel yönetimler eğitim, yol, planlama, temizlik, çöp toplama, konut, park, koruma, ulaşım, güvenlik, çevre sağlığı, tüketicinin koruması gibi konularda görev üstlenmişlerdir.

Yerel yönetimlerin karar alma organları konseylerdir. Konsey üyeleri, yörede yaşayanlar tarafından 4 yıllık süre için seçilir. Ayrıca yürütme organı yoktur. Tüm yetkiler konseye aittir. Konseyler bu yetkilerini idari hizmetlerden sorumlu yetkilinin de bulunduğu organlar aracılığıyla kullanırlar.

Londra, ülkedeki diğer yerel yönetimlerden ayrı bir yapıya sahiptir. İl içindeki 32 küçük belediye ise başta eğitim ve sağlık olmak üzere etkinliklerde bulunurlar (Nadaroğlu ,1994:39).

İngiltere’de yerel yönetimin yetkileri soncul olarak parlamentoya bağlıdır. Bu nedenle yerel yönetim bazı ülkelerdeki gibi bağımsız bir anayasal konumda değildir. Bu anlamda parlamento, kurduğunu kaldırabilir.

Bu ülkedeki değişik yerel yönetim birimlerinden biri olan Birmingham’daki yerel yönetime göz atarsak şunları görürüz: Kentte, seçimle işbaşına gelen bir kent meclisi vardır. Burası 4 yıllığına seçilmiş 117 üyeden oluşmaktadır. 39 seçim bölgesinde seçimler yapılmaktadır.

Seçilen bu üyelerin yaptıkları işlerin çoğu, belirli bir hizmet ya da işlevi denetlemek üzere kurulan komitelerde olmaktadır. Bu da seçilen üyelerin zamanlarının büyük bölümünü seçmenleri ilgilendiren konularla ilgilenmeleri anlamına gelmektedir.

Yerel yönetimin gelirlerinin büyük bölümü, merkezi hükümet tarafından karşılanmaktadır. Birmingham’da bu oran 2/3 tür. Yerel yönetimlerin bunun dışında yerel vergilendirme yetkileri vardır. Ancak bu son zamanlarda belli ölçüde sınırlandırılmıştır (Afzal, 1994: 24).

Ülkede çalışan nüfusun %10 kadarı belediyelerde çalışmaktadır.

Çalışanların eğitimleri, tam ve yarım zamanlı eğitim adı verilen yöntemlerle yapılmaktadır.

Tam zamanlı eğitim tüm gün boyunca süren ve özel eğitim kurumlarında verilen bir eğitim türüdür. Yarı zamanlı eğitimde de belli günler ya da haftanın belli dönemleri eğitim görülmektedir. Tüm bu eğitimler bu işle ilgilenen dernekler aracılığıyla yapılmaktadır. Ayrıca üniversite ve kolejlerde de bu türden eğitimler verilmektedir (Erten, 1999: 80).

3.5. Belediyelerin Hukuki Yapısı

3.5.1. Belediyelerin kurulması

Arapça’da kent anlamına gelen belde, ya da belediye dilimizde toplumbilimsel bir birim olarak kenti değil, fakat bir yerel yönetim birimini anlatmak için kullanılmaktaydı. Belediye sayısı ülkemizde hızlı bir büyüme göstermiştir. Belediye

statüsü kazanmanın, sağlanan yardımlar yönünden özendirici olmasının bu artışta etkisi olmaktadır. Ayrıca politikacılar da her zaman yeni belediyelerin kurulmasına yeşil ışık yakmışlardır.

Yasa ile belediye örgütü kurulmasın zorunlu olan yerler şu şekilde tasnif edilmiştir.

1) Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezleri.

2) Nüfusu 2000'den fazla olan yerler.

3) Bir yerleşim birimi yasayla il yada ilçe olmuşsa nüfusuna bakılmaksızın otomatik olarak belediye de kurulmaktadır. Nüfusu 2000'i geçen yerlerde ise, belediye statüsünün kazanılması, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşmektedir.

Bir yerde belediye kurulmasında çeşitli yollar vardır:

a) Nüfusu 2000'i geçen ve köy statüsünde bulunan bir yerde, Köy İhtiyar Kurulunun bir tutanakla veya seçmenlerin en az yarısından çoğunun o yerin en büyük mülkiye amirine başvurmaları ya da Valinin, o yerde belediye kurulmasına doğudan gereklilik göstermesi gerekir.

Başvuru üzerine İl yada ilçe Seçim Kurulu, Valinin istemiyle, seçmenleri oylarını belirlemeye çağırır. Oylama sonucu tutanak İl Genel Meclisi'ne sunulur. İl Genel Meclisinin kararı Valinin görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na sunulur. Danıştay kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile belediye kurulmuş olur. Tüzel kişiliğin kaldırılması içinse üçlü kararname hazırlanması şartı vardır

b) Belediye, tek bir köyde kurulabildiği gibi, birkaç köy bir araya gelerek de belediye kurulabilir. Birleşecek köylerin merkez yapılacak köye uzaklığı 500 metreyi geçmemesi şartı vardır.

c) Köylerle, kimi köy bölümleri birleşerek de belediye kurmak istenilebilir. Belediye kurulmasını isteyen köy bölümlerinin seçmenlerinin yarısından fazlasının başvurularının aranması hususunda Danıştay' ın farklı zamanlarda farklı yaklaşımları mevcuttur (1580 S. B. Kanunu: M.7).

3.5.2. Belediye Şubesi

1984'ten önce, İl merkezi sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunduğu durumda buralarda belediye şubeleri kurulmaktaydı. Ankara Belediyesi sınırları içerisinde, Çankaya, Yenimahalle, Altındağ şubesi gibi 1984'de çıkartılan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu bu durumu değiştirmiş ve ilçe belediyelerinin kurulmasına imkan sağlamıştır.

Bir belediye içinde, iki durumda belediye şubeleri kurulabilir;

Bunlardan birincisi, nüfusun yoğun olması nedeniyle, bir beldenin türlü kümelerden oluşması,

İkincisi de nüfusun 80 bini geçmesidir. Seçmenin yarısından çoğunun ya da belediye meclisinin mülki amire başvurusu Danıştay' ın görüşü, Bakanlar kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı şartı vardır.

3.5.3. Belediyelere Katılma

Bir belediyenin tümünün bir başka belediye ile birleşmesi, bir belediyenin komşu bir belediyenin içine girmesi, köylerin yada köy bölümlerinin kurulu bir belediyenin sınırları içine girmesi de, ayrı ayrı işlemleri gerektirmektedir.

1) Beldenin bir bölümünün o belediyeden ayrılarak ayrı bir belediye oluşturmak istemesi durumunda esas belde nüfusunun 2000'den aşağıya düşmemesi şartı aranır. İsteğin belediye meclisine ve mülki amire iletilmesi ile işlem başlatılabilir.

2) İki ayrı belediyenin birleşmesinde nüfus koşulu önem taşımaz. Her iki belediye arasındaki uzaklığın 2.5 kilometreyi geçmemesi şartı aranır. Belediye meclislerinin alacağı karar, İl Genel Meclisi Kararı, Valinin görüşü ile süreç başlatılır.

3) Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içine girmesi içinse seçmenlerin başvurusu valilikçe katılmak istenilen belediyeye gönderilir. Belediye meclisi 15 gün içinde katılma isteğini cevaplandırır. Olumsuz karara katılımcıların itiraz hakları vardır.

4) Köylerin ya da köy bölümlerinin bir belde sınırı içine girmesi durumunda, nüfus koşulu aranmaz. Belediye hizmetlerinin götürülmesinde bir zorluk olmayacaksa ve aradaki mesafe 2.5 kilometreyi geçmiyorsa oylama ile işlem başlatılır (1580 S. B. Kanunu: M.7).

3.5.3.1. Belediye Sınırlarının Saptanması

Belediyelerin etkilikte bulunacakları alanın sınırlarının belirlenmesi, hem ekonomik bakımından hem de hukuk ve yönetim açılarından büyük önem taşımaktadır. Belediyeler ancak, sınırları içinde bulunan yerlere hizmet götürebilirler.

Belediyelerin sınırlarının belirlenmesinde dikkate alınması gerekli noktalar şunlardır ;

1) Belediyeye ait sayılan tüm tarla, bağ, bahçe gibi yerler.

2) Belediye sınırını, dere, tepe ve yol gibi değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek mümkün değilse büyük taşlar dikilir.

3) Ortaklaşa kullanılan çayır, yayla ve korulardan ilgililer yine ortaklaşa yararlanır.

Sınır kağıdına konulacak şerh uyuşmazlık durumunda problemin çözümüne yardımcı olur. (1580 S. B. Kanunu: M.5).

3.5.3.2. Belediye Sınırlarının Onaylanması

1) Nüfusu 80 bini geçmeyen belediyelerde Belediye Meclisi kararı ve İlçe Yönetim Kurulunun görüşünü İl Yönetim Kurulu onaylar.

2) Nüfusu 80 binden fazla olan yerlerde, Belediye Meclisi Kararı, Yönetim Kurulunun uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığı onayı gerekir. (1580 S. B. Kanunu: M.5).

3.5.3.3. Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü

1) Uyuşmazlık bir ilçe içindeki belediye ve köyler arasında ise, o yerin mülkiye amirine Köy İhtiyar Kurulu ve Belediye Meclisleri 31 gün içinde görüşlerini bildirirler. İl Yönetim Kurulu görüşleri inceleyerek gerekçeli olarak kararını verir. İl Yönetim Kurulu'nun onayı ile kesinleşir.

2) Uyuşmazlık bir il ile bağlı ilçeler içindeki belediye ve köyler arasında ise, mülkiye amirine yine Köy İhtiyar Kurulu ya da belediye meclisleri 30 gün içinde görüşlerini bildirirler. İl Yönetim Kurulu'nun kararı İl genel meclisinin onayı ile kesinleşir.

3) Uyuşmazlık çeşitli illere bağlı belediye ve köyler arasında olduğu durumda ise nasıl çözüleceği konusunda yasada bir hüküm mevcut değildir. Danıştay bu gibi durumlarda İl Yönetimi Yasası uyarınca hareket edeceğini hükme bağlamıştır. (1580 S. B. Kanunu: M.5).

3.5.3.4. Büyük Kentler Çevresindeki Düzenlemeler

Yerel hizmetlerin etkin bir şekilde görülmesi için 11 Aralık 1980'de Milli Güvenlik Konseyi'nin kararı ile Anakent belediyelerinin ilçe belediye birimlerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir. Bu kararın uygulanması sonucu ülkemizdeki belediye sayısı 1750'den 1580'e düşmüştür. Sıkıyönetim komutanlarının farklı yorumları uygulamayı farklılaştırmış, bazı durumlarda köylerin dahi tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir.

Bu kararın uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıklar yüzünden 8.12.1981'de yeni bir düzenlemeye gidilmesi zarureti doğmuştur. Yeni Düzenleme nüfusu 300 binden fazla kentlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, yakınında bulundukları büyükşehir belediyesine bağlanabilmelerine imkan sağlamaktadır. Bu konuda ayrı ayrı yöntemler de belirlenmiştir.

1) Belediyelerin, anabelediyelere bağlanma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiş olmasına rağmen Valiler, ilgili belediye yetkili organları ve Sıkıyönetim Komutanının görüşünü alarak İçişleri bakanlığına öneride bulunabilir.

2) Büyük kentle bütünleşmiş köylerin anabelediyelere bağlanması durumunda da, belediyelerin bağlanmasındaki yöntem geçerlidir. Köyler anabelediyelere "mahalle" statüsü ile bağlanabilir. Yasa bağlanma hususundaki işlemlerin en geç altı ay içinde sonuçlanacağını da hükme bağlamıştır.

3.6. Belediyelerin Görevleri

Belediye Kanununda, belediyelerin görevleri, ayrıntılı bir biçimde sayma yolu ile belirtilmiştir. Başka yasalar da, belediyelere görev vermiştir. Zamanla Belediyelere verilen görevler, belediyelerin gücünü aşan bir nitelik kazanmıştır. Belediyelere imar, sosyal yardım, ekonomik, sağlık ve kolluk alanlarında yerel nitelikli bir çok görevler verilmiştir. Bu görevler, belediyelerin gücüne göre, bazıları için zorunlu, bazıları için isteğe bağlı görevler olarak düzenlenmiştir.

Belediyeler il özel yönetiminden farklı olarak, görevlerini yerine getirebilmek için özel kolluk gücüne sahiptirler. Belediye kolluğu denen özel kollukla belediyeler,

belediye emir ve kararlarına ilgililerin uymasını doğrudan doğruya sağlayabilirler (1580 S. B. Kanunu: M.15).

3.6.1. Bütün belediyeler için zorunlu görevler

1580 sayılı belediye kanununun 15. maddesinde belediyelerin zorunlu görevleri şu şekilde sıralanmıştır.

- 1) Güncel durum haritası yaptırmak, yapı ruhsatı vermek,
- 2) Kentin sokak ve meydanlarını düzenlemek,
- 3) Meydan ve Pazar yerleri yapmak,
- 4) Belediye sınırları içinde, herkesin yararlanabileceği tesisler yapmak,
- 5) Su getirmek, suları sağlıklı ve temiz tutmak,
- 6) Kanalizasyon şebekesi kurmak,
- 7) Mezbahane kurmak,
- 8) Halk için tuvaletler yaptırmak,
- 9) Halka açık yerlerin temizliğini ve denetimini yapmak,
- 10) Salgın ve bulaşıcı hastalıklarla mücadele etmek,
- 11) İtfaiye teşkilatı kurmak,
- 12) Her türlü yapı için ruhsat vermek, ruhsata aykırı yapılara engel olmak,
- 13) Yoksul aile çocuklarını gözetmek,
- 14) İş yerleri için açılış ruhsatı vermek

3.6.2. Bütün Belediyeler için İsteğe Bağlı görevler

1580 sayılı belediye kanununun 17. maddesinde belediyelerin isteğe bağlı görevleri ise ;

- 1) Belediye tiyatrosu, sineması, halk müzeleri yaptırmak,
- 2) Buz fabrikası ve soğuk hava depoları, süt toplama merkezleri kurmak ve kurulanları denetlemek,
- 3) Yakacak ve yiyecek pazarları kurmak, işletmek,
- 4) Mezat salonları, ürün sergi ve panayır yerleri açmak,
- 5) Halk ekmek fabrikası kurmak,
- 6) Memur ve müstahdem sandıkları kurmak,
- 7) Kurslar, dershaneler açmak,
- 8) Yoksullar için misafirhaneler açmak (1580 S. B. Kanunu: M.17).

3.6.3. Belediyelerin Yetkileri, Hakları ve Ayrıcalıkları

Belediyeler, yasalarla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmek için birtakım önemli yetki, hak ve ayrıcalıklardan yararlanırlar. Bu yetki hak, ve ayrıcalıklar 1580 sayılı yasanın 19. maddesinde belirtilmiştir. Yetkileri arasında belediye gelirlerini toplamak, sağlık ve esenlik hizmetlerini gerçekleştirmek için buyruklar vermek, yasaklar koymak ve aykırı davranışta olanları cezalandırmaktır.

Belediyeler, belediye sınırları içinde su, elektrik, havagazı, otobüs ve benzerleri

İle kent içinde yolcu taşımacılığı yapmak, çöp ve benzerlerini toplamak hak ve ayrıcalığa sahiptir. Bu hak ve ayrıcalığı kendisi kullanacağı gibi belirli sürelerle başka kuruluşlara da devredebilir.

Ayrıca belediyeler, hizmetleri yerine getirebilmek için, tüzel kişi olarak, taşınır ve taşınmaz mallar satın almaya, satmaya, kiraya vermeye, kiralamaya, ödünç para almaya ve vermeye, bağışlar kabul etmeye yetkilidirler.

3.7. Belediye Organları

3.7.1. Belediye Meclisi

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir halk tarafından seçilir. Kentin büyüklüğüne göre, yani nüfusa göre meclis üye sayısı değişir. Nüfusu 10.000 ve daha az olan yerlerde 9, 10.000-20.000 arası nüfuslu yerlerde 11, 20.001-50.000 arası nüfuslu yerlerde 15, 50.001-100.000 arası nüfuslu yerlerde 25, 100.001-250.000 arası nüfuslu yerlerde 31, 250.001-500.000 arası nüfuslu yerlerde 37, 500.001-1.000.000 arası nüfuslu yerlerde 45 ve nüfusu 1.000.000'dan yukarı olan yerlerde 55 meclis üyesi seçilir. Belirlenen asil üye kadar yedek üye seçilir (1580 S. B. Kanunu: M.20).

Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur.

Belediye meclisinin üye sayısı, o beldenin nüfusuna göre değişir. Üye sayısı, dokuzdan az olmaz. Belediye meclisi üyeleri, beş yıl için seçilirler.

Belediye meclisinin biri olağan, diğeri olağanüstü olmak üzere iki tür toplantısı vardır. Meclisin olağan toplantıları, ekim, şubat ve haziran aylarında olmak üzere üç kez yapılır. Belediye meclisi, olağanüstü toplantıya da çağrılabilir. Belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisi kendisine, meclis üyeleri arasından iki başkan vekili seçer (Gözübüyük,1995:109).

Belediye meclisi, üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır.

Milletvekili olan bir kimse görevinden istifa etmeksizin yerel yönetimlerde belli görevlerde aday olabilir. Ancak Anayasanın 82. ve 84. maddeleri milletvekili görevi ile belediye başkanlığı vb. görevlerin bir kişide birleşemeyeceğini öngörmektedir. Öte yandan Milletvekilliği görevinden ayrılmak, o kişinin tercihi de bırakılmış değildir. Antidemokratik bir nitelik taşıdığı açık olan bu Anayasa kuralının değiştirilmesi zorunlu görülmektedir.

1) Aynı Mecliste Birlikte Görev Alamayanlar:

Anne, baba, büyükbaba, evlat, torun ve kardeş, kızı, koca ve bu derecedeki sıhri hısımlar bir mecliste görev yapamazlar.

2) Aday Olamayan Kamu Görevlileri:

Yüksek Seçim Kurulu ve İl Seçim Kurulu başkan ve üyeleriyle, İlçe Seçim Kurulu başkanları Belediye Meclisine seçilemezler. Yargıçların aday olabilmeleri ve seçilebilmeleri, meslekten ayrılmalarını gerektirir. Subay, askeri memur, askeri yargıç ve astsubaylar ancak ordudan ayrılma isteğinde bulunduktan sonra aday olabilir ve seçilebilirler.

Aday olup da kazanamayan kamu görevlileri seçim sonuçlarının açıklanmasını takip eden bir ay içerisinde göreve dönüş isteğinde bulunmaları halinde, eski görevlerine ya da kazanılmış aylıklarına denk bir göreve atanırlar.

3) Belediye meclisi üyeliğinin yitirilmesi:

Belediye meclisine üye olmak için gerekli sayılan ve yukarıda belirtilen niteliklerin ortadan kalkması, üyelik niteliğinin de son bulmasını gerektirir. Birbirini izleyen üç toplantı gününde bir üyenin toplantıya katılmaması durumunda, üye meclis kararı ile istifa etmiş sayılır.

4) Belediye Meclisinin Görevleri:

a) Bütçenin, kesin hesabın, belediye faaliyetlerinin görüşülüp karara bağlanması.
b) Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması borç alma ve borç verme kararlarının verilmesi, ve tarifelerin belirlenmesi.

c) İmar planlarının onaylanması,

d) İmar faaliyetleri ve kanal, su elektrik gibi tesislerin gerçekleştirilmesine ilişkin kararların alınması,

e) Belediye adına sözleşmelerin yapılması,

f) Belediye zabıta yönetmeliğinin hazırlanması,

g) Taşınır ve taşınmaz malların kullanımına ilişkin kararların alınması.

Belediye Meclisi yılda üç kez, Şubat, Haziran ve Ekim aylarının ilk haftası içerisinde olağan olarak toplanır. Belediye başkanlarının yazılı çağrısı ya da üyelerin üçte birinin gerekçeli önerisi üzerine, ya da valinin doğrudan çağrısı ile olağanüstü toplanabilir. Olağanüstü toplantılarda gündemde yer alan konular dışında konu görüşülmez (1580 Sayılı Belediye Kanunu M. 70)

5) Meclis Başkanlığı ve Başkanvekilliği:

Belediye Meclisinin toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Belediye Meclisi her toplantı dönemi başında, gizli oyla iki başkanvekili seçer ve başkanın bulunmadığı toplantılarda meclise başkanlık eder.

a) Belediye başkanı, izinli özürlü ya da raporlu olduğu durumlarda meclis üyeleri içerisinde birini başkanvekili seçer.

b) Belediye başkanlığı ve belediye başkanvekilliği aynı zamanda boşalması durumunda valiler yine meclis üyeleri arasından birini başkanvekili atar.

c) Görevi ile ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma açılan belediye başkanı Anayasanın 127. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak görevden alındığında Başbakan tarafından görevlendirme yapılır. Bu durum Anayasa Mahkemesince 15 Temmuz 1987’de iptal edilmiştir.

d) Belediye Meclisi toplantıları halka açık olup gizli oturum yapılmasına meclis karar verebilir. Belediye Meclisinde alınan kararların özetlerinin valiliğe sunulması ve ilanı zorunludur. Belediye Meclisi kendi içinden çeşitli konular için komisyonlar kurabilir.

6) Belediye Meclisinin Kararları

Belediye meclislerince alınan kararlar, ya yürütmeye ilgili kararlar, ya da danışma niteliğinde kararlardır. Sözkonusu yürütmeye ilgili kararlar, iptali gereken kararlar, onaya bağlı kararlar ve kesin kararlar olarak üçe ayrılır.

Yürütmeye ilgili kararlar:

a) İptali gereken kararlar: Yasal toplantı tarihleri dışında ya da yasayla verilmiş görevlerinin dışına çıkarak aldıkları kararlardır. Meclis üyelerinin yarısından bir fazlası hazır bulunmadan alınan kararlarda iptali gereken kararlardır.

b) Onaylanması gereken kararlar: Meclis kararlarından bir. bölümü onaylanmadıkça kesinlik kazanmaz. Bütçe, kesin hesap, ödünç para alma buna örneklerdir.

c) Kesin kararlar: Yukarıda bahsedilen kararlar dışında alınan kararların tümü kesin karar niteliğindedir.

Danışma Niteliğindeki Kararlar:

Belediye meclislerinin oy ve görüş bildirme zorunlulukları yasalarda belirtilmiştir. Yasalarda belirtilmemiş konularda o yerin en büyük mülkiye amirince yapılacak başvuru üzerine belediye meclisleri görüş bildirmek zorundadır.

Belediye Meclisleri ve Vesayet:

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet yetkileri yasaya dayanılarak kullanılabilir. Belediye Meclisleri ve bunların kararları üzerinde oldukça ağır vesayet yetkisinin bulunduğu görülmektedir.

7) Belediye Meclisinin Feshedilmesi:

Belediye Meclisini Feshedilmesi için, şu şartların gerçekleşmesi gerekir.

- Yasanın belirlediği toplantılar dışında toplanmak,
- Yasanın belirlediği yerler dışında toplanmak,
- Yasanın verdiği görevler süresi içinde yapmayarak işleri sekteye uğratmak,
- Siyasal konuları görüşmek ya da siyasal dileklerde bulunmak.

Belediye meclisinin feshedilmesi durumunda, meclisin görevlerini, belediye encümeninin doğal üyeleri yerine getirir.

8) Belediye Meclisi Kararları Üzerine Vesayet:

Belediye Meclisi kararları üzerindeki vesayet, İl Genel Meclisi üzerindeki vesayetten daha hafiftir denilebilir. Belediye Meclisinin bütün kararları, vesayet denetimine konu olamaz Vesayet yetkisini kullanmak hakkı, en büyük mülkiye amirine, Bakanlar kuruluna, Bakanlıklara ve Danıştay'a tanınmıştır.

9) Olağanüstü Durumun Getirdiği Değişiklikler:

On iki Eylül 1980'den sonra 25 Eylül tarihinde Milli Güvenlik Konseyi'nin kabul ettiği 2303 sayılı yasa belediye meclislerinin, feshedilmesini hükme bağlamıştır.

3.7.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin karar organı olmakla birlikte, danışma organı niteliği de taşımaktadır. Encümeni oluşturan üyelerin bir kısmı seçimle gelen üyeler, bir kısmı ise doğal üyelerdir.(1580 Sayılı Belediye Kanunu M.77)Yasa doğal üyeleri; Yazı İşleri Müdürü ya da Başkatip, Hesap İşleri Müdürü ya da Muhasebeci, Sağlık İşleri Müdürü veya Başhekim veya Hekim, Veteriner Müdürü veya Başveteriner veya Veteriner, Fen İşleri Müdürü veya Başmühendis, Teftiş Kurulu Müdürü ve gereken durumlarda Personel ve Hukuk İşleri Müdürü olarak saymıştır.

Encümene belediye başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı başkanlık eder. Belediye encümen üyeleri, özel olarak kendilerini ilgilendiren konulardaki

görüşmelere katılamazlar. Encümen toplantı zamanını ve gününü kendisi belirler. Belediye encümenine gelen konuların en geç bir hafta içerisinde görüşülmesi gereklidir.

Belediye encümeninin görevleri şu şekilde özetlenebilir:

- a) Belediye başkanının hazırladığı bütçenin incelemesini yapmak,
- b) Aylık gelir ve gider çizelgelerinin incelemesini ve denetlenmesi, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelemesi,
- c) Kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi,
- d) Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerinin belirlenmesi,
- e) Bütçede aktarma yapılması,
- f) Belediye görevlerinin yapılması için uyarılar çıkarttırması,
- ğ) Taşıt araçları ücret tarifeleri ve zorunlu narhların belirlenmesi,
- h) Taşınır mallardan gerekenlerin satışa çıkarılması,
- ı) Belediye cezalarının takdiri,
- j) Belediye memurlarının yükselme, ödüllendirme, cezalandırılmalarını ilişkin konuların karara bağlanması,
- k) Özel yasalarla encümenlere verilmiş tüm ödevler.

Encümen kararlarına belediye başkanı itiraz edebilir, Encümen kararlarını nitelikleri yönünden yönetsel ve yargısal olarak ikiye ayrılır.

