

T.C.  
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERDE REFORM GİRİŞİMLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ÖZKAN ARSLAN

DANIŞMAN  
DOÇ. DR. NAMIK KEMAL ÖZTÜRK

EKİM – 2004  
MUĞLA

T.C.  
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERDE REFORM GİRİŞİMLERİ

ÖZKAN ARSLAN

Sosyal Bilimler Enstitüsünde  
“Yüksek Lisans”  
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih :08.10.2004

Tezin Sözlü Savunma Tarihi :22.10.2004

Tezin Danışmanı : Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Jüri Üyesi : Yrd. Doç.Dr. İlknur TÜRE

Jüri Üyesi : Yrd.Doç.Dr. Turgay UZUN

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Nihal ÖREN

HAZİRAN – 2004  
MUĞLA

## TUTANAK

Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün 13.10.2004 tarih ve 271/1sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin 23-C Maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi Özkan ARSLAN'ın "Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri" adlı tezini incelemiş ve aday 22.10.2004 tarihinde jüri, saat 14:30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 40 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verildi.

Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Üye  
Yrd.Doç Dr. İlknur TÜRE

Üye  
Yrd.Doç.Dr. Turgay UZUN

## YEMİN

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

25.06.2004

Özkan ARSLAN

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ  
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Soyadı: ARSLAN  
Adı : Özkan

Kayıt No:

TEZİN ADI

TÜRKÇE: “Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri”

Y.DİL : “Reform Initiatives in Local Governments”

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite :Muğla Üniversitesi

Fakülte :İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Enstitü :Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

TEZ DANIŞMANININ:

Adı Soyadı : Namık Kemal ÖZTÜRK

Unvanı : Doç. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL: TÜRKÇE

TEZİN SAYFA SAYISI:108

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi
2. Gelişmiş Ülkelerde Yerel Yönetim Uygulamaları
3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı
4. Yerel Yönetimler Demokrasi İlişkisi
5. Yerel Yönetim Sorunları ve çözüm önerileri

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER

1. Yerel Yönetimler
2. Demokrasi
3. Mali Tevzin (Denkleştirme)
4. Yerel Yönetim Sorunları
5. Sivil Toplum Kuruluşları

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER

1. Local Government
2. Democracy
3. Fiscal Balancing
4. Local Government Problems
5. Non Governmental Organization

1. Tezimden Fotokopi yapılmasına izin veriyorum.
2. Tezimden dipnot vermek şartıyla bir bölümün fotokopisi alınabilir.
3. Kaynak Göstermek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir.

Yazarın İmzası:

Tarih: 08.10.2004

## ÖZET

Dünyada ve Türkiye’de yerel yönetimler, hem yönetim yapısı içinde önemli bir role sahip olup hem de demokratikleşmenin ve halkın yönetime katılımının en iyi şekilde temsil edilebileceği örgütlerdir.

Modern yönetim anlayışının ön plana çıkan özelliklerinden biri; hizmetlerin birey merkezli ve yerellik ilkesine göre sunulmasıdır. Bu bağlamda, Türkiye’de sunulan kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğu yerel yönetimlerin güçsüz olması nedeniyle, merkezi yönetim tarafından sunulmakta, bu uygulama da hizmetlerin etkinliğini azaltmaktadır. Özellikle halka doğrudan ve en kısa süre de sunulması gereken yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlerce sunulması gerekmektedir.

Günümüzdeki yönetim anlayışındaki değişimler doğrultusunda yönetim yapımızda yeni reform girişimleri önem kazanmıştır.

## ABSTRACT

Both in Turkey and in the World local governments are the organizations which either have a great role in administration structure or can be represented of becoming democratic and participating of the people to the administration.

One of the prior specialties of modern administration concept is being presented of the services according to human centered and subsidiarite principal. Moreover, Great amount of the public services presented in Turkey have been presented by the central government, and this application has been reducing the effectiveness of the services as well. The local governments must present especially the services local of quality, which must be presented directly and in the shortest time to the public.

At present, in the direction of the changes in the administration concept, new reform attempts in our administrative structure have gained great importance.