Başkan-Encümen Uyuşmazlığının Çözümü:

Belediye encümeni ile belediye başkanı arasında çıkacak uyuşmazlıkların belediye meclisi çözer. Meclisin vereceği karara encümen yada başkan, Valiye başvurarak itiraz eder. Bu durumda Danıştay'ın kararı istenir (1580 Sayılı Belediye Kanunu M. 83).

3.7.3. Belediye Başkanı:

Belediye başkanı seçilebilmek için, belediye meclisi üyeliğine seçilme şartlarını sahip olmak gerekir.

Belediye başkanlarının göreve getirilmesinde türlü yöntemler vardır. Bunlarının en yaygın olanları seçilme yada atama ile gelmedir. Her iki durumda faydaları da sakıncaları da vardır. Atama ile gelen belediye başkanları, yurttaşlara değil, kendisini atayanlara karşı duyarlı olacaktır. Seçimle gelen belediye başkanı ise, gücünü halktan alacağı için siyasal yönden daha güçlü olacaktır.

Ülkemizde 1963 yılına gelinceye kadar, belediye meclisleri, başkanları kendi üyeleri arasında ya da dışardan seçilebilmekte idi. 1963 yılında 307 Sayılı yasa ile belediye başkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir.

Belediye Başkanın Görevleri:

Belediyenin en büyük yürütme organı olarak belediye başkanının görevleri, gördüğü hizmetin niteliğine göre değişir. Özetle başkan, hem genel yönetim ajanı, hem belediyenin başı, hem de tüzel kişiliğinin temsilcisi niteliği ile tüm görevleri yerine getirir (Gözübüyük, 1995:110).

1) Genel yönetim ajanı olarak:

Bu kimliği ile o yerin en büyük mülki amirince tebliğ edilecek yasa, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak, duyurmak ve bunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmektir.

- 2) En büyük belediye amiri olarak:
- a) Zabıta görevlerinin yapılmasını sağlayacak buyruk ve yasaları uygulamak,
 - b) Meclis, encümen ve üstü organların kararlarını uygulamak,
 - c) Görevleri arasında bulunan yerel işleri yürütmek,
 - d) Yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık ekonomiye ilişkin işleri yerine getirmek.

3) Belediyenin temsilcisi olarak:

- a) Belediye mallarını yönetmek,
- b) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip etmek,
- c) Prosedürü yerine getirerek sözleşme yapmak, ibra ve bağışları kabul etmek,
- d) Mahkemelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek,
- f) Belediye bütçesinin giderler evrakını ve tahakkuklarını onaylamak.

4) Belediye başkanının görevi bazı hallerde son bulur. Bu haller şu şekilde sıralanabilir.

- a) Seçilme yeterliliğini yitirmesi durumunda,
- b) Görevini kötüye kullanmakta hüküm giymesi durumunda,
- c) Belediye meclisinin “yetersizlik” kararı vermesi ile ; bunun ise iki şekli vardır: Gensoru ve Yıllık Faaliyet Raporunun onaylanmamasıdır.
- d) Görevini , özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terketmek,
- e) Belediye Meclisinin feshedilmesini gerektiren işlemlere katılma.

3.8. Belediye Çalışanları

Belediyeler, yasaların verdiği görevleri memur ve işçi statüsünde bulunan “karma” bir kadroyla yürütmeye çalışmaktadırlar. Belediye memurlarını statüsü, hem aylıkları, hem de yönetim yönünden devlet memurları ile aynıdır. Her belediye kendi gereksinmelerine ve yapısına uygun olarak ayrı biçimde örgütlenmiştir. Bununla birlikte 657 sayılı devlet Memurları yasası, “Belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler için lüzumlu kadroların alınmasını” Bakanlar Kurulunun onayına bağlı tutmuştur. Belediyeler bir hizmet için kadro almak istediklerinde, bunu İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Devlet Personel Dairesi’ne bildirmek, bu dairenin olumlu kararını alıp Bakanlar Kuruluna onaylatmak zorundadırlar.

Belediyelerde bir göreve atamada uygulanan yöntem, atamayı belediye başkanının yapması ve belediye meclisinin de onaylamasıdır.

3.9. Belediye Gelirleri

Yerel yönetimlerin vergi gelirini ve diğer gelir kaynaklarını şu temel ana başlıklar adı altında toplamak mümkündür.

- 1) Belediyelerin Öz Gelirleri
- 2) Belediye Harçları
- 3) Diğer Gelirler

3.9.1. Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediye gelirleri, Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. 1993 yılında, bu yasada değişiklik yapılarak, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık ve sulu atık toplama hizmetlerinden yararlanan binalardan çevre temizlik vergisi alınması öngörülmüştür. Belediye gelirleri içinde genel bütçeden ayrılan pay ile emlak vergisinden ayrılan büyük pay önemli yer tutmaktadır. Emlak vergisinin yerel yönetime bırakılması, belediyelerin mali durumlarını büyük ölçüde düzeltmiştir (Gözübüyük,1995:110).

Belediye gelirleri 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel Yönetimlerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve diğer Kanunlarda düzenlenmiştir.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile sağlanan gelirler; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olmak üzere üç grupta toplanmıştır.

a) Vergiler; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi,

b) Harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat'ı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetim Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhid Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı,

c) Harcamalara Katılma Payları; Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.

Ayrıca Kanunun 97'nci maddesi gereğince hizmet karşılığı alınan ücretler ile mükerrer 97'nci maddesinde müze giriş ücretlerinden ve madenlerden belediyelere pay verilmektedir (Devlet Denetleme Kurulu Bşk. 1996:80-81).

Belediyelerin öz gelir kaynaklarını bu şekilde belirttikten sonra, diğer bir gelir kalemi olan Devlet gelirlerinden alınan paylara değinecek olursak:

1981 yılında çıkarılan 2380 Sayılı Kanun'da genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %5'inin belediyelere ayrılması öngörülmüştü.

1984 Mayıs ayında çıkarılan 3004 Sayılı Kanun ile bu oran %10.130'a yükseltilmiştir. Ancak daha sonra, devlet paylarına son biçimini veren Aralık 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3239 Sayılı Kanun ile bu pay 1986 yılı için %8.55'e, 1987 ve müteakip yılları içinse %9.25'e düşürülmüştür. 1987 ve daha sonraki yıllarda bütçe kanunlarına konan hükümlerle bu oran 9.25 yerine 8.55 olarak uygulanmıştır (Yeter, 1992: 91-396).

Belediyelere Gelir Sağlayan Diğer Kanunların Bir Kısmı İse Şunlardır:

a) 1580 Sayılı Belediye Kanunu

b) 384 Sayılı Hafta Tatili Hakkındaki Kanun

c) 1580 Sayılı Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkındaki 150 Sayılı Kanun

d) 80 Sayılı Belediyelerce Kurulan Toptancı Hallerinin Sureti Yönetimindeki Hakkında Kanun

- e) 1003 Sayılı Binaların Numaralanması ve Sokaklara İsim Verilmesi Hakkında Kanun
 - f) 3004 Sayılı İskelelerin Ne Suretle Yönetim Edileceğine Dair Kanun
 - g) 3488 Sayılı Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanun
 - h) 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu
 - i) 3122 Sayılı Öğretici ve Teknik Bilimler Hakkında Kanun
 - j) 3517 Sayılı Yazılı ve Basılı Kağıtların Kesekağıdı Olarak Kullanılmamasına Dair Kanun
 - k) 277 Sayılı Belediye Gelirleri ile Diğer Kanunlarla Belediyelere Verilen Payların Belediye Geliri ve Resimleri Hükümünde Olduğuna Dair Kanun
- Geçici ve Kesin Talimatların Gelir Kaydedilmesi,
Olarak sıralamak mümkündür.

3.10. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı.

Yerel Yönetimlere “Belediyelere ve İl Özel Yönetimlerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında” 2380 sayılı Kanun’un 3004 sayılı Kanun ile değişik 1. maddesi uyarınca, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamının (GBVGTT):

- a) %6’sı nüfusa göre belediyelere,
- b) %1.14’ü İl özel yönetimlerine,
- c) %3’ü Belediyeler Fonu’na,
- d) %0.25’i Yerel Yönetimler Fonu’na,
- e) %0.28’i İl Özel Yönetimleri Fonu’na,
- f) %0.28’i Yerel yönetimler Fonu’na olmak üzere toplam % 10.95 aktarılmaktadır.

Yerel yönetimler Fonu’na ayrılan $\%0.25 + \%0.28 = \%0.53$ ’ün:

- a) %0.35’lik kısmı İçişleri Bakanlığı Yerel yönetimler Fonu’na,
- b) %0.18’lik kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yerel Yönetimler Fonu’na aktarılmaktadır.

Ayrıca Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu il merkezlerinde toplam GVBGTT üzerinden %5 oranında Büyükşehir belediyelerine ek pay verilmektedir.

Bütçe sistemine göre gelir yapısı üç ana başlıkta toplanmaktadır: Vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve borçlanma. Vergi gelirleri başlığında yer alan “genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından pay” ulusal bütçe kaynaklı merkezden transferleri kapsarken, yerel vergiler ile vergi dışı gelirler öz gelirleri oluşturmaktadır.

3.11. Büyük Şehir Belediyeleri:

Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde kurulmuş olan belediyelerdir. Bu belediyelerin organik kanunu 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’dur. Ancak, 3030 sayılı Kanun’da öngörülmeleyen hususlarda bu belediyeler de 1580 sayılı Belediyeler Kanun’a tâbidirler.

Büyükşehir Belediye Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri aynen Büyükşehir belediyelerinin tâbi olduğu hukuk rejimine tâbidirler.

3030 sayılı Kanun'un 3.maddesinde, bir Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir şehirde birden fazla ilçenin bulunması öngörülmüştür. Başlangıçta bu nitelik sadece İstanbul, Ankara ve İzmir'de mevcut idi. Sonradan, çoğu kez siyasal amaçla bir yerde Büyükşehir belediyesi kurulması kararlaştırılınca önce kent içinde birden fazla ilçe kurulmuş, bunu takiben de Büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiştir. Halen mevcut on beş Büyükşehir belediyesinden ilk yedisi bu yöntemle kurulmuştur. İlçe kurmanın masraflı bir iş olduğunu gören siyasal otorite, sonradan çıkarttığı kanun hükmündeki kararnamelerle yeni bir yöntem oluşturmıştır. Buna göre, bir yerde Büyükşehir belediyesi kurulmak istendiğinde önce ilçe belediyesi fonksiyonunu ifa edecek olan ilçesiz birden fazla alt belediye kurulmakta ve hemen arkasından Büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmektedir. Bu alt belediyeler de, hem 3030, hem de 1580 sayılı Kanun'lara tâbidirler.

3.11.1. Büyükşehir Belediyesinin Organları.

Büyükşehir belediyelerinin organları şunlardır:

- 1) Büyükşehir Belediye meclisi;
- 2) Büyükşehir Belediye Encümeni,
- 3) Büyükşehir Belediye Başkanı,

Bunlardan ilk ikisi karar, sonuncusu iye yürütme organıdır (TOBB, 1996:86-92).

3.11.1.1. Büyükşehir Belediye Meclisi.

Büyükşehir belediye meclisleri belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen –ki 2972 sayılı Kanunun 5.maddesinde nüfusa göre tespit edilmiştir-belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül etmektedir. Ayrıca, ilçe belediye başkanları Büyükşehir belediye meclisinin tabii üyeleridir. Bu meclisin süresi beş yıldır. Kasım, Mart ve Temmuz aylarında yılda üç kez toplanır ve gündemdeki maddeleri görüşür.

3.11.1.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeninin başkanı büyük şehir belediye başkanıdır. Üyeleri ise Büyükşehir belediyesinin genel sekreteri ile imar, fen, hukuk vb. atama yolu ile işbaşına gelmiş idarî hizmet birimlerinin başkanlarıdır. Ankara'da, İmar Müdürü de Kanun gereğince encümene katılmaktadır. 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 husus ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nin il daimi encümeninin 3360 sayılı kanun ile belirlenen şeklini iptal eden hükmünden sonra daha da bir önem ve haklılık kazanmıştır.

3.11.1.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Bükükőehir belediyesi ve ilēe belediyeleri başkanları beş yıllık bir süre için kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilirler. Bükükőehir belediye başkanı bükükőehir belediyesinin tüzel kişiliğini temsil eder. Bükükőehir meclisinin ve ilēe meclislerinin kararları incelemesi için bükükőehir belediye başkanına gönderilir. Başkan meclislerden kararlarını yeniden gözden geçirmelerini isteyebilir. Meclisler 2/3 çoğunlukla eski kararlarında ısrar ederlerse meclislerin kararları geçerli olur.

3.11.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

3030 sayılı kanun'un 6.maddesi hükmüne göre Bükükőehir ve ilēe belediyelerinin görevleri şunlardır:

- 1) Bükükőehir Belediyelerine ait görevler
 - a) Bükükőehir yatırım plân ve programlarını yapmak,
 - b) Bükükőehir nâzım îmar plânlarını yapmak , yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilēe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat îmar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
 - c) Bükükőehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlenmesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
 - d) Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
 - e) Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1,2 ve 3'üncü sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek,
 - f) Yeşil sahalara, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
 - g) Bükükőehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezî ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerin yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
 - h) Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
 - ı) Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek ve işletmek,
 - i) Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
 - j) Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek. Toptancı hâlleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
 - k) İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,
 - l) İlēe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta veya diēer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,

m) Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleőtirilmesini sağlamak,

n) Büyükşehir belediyesince iőletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

o) İlçe Belediyelerine ait görevler

Yukarıda sayılanların dışında kalan yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerince yürütülür. Ayrıca (f) ve (ı) bentlerindeki görevler ilçe belediyelerince de yapılabilir. Bu görevlerden hangilerinin ilçe belediyelerince yürütüleceği yönetmelikte belirtilir.

Bu bölümde insanlığın ortaya çıkıőından yerleşik hayata geçiőlerine kadar olan aőamalar ve yerleşik hayata geçmelerinin sonucu ortak yaşamdan kaynaklanan ihtiyaçların ortaya çıkması, bir arada yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karőılayacak örgütlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Zaman içerisinde kurulan örgütlerin ihtiyaçlara cevap vermemesi nedeniyle yeni oluőumlar üzerinde durularak ülkemizde ve Avrupa' daki yerel yönetim uygulamaları incelenmektedir.

Diğer bölümde ise Türkiye' deki belediyeleşme süreci, belediyeleşme sürecinin dinamikleri, sayısal  zellikleri, Türkiye' deki belediyeli nüfusun yıllara göre gelişimi ele alınacaktır.

4. TÜRKİYE'DE BELEDİYELEŞME SÜRECİ**4.1. Belediyeleşme Sürecinin Yasal Dayanakları ve Uygulama**

Bir yerleşim yerinin belediye tüzel kişiliği kazanabilmesinde zorunlu ilk şart son nüfus sayımında nüfusunun 2000'i aşmış olmasıdır. Bu nüfus eşiğini tamamlayan yerleşim biriminin belediye olmayı istemesi durumunda, bu istek köy ihtiyar kurulu kararı ya da köy seçmenlerinin yarısından fazlasının imzalayacağı bir belge ile somutlaştırılarak mahallin en büyük idari amirine başvurulmakta, böylece belediye kurulması ile ilgili yönetsel süreç başlamış olmaktadır.

Bu aşamadan sonra, seçim kurulu, valinin isteği üzerine, ilgili seçmenlerin belediye kurulması konusundaki oylarını bir tutanak ile belirleyerek valiliğe bildirmektedir. Valilik, oy sonuçlarını aldıktan sonra, durumu il genel meclisi gündemine almaktadır. İl genel meclisi kararı, yasa gereğince, kurulacak belediyenin hizmetleri yerine getirebilmesi için ekonomik, toplumsal ve yönetsel açıdan yararlılığı sorgulanarak alınmaktadır. İl genel meclisinin, belediye kurulması ile ilgili olarak, olumlu karar vermesi durumunda, söz konusu karar, valiliğin görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na, buradan da Danıştay'a sunulmaktadır.

Danıştay, belediye kurulmasına ilişkin talebi hem şekil hem de esas bakımından incelenmektedir. Şekil bakımından yapılan incelemede, dosyada bulunması zorunlu belgelerin tamam olup olmadığı, öngörülen şartların yerine getirilip getirilmediği kontrol edilmektedir. Esasa ilişkin incelemede ise "en az 2000 nüfuslu olma" şartının yerine getirilip getirilmediği, bizzat Devlet İstatistik Enstitüsü'nden bilgi istenerek denetlenmekte, hizmetler için yeterli mali potansiyelin olup olmadığı ise her yıl yeniden tespit edilen ve sır olarak saklanan bir tabana göre değerlendirilmektedir.

Danıştay'ın şekil ve esas bakımından uygun bulması durumunda belediye tüzel kişiliği oluşturulmasına ilişkin talep Cumhurbaşkanlığı onayına sunulurken, söz konusu makamın vereceği karar, Resmi Gazete' de yayınlanmasını izleyen mali yılın başlangıcından itibaren uygulamaya konulmakta ve böylece tüzel kişilik değişim süreci tamamlanmış olmaktadır.

Uygulamada, belediye tüzel kişiliği kazanımına ilişkin süreç, genellikle ihtiyar kurulu kararı ile başlatılmaktadır. Dosyalarda, ihtiyar kurulu kararı eklenmiş başvuru dilekçesi, kaymakamlık görüşü, nüfusu gösteren bir yazı, karayollarından alınan uzaklık cetveli, köyün yerleşme durumunu gösteren bir kroki, halk oylaması sonucu, "Çeşitli İşler Komisyonu" incelemesine dayanan il genel meclisi kararı, valilik görüşü ve bütün bunların gerçekleşmesi için gerek duyulan yazışmalar yer almaktadır. Ancak, böyle bir dosyanın gereğinden fazla özenle hazırlanmış olanlara örnek oluşturduğu söylenebilir. Aynı mülki yönetimlerce değerlendirilmiş olan başvuru dosyalarının hemen hemen tamamı, köy ihtiyar kurulu kararı, halk oylaması sonucu ve il genel meclisi kararından oluşmaktadır. Köylerin, belediye olmak için gösterdikleri çabada, önce mülki amirler ikna edilmekte, köy temsilcileri ise sürecin hızlandırılması ve kararın lehlerine çıkması için mümkün olan her yolu denemektedir. Siyasal partiler kanalında delegeler, ilçe ve il parti örgütleri, milletvekilleri, bakanlar devreye sokulabilmekte, kimi köy temsilcileri zaman zaman işlerini Danıştay'da bile takip etme kararlılığını gösterebilmektedir (Güler,1993: 84).

Diğer yandan, belediye kurulmasında gerekli ölçütlerin açık ve tutarlı olmaması uygulamada suiistimallere yol açmaktadır. Şöyle ki; konuyla ilgili üç ölçütten ikisini oluşturan, belediye hizmetleri için gerekli mali tabana sahip bulunulması ile belediye kurulmasının ekonomik, toplumsal ve yönetsel açıdan yararlı olması ölçütleri nesnel olmaktan uzaktır. Dolayısıyla, bu ölçütler farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Belediye kurulabilmesi için gerekli “en az 2000 nüfuslu olma” ölçütü ise belediye olmak isteyen köy yönetimlerinince, nüfusun olduğundan fazla gösterilmesi sonucu kolaylıkla aşılabilmektedir. Bu görüşü desteklemesi bakımından, A. Güler’ın yaptığı bir çalışma (Güler, 1993: 27-28) oldukça ilginç sonuçlar ortaya koymaktadır. 1960-1990 döneminde kurulmuş, toplam 1032 belediyeyi kapsayan çalışmada, belediyelerin kuruluşuna temel olan genel nüfus sayımı ile kuruluştan bir sonraki genel nüfus sayımları karşılaştırılmış ve 140 belediyenin (%13.6) nüfuslarının 2000 eşiği altına gerilediği belirlenmiştir.

4.2. Türkiye’deki Hızlı Belediyeleşme Sürecinin Dinamikleri

Belediye sayılarının 1927-2000 döneminde gösterdiği gelişmeler (Çizelge 4.3.1.1) incelendiğinde, Türkiye’nin geçmiş yıllarda hızlı bir belediyeleşme süreci yaşadığı, öyle ki; 1927’de 460 olan belediye sayısının 2000’de 3228’e ulaşarak %601.9’luk rekor bir artış kaydettiği görülmektedir. Türkiye’nin belediyeleşme süreci yıllara göre incelendiğinde ise, 1927-1950 yılları arasında belediye sayılarının ılımlı bir artış eğilimi yaşadığı, ancak özellikle 1950-1960, 1965-1977 ve 1985-2000 yılları arasında, belediye sayıları önemli oranlarda artarak, belediyeleşme sürecinin hızlandığı görülmektedir.

Türkiye’de belediyeleşme sürecini arttıran etkenler batıdaki aksine seyretmesinin iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan biri siyasi nedenler. Diğer ise ekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Siyasi nedenler belediyeleşme sürecinde nüfusu 2000 olan yerel yönetimlerin kasaba belediyesi olması siyasetçilerin çıkarları nedeniyle bu nüfus eşiğinin yükseltmeye yanaşmamalarından kaynaklanmaktadır. Nüfusu 2000 ve üzerinde olan yerler oy almak için kasaba belediyelerine çevrildiği görülmektedir. Belediyeleşme sürecinin siyasi amaçlarla hızlandırılmasının özünde halkın yaşadığı yerleşim birimlerinin belediye yada ilçe olması istemekten kaynaklanmaktadır. Gerekçesi ise daha üst düzeyde yönetim birimine sahip olmakla daha kaliteli hizmet sunumu gerçekleşmesi daha çok personel istihdamı ve daha çok kaynak aktarımı gerçekleşmesi, rant kazançların artması ve merkezi otoriteye seslerini duyurma imkanlarını arttıracaktır. Yönetsel birim sayılarının artırılması hizmet binaları gibi ölü yatırımlara kaynak ayrılması, iş makineleri alınması, vasıfsız personel istihdam edilmesi gibi etkenler büyük yerel yönetim bütçesine büyük mali yük getirmektedir. İnceleme konusu olan bu oran üç ilçe kasaba belediyelerinde sırf personel giderleri %54.28 olmaktadır. Yine iş makineleri ve araçlar, diğer cari harcamalar hesaplanmamıştır. Türkiye’de belediye tüzel kişiliğine sahip olmasına rağmen, zaman içinde yeterince büyüme gösteremeyen 600’ü aşkın belediye bulunmaktadır. (Güler, 1993: 28).

Mali nedenlere gelince 1960 yılından bu yana belediyeleşme sürecinde nüfus tek başına etken olmaktan çıkarılarak mali yeterlilik ve faydalılık koşulları da etken olmaya başlamıştır. (Güler, 1993: 34). Bir yerleşim biriminde yerel yönetim birimleri

üstleneceği görevi karşılayabilme potansiyeline sahipse merkezi otorite buna destek vermek amacı ile belediye tüzel kişiliği kurularak bu kuruma bir miktar kamu kaynağı aktararak desteklenmiş olur. Oysa şu andaki kasaba belediyelerine bakıldığında genel bütçe gelenden gelirleri dışında çok cüzi bir öz gelire sahip oldukları görülmektedir. Bu da itici bir sebep olmaktan çıkmıştır.

4.3. Belediyeleşme Sürecinin Sayısal Özellikleri

Türkiye’de bir yerleşim biriminin belediye tüzel kişiliği kazanabilmesine ilişkin yasal prosedür ve onun pratiğe yansımalar bir önceki başlık altında ele alınmıştı. Bu aşamada ise Türkiye’deki belediyeleşme süreci belirli sayısal özellikleri bakımından analiz edilmiştir. Bu amaçla, önce belediye sayıları ve belediyeli nüfusunu 1927-2000 döneminde gösterdiği gelişmeler incelenmiş, daha sonra 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçları esas alınarak, Türkiye’de mevcut belediyelerin nüfus büyüklükleri ve bölgeler arası dağılımları ortaya konmuştur.

4.3.1. Belediye Sayısı ve Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi.

1927-2000 döneminde Türkiye’de belediyeleşme sürecinin belediye sayılarında ortaya çıkardığı değişimler 3’te görülmektedir. Çizelgede ilk sütun yılları; 2, 3 ve 4. sütunlar sırasıyla il, ilçe ve belde belediyelerinin sayısını; beşinci sütun ise, toplam belediye sayısını göstermektedir. Bir önceki döneme göre, toplam belediye sayısı değişimleri ise 6. sütunda verilmiştir

Çizelge 4.3.1.1: Belediye Sayılarında Yıllara Göre Gelişmeler (2000)

Yıllar	İl*	İlçe**	Belde**	Toplam	Artış (%)
1927	63	328	69	460	-
1935	56	356	92	504	9.5
1940	62	370	116	548	8.7
1945	62	396	124	582	6.2
1950	62	422	143	627	7.7
1955	65	493	250	808	28.8
1960	66	570	358	994	23.0
1965	66	571	424	1061	6.7
1970	66	572	664	1302	22.7
1975	66	572	1015	1653	26.9
1980	66	572	1086	1724	4.2
1985	66	580	1056	1702	-1.2
1990	66	829	1151	2046	20.2
1997	65	862	1899	2826	38.1
2000	81	881	2266	3228	14.25

Kaynak : DIE 2000 Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları

Nüfus sayımı ya da tespiti yılları esas alınarak oluşturulan Çizelge 4.3.1.1’den de görüldüğü gibi, 1927-2000 döneminde belediye sayıları yıllara göre önemli artışlar göstermiştir. 1980-1985 yılları arasındaki % -1.2’lik azalış dışında, belediye sayıları 1927-2000 dönemi boyunca sürekli bir artış eğilimi göstermiş ve 1927 yılında 460 olan belediye sayısı 2000 yılında 3228’ya ulaşmıştır. Bu gelişme,

TÜRKİYE'DE BELEDİYELEŞME SÜRECİ

Veysel ŞAHİN

dönemin son yılındaki (2000) belediye sayısının, ilk yılına (1927) göre % 601,9'lük bir artış kaydettiğini ifade etmektedir.

Öte yandan, 1927-2000 döneminde yaşanan hızlı belediyeleşme süreci, belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranını önemli oranlarda yükseltmiştir. Aşağıda verilen Çizelge 4.3.1.2'de bu durum açıkça görülmektedir. Çizelgede ilk sütun yılları; 2 ve 3. sütun toplam nüfus ve toplam nüfusun bir önceki yıla göre artış oranını göstermektedir. Belediyeleri nüfus ve belediyeli nüfusun bir önceki yıla göre artış oranları 4 ile 5. sütunlarda, belediyeli nüfusun toplam nüfus içindeki oranları ise 6. sütunda verilmiştir.

Çizelge 4.3.1.2: Belediyeli Nüfusun Yıllara Göre Gelişimi (2000)

Yıllar	Top. Nüfus	Artış (%)	Belediyeli Nüfus	Artış (%)	Oran(%)
1927	13 648 270	-	3 282 940	-	24
1935	16 158 018	18.3	4 174 542	27.1	25.8
1940	17 802 958	10.1	4 753 304	13.8	26.6
1945	18 790 174	5.5	5 140 020	8.1	27.3
1950	20 947 188	11.4	5 768 665	12.2	27.5
1955	24 064 763	14.8	7 804 354	35.2	32.4
1960	27 754 820	15.3	9 994 644	28.0	36.0
1965	31 391 421	13.1	12 787 663	27.9	40.7
1970	35 605 176	13.4	16 753 979	31.0	47.0
1975	40 347 719	13.3	20 500 442	22.3	50.8
1980	44 736 957	10.8	25 523 604	24.5	57.0
1985	50 064 458	11.9	31 223 447	22.3	62.3
1990	56 473 035	12.8	37 884 455	21.3	67.0
1997	62 810 111	11.2	47 434 397	25.2	75.5
2000	67.803.927	7.95	53.404.784	12.59	78.8

Kaynak : DİE 2000 Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları

Çizelge 4.3.1.2'te görüldüğü gibi, 1927-2000 döneminde, her ikisi de artış eğilimi göstermekle birlikte, belediyeli nüfusunu artış hızı, toplam nüfus artış hızının üzerinde seyretmiştir. Ancak 1927-1950 yıllarında iki oran arasındaki en büyük farkın %8.8 (1935) ile sınırlı kalmasına karşılık, 1950-2000 yılları arasında belediyeli nüfusun artış oranı toplam nüfus artış oranından yaklaşık iki kat daha büyük olmuştur. Şöyle ki; 1950-1955 yıllarında toplam nüfus bir önceki döneme göre %14.8 artarken, belediyeli nüfus aynı dönemde %35.2 oranında artış gerçekleştirmiştir. Bu eğilim bundan sonraki dönemlerde de devam etmiş ve 1997-2000 yılları arasında toplam nüfusun % 7.95 büyümesine karşılık, toplam belediyeli nüfus % 12.59 oranında artış kaydetmiştir.

4.3.2. Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri

Belediyelerin nüfus büyüklüklerinin belirlenebilmesi amacıyla, 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçları esas alınarak düzenlenen Çizelge 4.3.2.1'de ilk sütun nüfus dilimlerini, 2. sütun dilime düşen belediye sayısını, 3. sütun ise dilime düşen belediye sayısının toplam belediye sayısı içindeki oranını göstermektedir. Dilim içinde yer alan belediyelerin toplam yerleşik sayısı ile bunun toplam belediyeli nüfus içindeki oranı ise 4 ve 5. sütunlarda verilmiştir

Çizelge 4.3.2.1: Nüfus Dilimlerine Göre Belediyelerin Büyüklükleri (2000)

Nüfus Dilimleri	Belediye Sayısı*	Top.Belediye Sayısına Oranı (%)	Yerleşik Nüfus	Toplam Belediyeli Nüfusa Oranı (%)
2000'den az	354	11.0	594.624	1.1
2001-5000	1656	51.6	5.141.824	9.6
5001-10 000	558	17.4	3.772.290	7.1
10 001-20 000	274	8.5	3.768.825	7.1
20 001-50 000	181	5.6	5.712.281	10.7
50 001-100 000	83	2.6	5.778.321	10.8
100 000'den çok	106	3.3	28.636.619	53.6
B. Şehir Bld.	16	-	-	-
TOPLAM	3228	100	53.404.784	100

Kaynak : DİE 2000 Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları

Çizelge 4.3.2.1'de görüldüğü gibi, 3228 belediyenin %11'i 2000'den daha az nüfusa sahiptir. Başka bir ifade ile 354 belediye, kanunun öngördüğü "en az 2000 nüfusa sahip olma" şartını sağlayamamaktadır. Diğer taraftan nüfus büyüklüğüne göre, belediyelerin en büyük yığılmayı ise 1656 belediye (%51.6) ile 2001-5000 , ikinci büyük yığılmayı ise 558 belediye (% 17.4) ile 5001-10000 diliminde gerçekleştirdikleri görülmektedir. Ayrıca 10001-20000 ve 20001-50000 nüfus dilimlerinde sırası ile 274 (% 8.5) ve 181 (% 5.6) belediye yer almaktadır.

100 000'den çok nüfuslu belediyelerin (106) toplam belediye sayısına oranı ise %3.3'tür. Genel olarak bakıldığında 5000'den az nüfuslu belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %62.6, 10 000'den az nüfuslu belediyelerin oranı ise % 80' dir.

Çizelge 4.3.2.2' de belde belediyelerinin büyüklükleri verilmiştir.

Çizelge – 4.3.2.2 : Nüfus Dilimlerine Göre Belde Belediyeleri (2000)

Nüfus Dilimleri	Belde Belediyesi Sayısı
0-2000	340
2001-5000	1488
5001-10000	330
10001-20000	80
20001-50000	24
50001-100000	3
100000 den Çok	1
TOPLAM	2266

Kaynak : DİE 2000 Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları

Çizelge 4.3.2.2' de toplam kasaba belediyesi sayısı 2266 iken, bu belediyelerden 340 belediye 2000 nüfus eşiğinin altında, 1828 belediye ise 5000 nüfus eşiğinin altındadır. On bin ve yukarı nüfuslu kasaba belediyelerinden ise 108 belediye bulunmaktadır.

4.4. Türkiye'de Yeniden Yapılanma Çalışmaları ve Yerel Yönetimler

1960'dan sonra görülmeye başlayan “Yönetimde Reform” çalışmalarında belediyelere de değinilmiştir. Ancak belediyeleri tek başına ele alıp inceleyen bir çalışma yapılmamıştır. Belediyeler her zaman yerel yönetimler veya mahalli idareler başlıkları altında incelenmiş. Bu da onların ikinci planda kalmasına yol açmıştır.

Bu bölümde, reform çalışmalarının belli başlıları ele alınıp belediyelere ilişkin getirmiş oldukları yenilikler incelenecektir.

4.4.1. MEHTAP Projesi (13 Şubat 1962)

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'nin hazırlanması çalışmalarına 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla başlanmıştır. Projenin amacı, planlı dönemde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye yönelik bir değişiklik yapmak olup, bu araştırma sunucunda şu öneriler yapılmıştır:

“Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir.”

Bu projeye göre Bakanlar Kurulu 5 Haziran 1964 gün ve 6/3167 sayılı kararla Yönetimi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurmuş, böyle bir araştırma içinde S.B.F. Öğretim üyesi Prof. Fehmi Yavuz'a görev verilmiştir. Prof. Yavuz'un araştırmasındaki önerilere uygun olarak komisyon, belediyelerin a) büyük kentler b) kentler, c) kasabalar olarak kümelendirilmesini öngördüğü gibi; bunlar arasında birinciler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, ikinciler için “imar plancılığının”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” yaklaşımlarının uygulanmasını öngörmüştür (Keleş, 1992: 362).

4.4.2. İç Düzen Projesi

İçişleri Bakanlığınca 1966 yılında başlatılan ve 1971'de sonuçlandırılan bu projenin amacı, projeyle ilgili Bakanlar Kurulu kararında (2 Eylül 1967, sayı: 6/8247) şöyle özetlenmiştir: “İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla, İçişleri Bakanlığı Teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı olan ve denetimi altında olan kuruluşlar ve yerel yönetimler üzerinde amaç görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve işleyişi; İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleri ile ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar ile İçişleri Bakanlığı ve Teşkilatının ilişkileri, aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonu araştırılacaktır” (Keleş, 1992: 364). Bu çalışmada elde edilen verilere göre İçişleri Bakanlığı 12 kanun teklifi hazırlamış fakat hiçbir kanunlaşma imkanı bulamamıştır.

4.4.3. Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-1971)

29.05.1971 gün ve 7/2557 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulan İsmail Rüştü AKSAL'ın başkanlığındaki kurulun görevi, devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisini saptamaktır.

Aynı yıl sonuçlandırılan çalışmada belediyelerle ilgili şu önerilere yer verilmiştir;

1) Genel olarak bütün belediyelerimiz yapı, görevler, yetkiler, mali olanaklar personel, merkezle ve öteki kuruluşlarla ilişkiler bakımından karşılaştıkları sorunlar nedeniyle etkin hizmet yapamamaktadırlar. Belediyelerimiz içinde ise nüfusu 10.000'in altında olan kasaba belediyeleri ve metropol olan belediyelerinin diğer belediyelere oranla çok daha yoğun ve önemli sorunlarla karşı karşıya bulundukları görülmektedir.

2) Çoğunluğu çok az nüfusa sahip kasaba belediyelerimizin mali kaynaklarının ve personel olanaklarının son derece sınırlı oluşu ve görev yaptıkları sosyal ve siyasal ortamın bazı özellikleri bu birimlerin kendilerine verilmiş olan görevleri başarı ile yürütmelerini önlemektedir. Bazı kasaba belediyelerinin bir kısım hizmetler istenen etkinlikte yürütmek amacı ile üstün nitelikte personel kullanımları ekonomik olmamaktadır.

3) Bu nedenlerle bugünkü sistem aynen sürdürüldüğü takdirde, kasaba belediyelerinin optimal bir büyüklüğe erişinceye kadar, bazı önemli hizmetleri ya yetersiz bir biçimde ya da ekonomik olmayan yollarla yürütmelerine rıza göstermek gerekecektir.

4) Metropol alanların plansız, dengesiz ve hızlı büyümeleri sonucunda önemli yerel yönetim sorunları ortaya çıkmıştır. Özellikle hızlı nüfus artışı, hizmet isteklerini artırmış, birimlerin mali kaynakları ve personel olanakları aynı oranda artmadığı için bu birimler istekleri karşılayamaz duruma düşmüşlerdir. Öte yandan, sosyo ekonomik bakımdan bir bütün olarak ele alınması gereken bu yerleşme yerleri bir çok halde birbirleri ile ilişkisiz çok sayıda büyük ve küçük yerel yönetim birimleri arasında bölünmüş, bu durum, metropol alanlarda çok önemli yönetsel sorunlar ortaya çıkarmıştır.

5) Belediye kurulması için gerekli taban nüfus 5.000 olmalıdır.

6) Belediyeler, nüfus, gelişme potansiyeli, sosyo ekonomik koşullar gibi objektif kriterlere göre kasaba, şehir ve büyük şehir belediyeleri olarak gruplandırılmalı, örgütlenme şekli ve görevleri bu gruplandırma esas alınarak saptanmalıdır (Keleş, 1992: 368).

4.4.4. Yerel Yönetim Bakanlığı (1978)

Ocak 1978'de kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı'nın amacı, "hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak" olarak tanımlanmıştır. Söz konusu Bakanlık, 1970'li yılların başından beri, yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözüm

arayacak bir kuruluşa duyulan gereksinimden doğmuştur. İsmi “Yerel Yönetim Bakanlığı” olmasına karşın “Belediyeler Bakanlığı” gibi görev yapmıştır.

Yerel Yönetim Bakanlığı, Ocak 1978’den kaldırıldığı tarih olan Kasım 1979’a kadar geçen 22 aylık süre içerisinde, kuruluş amacına uygun olarak, yerel yönetimler üzerlerindeki devlet gözetim ve denetimini azaltmaya ve özellikle belediye gelirlerini arttırmaya yönelik çalışmalar yapmıştır.

Yerel Yönetim Bakanlığı’nın belediyelere katkıları şu noktalarda özetlenebilir:

1) Yerel yönetimler bu Bakanlık sayesinde, başkentte kendilerine sahip çıkacak merkezi bir örgüte kavuşmuşlardır.

2) Yerel Yönetim Bakanlığı, hükümet karşısında, yerel yönetimlerin pazarlık gücünü artıran, ödenek ve kadro koparmada etkinlik sağlayan, devletin yardımlarını yerel birimlere kanalize eden bir kuruluş olmuştur.

3) Yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetiminin rasyonel ölçülere indirilmesi bu Bakanlıkça üstlenilmiştir.

4) Söz konusu Bakanlık, yerel yönetim birimlerinin birlikler kurarak güçlenmelerini özendirmeye çalışmıştır.

Öte yandan Yerel Yönetim Bakanlığı bazı eleştirilere de konu yapılmıştır.

Bu eleştiriler şu noktalarda toplanmaktadır;

a) Amacı yerel yönetimleri özerk kılmak olan bu Bakanlık, gerçekte, onları denetleyen bir örgüte dönüşmüştür.

b) Yerel Yönetim Bakanlığı örgüt şemasında öteki yerel yönetim birimlerinin de yer almasına karşın, gerçekte bir “Belediyeler Bakanlığı” olmaktan öteye gidememiştir.

c) Yerel Yönetim Bakanlığı, devlet örgütüne partizanlığı sokmuştur. Bu durum, bir yandan, kamunun sahip bulunduğu yetişmiş insan gücünden yararlanmayıp, deneyimsiz bilgisiz bir yönetim kadrosu oluşmasında; bir yandan da, Bakanlık bütçesinde yer alan fonların dağıtımında nesnel ölçütler yerine siyasal ölçütlerin kullanılmasında kendini göstermiştir (Keleş, 1992: 362-369).

4.4.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA-1991)

Devlet Planlama Teşkilatı’nın isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nin amacı, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerin sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halka ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmiştir.

Projenin kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra ve yurt dışı örgütleri ile yerel yönetimler alınmıştır. 1989 yılında başlatılan proje çalışmaları 1991’de tamamlanmıştır.

1) Belediyelerle ilgili olarak Raporda yer alan konular:

a) Nüfusu 500’ün üzerinde olan köyler, bir geçiş dönemi içinde, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.

b) Belediye kurulması ve kuruluş sonrasındaki aşamalarda idari kurullarına; görüş bildirmek, karar almak ve onaylamak biçiminde tanınan yetkiler il ve ilçe merkezi belediyeleri için, il yerel meclisince, öteki belediyeler içinse ilçe yerel meclisince kullanılmalıdır.

c) Mahalle kurulması, kaldırılması, bunların ad ve sınırlarının değiştirilmesine ilişkin belediye meclisi kararlarının onaylanması konusunda valilere tanınan yetki kaldırılmalı, bu yetki ilçe merkezi belediyeleri için il yerel meclisine öteki belediyeler için ilçe yerel meclisine verilmelidir.

d) Büyük şehir tanımı, daha belirgin niteliklere göre yeniden yapılmalı, Büyükşehir bağlı alt kademe belediyeleri, ilçe belediyeleri olarak değil, semt belediyeleri olarak düşünülmeli, semt belediyeleri mülki kuruluşa bağlı kalmaksızın kent içi ilişkilere göre saptanmalıdır.

e) Belediyelerin görevlerini yerine getirirken kendilerine tanınan yetkilere dayanarak alacakları kararlar, merkezi yönetimin izin ve onayına bağlı olmadan hemen uygulamaya konulmalıdır.

f) Belde halkının belediye yönetimine katılımını artırmak ve yönetimle halk arasındaki iletişimi kolaylaştırmak bakımından belediye meclis üyeleri seçiminde seçim çevresi mahalle olmalıdır.

g) Belediye meclislerinin dönem başı ve bütçe toplantıları dışındaki toplantıları yasa ile belirlenmeyip, meclisin yetkisine bırakılmalıdır. Toplantı süreleri de meclisçe kararlaştırılmalı, olağanüstü toplantıya çağırma konusunda valiler, toplantı sürelerinin uzatılması konusunda valilerle İçişleri Bakanlığı devreden çıkarılmalıdır.

h) Belediye meclisi ile halk arasındaki ilişki canlı ve sıcak tutulmalı, bu amaçla meclis kararları ve görüşme tutanakları açık olmalı, isteyene verilmelidir.

İ) Meclisin gündemi, halka önceden duyurulmalı, karar özetleri yerine meclis kararları yayınlanmalıdır.

i) Meclis başkanlık divanında ve meclis tarafından oluşturulan çeşitli komisyonlarda, azınlıkta bulunan üyelere de güçleri oranında temsil edilme hakkı tanınmalıdır.

j) Büyükşehir belediye meclisi üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içinde oturan seçmenler tarafından doğrudan seçilmeli; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında gerekli eşgüdüm ve işbirliği sağlanmasına yardımcı olmak üzere, ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olmalarına ilişkin düzenleme aynen sürdürülmelidir.

k) Büyükşehir belediye başkanlarının büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarını onaylama ve değiştirerek onaylama yetkileri kaldırılmalıdır.

l) Kentlerle ilgili hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğu ilke olarak tamamen belediyelere verilmelidir. Görev belirlenmesinde liste ilkesi yanında, genellik ilkesi de geçerli olmalıdır.

m) Görevlerin, belediye grupları, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri ve ilçe yerel yönetimleri arasında bölüştürülmesinde başta nüfus olmak üzere çeşitli kriterler dikkate alınmalıdır.

n) Belediyelerde modern yönetim ve personel yönetimi teknikleri kullanılmalı, iş analizleri, iş ölçümleri, görev ve pozisyon tanımlamaları yapılarak hizmetler buna göre gruplandırılmalı, etkili ve verimli bir çalışma düzeni kurulmalıdır.

o) Hizmet içi eğitim yoluyla belediye personeli yeterli duruma getirilmelidir.

p) Belediyeler gelişen ve değişen durumlara göre, örgütlerinde gerekli değişiklikleri yapabilmeli, yeni hizmet birimleri kurabilmeli, bunlar için uygun nitelikte personel sağlayabilmelidir.

r) Öteki belediye ve büyükşehir belediyesi personeli gibi, büyükşehir belediyesi genel sekreteri de büyükşehir belediye başkanı tarafından doğrudan atanmalı, İçişleri Bakanlığı'na tanınan onaylama yetkisi kaldırılmalıdır.

s) Belediyelere, planlı-programlı çalışma alışkanlıkları kazandırılması için gerekli yardım sağlanmalı, belli bir büyüklüğe erişmiş belediyelerde APK birimleri kurularak, performans bütçe, mal analiz, O-M, insan gücü planlaması gibi çağdaş yönetim tekniklerinin uygulamaya geçilmesi sağlanmalıdır.

t) Belediyelere genel bütçe gelirlerinden daha fazla pay ayrılması yerine kimi vergiler, belediyeler bırakılmalı ya da kimi vergiler üzerine belediyeler için eklemeler yapılmalıdır.

u) Belediyelere bırakılan vergi oranları, kesin olarak belirlenmeli, alt ve üst sınırlar konularak, bu sınırlar içinde vergi oranını saptama yetkisi belediye meclislerine bırakılmalıdır.

v) Belediye harçlarının tarifelerini düzenleme yetkisi, belediye meclislerine ait olmalı, bu konuda Bakanlar Kurulu'na tanınmış olan yetkiler kaldırılmalıdır.

y) Belediyeler, yol, kanalizasyon ve su tesislerine katılma paylarını daha özenli hesaplamalı, tahsil etmeli, belediye giderlerinin bir kısmının belediyeye geri dönmesi için yöntemler geliştirilmelidir.

2) Merkezi yönetim tarafından belediyelere üç ayrı amaç için yardım yapılmalıdır. Bunlar;

a) Altyapı açığı bulunan (aynı durumlardaki belediyelere göre) belediyelere tamamlayıcı yardımlar;

b) Öz gelirlerinden kişi başına düşen miktarlar, Türkiye ortalamasının altında bulunan belediyelere bu ortalamayı tutturabilmeleri için, denkleştirici yardımlar;

c) Belli hizmetlere öncelik tanınması istenen belediyelere özendirici yardımlar biçiminde olmalı ve tüm yardımlar belediyeler arasında mali dengeyi sağlayacak nesnel koşullara bağlanmalıdır.

Görüldüğü gibi KAYA raporunda belediyeleri idari ve mali yönden rahatlatacak öneriler mevcuttur. Ancak rapor;

a) Mahalle muhtarlıklarının halk katılımını arttırıcı bir nitelik kazanması konusunda herhangi bir öneri getirilmemiş olması,

b) Demokratiklikten, katılımcılıktan sık sık söz açılan bu raporda büyükşehir belediyelerinde yalnızca atanmışlardan oluşan encümenle ilgili yasal düzenlemenin de Anayasa'ya aykırılığını belirtilen herhangi bir anlatıma rastlanılmaması,

c) Nüfus 500'den çok olan köylerde belediye kurulması şeklinde; belediye sayısını arttıracak bir öneri getirilirken merkezden belediyelere aktarılan payların daha da azalacağı düşünülmemiş olması,

d) Yetenekli yöneticilerin, personelin yetiştirilmesi, haklarının korunması, toplumsal güvenliğe kavuşturulması konusunda yeterli bir önerinin getirilmemesi yönlerinden, eleştirilmiştir (Geray, 1993: 23).

5. OPTİMAL BÜYÜKLÜK VE YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ KAVRAMINA KURAMSAL YAKLAŞIM**5.1. Optimal Büyüklük Kavramı**

Yerel yönetim birimlerinin nüfusları sayı bakımından çeşitlilik arz etmektedir. Nüfusları çok az olan yerel yönetim birimleri olduğu gibi nüfusları milyonların üzerinde yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Bu farklılık birçok ülkede mevcuttur. Kamu ekonomisinde yaşanan dar boğazlar, kıt kaynaklar yerel yönetim kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimlerin nüfuslarının artması sonucu kıt kaynaklardan dolayı hizmet kalitesinin düşmesi, verimsiz hale gelmesi, imarsız yapılaşma , ekolojik düzenin bozulması, çevre kirliliği gibi nedenler Avrupa'da reformların yapılmasına neden olmuştur. Avrupa'da ortaya çıkan hızlı sanayileşme sonucu küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde artışlar olmuş ve çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle küçük ölçekli yerel yönetimlerin birleştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Daha çok nüfus değişkenliğini ele alan optimal büyüklük kavramı küçük nüfuslu yerel birimlerin hizmet götürmede yetersiz kaldığı, teknik elaman temininde zorlandıkları, bu kişileri ellerinde tutamadıkları, çevre düzenlemesi, trafik sıkışıklığı, alt yapı gibi kanıtlardan hareket etmektedir.

Optimal kavramın sözlük manası en iyi, yüksek, uygun anlamına gelmektedir. Konumuz itibariyle optimal büyüklük kamu hizmetlerinin etkin, uygun biçimde sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinde ortalama maliyet hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalmaktadır (Berber ve Topal 1996: 446). Toplam fayda ve azalan marjinal fayda yasası incelendiğinde bu konu ile paralellik gösterdiği görülmektedir (Dinler, 2000: 36). Hizmetin yapıldığı alana yapılan nüfus ilaveleri marjinal maliyete bağlı olarak, ortalama maliyeti düşürmektedir. Ancak belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olmakta. Bu noktadan sonra yapılan nüfus ilaveleri marjinal maliyetlerdeki yükselişlere bağlı olarak ortalama maliyetleri yükseltmektedir. Bu şartlar altında, nüfus artışında optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır (Berber ve Topal, 1996: 448). Bu bakımdan optimal yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin (OM) daha fazla düşmediği kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı noktadaki büyüklük olarak tanımlanmaktadır. (Tuna ve Ceritli, 1997: 34). Şu halde küçük ölçek genel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkması muhtemel ölçek ekonomilerinden faydalanamaması anlamına gelmektedir. Yerel yönetimler büyüdükçe, yaptığı işler ve işlevleri artmaktadır. Yerel yönetimlerin büyüklüğü onun yapacağı işleri belirlemede önemli etken olmaktadır (Tortop, 1995: 21-23).

Optimal yerel yönetim büyüklüğünü belirlemeye yönelik teorik tartışmaların bir kısmı kamusal hizmet maliyetleri ile nüfusu ilişkilendirmiş, diğer bir kısmı ise optimal büyüklüğü bireyler ve firmalar açısından irdelemiştir. Ancak, kalkınma ve sanayileşmeye paralel olarak dünya nüfusunun büyük ölçüde kentleşmesi, optimal büyüklük tartışmalarının çoğunlukla kentsel alanlar üzerine yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Bu bölümde optimal yerel yönetim büyüklüğü tartışmaları üzerinde durulmuştur.

5.2. Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğünü Belirlemede Kullanılan Ölçütler

İdeal anlamda “optimal kent büyüklüğünden” söz etmek oldukça zordur. “Optimal kent büyüklüğü” kavramının kente karşı alınan bir tutumu yansıttığını; dolayısıyla üzerinde uzlaşmış bir “optimal kent büyüklüğü” kavramından söz etmenin oldukça zor olduğunu ifade etmektedir. Bunun nedeni söz konusu büyüklük, farklı gruplara ve onların beklentilerine göre değişebilmektedir. Herhangi bir kentin büyüklüğünü farklı açılardan ele almak ve değerlendirmek mümkündür. Bu çalışmanın kapsamı bağlamında düşünüldüğü zaman kent büyüklüğü, daha çok kentsel mekanda sunulan hizmetlerin verimlilik düzeyine, kentin nüfus taşıma kapasitesine ve sunduğu sınai faaliyetlerin üretkenliğine bağlı olarak tanımlanan bir kavramı ifade etmektedir. Dolayısıyla burada optimal kent büyüklüğü, ağırlıklı olarak kentin taşıyabileceği nüfus büyüklüğü ve kent hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması bakımından ele alınmaktadır.