## TABLolar LİSTESİ

Tablo : 1 İngiltere, İskoçya ve Galler’de Mahalli İdare Birimlerinin Görevleri

Tablo : 2 Avrupa Ülkelerindeki Yerel Yönetimlere Aktarılan Paylar

Tablo : 3 Belediye Harcamalarının Dağılımı

## KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AB	: Avrupa Birliği
b.	: Baskı
BM	: Birleşmiş Milletler
DB	: Dünya Bankası
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İÖİ	: İl Özel İdareleri
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Raporu
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

## ÖNSÖZ

Bu araştırmada, yerel yönetimlerin tarihçesine değindikten sonra gelişmiş ülkelerdeki uygulama örnekleri açıklanmıştır. Daha sonra Türkiye’deki yerel yönetimlerin mevcut durumları ve sorunları anlatılmıştır. Bu çalışmada amaçlanan; demokrasinin temelini oluşturan yerel yönetimlerin sorunlarına çözümler üretmektir.

“Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri” adlı bu çalışmanın hazırlanmasında yardımını esirgemeyen sayın Doç.Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK’e, maddi ve manevi desteğini esirgemeyen değerli eşim Araş.Görv. Aygöl ARSLAN’a, eğitim hayatım boyunca yardımlarını esirgemeyen babam Cemil ARSLAN’a, annem Emine ARSLAN’a, kızım Şevval Özgül’ün bakımında bizlerden yardımını esirgemeyerek fedakarlıkta bulunan annem Birsen ERTEN’e, varlığı ile bize güç veren ve bugünlerde yürümeye başlayan kızım Şevval Özgül ARSLAN’a ve Muğla Sigorta İl Müdürlüğündeki mesai arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Özkan ARSLAN

## İÇİNDEKİLER

GİRİŞ .....	1
Birinci Bölüm	
Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Reform İhtiyacı	
1.1. YEREL YÖNETİMLERİN ANLAMI.....	3
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	5
1.3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ.....	8
1.4. YEREL REFORM İHTİYACI.....	12
1.5. TÜRKİYE’DE REFORM ÇALIŞMALARI.....	14
1.5.1. Mehtap Projesi .....	15
1.5.2. Kaya Raporu .....	16
1.6. TÜRKİYE’DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT DURUMU .....	17
1.6.1. İL ÖZEL İDARELERİ.....	17
1.6.1.1. İl Özel İdaresinin Görevleri .....	18
1.6.1.2. İl Özel İdaresinin Organları .....	19
1.6.1.2.1. Vali.....	19
1.6.1.2.2. İl Genel Meclisi.....	20
1.6.1.2.3. İl Daimi Encümeni .....	20
1.6.1.3. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı .....	21
1.6.1.3.1. İl Özel İdare Bütçesi.....	21
1.6.1.3.2. İl Özel İdare Giderleri .....	21
1.6.1.3.3. İl Özel İdare Gelirleri .....	22
1.6.2. BELEDİYELER.....	23
1.6.2.1. Belediyenin Görevleri .....	23
1.6.2.2. Belediyenin Organları .....	24
1.6.2.2.1. Belediye Başkanı.....	24
1.6.2.2.2. Belediye Meclisi.....	26
1.6.2.2.3. Belediye Encümeni .....	27
1.6.2.3. Belediyelerin Mali Yapısı .....	28
1.6.2.3.1. Belediye Bütçesi.....	28
1.6.2.3.2. Belediye Giderleri .....	29

1.6.2.3.3. Belediye Gelirleri .....	30
1.6.2.3.4. Mali Denkleştirme (Mali Tevzin) .....	37
1.6.2.3.4.1. Kamu Hizmet Paylaşımında Uygulanan İlkeler.....	38
1.6.2.3.4.2. Gelir Paylaşımında Uygulanan İlkeler .....	38
1.6.3. KÖYLER .....	39
1.6.3.1. Köyün Görevleri.....	41
1.6.3.2. Köyün Organları.....	41
1.6.3.2.1. Köy Muhtarı .....	42
1.6.3.2.2. Köy İhtiyar Heyeti .....	43
1.6.3.2.3. Köy Derneği .....	44
1.6.3.3. Köyün Mali Yapısı.....	45
1.6.3.3.1. Köy Bütçesi.....	45
1.6.3.3.2. Köy Giderleri .....	46
1.6.3.3.3. Köy Gelirleri .....	46