Brian Goodall optimum kent büyüklüğünün bazı önemli ölçütlerine şu şekilde sıralamaktadır:

- a) İşe gidiş-dönüş mesafesi ya da kırsala açılma sınırı kentsel alanların fiziksel büyüklüğünü ifade etmektedir.
- b) Kent halkının sağlığını ilgilendiren tedavi imkanları ve hastalıkların yayılma riski optimum büyüklükle ilgili başka bir ölçüt olarak ele alınabilir.
- c) Belediyelerin etkinliğini ve ekonomik faaliyetlerin çeşitliliğini yansıtan kentsel alanların ekonomik verimliliği ise üçüncü bir ölçüttür.
- d) Kentsel yaşamın kalitesine katkıda bulunan toplumsal katılım ise kent büyüklüğü açısından diğer bir ölçütü oluşturmaktadır. (Ceritli, 2000: 321).

5.2.1. Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü

Optimal bir yerel yönetim büyüklüğünün belirlenmesinde kullanılan bu ölçütte, sunulan herhangi bir kentsel hizmetin ortalama maliyeti ile, o kentteki kişi başına düşen gelir ilişkilendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kentsel nüfusun artması ile birlikte, kentsel yönetim biriminin sunduğu hizmetlerin maliyetleri ve ilgili yöredeki kişi başına gelirden meydana gelen değişimler optimum hizmet alanını belirleyici faktörler olmaktadır.

Yerel yönetimlerin optimal büyüklüklerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmalarda genel olarak çan eğrisi şeklinde bir maliyet eğrisi kullanılmaktadır (Richardson, 1972: 30). Yapılan gözlemler, kentlerin büyüme sürecinde hizmet maliyetlerinin önce azalan bir seyir izlediğini, sonra ise artışa geçtiğini göstermektedir (Ertürk, 1995: 138). Dolayısıyla, kent ölçeğindeki büyümeye paralel olarak ortalama hizmet maliyetleri ve marjinal hizmet maliyetleri önce azalma eğilimi göstermekte, fakat belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra kentsel yönetim biriminin maddi ve fiziki imkanlarının yetersiz hale gelmesi sonucu yükselmeye başlamaktadır. Kentsel hizmet maliyetlerinin izlediği bu seyir iktisat literatüründe ölçek ekonomileri ile açıklanmaktadır.

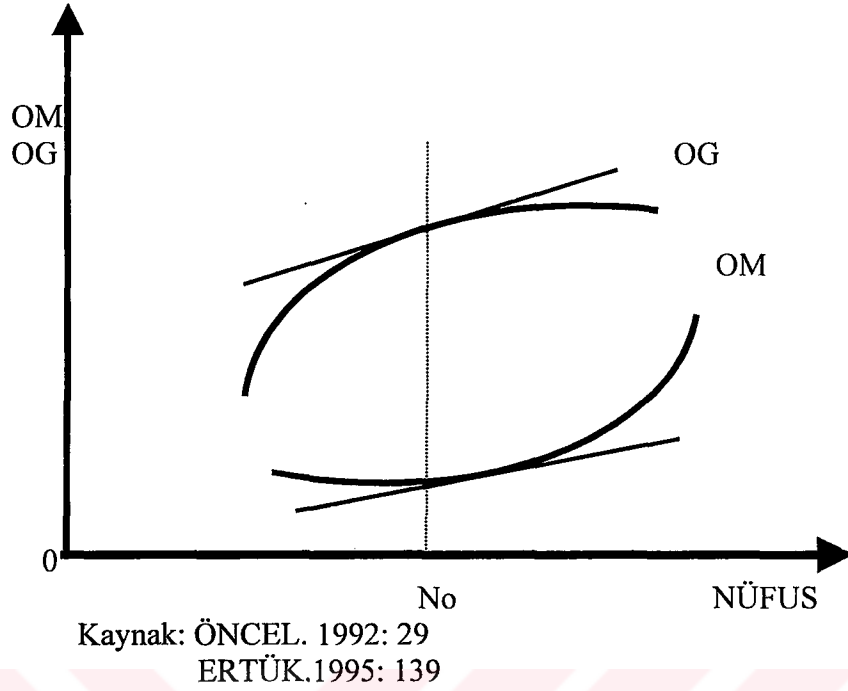
Buna göre küçük ölçekli yerel yönetimler kaynak israfı anlamına geldiği gibi, ölçeği gereğinden fazla büyümekle de etkinsizliklere ve kalabalıklaşmaya neden

olmaktadır. Çünkü yerel yönetim biriminin nüfusu gereğinden fazla arttığı takdirde, gerek su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapının, gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal alt yapının maliyeti büyük ölçüde yükselecektir. Özellikle geniş bir alana yayılan, dağınık bir alana kümelenen kent bölgelerinde, kentin en uzak semtlerine kimi hizmet ve tesislerden yararlanma imkanları sağlamak, büyük yatırımları gerektiren pahalı bir iş olacaktır (Keleş, 1976: 50). Örneğin W.F. Ogburn'un ABD için yaptığı bir çalışmaya göre, halk sağlığı için yapılan harcamalar 30 000 ile 50 000 arası nüfuslu kentlerde kişi başına 0.5 dolara mal olurken, aynı harcama nüfusu milyonun üstünde olan kentlerde 1.50 dolara kadar yükselmektedir (Özdeş, 1972: 120).

Optimal yerel yönetim biriminin belirlenmesinde kullanılan kişi başına gelir (OG) eğrisi ise maliyet eğrisinin aksine, önce azalan oranlarda artmakta, belirli bir ölçekten sonra ise azalma eğilimine girmektedir. Şöyle ki; günlük yaşamın çok rahat olduğu küçük kentlerde iş olanakları sınırlı olduğu gibi, ücretler de büyük kentlere oranla daha düşüktür. Ancak kent büyüdükçe, aile fertlerinin tümü kendi eğitim düzeyleri ve uzmanlık alanlarına göre iş bulma imkanlarına kavuşabilecekleri gibi, talep edecekleri bazı hizmetler (eğitim, sağlık vb) nedeniyle de bir takım parasal avantajlar sağlayacaklardır (Dinler, 1994: 160). Yapılan ampirik çalışmalar bu görüşü destekler niteliktedir. Widner, İsviçre için yaptığı bir çalışmada ortalama saat ücreti ile kent büyüklüğü arasında pozitif bir ilişkinin varolduğunu göstermiştir. Konu ile ilgili bir diğer çalışmada da Fuchs, ABD için benzer sonuçlar elde etmiştir (Evans, 1972: 54), (Quinn ve McCormik, 1981: 193). Ancak, kent ölçeğindeki büyümeler, belirli bir süre sonra bireylerin çalışma ve dinlenme sürelerinin yolda geçmesi, çevre kirlenmesi gibi olumsuzlukların ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Bu tür dezavantajların ortaya çıkması ise çalışanların verimliliğini azaltarak, elde ettikleri gelirleri düşürecektir. Dolayısıyla, kişi başına gelir eğrisi, kent ölçeğindeki büyümelerin ilk evrelerinde artış eğilimi gösterirken, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra azalma eğilimine girecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi, optimal kent büyüklüğünü, kişi başına hizmet maliyetleri (OM) ile kişi başına geliri (OG) ilişkilendirerek tanımlamaya çalışan bu yöntemde "optimal kent büyüklüğü" söz konusu iki değişken arasındaki farkın maksimum olduğu noktadaki nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır. Bu durum aşağıda (Şekil 5.2.1.1'de) gösterilmiştir.

Şekil 5.2.1.1'de de görüldüğü gibi, kişi başına gelir kent ölçeğindeki artışlarla birlikte azalan oranlar da artmakta; ancak, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra azalma eğilimi göstermektedir. Kişi başına hizmet maliyeti ise ölçek ekonomileri sebebiyle belirli bir noktaya kadar azalmakta, bu noktadan sonra ise artış eğilimine girmektedir. Bu koşullar altında, "optimum kent büyüklüğü" iki eğri arasındaki farkın en yüksek olduğu N_0 noktasındaki nüfus düzeyine eşit olmaktadır. (Topal, 2000: 10)

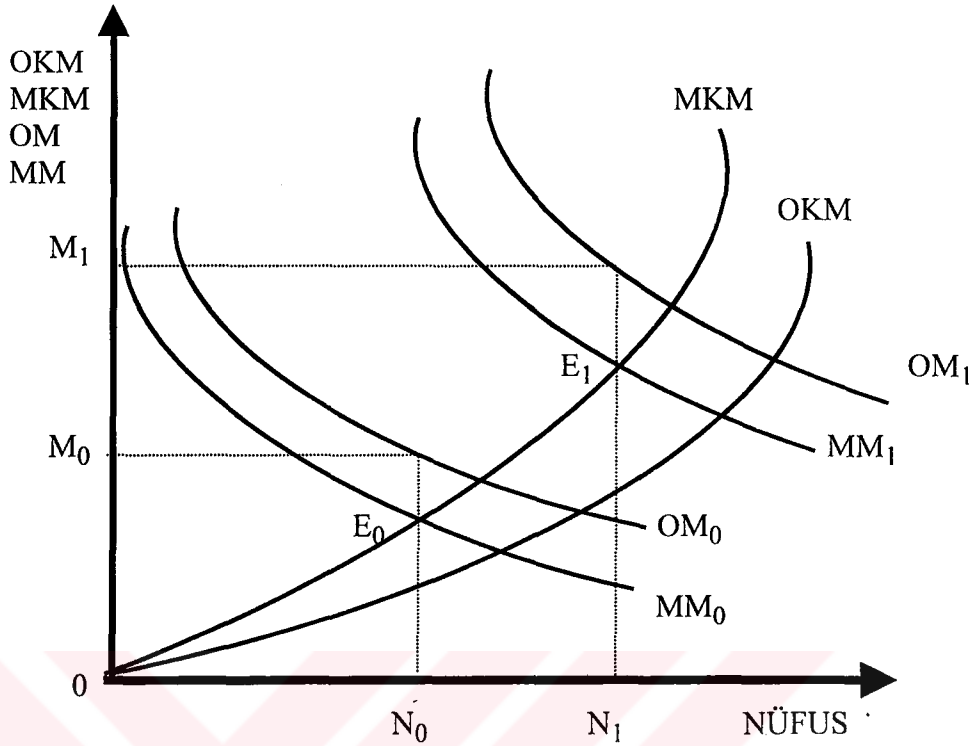


Şekil 5.2.1.1: Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelir Göre Optimal Kent Büyüklüğü

5.2.2. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması

Optimal kent büyüklüğünün belirlenmesine yönelik çalışmalarda kullanılan bu ölçütte, esas itibariyle belirli bir alana sunulacak olan veri bir hizmet düzeyi için optimum nüfus miktarının ne olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Belirli bir alandaki yerleşik nüfusa, bölünmezlik niteliğine sahip bir kamu hizmeti sunulduğu ve bu hizmetin maliyetinin sabit olduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla, kişi başına hizmet maliyeti (OM), alan nüfusu artırıldıkça, marjinal maliyete bağlı olarak, düşme eğilimi gösterecektir. Diğer bir ifadeyle, belirli bir alandaki kamusal hizmet maliyeti toplamının M , yerleşik kişi sayısını da n olarak kabul edersek, M/n 'ye eşit olan kişi başına hizmet maliyeti yada ortalama maliyet, n artırıldıkça belirli bir noktaya kadar azalacaktır. Bu durum alan nüfusuna yapılan ilavelerin, sunulan kamusal hizmetin maliyetinde kişi başına tasarruflar sağladığı anlamına gelmektedir.

Ancak, alan nüfusunun artırılmasına paralel olarak hizmet maliyetlerinde azalışlar gerçekleşirken nüfus artışına devam edilmesi, diğer bir ifadeyle, nüfus yoğunlaşmasının artırılması, "Kalabalıklaşma maliyeti"nin ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Bu maliyet türü, nüfusun yoğunlaşması sonucu ortaya çıkan, elektrik, havagazı, su ve kanalizasyon şebekelerinin yetersiz kalması, yahut hizmet kalitesinin bozulması, çevre kirlenmesi, trafik sıkışması gibi problemlerin ortaya çıkardığı maliyetlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla nüfus yoğunluğu arttıkça, hem ortalama kalabalıklaşma maliyeti (OKM) hemde marjinal kalabalıklaşma kabiliyeti (MKM) artacaktır. Bu durum optimal bir kent büyüklüğünün belirlenmesi şekil 5.2.2.1' de görülmektedir.



Kaynak: NADAROĞLU, 1994: 43

Şekil 5.2.2.1: Belirli Hizmet Seviyesi İçin Optimal Kent Büyüklüğü

OM₀ : Ortalama hizmet maliyeti
 MM₀: Marjinal hizmet maliyeti
 OKM: Ortalama kalabalıklaşma maliyeti
 MKM: Marjinal kalabalıklaşma maliyeti

Şekil 5.2.2.1'den de görüleceği gibi marjinal hizmet maliyeti (MM₀) ile marjinal kalabalıklaşma maliyeti (MKM)'nin eşitlendiği N₀ nüfus düzeyinde optimal büyüklüğe ulaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle ortalama ve marjinal maliyet değerleri şekilde görüldüğü gibi olan, veri bir hizmet düzeyi için optimal nüfus büyüklüğü ON₀ kadardır. Dolayısıyla, bir grup içindeki maliyet paylaşımından doğan kişi başına fazladan tasarruflar marjinal kalabalıklaşma maliyetini açtığı sürece, nüfusun artırılmasına devam edilecektir. Ancak E₀ noktasından sonra nüfus miktarının artırılmasına devam edilmesi, kişi başına tasarruflar marjinal kalabalıklaşma maliyetinden az olacağından, toplam refahı azaltacaktır.

Şekil 5.2.2.1' de yer alan ortalama maliyet OM₁ ve MM₁ eğrileri ise hizmet düzeyinin yeniden ve daha yüksek bir düzeyde belirlenmesi durumunda ortalama hizmet maliyeti ve marjinal hizmet maliyetini göstermektedir. Bu durumda optimal büyüklük N₁ nüfus düzeyi ile sınırlandırılmış olmaktadır. Zira marjinal kalabalıklaşma maliyeti (MKM) ile marjinal hizmet maliyeti (MM₁) E₁ noktasında eşitlenmektedir. Dolayısıyla E₁ denge noktasındaki optimal nüfus büyüklüğü ON₁ kadar olmaktadır. (Topal, 2000: 11-14)

5.2.3. Dışsal Maliyetler

Siyasal süreç tarafından kolektif tüketime arz edilen, kamu hizmetlerinin bir kısmını paydaları ulusal sınırların tümüne yayılmaktadır. Dış politika, milli savunma, adalet gibi hizmetler söz konusu hizmetlere en belirgin örneklerini oluşturmaktadır. Öte yandan çevre sağlığı, yangından koruma, sokak aydınlatması, kanalizasyon, çöp toplama ve sulama gibi hizmetlerin paydaları ise ulusal sınırlar içindeki herhangi bir bölge ile sınırlı kalmaktadır. Bu durum, hem tam kamusal mallar, hem de “bölünebilir ve kazanılabilir” nitelikte ve geniş ölçüde dışsallık oluşturan yarı kamusal mallar için geçerlidir. Diğer bir ifadeyle tam kamusal ve yarı kamusal mallarının bir bölümünün paydaları yada dışsallıkları ülkenin tümünü ilgilendirirken diğer bir kısmını fayda yada dışsallıkları belirli bir bölgenin içerisinde kalmaktadır.

Kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesi açısından kamusal malların kamu ekonomisinin üretici birimleri arasındaki dağılımı, bu malların fayda alanı göz önüne alınarak yapılmaktadır. Şöyle ki; nüfus ve teknoloji veri kabul edilerek eşit miktarda kaynak kullanıldığı varsayılırsa bölgesel düzeyde kamusal malların üretiminde, merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerin faydalı olacağı beklenilmelidir. Çünkü, üretim etkinliğini sağlayacak kararların isabetli ve zamanında alınması merkezi yönetim için oldukça güçtür. Bürokratik ve hiyerarşik denetimin etkileri, kaliteli hizmet üretimini nisbi olarak engeller. Öte yandan, yerel yönetim optimum hizmet kalitesinin kendi yetki alanının gereklerine göre daha gerçekçi bir biçimde saptayabilir. Ayrıca, kamusal mallara olan toplam talebi merkezi yönetime oranla daha iyi belirleyebilir. İktisadi ekonomi sağlanması açısından gerekli koşullardan biri olan üretimin tüketici tercihlerine göre ayarlanması ve bunun sağlayacağı fayda maksimizasyonu yerel yönetimler tarafından daha etkin ve gerçekçi saptanabilir (DPT, 1991: 28).

Buna bağlı, herhangi bir yerel yönetimin yada kentsel yönetim birimini optimum büyüklüğü, ürettiği kamusal hizmetlerin faydalarının yayıldığı alanla sınırlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hizmetlerin faydasının belirli alan ile yönetimin sınırlarının (yetki sınırlarının) eşitlendiği saha hizmet alanının optimum büyüklüğünü belirlemektedir (Öncel, 1992: 32). Eğer hizmetlerin faydalarının yayıldığı alan, yönetimin yetki alanının dışına taşıyor ise, yönetim, ya eksik kapasite ile faydası kendi yetki alanı içinde kalacak şekilde üretimde bulanacak; yada tam kapasite üretimle, faydaların yetki alanı dışına taşmasına razı olacaktır. Ancak bu durumda hizmetlerde, maliyetine katlanmamış olanlarda yararlanacaktır.

Yine hizmetin faydasının yayıldığı alanın, yönetimin yetki alanından daha geniş olması durumuna bağlı olarak üretim yetersizliği ortaya çıkacaktır. Çünkü, herbir yerel hizmet birimi, ürettiği hizmetlere ödenek ayırırken; bunların sadece kendi yetki alanında kalan faydasını dikkate alacak, dışarı yayılan faydalar ulusal sınırlar içinde kalsa bile, bunları hesaba katmayacaktır. Dolayısıyla, ödenek, hizmetlerin tüm faydasına göre değil, sadece yerel yönetimin yetki alanında kalan kısmına göre ayrılacağından, üretim yetersiz olacaktır (Bulutoğlu, 1988:174). Şu halde, kamu ekonomisinin bölgesel düzeyde üretici birimler olan yerel yönetimlerin büyüklüğü, ürettikleri hizmetlerin faydalarının yayıldıkları alan genişliğine eşit olduğu an ulaşılmış olmaktadır. (Topal, 2000: 15)

5.2.4. Otonom Maliyetler

Alt yapı tesisleri gibi bazı üretim birimlerinde sabit sabit maliyetler toplam maliyetler içinde önemli bir paya sahiptir. Demirçelik, hava gazı, elektrik gibi sektörler bu durumun en iyi örnekleri arasındadır. Bu tür üretimlerde, sabit maliyetlerin oransal olarak yüksek bulunması nedeniyle, marjinal maliyetler ve ortalama maliyetler (kapasite sınırına kadar) üretim miktarının artışına bağlı olarak düşmektedir. Bu sonuç söz konusu işletmelerin tekelleşme eğilimini artırmaktadır. Çünkü üretim miktarını artırabilen firma karşısında, maliyetleri yüksek olanların giderek çekilmesiyle üretici firmaların sayısı son derece azalmakta, hatta üretimin tamamını elinde bulunduran tekelleşen bir firma ortaya çıkmaktadır (Öncel, 1992: 32).

Doğal tekellerde optimum üretim miktarı, marjinal fiyatın eşitlendiği noktada gerçekleşmektedir. Kamu kesimi üstlenilen ve yukarıda belirtilen nitelikte maliyet yapısına sahip mallarda optimum üretim, marjinal fiyata eşit olduğu noktada gerçekleşeceğine göre, talep açısından da bir tıkanıklığın bulunmaması gerekir. Diğer bir ifadeyle arz şartları bakımından herhangi bir engel olmadığı varsayımı altında, optimum üretim, ancak yeterli talebi sağlayacak piyasanın varlığı ile gerçekleşir.

Bu durumda bir yerel yönetim ünitesinin optimum büyüklüğü, üretilen hizmetlerden yararlanan nüfusun, üretim tekniğinin gerektirdiği en düşük maliyeti sağlayacak büyüklük ve yoğunluğa ulaşmasıyla gerçekleşmektedir. O halde, yerel yönetimlerin hizmet alanları ve nüfus düzeyleri, ürettikleri hizmetlerin maliyetini en düşük düzeye indirecek büyüklükte olmalıdır. (Öncel, 1992: 33).

5.2.5. Organizasyon Maliyetleri

Bir organizasyonun varlık nedeni, belirli amaçların ancak birden fazla kişi ile ve bir grup olarak gerçekleştirebilmesidir. Dolayısıyla en küçük bir işletmeden en gelişmiş örgüt şekli olan devlete kadar, tüm birimlerde var olan organizasyon yapısı, ilgili birimin faaliyetlerini koordine eden, birbiri ile uyumlu hale getiren bir mekanizmadır (Koçel, 1989: 12-13). Bu çerçevede, otorite ve kişiler arası ilişkiler için gerekli bir yapının kurulması ve iş bölümü özel yada kamu bütün kuruluşlar için geçerlidir (Ergün, 1984: 95). Çünkü, etkin bir organize etme işlemiyle ortaya çıkan iyi bir organizasyon yönetimi, yöneltme, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarını kolaylaştırır ve bunların etkinliğini artırır (Mucuk, 1989:133).

Ancak söz konusu organizasyonların oluşturulması personel, araç gereç vb. faktörlerin belirli bir uyum içinde bir araya getirilmesini gerektirmekte, sonuçta ortaya organizasyon maliyetleri çıkmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin optimal büyüklüğünü etkileyen bir faktörlerde tercihleri yansıtmaya ve buna uygun organizasyonu oluşturmayla ilgili maliyetler olan organizasyon maliyetlerinden oluşmaktadır.

Buraya kadar optimal kavramı, optimal büyüklük kavramı ve bunu belirleyen ölçütler anlatıldı. Bir sonraki bölümde bu kavramlar çerçevesinde Avrupa'da yapılan Konsolidasyon çalışmaları ve toplam yerel yönetim büyüklükleri incelenecektir. (Topal, 2000: 21)

6. AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLERİN OPTİMAL BÜYÜKLÜK KURAMLARI ÇERÇEVESİNDE ELE ALINMASI**6.1. Optimal Büyüklük ve Avrupa'da Belediyelerin Konsolidasyonu**

İkinci yüzyıldan itibaren Batı Avrupa'da, büyük malikane sahibi senyörler ve feodal beylerin, kentleri denetim altına alarak, yerel güç odakları etrafında kümelenmiş yarı özerk birimler oluşturdıkları ve bunları da bir kralın kendi denetimi altında birleştirerek, siyasal bir düzen oluşturdıkları bilinmektedir. Bu siyasal yapı içerisinde yerel güç unsurları bulunmakla birlikte, söz konusu birimler, kralın merkezleştirici gücü karşısında gerçek bir yerel özerkliğe sahip olmadıklarından, bugünkü anlamda özerk yerel yönetimler olarak kabul görmemektedir. Ancak, bünyelerinde yerel güç unsurları bulundurmaları nedeniyle bu birimler, özerk yerel yönetim anlayışının nüvesi olarak kabul edilmektedirler.

Söz konusu dönemde, Batı Avrupa'daki bu siyasal düzen içerisinde, feodalizmin, kentlerin gelişmesini engellediği, gelişme imkanı bulanları da çokerttiği görülmüştür. Ancak, kentsel gelişme ve buna bağlı olarak özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesi, geniş ölçüde 10.yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12.yüzyıldan sonra da feodalizmin çözülmeye başlaması ile gerçekleşmiştir. Bu dönemde ortaya çıkarak ticaret, işletme ve ulaşım ile uğraşan bu yeni burjuva sınıfı; özellikle kıyılarda, ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde ve feodal beyliklerin çevresinde "Bourg" adı verilen yeni kentler kurarak gelişmeye ve büyümeye başlamıştır. Burjuvazinin gelişmesine paralel olarak, yaşadıkları "Bourg" adı verilen bu kentler, önce yargılama ile ilgili bazı ayrıcalıklar kazanmışlar ve daha sona kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için vergi koymayı ve toplamayı içeren mali özelliklerini elde etmişlerdir. Böylece 13.yüzyılda bağımsız kentler ortaya çıkarak, aralarında savunma ve ticaret birlikleri oluşturmaya başlamışlardır. Bunun sonucunda da bu birliklerin devlete dönüştüğü görülmüştür (Çevikbaş, 1995: 70).

Orta çağlarda yöneten ile yönetilenler arasındaki bu ilişki, genel bir hukuk kuramına dayanmaktan çok, tarafların üzerinde anlaşma sağladıkları bir tür sözleşme niteliğinde olduğu halde, Roma hukukunun yeniden gelişmesinden sonra, yerel topluluklara, birer tüzel kişilik gözüyle bakılmaya başlanmıştır. Ancak yerel topluluklara bu tüzel kişiliğin tanınması, tek yanlı olarak yönetenlerin ya da hükümdarın isteğine bağlı olmuştur (Keleş ve Yavuz, 1989: 2).

Nihayet 19.yüzyılda bugünkü yerel yönetim ya da belediye anlayışının ilk örneği İngiltere'de 1835 yılında bir yasayla getirilmiş, ancak seçme ve seçilme hakkı sadece mal sahipleriyle sınırlandırılmış, mal sahibi olmayanların seçilebilmesi ancak 1894 yılında mümkün olabilmektedir (Tekeli, 1992: 6).

20. yüzyıl yerel yönetimlerde altın çağ olarak nitelendirilmekle birlikte, Batı ülkelerinde II. Dünya Savaşı'ndan sonra kentleşme, demokratikleşme ve refah devleti anlayışının doğuşu, devleti, yeni mal ve hizmetlerin üretimi ile karşı karşıya bıraktığı gibi, piyasa mekanizmasıyla üretilen bir kısım hizmetlerin de devletleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu sektöründe meydana gelen bu gelişmeler, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut bakımından büyütmüş, buna karşılık örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finansal

kaynaklarının yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir (Brans, 1992: 430). Bu nedenlerle, söz konusu ülkelerde yerel yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması ihtiyacı zorunlu hale gelmiş ve bu konuda 1950-60 ve 70'li yıllar önemli gelişmelere sahne olmuştur. Ancak, burada dikkati çeken nokta şudur: Avrupa Ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk basamağını, küçük ölçekli yerel yönetimlerin konsolide edilmesi ve bu yolla daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi oluşturmuştur. Fonksiyonel kapasitenin genişletilmesi, örgütsel yapının hizmet gereklerine uygun hale getirilmesi ve gelir kaynaklarının artırılması gibi reformlar bu gelişmeyi takip etmiştir.