## İkinci Bölüm

### Yerel Yönetimler ve Uygulama Modelleri

2.1. YEREL YÖNETİM, ETKİNLİK VE DEMOKRASİ.....	49
2.2. YEREL YÖNETİMLERDE YERELLEŞME VE YERELLİK.....	52
2.3. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE YEREL YÖNETİMLER.....	55
2.3.1. Sivil Toplum Kuruluşları .....	55
2.3.1. Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İlişkiler .....	56
2.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ.....	58
2.5. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI.....	59
2.5.1. Fransa .....	59
2.5.2. İngiltere .....	62
2.5.3. Almanya .....	66
2.5.4. Amerika Birleşik Devletleri .....	66
2.5.5. İsviçre.....	69
2.6. AVRUPA BİRLİĞİNDE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL YAPISI ..	70
2.6.1. Hukuki Bakımdan .....	71
2.6.2. Mali Bakımdan.....	72
2.6.3. Organizasyon Bakımından .....	72
2.6.4. Büyüklük Bakımından.....	72

2.6.5. Diğer Bakımlardan .....	72
2.7. AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLER .....	74
Üçüncü Bölüm	
Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin	
Yeniden Yapılanması	
3.1. YEREL YÖNETİM SORUNLARI VE NASIL ÇÖZÜLEBİLİR .....	77
3.11. İdari Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	77
3.1.1.1. Yürütülebilir Karar Almada Yetersizlik.....	77
3.1.1.2. İdari ve Örgütsel Saydamlıkta Yetersizlik.....	77
3.1.1.3. Yetki Genişliği İlkesinin Uygulanmasında Yetersizlik.....	78
3.1.1.4. Çağdaş Yönetim Tekniklerinden Yararlanmada Yetersizlik .....	78
3.1.1.5. Yetki ve Görev Dağılımında Karmaşa.....	79
3.1.1.6. Sahip Olunan Personelin Nicelik ve Nitelik79 Açıdan Yetersizliği .....	80
3.1.1.7. Teknolojik Gelişmelere Ayak Uydurmada Yetersizlik.....	80
3.1.2. Mali Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	81
3.1.2.1. Mali Kaynak Yetersizliği ve Kaynak Oluşturma Yetkisi .....	81
3.1.2.2. Belli İşlemlerin Yapımında Sabit Para Biriminin Kullanılması .....	83
3.1.2.3. Küçük Belediyelerde Kaynak Sıkıntısı .....	84
3.1.3. Siyasi Sorunlar ve Çözüm Önerileri .....	85
3.1.3.1. Halk Katılımının ve Demokrasinin Yetersizliği .....	86
3.1.3.2. Seçilmiş-Atanmış Sorunu ve Vesayet Denetimi.....	87
3.1.3.3. Kırdan Kente Göçün Doğurduğu Sorunlar .....	88
3.1.3.4. Üniter Yapının Bozulacağı Endişesi .....	89
3.1.4. Toplumsal ve Kültürel Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	89
3.1.4.1. Çevre Sorunları .....	89
3.1.4.2. Gecekondulaşma ve Toplu Konut Yetersizliği .....	90
3.1.4.3. Yeşil Alan ve Park Bahçe Yetersizliği.....	91
3.1.4.4. Kültürel Etkinliklerin Azlığı ve Siyasallaşma.....	92
3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ YASA TASARISININ YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ .....	93
3.2.1. Tasarı'nın Amacı.....	94

3.2.2. Tasarı'nın Kapsamı .....	94
3.2.3. Yerel Yönetimlerin Görev, Yetki Ve Sorumlulukları.....	95
3.2.4. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	97
3.2.5. Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	97
3.2.6. Yerel Yönetimlerde Yetki Devri.....	99
SONUÇ .....	101
KAYNAKLAR .....	104

## GİRİŞ

Türkiye’de ve Dünyada demokrasinin beşiği olarak kabul edilen Yerel Yönetimler insanların bir arada yaşamaya başladığı tarihten beri var olmakla beraber önemleri her geçen gün artmaktadır. Merkezi devletlerin büyümesi, Mahalli şartların farklılığı, mekansal uzaklık, halkın yönetime katılması, demokrasinin geliştirilmesi ve halka daha iyi hizmet sunma gibi nedenler ve ihtiyaçlar yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır.<sup>1</sup>

Çok partili yaşamın gerçekleri, merkezi yönetimle çevre arasındaki çekişmeler, dünyadaki düşünsel gelişmelerin ülkemize ve özellikle yerel yönetimlere yansımalarından doğan olumlu ve olumsuz sonuçlar, yerinden yönetime siyaset gündeminde daha geniş bir yer ayırmayı zorunlu kılmıştır.<sup>2</sup>

Topluma en yakın siyasal alan, halkın günlük yaşamını sürdürdüğü, her türlü siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik deneyimlerini gerçekleştirdiği, yerel alanlardır. Günümüzde yerel yönetimler bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Devletler artan dinamizmelerini, içinde buldukları toplumsal, ekonomik ve politik sistemlerden almakta ve bu sistemlerde olan yoğun etkileşim nedeniyle de değişikliklere uğramaktadır.<sup>3</sup>

Sanayileşmeye bağlı olarak gelişen teknolojinin bir versiyonu olarak; Dünya’da yaşanan küreselleşme süreci, uluslararası örgütlerin daha etkin hale gelmesi ve iletişim teknolojisinin hızlı gelişmesi gibi etkenler, bir yandan evrensel değerleri ön plana çıkarırken diğer yandan yerel değerlerin de toplum tarafından benimsenmesine yükselmesine neden olmuştur.<sup>4</sup> Küreselleşme ve yerelleşme her ne kadar birbirlerine zıt kavramlar olarak gözüke de birbirleri ile doğru orantılı olarak gelişmektedir.

Değişen ve gelişen Dünya düzeninde, gelişmiş ülkeleri seviyesine ulaşıp diğer uluslardan geri kalmama mücadelesi veren Türkiye’de de bu gelişmelere

<sup>1</sup> Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, 4.b. İstanbul: 1998. s.115.

<sup>2</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 2. Basım. İstanbul: 1994. s.5.

<sup>3</sup> Nevzat Saygılıoğlu- Selçuk Arı, *Etkin Devlet*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, 1.b. İstanbul: 2003. s.151.

<sup>4</sup> Bayram Coşkun - Turgay Uzun, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi*, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla: 1999. s.1.



paralel olarak, yerel yönetim anlayışında değişmeler dolayısıyla gelişmeler olmuştur. Türkiye'deki yerel yönetim anlayışının 150 yıllık bir geçmişı olmasına karşılık, gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler 11.yy.'da ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu nedendir ki Türkiye'deki yerel yönetimlerin yapısı, işleyişı, sorunları ve çözüm yollarlı gelişmiş ülkelerdekinden farklılık göstermektedir.

Bu nedenle bu çalışmanın birinci bölümünde; yerel yönetimleri anlamsal olarak inceleyip, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ile birlikte Türkiye'de günümüze kadar yapılmaya çalışılan reform hareketlerini inceleyerek, ülkedeki mevcut durum açıklanmıştır. İkinci bölümde ise; gelişmiş ülkelerde uygulanan yerel yönetim modellerli ana hatlarıyla açıklanarak, bu günlerde Türkiye için büyük önem arz eden Avrupa Birliğinin yerel yönetimlere genel yaklaşımı değerlendirilerek uyum sürecinde, yerel yönetimlerde yapılacak değişikliklere değinilmiştir. Üçüncü bölümde ise; Türkiye'de uygulanan yerel yönetim sisteminin içinde barındırdığı sorunları sınıflandırarak bunlara getirilebilecek çözüm önerileri sıralanmış ve yine bu günlerde gündemde olan Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısının yerel yönetimlere etkisi incelenmiştir.