Geniş ölçekli idari ünitelerin küçük olanlara oranla daha ekonomik etkin olduğu ve daha büyük bir fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü, küçük ölçekli yerel birimlerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yönetim birimlerinin oluşturulmasında temel dayanağı oluşturmıştır. Yerel yönetimlerce sunulan bazı kamusal mal ve hizmetlerde sabit maliyetlerin yüksek olması ve üretim arttıkça ortalama maliyetlerin hızla düşmesi, belirli bir büyüklüğün altındaki yerel birimlerin bu tip hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği, diğer bir ifadeyle, üretim artışıyla ortaya çıkacak ölçek ekonomileri kazançlarından yararlanılamadığı düşüncesi sonucu, Avrupa Ülkelerinde 50-60 ve 70'li yıllarda konsolidasyon uygulamaları yoğunluk kazanmış ve belediye sayılarında % 80'lere varan olağanüstü azaltımlar gerçekleştirilmiştir. (Topal, 2000: 27-28).

Avrupada, 1950 ile 1980 yılları arasında belde sayıları Hollanda da %20, Norveç ve Avusturya'da %40, Almanya da ve İngiltere de %65-68 arasında, Belçika'da ve Amerika'da %98,9 oranında azalmıştır. İsviçre ve Fransada da belde sayıları kayda değer olmamakla beraber azaltılırken, Portekiz, Yunanistan, İtalya ve Türkiye'de belde sayılarının hafif miktarda arttığını görüyoruz.

Doğu Almanya Devletinin Kasım 1989 'da sona ermesi, öncelikle devletin zirvesinde iktidar değişikliğine yol açtı. Yerel yönetimler ve taşra teşkilatındaki yöneticiler, 1990 yılı Mayıs ayındaki yerel seçimlere kadar işbaşında kaldılar. Bu seçimle birlikte, o zamana kadar Sosyalist Birlik Partisi (SED) tarafından şekli bir seçimle işbaşına getirilen yöneticilerin birçoğu makamlarını terk etti. 17 Mayıs 1990'da, yerel yönetimleri düzenleyen bir de kanun yürürlüğe girdi.

Birleşmeyle birlikte, insanları yönetimden uzak tutan, onlardan yönetim konusunda istifade edemeyen, hantal bir bürokratik yapıyı olağan kılan mevcut idari sistem ve bu sisteme göre şekillendirilmiş olan yerel yönetimlerin hem coğrafi yapılarında hem de yönetim sistemi içindeki fonksiyonel özelliklerinde değişiklikler yapılması gündeme geldi. Batı Almanya, bu konuda 1964 yılında 45. Alman Hukukçular Günündeki tartışmalar ve bunu takip eden yaklaşık yirmi sene içinde tamamlanan coğrafi hizmet sahaları reformu sebebiyle önemli tecrübelerle sahipti.

Doğu Almanya'da mevcut 217 ilçe, 14 bölgeye (Die Bezirke) yayılmıştı. Bölgelerin idari yapılanma içindeki ağırlıkları, 1952 yılında yapılan düzenlemelerle azaltılmıştı. Yeniden birleşmeden sonra, Doğu Almanya'nın merkezi yönetimiyle ilgili düzenlemeler görece hızlı bir şekilde gerçekleştirildi. Merkezi hükümet Bonn'a aktarıldı. Komünist rejim zamanında ortadan kaldırılan eyaletler, komünist devir öncesinde olduğu gibi (5 eyalet) yeniden düzenlendi. Bölgeler, esas itibarıyla ortadan kaldırıldı. Geriye, ilçeler (Landkreise), beldeler (Gemeinde) ve şehirler (Städte) kalıyordu.

Batı Almanya, belde reformundan önce 24.882 adet olan belde sayısı 8.502'ye indirilmiştir. Bunlardan 6.028'i yönetim birlikleri (Die Verwaltungsgemeinden), 2.473'ü müstakil belde ve 87'si ilçeye bağlı olmayan (Kreisfrei) belde olarak düzenlenmiştir. Belde reformunda da, bir beldenin ancak 5.000 nüfusu geçtiği takdirde uzmanlaşmış personel istihdamının rantabl hale geldiği, teknolojik olarak yüksek, ekonomik olarak pahalı arıtma tesisleri vb. gibi tesislerle, uzmanlaşmayı gerektiren bazı hizmetlerin alt-yapısının nüfus başına maliyetinin de ucuzladığı gerçeğinden hareket edilmiştir. Yine, çok küçük beldelerde akraba, yakınlık yüzyüze olma gibi ilişkiler sebebiyle demokrasinin tam olarak işleyemeyeceği, buralardaki yöneticilerin oy hesabı ve hatır ilişkilerini aşırı derecede dikkate alacakları dile getirilmiştir.

Almanya'da beldeler ve ilçeler sadece idari birimler olarak değil, aynı zamanda yapısal olarak eyaletler ve federal devletle aynı düzeyde demokratik devlet yapılanmasının unsurları olarak görülmektedirler. Belde ve ilçe meclisleri hukukçular tarafından eyalet meclisleri ya da federal meclis anlamında birer parlamento olarak görülmemekle birlikte, demokratik olarak seçilmiş karar organları olarak yerel hukuki düzenlemeler yapma yetkileri itibarıyla yasama içinde mütalaa edilmektedir (Koçdemir, 1995: 277-283).

6.2. Konsolidasyonu Doğuran Nedenler

6.2.1. Ekonomik Verimlilik Sağlanması

Küçük ölçekli yerel yönetimin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yerel yönetimlerin oluşturulması düşüncesi esas itibarıyla iki temel gerekçeye dayandırılmaktadır. Bu gerekçelerin birincisinde, konsolidasyona, ekonomik verimlilik açısından yaklaşmakta, yerel kamusal hizmet maliyetlerinin düşürülebilmesi ve dışsalılıkların denetim altına alınabilmesi için idari ünitelerin genişletilmesi gereğine işaret edilmektedir. İkincisinde ise, küçük yerel yönetimin finansal ve fonksiyonel kapasite yetersizliklerine dikkat çekilmekte, bu sorunların çözümü için de küçük idari ünitelerin konsolide edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. (Topal, 2000: 37).

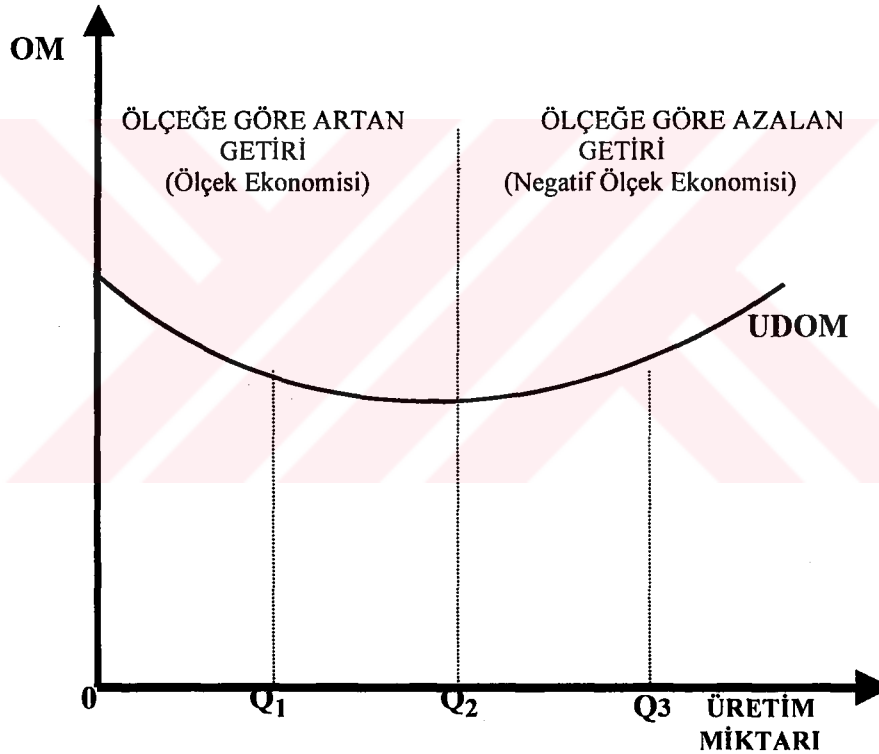
6.2.2. Hizmet Sunumunda Etkinlik Sağlanması

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden daha düşük düzeydeki idari birimlere desantralizasyonu, faaliyet alanlarının küçüklüğü sebebiyle, yerel yönetimlerin ekonomik anlamda etkin olmadığı ve kamusal hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği üzerinde tartışmalara neden olmuştur. (Deller ve Rudnicki, 1992: 221). Çok küçük yerel yönetim birimlerinin, kamusal hizmetlerinin sunumu için, gerekli parasal, insani ve teknik kaynakları kendi başlarına idare edemedikleriyle ilgili kanıtlardan hareket eden bu tartışmalar, iktisat literatüründeki "Ölçek Ekonomileri"ne dayandırılmıştır.

Klasik ekonomi teorilerinde ifade edildiği gibi, üretim ölçeğindeki artışlar uzun dönemde maliyetlerdeki tasarruf, üretim ölçeğinin belirli bir noktayı aşmasından sonra ters yönde işletmekte, diğer bir ifadeyle negatif ölçek ekonomileri ortaya

çıkılmaktadır. Bu nedenle üretim ölçeğindeki artışların ilk evrelerinde, uzun dönem ortalama maliyet eğrisi negatif eğimli bir seyir izlerken, belirli bir noktadan sonra ise pozitif eğimli olmaktadır. Bunun sonucu, geleneksel iktisat teorisinde firmaların uzun dönem maliyet eğrilerinin U şeklinde olduğu kabul edilmektedir. Bu durum şekil 6.2.2.1'de görülmektedir.

Şekil 6.2.2.1'de görüldüğü gibi, işletmenin uzun dönemde, üretim ölçeğini büyütmesi sonucu ölçek ekonomileri ortaya çıkmakta ve uzun dönem ortalama maliyet eğrisi azalan bir seyir takip etmektedir. Ölçeğe göre artan getiri olarak da adlandırılan bu durum, firmanın üretim ölçeğindeki büyümeler Q_2 seviyesine ulaşmaya kadar devam etmektedir. Bu noktadan sonra üretim ölçeğini büyütme, negatif ölçek ekonomilerini ortaya çıkararak, firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerinin yükselmesine sebep olmaktadır. Ölçeğe göre azalan getiri olarak adlandırılan bu durumda ise uzun dönem ortalama maliyet eğrisi pozitif eğimli bir seyir izlemektedir.



Kaynak: DİNLER, 1996,

Şekil 6.2.2.1: Ölçeğe Göre Getiri ve Ölçek Ekonomileri

Firmanın üretim tesis ölçeğinin belirli bir düzeyin altında olması yüksek ortalama maliyet anlamına gelmektedir. İşte bu nedenledir ki, neo-klasik iktisat teorisinin firmalar adına iktisat literatürüne kazandırdığı “ölçek ekonomileri” argümanı, geçmiş yıllarda çeşitli ülkelerin yerel yönetim reformlarında yankı bulmuş ve birçok küçük yerel yönetimin birleştirilerek, daha büyük yerel idari ünitelerin oluşturulmasına neden olmuştur.

Ölçek ekonomilerinin ikinci önemli avantajı ise yerel kamusal hizmetlerin maliyet yapısıyla ilgilidir. Şöyle ki; kamu ekonomisinin diğer birimlerinçe üretilen hizmetlerde olduğu gibi, yerel yönetimlerin ürettiği birçok kamusal hizmette de azalan maliyet koşulları geçerlidir (Şener, 1996: 78). Bu durumun en önemli nedeni, söz konusu hizmetlerin üretimi için yüksek bir tesis maliyetinin (sabit maliyet) gerekli oluşudur. Diğer bir ifadeyle, bu hizmetlerin geniş ölçüde sabit sermaye yatırımlarını gerektirmesidir (Sharpe, 1995: 68). Üretim ölçeğini belirli bir noktaya kadar genişletmek (Şekil 6.2.2.1, Q_2), birim başına sabit maliyetlerden önemli ölçüde tasarruf sağlayacaktır. Şu halde, bu tip hizmetlerin üretilmeleri sonucu ortaya çıkan maliyetleri haklı çıkarabilmek için belirli bir genişliğe sahip tüketici kitlesi gerekecektir. Temelde firmalar için geliştirilen böyle bir argümanın, kamu ekonomisinin üretici firmaları olan yerel yönetim birimleri için de benzer avantajlar ortaya çıkaracağı inancı, konsolidasyon ya da birleştirme yönündeki reform hareketlerinde önemli rol oynamıştır. (Topal, 2000: 37-48).

6.2.3. Kaynak Yetersizliği

Yerel yönetim birimlerinin hizmet yükleri dinamik, gelir kaynakları ise sınırlı bir yapıya sahiptir. Bu sebeple artan hizmet ihtiyacını karşısında yetersiz kalan gelir kaynakları yerel yönetimleri merkeze bağımlı hale getirmiştir. İleride görebileceğimiz araştırma konusu olan üç ilçe kasaba belediyelerinin genel bütçe geliri %79.70 gibi bir değer göstermekte. Bu oran yerel yönetimlerin mali bakımdan merkeze ne kadar bağlı olduğunu göstermektedir. Durum böyle olunca küçük yerel yönetimlerin birleştirilmesiyle daha etkin hale getirilmeye çalışılmıştır. Küçük yerel yönetimler kamusal mal ve hizmetleri yüksek maliyete ürettikleri sabit maliyetler ise küçük yerel yönetim birimlerinde fazla olduğundan maliyeti aşağıya düşürme imkanına sahip olmadıkları görülmüştür (Westerveld, 1995: 99).

Öte yandan nüfusu az küçük ölçekli yerel yönetimlerin kırsal karakter taşıdığı daha az vergi verdiği ve gelir kaynağı topladığı iş yüklerinin sürekli arttığı incelemesi yapılan üç kasaba belediyesindeki genel bütçeden gelen gelirleri dışındaki gelirleri %20.30 olduğu görülmektedir. Yerel yönetim birimlerinin genişletilmesiyle gelir kaynaklarının artacağı kırsallıktan çıkacaktır (Sharpe 1995: 77).

6.2.4. Merkezi Gücün Kötüye Kullanılmasını Engelleme

Yerel yönetimler, batı demokrasilerinde, bağımsız devletle eşanlı olarak ortaya çıkan yönetme gücünü, merkezi yönetim ile bölüşülerek, bu gücün tek bir elde toplanma ve kötüye kullanılma ihtimali zayıflatılmıştır. Dolayısıyla böyle bir durum yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birini teşkil etmektedir. Bu bakımdan, yerel yönetimlerin diğer bir varlık nedeni de yönetme gücünün kullanılmasında, merkezi yönetim yükünün hafifletilmesine ve dolaylı olarak merkezi gücün bir kısmının yerel yönetimlerce kullanılmasını doğurmuştur. Bu açıklamaların ışığı altında, J.Sharpe, batı demokrasilerinde yerel yönetimler, merkezi yönetimin totaliter bir yapıya kaymasına bir bakıma, güvence rolü oynadığını belirtmektedir (Sharpe, 1995: 63).

6.2.5 Yaygın Halk Katılımının Sağlaması.

Yerel yönetimlerin yaygın katılım sağlamadaki diğer bir rolü ise şöyle açıklanabilir (Sharpe, 1995: 65). Ulusal devleti oluşturan alt topluluklar, bireyci temele dayalı seçim sistemi ile toplu olarak temsil edilebilirler. Ancak, doğal olarak vatandaşları iki grup “çıkar”a sahiptir ve her ikisinin de demokrasilerde temsil edilmesi gerekir. Bunlardan birincisi kişinin mesleği, ideolojik pozisyonu gibi değişkenlerce belirlenen kişisel çıkarlardır. İkincisi ise kolektif çıkarlardır ki, kişinin bir alt birimde yaşıyor olmasından kaynaklanırlar. Diğer bir ifadeyle, bu çıkarlar aynı toplulukta yaşayan bütün bireylerce paylaşırlar. İşte, yerel yönetimler bu çıkarların seslendirilmesi bakımından hayati bir öneme sahiptir.

6.3. Konsolidasyon Sürecinde Yerel Yönetim Büyüklükleri

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları sonucu, 1950-1992 dönemi itibariyle 24 Avrupa ülkesinin belediye sayılarında meydana gelen değişimler Çizelge 6.3.1’de görülmektedir. Söz konusu dönemde, 24 ülkenin hemen hemen tamamı (Portekiz, İtalya ve Türkiye hariç) küçük ölçekli belediyeleri konsolide ederek, belediye sayılarını azaltmışlardır.

Çizelge 6.3.1: 1950 ile 1992 Arasında Toplam Belediye Sayıları (1992)

Ülkeler	1950	1992	Değişme
Avusturya	3 999	2 301	- 1 698 (-% 42)
Belçika	2 669	(1991) 589	- 2 080 (-% 78)
Bulgaristan	(1949) 2 178	(1991) 255	- 1 932 (-% 88)
Çek. Cumhuriyeti	11 051	5 768	- 5 283 (-% 48)
Danimarka	1 387	275	- 1 112 (-% 80)
Finlandiya	547	460	- 87 (-% 16)
Fransa	(1945) 38 814	(1990) 36 763	- 2 051 (-% 5)
Almanya	24 272	8 077	- 16 195 (-% 67)
Yunanistan	5 959	5 922	- 37 (-% 06)
İzlanda	229	197	- 32 (-% 14)
İtalya	7 781	8 100	+ 319 (+% 4)
Lüksemburg	127	118	- 9 (-% 7)
Hollanda	1 015	647	- 368 (-% 36)
Norveç	744	439	- 305 (-% 41)
Portekiz	303	305	+ 2 (+% 07)
İspanya	9 214	8 082	- 1 132 (-% 12)
İsveç	2 281	286	- 1 995 (-% 87)
İsviçre	3 097	3 021	- 76 (-% 25)
Türkiye	627	2 553	+ 1 926 (+% 307)
İngiltere	2 028	484	- 1 544 (-% 76)

Kaynak: Topal, 2000: 51.

Yerel yönetimlerde ölçek büyümelerini amaçlayan konsolidasyon çalışmalarının kapsamı ülkeler arasında farklılıklar göstermiştir. Bu bağlamda, Bulgaristan, %88’lik bir oranla en büyük azaltımı gerçekleştiren ülke olmuş ve bu ülkeyi %87, %80, %78 ve %76’lık oranlarla İsveç, Danimarka, Belçika ve İngiltere izlemiştir. Öte yandan belediye sayılarında en az azaltım gerçekleştiren ülke %0.6’lık bir oranla Yunanistan olurken, 1950-1992 arasında Portekiz’in belediye sayısı hemen hemen değişmemiştir

(+%0.7). Toplam 22 ülkenin belediye sayılarında gerçekleştirilen bu azalmalara karşılık İtalya ve Türkiye'de belediye sayıları sırası ile %4 ve % 307 oranında artırılmıştır.

Ölçek büyümeleri amacı ile belediyelerin birleştirilmesi ve bunun sonucunda belediye sayılarında meydana gelen azalmalar J. Sharpe tarafından Avrupa ülkeleri ikiye ayrılarak analiz edilmiştir. Şöyle ki; Sharpe, Güney Avrupa ülkelerinde (Belçika, Fransa, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Portekiz ve İspanya) yerel yönetimlerin, hizmet üretim birimleri olmaktan daha çok, temsil kurumu niteliği taşıdığını ve merkezin uzantısı (Napolionic ya da Fused Hierarchy) şeklinde algılandığını, dolayısıyla hizmet sunumunda etkinlik ve ölçek büyümeleri yönündeki baskıların daha az olduğunu belirtmiştir. Buna karşılık Sharpe, Kuzey Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin merkezin uzantısı şeklinde kabul edilmeyip (Split Hierarchy), kamusal hizmetlerin sunumunda önemli bir araç olarak kullanıldığını, dolayısıyla bu ülkelerin daha yüksek oranlarda konsolidasyon yaptığını vurgulamıştır (Sharpe,1995: 70).

Avrupa ülkelerindeki belediyelerin nüfuslarına göre mevcut büyüklükleri iki grup halinde incelenebilir. Çizelge 6.3.2'de görüldüğü gibi birinci grupta yer alan Çek Cumhuriyeti, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, Lüksemburg, Slovakya, İspanya ve İsviçre gibi ülkelerde bulunan belediyelerin yarısından fazlasının nüfusu 1000 kişinin altındadır. Bu grupta dikkat çeken ülkeler %78.1 ile Çek Cumhuriyeti, %77.1 ile Fransa ve %79 ile Yunanistan'dır. Diğer yandan İzlanda ve Lüksemburg gibi küçük ülkelerde, çok küçük belediyelerin yüksek oranda görülmesi doğaldır.

Çizelge 6.3.2: Belediyelerin Nüfusa Göre Mevcut Büyüklükleri (1992)

Ülkeler	Toplam Bel. Sayısı	Nüfusa Göre Belediye Sayısı				
		1 000 kişiden az	1 000-5 000 kişi arası	5 001-10 000 kişi arası	10 001-100 000 kişi arası	100 000'den fazla
Avusturya	2 333	602	1 532	130	64	5
Belçika	589	1	101	171	308	8
Bulgaristan	255		21	56	162	16
Çek. Cum.	6 678	4 513	988	131	130	6
Danimarka	275		19	121	131	4
Finlandiya	455	22	203	120	104	6
Fransa	36 551	28 183	6 629	898	805	36
Almanya	16 061	8 602	4 884	1 144	1 347	84
Yunanistan	5 922	4 704	1 021	74	115	8
Macaristan	3109	1 688	1 152	130	129	10
İzlanda	197	164	26	3	9	1
İtalya	8 101	1 942	3 974	1 150	984	51
Lüksemb.	118	60	49	6	3	
Malta	67	6	33	18	10	
Hollanda	647	1	71	179	378	18
Norveç	439	17	230	94	95	3
Polonya	2 465		684	1 165	573	43
Portekiz	305	1	25	76	180	23
Slovakya	2 746	1 859	765	50	70	2
İspanya	8086	4 902	2 070	519	540	55
İsveç	286		9	55	211	11
İsviçre	3 021	1 799	953	159	105	5

Kaynak: Topal, 2000: 53.

Çizelge 6.3.2'deki 1 ve 2. sütunda gösterilen 5 000'den az kişinin yaşadığı belediyeler birlikte ele alınacak olursa, bu durumda 5 000'den az kişinin yaşadığı belediyelerin mutlak bir çoğunluk göstermesi nedeniyle Avusturya, İtalya, Malta, Norveç ve Finlandiya da söz konusu birinci grup ülkelere dahil edilmelidir.

Belçika, Bulgaristan, Hollanda, Portekiz ve İsveç'ten oluşan ikinci grup ülkelerde ise 5 000'den fazla kişinin yaşadığı belediyeler toplam belediyeler içerisinde çoğunluk oluşturmakta ve çoğunun nüfusu 10 000'i aşmaktadır. Küçük bir ülke olmasına karşın, %49'luk oranı ile Danimarka'da bu gruba yaklaşmaktadır. İngiltere'de her bir belediyenin sahip olduğu nüfus 10 000'in üzerindedir. Ayrıca Çizelge 5.3.2'de ikinci grup ülkelerde, 10 000'in üzerinde kişi yaşayan belediyelerin oldukça yüksek bir oran oluşturduğu görülmektedir. Toplam sayılar dikkate alındığında, 84 adetle Almanya, 100 000'in üzerinde kişi yaşayan büyük belediyelerin en fazla olduğu ülke konumundadır. Almanya'nın hemen arkasından ise 55 adet ile İspanya, 51 ile İtalya, 43 ile Polonya, 36 ile Fransa ve 23 ile Portekiz gelmektedir. (Topal, 2000: 51-52).

6.4. Konsolidasyon Uygulamalarının Avantajları

Küçük ölçekli yerel yönetimlerin birleştirilmesi sonucu, yerel yönetim sayılarında önemli azalışlar meydana getiren ve daha büyük ölçekli yerel yönetimlerin oluşturulduğu bu reformların avantajları ise şöyle sıralanmaktadır:

a) Ölçek büyümeleri, yerel yönetimlerde istihdam edilen işgücünün, işbölümü ve uzmanlaşması sonucunu doğuracak ve buna bağlı olarak verimlilik artacaktır. Ayrıca işbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik bakımdan daha gelişmiş makine ve teçhizatların kullanılabilmesini mümkün kılacaktır. Bütün bunlar, hizmet kalitesini yükseltirken, maliyetleri düşürecektir.

b) Ölçek büyümesi sonucu sağlanacak bir diğer avantaj ise üretim-teknoloji arasındaki yakın ilişkiden kaynaklanmaktadır: Şöyle ki; küçük ölçekli yerel yönetimler doğal olarak kamusal hizmet üretimlerini küçük bir miktar ile sınırlayacaklardır. Bu durumda ise üretimde gelişmiş teknolojilerin kullanımı ekonomik olmayacaktır. Zira, büyük çapta üretim yapabilen ve birim başına maliyetleri düşürerek, önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilere, küçük ölçekli yerel yönetimler gerekli iş yükü yaratamayacaktır. Bu anlamda, küçük bir belediyenin eskavatör satın alması kaynak israfı olacaktır.

c) Küçük yerel yönetimler genel olarak kaynak yetersizliği problemi ile yüz yüze olduklarından eğitilmiş işgücünü istihdam edemezler. Buna karşın ölçek büyümeleri sonucu, yerel yönetimler, daha yüksek ücret ödeyebilme gücüne ve daha geniş bir kariyer yapısına kavuşacak, böylece daha kaliteli teknisyenlerin, bürokratların ve seçilmiş temsilcilerin yerel yönetimlerde görev alması sağlanacak (Sharpe, 1995: 70), dolayısıyla yönetim kapasitesi genişleyecektir.

d) Diğer taraftan, ölçek büyümesi ile birlikte, hizmet üretiminde kullanılan girdiler daha düşük fiyattan satın alınabilecektir. Çünkü daha büyük miktarda girdi satın alımları, pazarlık gücünü arttıracak, iskonto oranını yükseltecektir (Sharpe, 1995: 70). Dolayısıyla, ölçeği büyüyen yerel yönetim biriminin girdi maliyetleri, toplam maliyetler içinde daha küçük bir paya sahip olacaktır.