## 1.1. YEREL YÖNETİMLERİN ANLAMI

Yerel yönetim kuruluşlarının varlık nedeni, insanların bir arada yaşamaya başladığı tarihte, birlikte yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğundan ortaya çıkmıştır. Özellikle büyük yerleşim yerleri dışında yaşayan insanlar, başta güvenlik olmak üzere birlikte yaşamaktan doğan ihtiyaçlarını gidermek için örgütlenmişler ve bu gereksinimlerini bizzat kendileri giderme yoluna gitmişlerdir. Ortaçağ'da merkezi otoritenin zayıflaması ile, insanların bir arada yaşamalarından doğan ihtiyaçlarını kendileri örgütlenerek gidermeleri daha güçlü hissedilen bir zorunluluk olmuş ve büyük kentlerde dahi, o kentlerde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere resmi kuruluşlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha sonraları ekonomik önem taşıyan bazı kentlere hükümdar fermanları ile, o kentte yaşayan insanlara kendi kendilerini idare etme hakları verilmiştir.<sup>5</sup>

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getirmektedir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.<sup>6</sup>

Yerel yönetimler devletin sunduğu hizmetlerin etkinliğini artırmak ve zamanla devletin büyümesine bağlı olan hantallaşma ihtimalini ortadan kaldırmak için oluşturulmuş kurumlardır.

Genel hatları aynı olmakla birlikte birçok yazar yerel yönetimleri farklı farklı tanımlamıştır;

Sıddık Sami Onar'a göre; adem-i merkeziyet, icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını içeren bir sistemdir.<sup>7</sup>

Bilal Eryılmaz ise yerel yönetimleri; idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla

<sup>5</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 3.b. Ankara: 1998. s.45

<sup>6</sup>Eryılmaz, a.g.e., s.115.

<sup>7</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, Cilt 2, İstanbul: s.610.

belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlerdir<sup>8</sup> şeklinde ifade etmektedir.

Zerrin Toprak; yerel yönetimler, merkezi yönetimin yanında ve onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleridir. Bir başka ifade ile yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir<sup>9</sup> şeklinde tanımlamaktadır.

Nuri Tortop'a göre; yerel yönetimler, belli bir bölgede yaşayan insanların, mahalli, ortak ve uygar ihtiyaçlarının giderilmesi için oluşturulmuş tüzel kuruluşlardır.<sup>10</sup>

Ruşen Keleş'e göre yerel yönetimler; belli amaçlara ulaşmak, belli gereksinmelere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir.<sup>11</sup>

Halil Nadaroğlu'na göre yerel yönetimler, bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için, sözü geçen yararları kendi seçtikleri organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda verilen özerklik sonucu oluşan kuruluşlardır.<sup>12</sup>

Şeref Gözübüyük'e göre; halkın yönetime katılmasında ve mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkili olan, genel idare dışında ve tüzel kişilikleri bulunan kuruluşlardır.<sup>13</sup>

Bütün bu tanımları dikkate alarak bir yerel yönetim tanımı yapmak gerekirse; Belli bir coğrafi bölgede yaşayan insanların, yerel mahiyetteki ihtiyaçlarını karşılarken, ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için, karar organları seçimle belirlenen, kararlarını merkezi yönetimin dışında alan, fakat, merkezi yönetimin denetimine tabi, tüzel kişiliği olan kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Bu durumda yerel yönetimlerin ortak noktalarını şöyle sıralayabiliriz;

<sup>8</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.66.

<sup>9</sup> Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 3.b. İzmir: 1996. s.10.

<sup>10</sup> Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 5.b. Ankara: 1994. s.12.

<sup>11</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.17.

<sup>12</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, 3.b. İstanbul: 1986. s.26.

<sup>13</sup> Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.b. Ankara: 1984. s.5.

- Belli bir coğrafi sınırı olmak,
- Yerel ihtiyaçları karşılarken genel yararları göz önünde bulundurmak
- Karar organları seçimle belirlenmek,
- Kararlarını merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında almak,
- Yaptığı tüm eylem ve işlemlerde merkezi yönetimin denetimine tabi olmak,
- Tüzel kişiliğe sahip olmak.

Yerel yönetimler merkezi yönetimin dışında olmakla yerinden yönetim kuruluşlarına benzerse de, hukuki yapıları bakımından devlet tüzel kişiliğine daha yakındır. Demokrasi ilkesinin bir sonucu olarak karar organları halk tarafından seçilmektedir. Bu yönetimler, bir beldede oturan halkın, oturduğu çevrenin sorunları ile ilgilenerken ülke çapındaki konularda yetişmelerini sağlayan, demokrasi terbiye ve tecrübesinin yerleşimi için de ayrıca bir demokrasi okulu sayılmaktadır.<sup>14</sup>

Yukarıda yapılan açıklamalar ve tanımlardan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimler etkinlik ve demokrasi kavramları ile yakın ilişki içindedir.