6.5. Belediyelerin Konsolidasyon Uygulamalarının Olumsuz Yönleri

Konsolidasyon uygulamaları halk katılımı ve kurumların demokratikliğini azaltmakta ve elde edilecek kazançlar bürokratlarca amacı dışında veya şahsi çıkarları çerçevesinde kullanılmaktadır.

Martin ve Mckenzie, belirli varsayımlar altında basit bir bürokratik davranış modeli oluşturmuşlar ve şu analizi yapmışlardır (Martin ve McKenzie, 1975: 95).

a) Bürokratlar şahsi çıkarlarını maximize edecek şekilde hareket etmekte bunu konsolidasyon planlarına yansıtmaktadırlar. Bürokratlar demokratik süreç üzerindeki etkilerinden dolayı konsolidasyon kararlarını kontrol ederler.

b) Birden fazla idari üniteyi konsolide ederek oluşturulan geniş bir alan, önceden üniteler arasında var olan rekabeti azaltır.

c) Öte yandan, idari alanın sınırlarının genişlemesi taşınma maliyetlerini artırır. Kamu mallarının alternatiflerinin azalması sonucu, ya da bu alternatif kamu mallarına ulaşmada yerleşiklerin daha büyük maliyetlere (taşınma, bilgi edinme, taşınma ile karşılaşılacak riskler) katlanması gereği, konsolidasyon, kamu mallarına olan talebin elastikiyetini azaltır. (Topal, 2000: 29-33).

d) Halk katılımı açısından bakıldığında küçük ölçek taraftarlarının, idari ünitelerinin büyütülmesi sonucu, yerleşiklerin yabancılaşarak bir yerel topluluğa ait olma fikrini kaybedeceği, kamusal olaylar karşısında daha az dikkat sarfedeceği, yerleşiklerle yerel temsilci ve liderler arasındaki sosyal ve politik mesafenin büyüyeceği ve politik katılım maliyetlerinin yükseleceği savları savunulmuştur (Vewton,1982: 194).

Bir sonraki bölümde, Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin karakteristik özellikleri optimal yerel yönetim büyüklük ölçütleri çerçevesinde Afşin, Elbistan ve Göksun ilçelerine bağlı 25 kasaba belediyesinde yapılan çalışma incelenecektir.

7. TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL BÜYÜKLÜK KURAMI AÇISINDAN İNCELENMESİ.

Bu çalışmada amacımız sayıları binlerle ifade edilen kasaba belediyelerinin varolan büyüklükleri ile optimal yerel yönetim büyüklüğünü ortaya koyarak, yeniden yapılanma sürecinde küçük ölçekli kasaba belediyelerine daha işlevsel ve daha verimli bir büyüklüğün ne olması gerektiğini belirlemektir.

Çalışma alanı olarak seçtiğimiz kasaba belediyeleri, Türkiye'nin her bir alanına yayılmış yasada belirlenmiş 2000 nüfus eşiğini bir şekilde tamamlayarak yasalara göre belediye statüsünü kazanmış, nüfusları çoğunun 5000'in altında olan belde belediyeleridir. Belde belediyesi olup da il merkezi kent sınırları içerisinde kalanlar ile sahil kıyılarımızda kalan belde belediyeleri çalışma alanımızın dışında tutulmuştur. Nedeni ise, il merkez kent sınırlarının içerisinde yer alan belde belediyelerinin genellikle 10000'in üzerinde nüfusa ve yeterli ölçek büyüklüğüne sahip olmaları, kıyı şeridi belde belediyelerinin ise, hem yeterli nüfus büyüklüğüne hem de turizmden kaynaklanan ilave özgelirlere sahip olmalarıdır.

Çalışma, kaymakam olarak çalıştığım Çorum, Aksaray, Ordu, Siirt, Denizli illerindeki gözlemlerime ve halen görev yaptığım Kahramanmaraş İlinin Afşin, Elbistan ve Göksun ilçelerine bağlı 25 kasaba belediyesi üzerinde yapılan gözlem ve anket çalışmalarına dayanmaktadır. Bu alanda 25 kasaba belediyesinde yaptığımız anket çalışması ekte gösterilmiştir. Ankette yer alan bilgiler ilgili belediyelerin 2001 yılı dönemine aittir. Bilgiler 2002 yılında, 2001 yılı bütçesinin kesinleşmesine -Bütçe kesin hesabının belediye meclisinde onaylanmasına- müteakiben alınmıştır. Anket bilgi formları (EK-1) ilgili belediyelere kaymakamlıkları aracılığıyla gönderilmiş gene bu yolla sonuçlar alınmıştır. Öte yandan çalışmada yer alan belediye sayı ve nüfus bilgilerinde Devlet İstatistik Enstitüsü'nden 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçları esas alınmıştır.

Ankette gelirler bölümünde özgelirler ile genel bütçe vergi gelirleri esas alınmış, Bakanlıklardan, değişik fonlardan alınan yardımlar dahil edilmemiştir. Dahil edilmeme gerekçesi ise bu tür yardımların siyasal iktidarların takdirlerine bağlı olarak görülmesi, objektif kriterlere bağlı olmaması, sürekli olmaması ve siyasal partisi ne olursa olsun tüm belediyelere açık olmamasıdır. Giderler bölümünde ise personel giderleri, yatırım giderleri, akaryakıt giderleri esas alınmış, bu giderlerin dışındaki temsil giderleri, sağlık giderleri, Emekli Sandığı ve SSK giderleri, kırtasiye, elektrik, telefon giderleri dahil edilmiştir. Bu eksiklerle bile ettiğimiz sonuç bizlere bu belediyelerin durumları ile ilgili yeterince bilgi vereceğini tahmin ettiğimizden ötürü diğer giderleri tanımlamaya ihtiyaç görülmemiştir.

7.1. Afşin, Elbistan ve Göksun İlçeleri Kasaba Belediyelerinin Sayısal Özellikleri

Bu çalışmamızda, kasaba belediyelerinin görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli asgari örgütlenme modeli oluşturulmuştur. Ülkemizdeki belediyelerin işleyişini görev ve yetkilerini düzenlemek üzere çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve ilgili diğer mevzuatlarla yerel yönetimlere görevler verilmiştir. Bir kamu tüzel kişisi olarak, belediyeler, kendilerine verilen bu görevleri gerçekleştirmek ve kamu hizmetini devam ettirmek amacıyla personel istihdam etmektedirler.

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

Belediyelerin personel istihdamı ve hizmet üretimi için yapmış oldukları harcamaların optimal olup olmadıklarının tespit edilebilmesi amacıyla oluşturduğumuz asgari örgütlenme modeli, bize teori ile pratiğin karşılaştırılması imkanı vermesinin yanı sıra, pratikte belediyelerin aşırı personel istihdam etmelerine rağmen asgari örgütlenme modelindeki hizmeti dahi üretemedikleri ve ürettikleri hizmeti de çok pahalıya mal ettiklerini göstermektedir.

1580 Sayılı Belediye Kanunun 88. Maddesinde Belediyelerde görev yapan personelin kimler olacağı belirtilmiş ayrıca 190 Sayılı Kanun hükmünde kararname çerçevesinde kadrolarını ve personel unvanlarını belirlemektedir. Adı geçen yasada her ne kadar belediyelerin personel istihdamı ile ilgili hükümler ve istihdam edilecek personel konusun da sınırlamalar getirilmiş olsa da, uygulamada istihdamda sınırlamalara uyulmaması sonucunda, özellikle kasaba belediyelerinde hizmet üretimini kısıtlamakta, hatta hizmetleri durma noktasına getirmektedir.

Tez konusu ele aldığımız Afşin, Elbistan ve Göksun ilçelerinde bahsedilen istihdam fazlası nedeniyle iflasın eşiğine gelmiş belediyeler bulunmakla birlikte, aynı durum Türkiye’deki bir çok belediyede de yaşanmaktadır. Belediyelerdeki hizmetlerin yeterince verimli olamayışının sebeplerinden biri personel istihdamındaki fazlalık olsa da, asıl önemli sebep kaynakların yerinde ve etkin kullanılmaması ve belediyeyi ayakta tutacak olan özgelirlerin yetersiz ve tahsil edilemeyişinden de kaynaklanmaktadır.

Çizelge – 7.1.1 Asgari Örgütlenme Modeli (2001)

2001 yılı maaş katsayıları baz alınmıştır.		
	Personel Sayısı	Brüt Gider
Belediye Başkanının Brüt Maaşı	1	9.033.725
Muhasebe Personeli	1	4.988.400
Tahsildar	2	9.976.800
Başkatip	1	4.988.400
Fen İşleri Personeli	1	4.988.400
Zabıta Personeli	1	4.988.400
Tahakkuk Memuru	1	4.988.400
İtfaiye Memuru	3	14.965.200
Şoför	3	14.965.200
Hizmetli Personel	2	9.344.400
Emlak Memuru	1	4.988.400
Bekçi	3	14.965.200
Daktiloğraf	1	4.988.400
Evlendirme Memuru	1	4.988.400
GENEL TOPLAM	22	113.157.725

Salt asgari örgütlenme modelindeki amaç, bir yerin belediye statüsü kazandıktan sonra kendilerin kanunlarla verilen zorunlu ve isteğe bağlı hizmetlerin en verimli yürütülebilmesi için gerekli asgari personel miktarını belirlemek ve belediyenin asgari maliyetini ortaya çıkartmaktır. Çizelge 7.1.1’deki salt asgari örgütlenme modelindeki asgari maliyet 2001 yılı memur ve işçi ücret katsayıları baz alınarak bir personelin belediyeye yıllık maliyeti ve modeldeki toplam personelin maliyeti çıkartılarak, bir belediyenin (2001 yılı itibarıyla) aylık asgari 113.157.000.000 TL’ ihtiyacı bulunmaktadır. Belirlenen bu asgari personel ile ancak beldedeki belediye hizmetlerinin büro işlevlerini yerine getirmek mümkündür. Yerel

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

yönetimlerin asıl amacı, hizmet verilen beldenin imar, temizlik, çevre düzenlemesi, kanalizasyon, içmesuyu vs. hizmetlerin devamlılığını sağlamaktır. Asgari örgütlenme ile bu hizmetlerin verilebilmesi mümkün gözükmemektedir.

Çizelge 7.1.2' de de görüleceği üzere K. Maraş İli Afşin, Elbistan ve Göksun ilçelerinin belde belediyeleri incelenmiş ve bu belediyelerin gelir ve giderleri karşılaştırılarak, mevcut gelirlerinin giderlerini karşılayıp karşılamadığı, gelirlerinin ne kadarının beldeye hizmet olarak ayrılabilceği (Çizelge 7.1.2) gösterilmiştir.

Çizelge 7.1.2. Gelir-Gider Fark Cetveli (2001)

Belediyesi	Gelirler Toplamı (TL)	Giderler Toplamı (TL)	Gelir – Gider Farkı (TL)	Belediye Borçlanmaları
Arıtaş	176.029.182.000	246.364.692.000	-70.335.510.000	10.000.000.000
Altunelma	156.391.700.000	208.302.000.000	-51.910.300.000	0
Alemdar	222.050.000.000	402.859.197.000	-180.809.197.000	0
Bakracı	67.349.246.000	376.862.495.000	-309.513.249.000	200.000.000.000
Büyüktatlı	127.920.100.000	139.591.097.000	-11.670.997.000	0
Çoğulhan	245.313.623.000	619.419.826.000	-374.106.203.000	0
Çobanbeyli	105.715.390.000	369.354.399.000	-263.639.009.000	67.516.435.000
Dağlıca	220.650.813.600	350.302.625.494	-129.651.811.894	0
Esence	109.966.000.000	165.680.105.600	-55.714.105.600	0
Tanır	495.294.810.000	705.841.110.000	-210.546.300.000	0
B.Kızılcık	226.800.568.672	388.904.501.060	-162.103.932.388	0
Çardak	145.719.537.000	305.932.765.000	-160.213.228.000	68.385.000.000
Değirmendere	225.601.623.000	235.045.283.000	-9.443.660.000	0
Bozhüyük	98.515.932.000	274.623.978.000	-176.108.046.000	0
Ericek	122.179.147.000	266.820.707.000	-144.641.560.000	0
Kanlıkavak	257.525.917.000	167.016.000.000	90.509.917.000	0
Taşoluk	199.614.000.000	251.761.819.000	-52.147.819.000	0
Söğütlü	130.593.246.000	138.078.835.700	-7.485.589.700	0
Büyükapalak	390.422.000.000	524.679.136.000	-134.257.136.000	0
Karaelbistan	422.074.000.000	268.718.000.000	153.356.000.000	0
Bakış	150.987.339.000	109.393.705.000	41.593.634.000	0
Demircilik	77.093.882.000	185.507.253.000	-108.413.371.000	0
Izgın	111.319.061.169	182.016.065.000	-70.697.003.831	0
Akbayır	140.499.699.000	169.526.369.000	-29.026.670.000	0
İgde	167.077.066.000	135.509.386.000	31.567.680.000	0
ORTALAMA	191.708.155.298	287.924.053.994	96.215.898.697	17.568.257.400

Gelir Gider Fark Cetveli' ne (Çizelge 7.1.2) bakıldığında belde belediyelerinden Kanlıkavak, Karaelbistan, Bakış ve İgde belediyesi dışında kalan belediyelerin toplam gelirlerinin toplam giderlerini karşılayamadıkları görülmektedir.

Mevcut belde belediyelerinin gider toplamaları incelendiğinde bu giderlerin, tamamına yakın kısmı personel giderleri ile akaryakıt giderleri olarak harcandığı (Çizelge 7.1.3) görülmektedir. Bütçe Kararnamesinin 7. Maddesi gereğince, bütçe ile tahmin edilen gelirler toplamı, bütçenin 100 harcama kalemi toplamının % 30 ' nu aştığı takdirde bakanlık onayına tabii olmasına rağmen personel giderleri % 30 un altında 4 belediye bulunmaktadır. Belediyelerin gelirlerinin çok büyük bölümünde gelirlerinin ortalama olarak % 54,28 'ni personel gideri olarak kullanırken, yatırım harcamalarına % 12,79' luk pay ayrıldığı görülmektedir.

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

Belediyelerin asli kuruluş amacı, kurulduğu beldedeki halka kamu hizmeti götürmek (Yol, su, kanalizasyon, temizlik vs.) olduğu , yatırım hizmetlerine daha fazla pay ayrılması gerektiği halde, sadece personel giderlerini karşılar hale gelmişlerdir. Çizelge 7.1.3' te de görüldüğü gibi yatırım harcamalarının toplam gelir içerisindeki payları oldukça düşüktür. Bu nedenden dolayıdır ki 20-30 yıllık belediye ile yeni kurulmuş bir belediye arasında gerek imar gerekse altyapı problemlerinin çözümü açısından önemli bir fark gözlenmemiştir.

Çizelge 7.1.3. Yatırım Harcamalarının Toplam Gelire Oranı (2001)

Belediyesi	Belde Nüfusu	Toplam Personel Sayısı	Toplam Gelir (TL)	Yatırım Harcamaları (TL)	Yatırım Harcamalarının Toplam Gelirdeki Payı (%)	Personel Giderleri (TL)	Personel Giderlerinin Toplam Gelirdeki Payı (%)
Arıtış	8.690	36	176.029.182.000	8.550.692.000	4,86	110.496.000.000	62,77
Altunelma	2.820	30	156.391.700.000	23.886.000.000	15,27	80.203.000.000	51,28
Alemdar	2.503	14	222.050.000.000	105.068.000.000	47,32	71.631.777.000	32,26
Bakraç	1.391	26	67.349.246.000	26.738.000.000	39,70	79.909.886.000	118,65
Büyüktatlı	3.209	17	127.920.100.000	8.224.000.000	6,43	54.010.970.000	42,22
Çoğulhan	4.765	49	245.313.623.000	136.934.000.000	55,82	170.105.137.000	69,34
Çobanbeyli	3.586	40	105.715.390.000	15.921.000.000	15,06	157.876.464.000	149,34
Dağlıca	1.874	21	220.650.813.600	12.893.503.750	5,84	60.283.927.000	27,32
Esence	965	8	109.966.000.000	13.198.000.000	12,00	26.817.725.000	24,39
Tanır	3.937	239	495.294.810.000	13.915.470.000	2,81	567.388.000.000	114,56
B.Kızılcık	3.629	20	226.800.568.672	16.875.510.830	7,44	68.914.259.000	30,39
Çardak	2.420	22	145.719.537.000	5.776.454.000	3,96	96.007.689.000	65,89
Değirmendere	4.292	34	225.601.623.000	20.000.000.000	8,87	119.886.880.000	53,14
Bozhtütük	2.677	15	98.515.932.000	10.414.000.000	10,57	45.935.739.000	46,63
Ericek	3.785	21	122.179.147.000	0	0,00	102.876.456.000	84,20
Kanlıkavak	4.807	20	257.525.917.000	0	0,00	96.280.000.000	37,39
Taşoluk	2.945	19	199.614.000.000	35.284.000.000	17,68	66.939.240.000	33,53
Söğütü	3.629	21	130.593.246.000	15.000.000.000	11,49	71.082.124.000	54,43
Büyük yapalak	5.187	33	390.422.000.000	35.422.000.000	9,07	143.428.240.000	36,74
Karaelbistan	4.893	33	422.074.000.000	32.145.000.000	7,62	99.309.000.000	23,53
Bakış	2.026	8	150.987.339.000	33.698.000.000	22,32	44.622.320.000	29,55
Demircilik	1.493	7	77.093.882.000	25.850.000.000	33,53	33.907.837.000	43,98
İzgın	2.974	6	111.319.061.169	0	0,00	77.794.150.000	69,88
Akbayır	2.265	21	140.499.699.000	17.000.000.000	12,10	79.312.201.000	56,45
İgde	2.923	24	167.077.066.000	0	0,00	76.636.840.000	45,87
ORTALAMA	3.347	31.36	191.708.155.298	24.511.745.223	14	104.066.234.440	56

Çizelge 7.1.4' te kasaba belediyelerinin gelirleri, asgari örgütlenme modeli ile salt belediye başkan maliyet karşılaştırılmaktadır. Burada toplam gelirlerin % 59.03' ü personel ücretleri olarak kullanılmaktadır. 3 belediyenin personel giderleri % 30' un altında, 3 belediyenin ise % 30-50 arasında, 11 belediye ise % 50-100 arasında, 6 belde belediyesinin ise gelirleri asgari örgütlenme personel giderlerini karşılayamaz durumda % 100' ün üzerindedir. Yaptığımız çalışmada kasaba belediyelerindeki toplam personel sayılarının asgari örgütlenme modelindeki personel sayısından fazla olduğunu tespit ettik. Asgari örgütlenme olarak belediye kurulması ile izin verilen 22 olan kadro miktarını belediyelerin 31.36 personel ortalamasıyla geçmektedir.

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

Çizelge – 7.1.4 Asgari Örgütlenme ve Salt Belediye Başkanlığı
Maliyetinin Toplam Gelire oranı (2001)

Belediyesi	Belde Nüfusu	Toplam Gelir (TL)	Asgari Örgütlenme		Salt Belediye Başkanı Maliyeti (TL)	Salt Belediye Başkanı Maliyetinin Toplam Gelirdeki Payı (%)
			Maliyeti (TL)	Toplam Gelirdeki Payı (%)		
Arıtaş	8.690	176.029.182.000	113.157.725.000	64,28	43.660.000.000	24,80
Altunelma	2.820	156.391.700.000	113.157.725.000	72,36	36.183.000.000	23,14
Alemdar	2.503	222.050.000.000	113.157.725.000	50,96	24.486.439.000	11,03
Bakrač	1.391	67.349.246.000	113.157.725.000	168,02	39.767.000.000	59,05
Büyüktatlı	3.209	127.920.100.000	113.157.725.000	88,46	27.471.127.000	21,48
Çoğulhan	4.765	245.313.623.000	113.157.725.000	46,13	22.189.100.000	9,05
Çobanbeyli	3.586	105.715.390.000	113.157.725.000	107,04	25.661.500.000	24,27
Dağlıca	1.874	220.650.813.600	113.157.725.000	51,28	29.298.109.000	13,28
Esence	965	109.966.000.000	113.157.725.000	102,90	19.157.745.000	17,42
Tanır	3.937	495.294.810.000	113.157.725.000	22,85	30.646.189.000	6,19
B.Kızılcık	3.629	226.800.568.672	113.157.725.000	49,89	19.790.000.000	8,73
Çardak	2.420	145.719.537.000	113.157.725.000	77,65	22.837.026.000	15,67
Değirmendere	4.292	225.601.623.000	113.157.725.000	50,16	21.969.936.000	9,74
Bozhüyük	2.677	98.515.932.000	113.157.725.000	114,86	25.645.829.000	26,03
Ericek	3.785	122.179.147.000	113.157.725.000	92,62	23.534.000.000	19,26
Kanlıkavak	4.807	257.525.917.000	113.157.725.000	43,94	18.236.000.000	7,08
Taşoluk	2.945	199.614.000.000	113.157.725.000	56,69	13.860.829.000	6,94
Söğütü	3.629	130.593.246.000	113.157.725.000	86,65	21.571.656.000	16,52
Büyükyapalak	5.187	390.422.000.000	113.157.725.000	28,98	33.277.896.000	8,52
Karacabistan	4.893	422.074.000.000	113.157.725.000	26,81	18.700.000.000	4,43
Bakış	2.026	150.987.339.000	113.157.725.000	74,95	17.688.385.000	11,72
Demircilik	1.493	77.093.882.000	113.157.725.000	146,78	13.533.000.000	17,55
İzgın	2.974	111.319.061.169	113.157.725.000	101,65	25.353.255.000	22,78
Akbayır	2.265	140.499.699.000	113.157.725.000	80,54	18.391.000.000	13,09
İgde	2.923	167.077.066.000	113.157.725.000	67,73	18.899.460.000	11,31
ORTALAMA	3.347	191.708.155.298	113.157.755.000	75	24.472.339.240	16

Salt belediye başkanı personel maliyetinin toplam gelirdeki ortalama payı ise % 12.77' dir. Bir yerin kasaba olması ile beraber tek başına belediye başkanının ihdası bile toplam giderlerde önemli bir yer tutmaktadır. Belediyeleşme nüfus eşiğinin daha yukarı bir yere çekilmesi veya birden fazla kasaba belediyesinin konsolidasyonunun sağlanması ile bu sabit maliyetlerin toplam giderlerdeki oranı düşecektir. Örneğin , 3937 nüfuslu Tanır belediyesinin bir yıllık makam aracı yakıt gideri 14 milyar TL iken, aynı belediyenin yatırım harcamaları toplamı ise 13.9 milyar TL' dir.

Çizelge – 7.1.5 Salt Belediye Başkanı Maliyeti (2001)

* Belediye Başkanının brüt maaşı	12.000.000.000
* Harcira toplamı	3.500.000.000
* Makam şoförü yıllık brüt maaşı	5.280.000.000
* Makam şoförü yıllık harcira	300.000.000
* Makam hizmetlisi yıllık brüt maaşı	6.000.000.000
* Makam aracı yıllık yakıt gideri	16.580.000.000
TOPLAM	43.660.000.000

* 2001 yılı maaş katsayıları baz alınmıştır.

Salt Belediye Başkanlığı Maliyetine Örnek model Olarak Arıtaş Belediyesi alınmıştır. Salt belediye başkanı maliyeti, Çizelge 7.1.5' e göre hesaplanmıştır.

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

Çizelge 7.1.6' ya bakıldığında, belediyelerin en önemli gelir kaynağı olan Su, Emlak ve Çevre Temizlik Vergisinin toplam gelirdeki payı Genel Bütçe Gelirine oranlandığında % 3.17 olmaktadır. Asgari Örgütlenme Modelindeki (Çizelge 7.1.4) personel giderleri % 59.03, kasaba belediyelerindeki toplam personel giderleri toplam gelirin % 54.28' sini oluştururken, belediyelerin özgelirleri ortalaması % 3.17 gibi küçük rakamı oluşturmaktadır.

Özgelirler (Su, Emlak, ÇTV) ile personel giderler arasındaki fark ise % 51.11 dir. Bu da belediyelerin öz gelirleri ile personel giderlerini bile karşılayamadığını göstermektedir.(Çizelge 7.1.6)

Çizelge – 7.1.6 Özgelirlerin Toplam Gelire Oranı (2001)

Belediyesi	Toplam Gelir (TL)	Özgelirler Toplamı (Su, Emlak, ÇTV) (TL)	Özgelirlerin Toplam Gelirdeki Payı (%)
Arıtaş	176.029.182.000	811.000.000	0,46
Altınelma	156.391.700.000	6.486.700.000	4,15
Alemdar	222.050.000.000	116.000.000	0,05
Bakraç	67.349.246.000	311.384.000	0,46
Büyüktatlı	127.920.100.000	1.508.100.000	1,18
Çoğulhan	245.313.623.000	46.754.000.000	19,06
Çobanbeyli	105.715.390.000	2.560.350.000	2,42
Dağlıca	220.650.813.600	118.539.600	0,05
Esence	109.966.000.000	322.000.000	0,29
Tanır	495.294.810.000	9.939.155.000	2,01
B.Kızılcık	226.800.568.672	1.002.825.000	0,44
Çardak	145.719.537.000	3.803.015.000	2,61
Değirmendere	225.601.623.000	2.866.380.000	1,27
Bozhüyük	98.515.932.000	2.423.320.000	2,46
Ericek	122.179.147.000	973.700.000	0,80
Kanlıkavak	257.525.917.000	2.986.363.000	1,16
Taşoluk	199.614.000.000	2.995.000.000	1,50
Söğütü	130.593.246.000	9.756.746.000	7,47
Büyükyapalak	390.422.000.000	6.321.000.000	1,62
Karaelbistan	422.074.000.000	16.758.000.000	3,97
Bakış	150.987.339.000	15.800.626.000	10,46
Demircilik	77.093.882.000	8.218.882.000	10,66
İzgın	111.319.061.169	2.724.475.000	2,45
Akbayır	140.499.699.000	2.559.158.000	1,82
İgde	167.077.066.000	3.848.642.000	2,30
ORTALAMA	191.708.155.208	6.078.614.424	3

Çizelge 7.1.7' de Özgelirlerin toplam gelirdeki ortalama payına bakıldığında % 20.30 olmaktadır. Genel bütçe gelirlerinin toplam gelirdeki payı ise % 79.70 olduğu, bu da belediye gelirlerinin büyük oranının devlet destekli olduğu, belediyelerin özgelirlerinin yeterince toplanmadığı, % 100 toplanmış olsa dahi belediyelerin

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

personel giderlerini dahi karşılamakta yetersiz kaldığı görülmektedir. İncelenen tüm belediyelerde ana gelirin genel bütçe gelirleri olduğu, 12 belediyenin toplam gelirlerinin % 90 dan fazlasını genel bütçeden gelen gelirler oluşturmaktadır.