## 1.2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Yerel yönetimlerin tanımında belirttiğimiz gibi belli gereksinimleri karşılamak üzere oluşan bu örgütlenmeler, toplumların tarihsel gelişimlerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır. Küçük toplulukların yönetiminde ortaya çıkan bu birimler, Ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir.

Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen "site" Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerkliklerden yararlanan "municipe" ve Antik Yunan'da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen

---

<sup>14</sup> Karaman,a.g.e., s.10

“polis” günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktıkları örnekler olarak sayılabilir.<sup>15</sup>

10. yüzyıldan sonra nasıl ki ticaret, kentlerin oluşmasında veya canlılık kazanmasında temel rolü oynadıysa, aynı şekilde sanayi devriminden sonra gelişen endüstri kuruluşları da, ya yeni kentlerin oluşmasına veya var olanların büyümesine ve gelişmesine yol açmışlardır. Bununla beraber sanayileşme ile birlikte yaygınlaşan kapitalist üretim tarzı, geleneksel kent yaşamını sarsmış, ve bu yapının değişmesine ön ayak olmuştur.

Kent yapılarındaki bu değişim kentlerin yönetim yapılarına da yansımış, bu değişim sürecinde özerk ve yerel izleri çok belirgin bir şekilde yaşayan kent komün<sup>16</sup> yönetimleri merkezi devletin bünyesinde yer alan yerel yönetimlere dönüşmüşlerdir. Bu değişim sürecine siyasal, toplumsal, ve ekonomik faktörler etkide bulunmuşlardır. Bunların yanında, değişen koşullara ayak uydurmayan komün yönetimleri zamanla toplumsal ve siyasi yapı için sorun haline gelmişlerdir.<sup>17</sup>

1050-1250 yılları arasında komünler yerel özgürlüklerin ve ayrıcalıklı yerel yönetimlerin savunucusu olmuşlardır. Bu dönemde Avrupa’ya şekil verecek şekilde komünlerin devletlere dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu sürecin oluşmasında, kente olan göçün durması, kilisenin komünlere karşı tavır alması ve kralların açık karşıtlığı etkili olmuştur.

1450-1650 yılları arasında modern devletin siyasal kuramının oluştuğu söylenebilir. Bu dönemde yerel yönetimler, devletin ayrılmaz bir parçası olarak görülmüş. Daha sonra ise merkezi devletin oldukça güçlenmesi ile komün geleneği yok edilmeye başlanmıştır. Zaten mevcut kentlerde sıkça görülen din savaşları özgürlük ortamını yok etmiştir. Çünkü 16. yüzyıldan itibaren ulus devletlerin ortaya çıkması, yönetimin temel kurumunu kent kabul eden, imparatorluğu ikinci planda gören yaklaşımı tamamen değiştirmiş, yeni doğan bölgeselcilik akımı kentsel yaşam üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> M.Akif Özer, Türkiye idare Dergisi “*Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci*” Aralık 1999 /429. s.105

<sup>16</sup> *Komün*:bir mıntıka sakinlerinin aynı yerde toplu bir surette yaşamaktan doğan ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılayan, kamu hizmetleri gören ve tüzel kişiliğe sahip bir kamu yönetim şeklidir.

<sup>17</sup> Özer, a.g.m. s.116.

<sup>18</sup> Özer, a.g.m. s.117.

20. yüzyılın başları yerel yönetimler için altın çağ olarak adlandırılabilir. Bu dönemde, yerel birimler, zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmiş; yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan çok daha fazla hizmet sunabilmişlerdir. Liberal ve sosyalist düşünürler, belediyelerin yetkilerinin genişletilmesini ve yerel yönetim örgütünün iyileştirilmesini savunmuşlardır.

20. yüzyılda yerel yönetimleri, başlıca üç özelliği nitelediği dikkat çekmektedir;<sup>19</sup>

Birincisi; hizmet çoğulculuğu olarak adlandırılabilir. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiştir. Özellikle 1930'lardan sonra, özekselleşen yerel yönetimler, Keynes'ci eğilimlere uyarak, ekonominin genel gidişini, bayındırlık çalışmalarıyla etkileyebilmek için, yerel yönetimlerin yatırımlarını özendirme yolunu seçmişlerdir.