Çizelge – 7.1.7 Genel Bütçe Gelirleri ve Özgelirlerin toplam gelirdeki payı

Belediyesi	Gelirler Toplamı (TL)	Genel Bütçe Gelirleri Toplamı (TL)	Özgelirler Toplamı (TL)	Genel Bütçe Gelirlerinin Toplam Gelirdeki Payı (%)	Özgelirlerin Toplam Gelirdeki Payı (%)
Arıtış	176.029.182.000	140.718.182.000	811.000.000	99,54	0,46
Altunelma	156.391.700.000	120.229.000.000	23.662.700.000	84,87	15,13
Alemdar	222.050.000.000	64.409.000.000	130.141.000.000	41,39	58,61
Bakrač	67.349.246.000	39.101.696.000	5.747.550.000	91,47	8,53
Büyüktatlı	127.920.100.000	85.630.000.000	26.890.100.000	78,98	21,02
Çoğulhan	245.313.623.000	198.182.000.000	47.131.623.000	80,79	19,21
Çobanbeyli	105.715.390.000	74.085.040.000	22.630.350.000	78,59	21,41
Dağlıca	220.650.813.600	79.012.274.000	115.638.539.600	47,59	52,41
Esence	109.966.000.000	92.699.000.000	2.767.000.000	97,48	2,52
Tanır	495.294.810.000	448.198.655.000	16.650.155.000	96,64	3,36
B.Kızılcık	226.800.568.672	202.704.743.672	2.095.825.000	99,08	0,92
Çardak	145.719.537.000	107.416.522.000	3.803.015.000	97,39	2,61
Değirmendere	225.601.623.000	152.195.424.000	2.906.199.000	98,71	1,29
Bozhüyük	98.515.932.000	65.128.098.000	7.387.834.000	92,50	7,50
Ericcek	122.179.147.000	48.885.447.000	62.793.700.000	48,61	51,39
Kanlıkavak	257.525.917.000	210.296.263.000	7.229.654.000	97,19	2,81
Taşoluk	199.614.000.000	153.674.000.000	8.480.000.000	95,75	4,25
Söğütlü	130.593.246.000	87.426.500.000	10.666.746.000	91,83	8,17
Büyükapalak	390.422.000.000	168.777.000.000	201.645.000.000	48,35	51,65
Karaelbistan	422.074.000.000	219.763.000.000	173.311.000.000	58,94	41,06
Bakış	150.987.339.000	135.186.713.000	15.800.626.000	89,54	10,46
Demircilik	77.093.882.000	57.375.000.000	8.218.882.000	89,34	10,66
Izgın	111.319.061.169	108.594.586.169	2.724.475.000	97,55	2,45
Akbayır	140.499.699.000	94.529.968.000	28.969.731.000	79,38	20,62
İgde	167.077.066.000	107.532.173.000	45.044.893.000	73,04	26,96
ORTALAMA	191.708.155.298	130.470.011.394	38.925.903.904	82	18

Burada belirtmemiz gereken diğer bir hususta belediyelerde hesapladığımız özgelir tahsilat rakamlarındaki düşük orandır. Belediyelerin çoğunda meydana gelen özgelir azlığının temelinde tahakkuk eden vergilerin tahsilatındaki başarısızlık ve buna ek olarak tahakkuka kaynak teşkil eden verginin tarhı ve vergi kaynağının belirlenmesindeki yetersizliklerdir.

7.2. Belediyelerin Temel Sorunları ve Konsolidasyonu Zorunlu Kılan Nedenler

7.2.1. Belediyelerin Temel Sorunları

Belediyelerin temel sorunları beş başlık altında incelenecektir.

7.2.1.1. Belediye Başkanının Yetersizliği Ve Deneyimsizliğinden Kaynaklanan Sorunlar

Belediyelerin nasıl çalıştığı, yetkilerinin neler olduğu, neler yapıp, neleri yapamayacakları, örgütlenmesinin ya da çalışmalarının nasıl sağlandığı, gelir ve giderleri vb. konular hemen herkesin bildiği konular değildir. Belediye yöneticiliği özellikle de nüfusu fazla olan yerlerde gerçek anlamda bir profesyonel iştir.

10 milyon sınırını aşmış bir İstanbul kentinin yanında, nüfusu yüz binlerde olan il ya da ilçelerdeki belediyelerin nasıl çalıştıkları bile genellikle bilinmez. Yeni seçilen başkan geçmişte belediyenin içinde çalışmışsa bunları önemli ölçüde biliyor demektir. Ya da geçmiş yıllarda meclis üyeliği yapıyorsa da belediye örgütlenmesinin ve çalışmalarının en azından bir bölümünü biliyor demektir.

Ancak ülkemizde seçilen belediye başkanlarının büyük çoğunluğu belediye örgütüyle ilk kez karşılaşmaktadır. Örgütlenmenin nasıl olduğunu bilmemekte, daha da ötesi belediyenin ne yapması gerektiğini bile bilememektedir. Hangi müdürünün ne iş yaptığını, hangi biriminin görev ve yetkilerinin ne olduğunu vb. bilmeyen bir belediye başkanı, bu bilgisizliğiyle belediyeyi yönetmeye başlar. Yaptığımız çalışma sonunda 25 belediye başkanından 17 adedi ilk kez belediye başkanı olarak çalışmaktadır. İkinci kez seçilenlerin sayısı ise 7, sadece biri üçüncü kez belediye başkanlığı yapmaktadır.

Yeni seçilen başkan bu acemilik sorununu çözmek için öncelikle partisinden, olmazsa belediyede çalışanlardan yardımcılar ya da danışmanlar oluşturmaya çalışır. Burada ters bir durum elbette yoktur. Ancak akıl hocaları iyi olan başkan başarılı olurken, akıl hocaları kötü olan başkanlar da kötü bir yönetim gösterirler.

Tam da bu noktada başkanın seçimle geldiği ya da oluşturduğu kadrosu çok önemlidir. Ancak ülkemiz için deneyimsiz bir başkanın önünü açacak, onun ufkunu genişletecek yardımcılar ya da danışmanların her yerde olduğu da söylenemez. Hatta bu anlamdaki olumlu örneklerin son derece az olduğu bile söylenebilir. (Erten, 1999: 152)

7.2.1.2. Meclisin Çalışması ve Denetim Yapmasındaki Sorunlar

Yasal düzenlemelerde belediye meclisinin görevi, “belediyenin karar organı olduğu” biçiminde açıklanır. Burada anlatılmak istenen şey; belediyede yapılacak genel anlamdaki işlerin mecliste karar altına alınması ve bunun uygulanmasının da belediye başkanı tarafından yapılmasıdır. (Erten, 1999: 154)

Ancak ülkemizde bunun uygulandığı pek görülmez. Gerçekte, belediyeyi hemen her şeyiyle belediye başkanı yönetir. Kararları belediye başkanı alır ya da alınmasını sağlar. Bunu sağlamanın bir çok yolları vardır. Bunlarla ilgili olarak gerek basında ve

gerekse de tartışmaların üst boyutlara vardığı başka bir çok yerde, bir çok ayrıntı bulunabilir.

Önemli olan yapılacak işlemin tersine dönmesidir. Yani başkanın meclis tarafından denetlenmesi ya da yapılacak işlerin meclis tarafından belirlenmesi gerekirken, bu işlem tersine dönmüş olmasıdır.

Meclis üyelerinin başkana karşı uyguladıkları tek denetim mekanizması, başkanın hazırladığı yıllık raporu onaylamamaktır. Ancak bu onaylamama tehdidi de genellikle bir biçimde savuşturulur ve sonuç olarak başkanın çalışma raporu onaylanır.

Burada ülkedeki tüm belediyelerin böyle çalıştığı, tüm başkanlarının tüm meclis üyelerini denetim altına aldığı sonucu çıkarılmamalıdır. Anlatılmak istenen, tam tersi olması gereken bir durumun olduğu ve “çoğunlukla” meclis üyelerinin başkanın denetim altına girdikleridir.

7.2.1.3. Aşırı Personel İstihdamından Kaynaklanan Sorunlar

İktidarların kadrolaşmada bir araç olarak görülmesi kasaba belediyelerinin sayılarının artırılarak kendi elemanlarını bu kadrolara yerleştirmeleri kasaba belediyelerinin sayılarını artırmıştır. Politik gerekçelerle belediyelerin bir istihdam kapısı olarak görülmesi nedeniyle memur kadroları şişirilmiş yeni kurulan kasaba belediyelerinin asgari örgütlenmesi için en az bulunması gereken memur sayısı ile kasaba belediyelerinin sayısı çarpıldığında ülke ekonomisine getirdiği yük anlaşılır. Türkiye’de tüm belediyelerin içinde bulunduğu mali sıkıntının esas sebeplerinden biri de uygulanan personel politikasıdır. Bir kısım politikacılarımızın seçmenlerine iyi görünmek için seçim öncesi iş sözü vermektedirler ve seçim kazandıkları zaman da mecburen bu sözlerini yerine getirmek için kadroları artırmaktadır. Yurdumuzda belediyeler dahil bütün kamu kuruluşlarının işe giren personellerinin işe giriş tarihleri genelde seçim sonrasındaki tarihler olmaktadır.

7.2.1.4. Gelir Kaynaklarının Yetersizliği ve Özgelirlerin Tahsil Edilememesinden Kaynaklanan Sorunlar

Herhangi bir kurumun, yeterli gelir kaynakları olmadan çalışması, hizmet üretmesi düşünülemez. Bu anlamda, iyi bir hizmet için, gelir kaynaklarının düzenli ve yeterli düzeyde olması gerekmektedir.

Ülkemizde özellikle de 1983 yılından öncesine değin belediyelerin gelir kaynakları son derece kısıtlıydı. Bu yüzden belediye başkanlarının çoğu zamanları, yardım alabilmek için merkezi hükümetin kapılarında dolaşmakla geçiyordu. Bu aynı zamanda yerel yönetimin bir parçası olan belediyelerin, diğer bir anlamda merkezi hükümeti oluşturan partilerin güdümüne girmesini sağlıyordu.

1983 yılındaki büyükşehir belediyeleri ile ilgili yapılan düzenlemeler sonucunda belediyelerin gelir kaynaklarında artışlar sağlanmıştır. Ancak tüm bunlar belediyenin gerçek anlamda bağımsız bir organ olarak çalışmasını sağlayacak boyutlarda değildir. Kasaba belediyeleri kendilerine verilen kaynaklarla yeterli hizmet götürememekte, yeni kurulan belediye veya küçük belediyelerin hizmet maliyeti fazla olmakta hizmet sunumu pahalı ve yetersiz olmaktadır.

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

Aşağıdaki tabloda kasaba belediyeleri il ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerinden emlak, çevre temizlik ve içme suyu gelirlerinin tahakkuk ve tahsilat oranlarına bakıldığında il ve ilçe belediyeleri daha fazla gelir toplama yeteneğine sahip olduğu, kasaba belediyelerinin ise çok düşük oranda öz gelir tahsil ettiği görülmektedir.

Aşağıdaki çizelge 7.2.1.4.1' e bakıldığında, örneğin emlak geliri tahsil etme oranı Kahramanmaraş Belediyesinde %75, Afşin Belediyesinde %80'e ulaşırken Afşin İlçesinin en küçük kasabası olan Esence Belediyesinde %01'lik oran tahsil edilmektedir.

Yine çizelge 7.2.1.4.2'ye bakıldığında çevre temizlik vergisinde Kahramanmaraş Belediyesi %62, Afşin Belediyesi %49'a ulaşırken Esence Belediyesi %0'lık tahsil oranına sahip olduğu görülmektedir.

İçme suyu gelirinde (Çizelge-7.2.1.4.3) ise Kahramanmaraş Belediyesi %85, Afşin Belediyesi %71 ve Esence Belediyesi %06'lık oran tahsil etmektedir. Bu oranlar bize Kasaba belediyelerinin öz gelirlerini tahsil edemediklerini göstermektedir.

Çizelge – 7.2.1.4.1 Emlak Vergisi Tahakkuk, Tahsilat Oranı (2000)

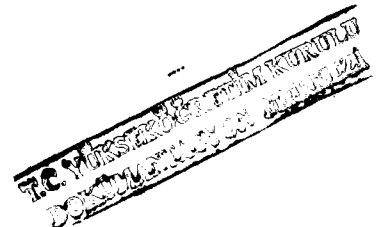
Belediye Adı	Tahakkuk	Tahsilat	Oran
Kahramanmaraş Merkez	460.850.000.000	350.540.000.000	% 76.00
Afşin Merkez Belediyesi	32.584.850.500	26.220.799.416	% 80.00
Altunelma Belediyesi	800.000.000	230.700.000	% 28.00
Çobanbeyli Belediyesi	657.475.000	377.675.000	% 57.00
Arıtaş Belediyesi	7.270.000.000	213.000.000	% 00.20
Esence Belediyesi	280.590.750	3.000.000	% 00.10

Çizelge – 7.2.1.4.2 Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk, Tahsilat Oranı (2000)

Belediye Adı	Tahakkuk	Tahsilat	Oran
Kahramanmaraş Merkez	240.050.000.000	150.550.000.000	% 62.00
Afşin Merkez Belediyesi	15.267.147.620	7.584.372.009	% 49.00
Altunelma Belediyesi	-	-	-
Çobanbeyli Belediyesi	792.000.000	4.950.000	% 57.00
Arıtaş Belediyesi	4.725.000.000	52.750.000	% 00.10
Esence Belediyesi	-	-	-

Çizelge – 7.2.1.4.3 İçme Suyu Tahakkuk, Tahsilat Oranı (2000)

Belediye Adı	Tahakkuk	Tahsilat	Oran
Kahramanmaraş Merkez	4.340.000.000.000	3.730.000.000.000	% 85.00
Afşin Merkez Belediyesi	149.762.205.740	106.350.613.662	% 71.00
Altunelma Belediyesi	5.532.532.000	230.700.000	% 00.14
Çobanbeyli Belediyesi	3.311.850.000	1.311.750.000	% 39.00
Arıtaş Belediyesi	10.750.000.000	477.000.000	% 00.40
Esence Belediyesi	700.540.000	45.000.000	% 00.60



7.2.1.5. Belediyelerdeki Gelirlerin Yanlış Yönlendirilmesinden Kaynaklanan Sorunlar

Belediyeler yerel yönetimlerin bir parçası olarak, bulundukları yerlerle ilgili olarak yerel halkın gereksinimleri gidermek üzere kurulmuşlardır. Ancak kimi belediyelerin değişik nedenlerden ötürü gelir kaynaklarının tümünü ya da tümüne yakının belediye içinde harcadığı ve yöreye gerektiği kadar yatırım yapmadığı, hizmet götürmediği görülmektedir.

Bunlardan biri çalışanların gereğinden fazlasının işe alınmasıdır. Çok çalışan, çok maaş ve gider demektir. Bu çok gider de, normalde kasaba belediyesinin gereksinimleri için harcanması gereken paranın, yalnızca çalışanlara ayrılması demektir. Gerçi, bununla ilgili yasal düzenlemeler bulunmakta ve belediyenin kendi içine, daha doğrusu personeline yapacağı harcamaların genel bütçe içinde en fazla ne kadar olabileceğine ilişkin düzenlemeler mevcuttur.

Burada temel amaç, belediyenin gelirlerinin çalışanlarına değil, tüm belde halkına harcanması gerektiği düşüncesidir. Yoksa, gelirlerinin büyük bir bölümünün çalışanlara aktarıldığı bir belediye belde halkına dönük yatırım yapamaz. Bu da belediyenin varlık nedeni olan beldeye ve beldelinin gereksinimlerinin giderme koşulunun ortadan kalkması ve belediyenin yalnızca çalışanlarına maaş ödeyen bir kurum biçimine dönüşmesi demektir.

Bu belediyelerin en büyük sorunlarından biri, örgütlenmenin neresinde olduğunun tam olarak ortaya konulmamasıdır. İdari yapı olarak kaymakamlığa ya da doğrudan valiliğe bağlı olmaları bunu geçiştiriyorsa da, iş belediye hizmetleri konusuna geldiğinde de durum değişmektedir (Erten, 1999: 207).

7.2.1.6. Konsolidasyonu Zorunlu Kılan Nedenler ve Kasaba Belediyelerinin Özellikleri

a) Kasaba Belediyeleri genel olarak küçük ölçeklidirler. Türkiye'deki 3228 belediyenin 2010 adedinin nüfusu 5000'in altındadır. Bu toplam belediye sayısının % 63,6'ına oluşturmaktadır. Kasaba Belediyelerinin toplam sayısı ise 2266 olup 1828 kasaba belediyesinin nüfusu ise 5000' in altındadır.

Bu tür küçük ölçekli yerel yönetimler doğal olarak kamusal hizmet üretimlerini küçük bir miktar ile sınırlamaktadırlar. Bu durumda, üretimde gelişmiş teknolojilerin kullanımı ekonomik olmamaktadır. Zira büyük çapta üretim yapabilen ve birim başına maliyetleri düşürerek önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilere küçük ölçekli yerel yönetimler gerekli iş yükü yaratamamaktadır.

Ölçek büyümesi ile birlikte, hizmet üretiminde kullanılan girdiler daha düşük fiyattan satın alınabilecektir. Çünkü, daha büyük miktarda girdi satın alımları pazarlık gücünü artırarak iskonto oranını yükseltecektir. Dolayısıyla ölçeği büyüyen yerel yönetim biriminin girdi maliyetleri, toplam maliyetler içinde daha küçük bir orana sahip olacaktır.

b) Küçük ölçekli Kasaba Belediyelerinin vergi tabanları zayıftır ve görev/fonksiyonlarındaki artışlar karşısında mali tabanları yeterince elastik değildir. İnelastik bir mali tabana karşılık, büyük ölçekli yerel yönetimler finansal açıdan daha etkin olabilecektir. Kasaba Belediyelerinin Özgelir tahsilat oranları düşüktür.

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

Yaptığımız çalışmalarda Belediye özgelirlerinin tahsilinin kasaba belediyelerinden ilçe ve il belediyelerine gidildikçe arttığını görmekteyiz.

Geniş ölçekli birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, yerel kaynak darlığı nedeniyle merkezden yapılacak yardımları kolaylaştırabilecek ve bu yardımlardan daha rasyonel kullanımını sağlayacaktır. Ayrıca, geniş ölçekli yerel yönetimler, daha büyük devlet sübvansiyonu alabilecek ve elde edilen bu fonlar bir fon yönetimi oluşturulmasını gerekli kılacaktır. Buna bağlı olarak fon yönetimi konusundaki daha güvenli davranışlar, büyük projelerin başarı ile sonuçlandırılmasına zemin hazırlayacaktır. Öte yandan, daha büyük organizasyonlar, sahip olacakları içsel finansal kontrol mekanizmaları ile bu konuda daha az devlet yönetim ve denetimi gerektirecektir.

Geniş bir alan içine konsolide edilmiş yerel yönetim birimlerinden daha fakir olanlar ile daha zengin olanlar içsel bir finansal eşitliğe sahip olacaklardır. Bu anlamda kentler ile çevresindeki yerleşim yerleri arasındaki vergileme düzeyi dengeli olacak, böylece kentsel yönetim sınırları içinde oturan yerleşikler ile, bu sınırlar dışında fakat oldukça yakın mesafelerde ikamet eden ve kentsel hizmetlerden bedava yararlananların vergi düzeyi birbirine eşitlenecektir. Dolayısıyla, devletin bu dengesizliği gidermedeki işlevi ve sorumluluğu azalacaktır.

Küçük ölçekli yerel yönetimler, kamu kaynaklarının farklı yönetimler arasında eşitsizce dağılmış olması durumuna devamlılık sağlayacaktır. Geniş ölçekli ve daha az sayıda idari birimden oluşan yerel yönetim sistemi ise vergi düzeylerinin eşitlenmesini ve daha büyük devlet sübvansiyonu elde edilmesini kolaylaştırarak, kaynak dağılımında adaletsizlikleri giderici bir araç olabilecektir.

c) Kasaba belediyeleri yetişmiş ve uzman eleman bulma sıkıntısı içerisinde. Ölçek büyümeleri, yerel yönetimlerde istihdam edilen işgücünün işbölümü ve uzmanlaşması sonucunu doğuracak ve buna bağlı olarak verimlilik artacaktır. Ayrıca işbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik bakımdan daha gelişmiş makine ve teçhizatların kullanılabilmesini mümkün kılacaktır. Bütün bunlar, hizmet kalitesini yükseltirken, maliyetlerini düşürecektir.

Küçük ölçekli yerel yönetimler, genel olarak kaynak yetersizliği problemi ile yüz yüze olduklarından, eğitilmiş profesyonelleri cezbedemezler. Oysa ölçek büyümeleri sonucu, yerel yönetimler, daha yüksek ücret ödeyebilme gücüne ve daha geniş bir kariyer yapısına kavuşacak, böylece daha kaliteli teknisyenlerin, bürokratların ve seçilmiş temsilcilerin yerel yönetimlerde görev alması imkan dahiline girecektir. Buna bağlı olarak yönetim kapasitesi genişleyecektir.

d) İş makineleri yetersizdir, varolanlar da düşük kapasite ile kullanılmaktadır. Konkasör ve asfalt şantiyesi gibi büyük ölçek gerektiren imkanlara sahip değildirler. Konsolidasyon bunlara araç havuzu oluşturma olanağı ve büyük ölçek gerektiren makine parklarına imkan tanıyacaktır.

e) Mali yetersizlik içerisinde olup hemen hepsi borç batağındadırlar. Pek çoğu personel maaşlarını ödeyememekte, SSK primleri ile personel sağlık harcamalarını hiç ödememektedirler. İller Bankasından borçlanılarak yapılan altyapı hizmetlerinin borç yükü büyük miktarlara ulaşmaktadır. Ayrıca bu borçlar uzun vadelere yayılarak kaynağından kesilmekte ve belediyeleri sürekli ipotek altına almaktadır.

f) Kasaba Belediyeleri genel olarak ağır yerel siyasi baskı altındadırlar. Bağımsız ve hizmetin gerektirdiği kararları almaktan çok uzaktırlar. İmar mevzuatı gibi ciddiyet ve kararlılık gerektiren uygulamalar yapamamaktadırlar.

Geniş ölçekli yerel yönetim birimleri daha gelişmiş iletişim ağına (Radyo,TV,Gazete vb.), daha gelişmiş parti sistemlerine ve baskı gruplarına sahip olmaları nedeniyle daha geniş kamu katılımının sağlanmasını kolaylaştırmaktadırlar. Öte yandan, geniş idari birimler, küçük olanlara göre daha fazla sayıda gönüllü organizasyona ve toplumsal örgüte sahip olmakta, buna bağlı olarak örgütsel katılım imkanları genişlemektedir. Ayrıca geniş ölçekli yerel yönetimlerde, oluşturulan mahalle ve semt meclisleri aracılığı ile yaygın bir halk katılımı sağlanabilmektedir.

Kasaba Belediyeleri gibi küçük yerel yönetimler, sosyal açıdan daha homojen oldukları için çoğunluğun teklifine aldırış etmeyen ve çoğu zaman kamusal harcamalarda rasyonel davranmayan siyasal ağırlığı olan bir zümrenin egemenliğine geçme eğilimi taşırlar. Diğer bir ifade ile küçük yerel yönetimlerin oligarşik ve toplumda yerleşmiş yerel değerlere göre hareket edebilirler. Arıtaş Belediyesi memurların başkan ile beraber göreve başladıkları seçim kaybıyla memuriyetten istifa ettikleri görülmüştür. İstifa eden memurlar başkanın daha sonraki seçimde seçilmesi ile beraber tekrar göreve başladıkları görülmüştür.