İkinci olarak; 20. yüzyıldaki nüfus devinimleri sonucunda, kentli nüfusun artmış olması ve yerel birimlerin hızla kentleşmesidir. Üçüncü dünya ülkeleri dışında, hemen hemen her yerde bugün artık kırsal nüfus oranı, kentsel nüfus oranının altında kalmıştır. Bunun yerel yönetimler açısından çok önemli siyasal, yönetsel ve toplumsal sonuçlar doğurduğu görülmektedir.

Yönetimde etkinlik denilebilecek son bir özellik ise; yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için, değer sistemlerinin, inançlarının ve kuramların bir yana bırakılmasını, yerel sorunlara pragmatik bir şekilde yaklaşarak çözüm yolları aranmasını gerekli kılmıştır. 20. yüzyılın ortalarına değin, giderek artan bir ilgi gören bu teknokratik yaklaşım, yerel yönetimlerin siyasal niteliğini ikinci plana itmektedir. Bu nedenle de geçerliliği tartışılmaktadır.

Şunu unutulmamalıdır ki; bugüne kadar hiçbir devletin tarihinde yüzde yüz merkeziyetçi bir yönetim sergilenmemiştir. Tek bir komünden oluşan Monaco Prensiği bile yetkilerini belediye ile paylaşmıştır.<sup>20</sup>

<sup>19</sup>Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.30-31

<sup>20</sup>Nadaroğlu, a.g.e., s.22.

### 1.3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ

Türkiye'de Batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi yoktur. Batı'da yerel yönetimlerce yerine getirilen kimi kent hizmetlerinin, esnaf örgütlerince, vakıflarca, vb. gerçekleştirilmekte olduğu bilinmektedir. Tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğu'nda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkezîyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasi katılımı ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonucunda ortaya çıktığını belirtirler. Batı'da ve Osmanlı imparatorluğunda yerel yönetimlerin nasıl bir gelişme seyri izlediğini en doğru ve ayrıntılı biçimde, İstanbul'da uzun yıllar görev yapmış bulunan Osman Nuri Ergin'in yapıtlarında görmekteyiz. Ergin, Osmanlı İmparatorluğu'nda Batılı anlamda belediyeler kuruluncaya değin, belediye işlerinin vakıflarca yerine getirildiğini; hatta, belediyelerin kurulmasından sonra, 2. Meşrutiyetin ilanına kadar izin verildiğini belirtir.<sup>21</sup>

Tanzimat'tan önce, hem hükümet, hem belediye, hem de yargı işleriyle görevli kadılar vardı. Bu sistem, Arap ve İslam geleneklerine dayanıyordu. Kadının, belediyecilik alanında bakmakta olduğu en önemli işler, bugün belediye kolluk güçlerine bırakılmış olan, esnafın denetimi ve narh işleriydi.

Özellikle kentsel yerel yönetim kurumlarının Batı'dan alınma kurumlar olmasının etkisi o ölçüde derin izler bırakmıştır ki, Cumhuriyetin ilanını izleyen yıllarda belediye ve köy yasalarının yanı başında, yurttaşın yönetime katılma hakkı yasal olarak benimsenmiş bulunmasına karşın, bunun hiçbir zaman yerinden yönetim ilkesinin kabulü anlamına gelmediği, özeysel yönetimin işlere hakim durumda bulunmasının, aradan yüz yıl geçtikten sonra da değişmediği belirtilebilir. Yerel yönetimleri yasallaştırmakla Tanzimatçıların, özeysel erkin egemenliğini sağlamlaştırmak ve yaygınlaştırmak istedikleri görüşünde büyük bir gerçek payı vardır. Ama buna karşın, Tanzimat'la birlikte filizlenen yerel yönetimlere özeçekçi eğilimler egemendir. Nitekim, Ortaylı, Tanzimatçı bürokratik kadrolar, mahalli yönetimi kurulaştırırken, bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik

<sup>21</sup> Osman Meriç, *Anayasalarımızda Mahalli İdareler*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1.b. Ankara: 1