Küçük yerel yönetimlerin belirli bir alana konsolide edilmesi sonucu oluşacak daha büyük ve tek bir seçmen kitlesi daha yetenekli politik temsilcileri seçecek ve yerel meclisler daha uzmanlaşmış komisyonlar kurabilecektir. Böylece daha iyi organize edilmiş ve daha profesyonelce işleyen bir yerel demokrasi ortaya çıkacaktır.

g) Bütçe gelirlerinin büyük kısmı başkan maliyeti ile personel giderlerini ancak karşılamakta hizmet üretebilmek için yeterli mali kaynak bulamamaktadır. Yaptığımız gözlemlerde yeni belediye ile 30-40 yıllık belediye arasında temel alt yapı problemleri açısından fark görülmemektedir.

h) Kasaba Belediyeleri genel olarak yakınlarındaki il yada ilçe belediyelerinin imkanlarından yararlanmakta ve onlara bedelini ödemedikleri dışsal maliyetler oluşturmaktadırlar. Bir birine yakınlıkları nedeniyle, bir yerel yönetimin yerleşikleri diğer bir yerel yönetimin hizmetlerinden, bedel ödemeksizin, kolayca yararlanabilmektedir. Diğer bir ifade ile, yerel birimlerin ürettiği hizmetlerin dışsallıkları, söz konusu birimin idari sınırları dışına taşmaktadır. Bu durumda idari birim, ya eksik üretimde bulunarak hizmet dışsallıklarının kendi idari sınırları içinde kalmasını sağlamakta ya da tam kapasite üretimle dışsallıkların sınırları dışına taşmasına razı olmaktadır. Bu alternatiflerin birincisinde, eksik üretimde bulunduğundan kaynak kullanımında etkinsizlikler ortaya çıkmaktadır. İkincisinde ise hizmetlerden bedelini ödemeyenler de yararlanmakta, dolayısıyla hizmeti üreten birim önemli finansal yetersizliklerle karşılaşmaktadır. Hızlı kentleşmeye bağlı olarak, büyük kentler etrafında kümelenen küçük ölçekli yerel birimlerin en iyi örneğini oluşturduğu bu sorun, ancak hizmet dışsallıklarını içselleştirebilecek olan konsolidasyon uygulamaları ile çözümlenebilecektir.

i) Kasaba Belediyeleri aşırı personel istihdamı yükü altındadırlar. Belediyeler toplam gelirlerinin % 54,28' ni personel giderleri olarak harcamakta, bu nedenle yatırım harcamaları minimum düzeyde kalmaktadır. Yerel yönetimlerin aşırı personel istihdamı belediyeleri asli görevlerinden tamamen uzaklaştırmış ve genel olarak belediyelerin mali durumları incelendiğinde, aşırı istihdamın sonucu olarak

TÜRKİYEDE KASABA BELEDİYELERİNİN OPTİMAL... Veysel ŞAHİN

personel ücretlerini dahi ödeyemez hale gelmişlerdir. Tez konusu incelenmiş olan üç ilçeye ait 25 belde belediyesinin genel bütçe ve hazine yardımları toplamı 3.8 trilyon TL olup ortalama 1 belediyenin maliyeti 152.7 milyar TL olmaktadır. Bir kasaba belediyesinin ortalama maliyetinin 152.7 milyar TL olduğu baz alınırsa Türkiye'deki 2266 belde belediyesinin genel bütçede büyük rakamlara ulaşmaktadır.



8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Hizmetlerin çabuk ve etkin işlemesi, halk katılımında kolaylık ve etkililiğe yardımcı olması nedeniyle son 15-20 yıldan bu yana Amerika, İngiltere ve Almanya'da belediyeler önemli gündem maddelerinden birisini oluşturmaktadır. Konu İngiltere'de "yönetimin halka yakınlaştırılması "getting closer to the public" Almanya'da "halka yakın yönetim Bürgernaheverwaltung" sloganlarıyla ele alınmakta, ABD'de ise daha çok "mahalle birimi " neighborhood government " yolu ile aynı amaç gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Batı ülkelerinde II.Dünya Savaşı'ndan sonra kentleşme, demokratikleşme ve refah devleti anlayışının doğuşu, devleti, yeni mal ve hizmetlerin üretimi ile karşı karşıya bıraktığı gibi, piyasa mekanizmasınca üretilen bir kısım hizmetlerin de devletleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu sektöründe meydana gelen bu gelişmeler, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut bakımından büyütmüş, buna karşılık örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finansal kaynaklarının yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir. Bu nedenlerle, söz konusu ülkelerde, yerel yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması ihtiyacı zorunluluk haline gelmiş ve bu konuda 1950-60 ve 70'li yıllar önemli gelişmelere sahne olmuştur. Ancak burada dikkati çeken nokta şudur:Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk basamağını, küçük ölçek yerel yönetimlerin konsolide edilmesi ve bu yolla daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi oluşturmıştır. Yerel yönetimlerin fonksiyonel kapasitelerinin genişletilmesi, örgütsel yapılarının iyileştirilmesi ve gelir kaynaklarının artırılması gibi reformlar bu gelişmeyi takip etmiştir.

Avrupa ülkelerindeki, yerel yönetim sistemlerinin yeniden şekillendirilmesi çalışmalarının başlangıç noktasını oluşturan konsolidasyon uygulamaları, yerel yönetimlerde %80'lere ulaşan azalmaların gerçekleşmesine neden olmuştur. Şöyle ki; 1950-1992 döneminde belediye sayıları Belçika'da %78, Danimarka'da %80, Almanya'da %67, Avusturya'da %42, Çek Cumhuriyeti'nde %48, Finlandiya'da %16, Bulgaristan'da %88, İzlanda'da %14, İspanya'da %12, Lüksembourg'da %7 ve İsviçre'de %25 oranında azalmıştır.

Geniş ölçekli idari ünitelerin küçük olanlara oranla, daha ekonomik etkin olduğu ve daha büyük fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü, küçük ölçekli yönetimlerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yönetim birimlerinin oluşturulmasında temel dayanağı oluşturmıştır. Yerel yönetimlerce sunulan bazı kamusal mal ve hizmetlerde sabit maliyetlerin yüksek olması ve üretim arttıkça ortalama maliyetlerin hızla düşmesi, belirli bir büyüklüğün altındaki yerel yönetimlerin bu tip hizmetleri yüksek maliyetle ürettiği, diğer bir ifade ile üretim artışları sonucu ortaya çıkacak ölçek ekonomileri kazançlarından yararlanılmadığı düşüncesi, Avrupa ülkelerindeki konsolidasyon uygulamalarına yoğunluk kazandırmış ve yukarıda ifade edildiği gibi, belediye sayılarında olağanüstü azaltımlar gerçekleştirilmiştir.

Küçük ölçekli yerel birimlerin, yeterli vergi ve diğer mali imkanlara sahip olmamaları nedeniyle, hizmet sunumu için gerekli araç-gereç ve teknik personeli temin edemediği, dolayısıyla fonksiyonel kapasitelerinin zayıf olduğu görüşü de konsolidasyon uygulamalarının temel nedenlerinden birini teşkil etmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Veysel ŞAHİN

Bu çalışmada, optimal verimlilik açısından incelenen kasaba belediyelerinin, mali imkanlarının beldeye hizmet veremeyecek durumda olduğu görülmektedir. Analiz konusu 25 kasaba belediyesinin asgari örgütlenme maliyeti incelendiğinde (Çizelge-7.1.1) ortalama maliyetin 113.157 milyar TL ile toplam gelirdeki payının ortalama % 59.03 olduğu, salt belediye başkanı maliyetinin toplam gelirdeki payının % 12.77 olduğu görülmektedir.

Özellikle küçük yerlerdeki siyasi yapı ve bir daha seçilme kaygısı nedeniyle meydana gelen vasıfsız ve fazla personel istihdamı sonucunda çoğu kasaba belediyesi personel giderlerini dahi karşılayamaz duruma gelmiştir. Bu durum Çizelge – 7.1.2’ de açıkça görülmektedir. Gelir gider farkları incelendiğinde 25 kasaba belediyesinden sadece 4 belediyenin gelirleri giderlerini karşılayabildiği, geriye kalan 21 kasaba belediyesinin ise gelir denkleğini sağlayamadığı görülmektedir.

Bütün bunlar, Avrupa ülkelerinde II.Dünya Savaşı’ndan sonra gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının, öncelikle daha geniş ölçekli idari birimlerin oluşturulmasını amaçlayan konsolidasyon uygulamaları ile başlaması sonucunu doğurmuş ve daha önce de ifade edildiği gibi, söz konusu ülkelerde belediye sayıları büyük oranlarda azaltılmıştır.

Avrupa ülkelerinde yaşanan bu gelişmelere karşılık, Türkiye’de belediye sayıları önemli oranlarda artırılmıştır. Öyle ki; 1950-1992 döneminde Avrupa ülkelerinin belediye sayıları %80’lere varan oranlarda azaltılırken; aynı dönemde Türkiye’nin belediye sayısı %307 artış göstermiştir. Daha geniş bir dönemi kapsayan 1927-2000 yılları arasında ise Türkiye’nin toplam belediye sayısı % 601.9 gibi rekor bir artış gerçekleştirmiştir. Sonuç itibarıyla, ortaya etkin ve verimli hizmet arzı sağlayabilecek uygun büyüklüklerden yoksun, çoğunluğunu küçük ölçekli birimlerin oluşturduğu bir belediye yapısı çıkmıştır. Şöyle ki; 2000 verilerine göre, Türkiye’de toplam 3228 belediyenin %11’i 2000 nüfus eşiği altında yer almakta; %51.6’sı ise, 2001-5000 nüfuslu belediye grubuna girmektedir.

Kümülatif toplamlar kullanılarak ifade edilirse, Türkiye’de 5000’den az nüfuslu belediye sayısı %62.6’dır. nüfus sınırının 10 000’e yükseltilmesi ile bu rakam %80’lere ulaşmaktadır.

Diğer taraftan, nüfus büyüklüklerinin belirlenebilmesi amacı ile, belediyeler ilçe ve belde ayrımı yapılarak incelendiğinde, küçük ölçekliliğin ilçelere oranla, belde belediyelerinde çok daha yaygın olduğu ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; toplam 881 ilçe belediyesinin %2.3’ü 2000’in altında ve %19.6’sı 2001-5000 nüfus diliminde yer alırken, bu oranlar toplam 1828 belde belediyesinde sırası ile % 7.7 ve 33.7 si 5000’den daha küçük nüfus ölçeğine sahiptir.

Bütün bu rakamların da gösterdiği gibi, Türk belediyecilik sistemi, büyük bir çoğunlukla küçük ölçekli belediyelerden oluşmakta ve böyle bir yapı hizmet üretiminde önemli etkinsizlikler doğurmaktadır. Sorunun çözümlenebilmesi için, kalkınma planları ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin kanun tasarılarında, belediye kurulmasına esas teşkil eden nüfus eşiğinin 5000’e yükseltilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ancak kabul edilmelidir ki, mevcut şartlar altında, söz konusu nüfus eşiğinin daha üst seviyelere yükseltilmesi Türk belediyecilik sisteminin “küçük ölçek”lilik özelliğini kısa vadede değiştiremeyecektir. Diğer bir ifade ile, nüfus eşiğinin yükseltilmesi, yeni

belediyelerin kurulmasında etkili olacak, daha önce kurulmuş belediyelerin ölçeğinde herhangi bir değişiklik yaratmayacaktır. Dolayısıyla, küçük ölçekten kaynaklanan yüksek hizmet maliyetleri ve kaynak kullanımında etkinsizlik gibi sorunlar devam edecektir. Hatta yerel yönetim reformlarına ilişkin olarak, sık sık yinelenen “yerel yönetimlere daha çok etki ve daha çok kaynak transferi” şeklindeki önerilerin hayata geçirilmesi durumunda, yüksek maliyet ve verimsizlik gibi sorunlar daha da önem kazanacaktır.

Türkiye’de yerel yönetim reformlarına, öncelikli olarak küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin oluşumuna son verilmelidir. Köylere genel bütçeden küçük de olsa pay ayrılmalıdır. Yaptığımız çalışmada köylerin çok küçük ve sürekli bir gelir tahsisi ile belediye olma taleplerinin ortadan kalkacağını gözlemledik.

Mevcut küçük ölçekli kasaba belediyelerinin konsolidasyonu gerektiği kanaatindeyiz. Zira küçük ölçekli birimlerin belirli bir ölçek büyüklüğüne göre birleştirilmesi sonucu, daha yüksek fonksiyonel kapasiteye ve daha geniş mali tabana sahip yerel birimler ortaya çıkacak, daha büyük miktarda hizmet üretimleri önemli maliyet tasarrufları sağlanacaktır.

Konsolidasyon yolu ile kasaba belediyeleri ile köylere tek bir çatı altında toplanarak daha büyük bölgesel organizasyonlara gidilmelidir. Bir merkeze bağlı köy ve kasabalar bir yada birkaç bölge altında toplanmalıdır. En azından birbirine yakın belediyeler ve köyler tek bir çatı altında toplanarak mali ve hukuki açıdan teşvik edilmelidir. Örneğin Alemdar Belediyesi, Bakraç ve Çoğulhan Belediyeleri birbirlerini ikişer kilometre mesafeyi geçmeyen uzaktadır. Bu tür belediyelerin konsolidasyon uygulamaları teşvik edilmelidir. Köy hizmetlerinde yapılacak yapısal değişiklikler ile konsolidasyonu yapılmış yerel yönetim birlikleri desteklenmelidir.

Belediye nüfus olma eşiği en az 10.000 olmalıdır. Bu nüfus sayısının altındaki her türlü belediye varlığı kaynak yetersizliği, verimsizlik, israf ve ölçek sorunlarından kaynaklanan problemlerle karşı karşıya kalacaktır.

Amaçları birbirine yakın kurumlar (Özel İdare, Köy Hizmetleri vs.) birleştirilerek yerel yönetimlerle birlikte etkin bir yönetim mekanizması oluşturulması sağlanmalıdır.

KAYNAKLAR

- AFZAL, M., 1994. Birmingham Şehir Meclisinden Bir Bakış, Kentsel Haklar, WALD (Dünya Yerel Yönetimler ve Demokrasi Akademisi) Yayınları, İstanbul, 247s.
- AYTAÇ, F., 1998. Belediye Kanunu. Seçkin Yayınevi, Ankara, 1318s.
- BERBER, M., TOPAL, A.K., 1996. "Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu", İller ve Belediyeler Dergisi, (Sayı: 610), Ağustos 1996, ss. 446- 453.
- BULUTOĞLU, K., 1988. Kamu Ekonomisine Giriş. Filiz Kitapevi, İstanbul, 371s.
- BRANS, M., 1992. "Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation", Public Administration, Vol:70, ss.430-441.
- CERİTLİ, İ., 2000. "Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimal Kent Büyüklüğü Araştırması", Yerel Yönetimler Sempozyumu bildirileri, TODAİE, Ankara, ss.321-331.
- ÇELİK, A., 1995. Kent Yönetimi, İl Yönetimi ve Ulusal Modeller. İzmir, 593s.
- ÇEVİKBAŞ, R., 1995. "Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu", Türk İdare Dergisi, (Sayı, 407), ss.70-75.
- DELLER, S.C., RUDNICKI, E., 1992."Managerial Efficiency in Local Government: Implications on Jurisdictional Consolidation Public Choice", Vol: 74, ss. 221-225.
- DİNLER, Z., 1994. Bölgesel İktisat. Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 279s.
- _____, 2000. İktisada Giriş. Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 569s.
- DÖNMEZ, M., 1995. "Türkiye' de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi ", Türk İdare Dergisi, (Sayı 406), ss. 166-173.
- DİE, 2000. Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları. DİE Matbaası, Ankara, 199s.
- DPT, 1991. Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, Yayın No. 2245-ÖİK 370, Ankara, s.28.
- ERDEM, M., 1998."Kent ve İnsan", Evrensel Kültür Dergisi, (Sayı 80) İstanbul, ss.39-43.
- ERGÜN, T., 1984. Kamu Yönetimine Giriş. TODAİE Yayını, (No: 212), Sevinç Matbaası, Ankara, 195s.

- ERTEN, M., 1999. Nasıl Bir Yerel Yönetim. Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 352 s.
- ERTÜRK, H., 1995. Kent Ekonomisi. Ekin Kitapevi, Bursa, 320s.
- EVANS, A.W., 1972. "The Pure Theory of City Size in An Industrial Economy ", Urban Studies, Number 1, ss.54-59.
- GERAY, C., 1993. "Kaya (Raporu) Açısından Yönetimin Taşra Birimlerini ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi ", Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği, Yayın No. 1, ss.23-25.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., 1995. Yönetim Hukuku. Turhan Kitapevi, Ankara, 446s.
- GÜLER, B., 1993. " Belediyeleşmede Siyaset Yada Yerel Hile", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, (Cilt:2, Sayı:6), ss.27-32.
- GÜREL, S., 1970. Kent Planlamasına Giriş ve Çevre Kavramı. ODTÜ Mühendislik Fakültesi yayını, Ankara, 265s.
- KELEŞ R. 1976. Kentbilim İlkeleri. Sevinç Matbaası, Ankara, 189s.
- _____, 1992. Yerinden Yönetim ve Siyaset. Cem Yayınevi, İstanbul, 362s.
- _____, 1994. "Fransa da Yerinden Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, (Sayı 1), Ocak 1994, Ankara, ss.28-32.
- KELEŞ, R., YAVUZ, F., 1989. Yerel Yönetimler. Turhan Kitabevi, Ankara, 262s.
- KIŞLALIOĞLU, M., BERKES, F., 1993. Çevre ve Ekoloji, Remzi Kitabevi, İstanbul, 241s.
- KOÇAK, H. 1996. "İtalya da Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, (Cilt 5, Sayı 4), Ankara, ss. 57-61.
- KOÇDEMİR, K., 1995. "İlçe Sayılarının Arttırılmasına Aykırı Bir Uygulama: Almanya Örneği", Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı (Sayı: 4) Ankara, s.s. 277-283.
- KOÇEL, T., 1989. İşletme Yöneticiliği. İşletme Fakültesi Yayın No:205, İstanbul, 381s.
- MİGM, 1995. " Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halk Katılımı", Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Yayın No:3 Ankara, ss.12-13.
- MARTİN, D, T., Mc KENZIE, R, B., 1975. " Bureaucratic Profits, Migration Costs and the consolidation of local government", Public Choice, Vol:23, ss.95-98.

- MUCUK, İ., 1989. Modern İşletmecilik. Der Yayınları, İstanbul, 235s.
- NADAROĞLU H. 1994. Yerel Yönetimler. Beta AŞ. İstanbul, 405s.
- OCAK A. Y. 1996. "13. 14. yy. larda Anadolu Şehirlerinde Dini-Sosyal Hayat, Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne", VALD Yayınları, İstanbul, ss.113-120.
- ORTAYLI, İ., 1979. Türkiye İdari Tarihi. TODİE Yayınları No. 180, Doğan Basımevi, Ankara, 145s.
- OSKAY Ü. 1994. "Kent ve Kentlilik Üzerine", Varlık Dergisi (Sayı 1036), İstanbul, ss.4-13.
- ÖNCEL, Y., 1992. Yerel Yönetimler Maliyesi. Filiz Kitapevi İstanbul, 270s.
- ÖZDEŞ, G., 1972. Şehirciliğe Giriş ve Toplum Ölçeği. İTÜ Matbaası, İstanbul, 245s.
- QUIN J.F., McCORMICK, K., 1981. "Wages Rates and City Size", Industrial Relations, Vol. 20, No. 2, ss. 193-197.
- RICHARD, H.W., 1972. "Optimality in City Size Systems of Cities and Urban Policy; A Sceptic view", Urban Studies, Number 1, February 1972, ss.30-35.
- SHARPE, J., 1995. "Local Government: Size Efficiency and Citizen Participation; The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation", CDLR, No: 56, Council of Europe, ss.63-77.
- SİMMELE G. 1996. "Metropol ve Zihinsel Yaşam", Cogito Dergisi, (Sayı 8), Ankara, ss. 81-86.
- ŞENER, O., 1996. Kamu Ekonomisi. Beta Basım Yayım, İstanbul, 378s.
- TEKELİ, İ., ORTAYLI, İ., 1978. "Türkiyede Belediyeciliğin Evrimi", Türk İdareciler Derneği yayını, 1896 s.
- TOBB, 1996. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, İstanbul, 198 s.
- TOPAL, A.K., 2000. "Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu", İçişleri Bakanlığı Yerel Yönetimler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, s.s. 27-52.
- _____, 2001. "Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım", Türk Yönetim Dergisi, (Sayı 431, Haziran 2001), İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, ss.55-75.

- TORTOP, N.,1994, “ Almanya’ da Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, (Cilt 9, Sayı 5), Ankara, ss.41-48.
- _____,1995, “Fransada Yerel Yönetimlerin Devlet Tarafından Denetimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, (Cilt 4, Sayı 2), Ankara, ss.21-23.
- TOSUN, G., 1995. “ Türkiye’ de Ketleşme Siyasal Yapılanma İlişkileri”, Amme İdaresi Dergisi, (Sayı 4), Ankara, ss.45-52.
- TUNA, Y, CERİTLİ, İ., 1997. “Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,(Cilt 6, Sayı, 4) ss. 34-37.
- TUNÇDİLEK, N., 1988. Dünya Nüfus Dinamiği. İÜ Yayınları, İstanbul, 295s.
- UYANIK, S., 1993. “Londra’ nın Yerel Yönetimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, (Cilt 2, Sayı 5), Ankara, ss. 23-30.
- ÜLKMEN, İ, H., 1960. Yerel Yönetimler Maliyesi Dersleri. A.Ü.S.B.F. Yayını, No. 103, Ajanstürk Matbaası, İstanbul, 467s.
- WESTERVELD, H, W., 1995. “ Policy on Municipal Boundary Reforms in the Netherlands and A Number of Recent Developments”, The size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, No: 56, Council of Europe, 1995, ss.99-106.
- NEVTON, K., 1982. “ Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really So Ugly ?”, Size Effectiveness, and Democracy in Local Government, Political Studies, Vol: XXX, No. 2, 1982. ss.194-201.
- YETER, E., 1992. “ Belediyelerin Mali Durumu Nedir ? Ne Olmalıdır ?”, Türk İdare Dergisi (Sayı:396), ss. 91-96.

ÖZGEÇMİŞ

1967 yılında Samsun'un Vezirköprü İlçesinde doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Vezirköprü'de tamamladı. 1988 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümü lisans öğrenimini tamamladı.

1990 yılında Kaymakam adayı olarak memurluğa başladı.1991-1993 tarihinde muhtelif sürelerde Sungurlu, Güzeyurt ve Karaburun İlçelerinde vekillik yaptı .

1993 yılından günümüze kadar, Ordu-İkizce, Siirt-Pervari, Denizli-Güney Kaymakamlığı yapmış olup, halen Kahramanmaraş İli Afşin İlçesi Kaymakamlığı görevini yürütmektedir.Mayıs 2003 kararnamesi ile İzmir- Kınık Kaymakamlığına atanmıştır.

Şahin evli olup, 4 ve 8 yaşlarında iki evlat babasıdır.



EK

KASABA BELEDİYELERİ İLE İLGİLİ ANKET ÇALIŞMASI

Belediyelerle ilgili bu anket çalışması sadece Yüksek Lisans tezi ile ilgili olup genel bütçe gelirleri ve belediye gelirlerinin, belediye giderlerini karşılayıp karşılayamadığı konusunda olup, başka bir amaçla kullanılmayacaktır.

S1. Kasabanın, bağlı olduğu İlçenin / İlın adı?

..... Kasabası, İlçesi, İli

S2. Belediye Başkanının Eğitim Durumu?

() İlkokul () Orta Okul () Lise () Üniversite () Yüksek Lisans () Doktora

S3. Belediye Başkanının Seçilmeden önceki mesleği?

() Memur () Hukukçu () Öğretmen () Esnaf () Çiftçi () Subay () İşçi
() Profesyonel meslek sahibi (Doktor. Mimar vb.) () Sanayici
() Diğer. Belirtiniz(.....)

S4. Belediye Başkanının Kaçınıc Kez Belediye Başkanı Seçildiği ?

() Bir () İki () Üç () Diğer. Belirtiniz (.....)

S5. Belediyede Çalışan Toplam Memur Sayısı ?

Toplam :.....

S6. Belediyede Çalışan Toplam İşçi Sayısı ?

Toplam :.....

S7. Belediyede Çalışan Memur Personel Giderleri?

Yıllık Toplam Brüt(2001 Yılı) :.....

S8. Belediyede Çalışan İşçi Personel Giderleri ?

Yıllık Toplam Brüt (2001 Yılı) :.....

S9. Meclis Üyeleri Giderleri?

2001 Yılına ait Yıllık Giderleri :.....

S10. Encümen Üyeleri Giderleri?

2001 Yılına ait Yıllık Giderleri :.....

S11. Belediye makine parkında bulunan araçlar ?

(Lütfen : Diğer araçların adını ve miktarını yazınız

1. Kamyon (..... Adet)	2. Otobüs (.....Adet)
3. Kepçe (..... Adet)	4. Greyder (..... Adet)
5. Kamyonet (..... Adet)	6. Çöp aracı (..... Adet)
7. Binek Oto (..... Adet)	8. (.....Adet)
9..... (..... Adet)	10 (.....Adet)
11..... (..... Adet)	12 (.....Adet)

S12. Belediyeye ait araçların giderleri?

2001 Yılına ait Bakım Onarım Giderleri :.....

2001 Yılına ait toplam Akaryakıt Gideri :.....

2001 Yılına ait Yapmış olduğu diğer giderler :.....

S13. Belediye Başkanına ait aracın ?

Markası ve Modeli :.....

Toplam kilometresi :.....

Trafığe çıkış tarihi :.....

EK

S14. Zabıta (Amirinin) memurunun brüt maaş tutarı?

2001 Yılına ait Yıllık Brüt Maaş :

S15. Belediye Başkanının Brüt Maaşı ?

2001 Yılına ait Yıllık Brüt Maaş :

S16. Belediye Başkanının Harcırah Tutarı ?

2001 Yılında almış olduğu Harcırah (TL) :

S17. Yazı İşleri Müdürünün (Başkatip) Maaşı?

2001 Yılına ait Yıllık Brüt Maaş :

S18. Makam Şoförünün Maaşı?

2001 Yılına ait Yıllık Brüt Maaş :

S19. Makam Şoförünün Harcırah Tutarı?

2001 Yılında aldığı Toplam Harcırah (TL) :

S.20. Makam Hizmetlisinin Maaşı?

2001 Yılına ait Yıllık Brüt Maaş :

S.21. Belediye muhasibinin Maaşı?

2001 Yılına ait Yıllık Brüt Maaş :

S.22. Fen İşleri Müdürünün yada memurunun Maaşı?

2001 Yılına ait Yıllık Brüt Maaş :

S.23. Belediyenin Özgelirleri?

2001 Yılına ait	:	Tabakkuk	:	Tahsilat	:
Su Gelirleri	:		:		:
Emlak Gelirleri	:		:		:
Çevre Temizlik Gelirleri	:		:		:
Diğer Gelirler	:		:		:

S.24. Belediyenin Genel Bütçe Gelirleri? 2001 Yılına ait:.....

S.25. Borçlanmalar? 2001 Yılına ait :

S.26. Hazine, Bayındırlık vs. Yardımlar? 2001 Yılına ait:.....

S.27. Yıllık Yatırım Giderleri? 2001 Yılına ait :

S.28. Diğer Giderler ? 2001 Yılına ait :

S.29. Belediyede Bulunan Teknik Elemanları İşaretleyiniz ?

Bransı	:	Sayısı	:
Mühendis	:		:
İnşaat Mühendisi	:		:
Mimar	:		:
Veteriner Hekim	:		:
Diğer Teknik Elamanlar	:		: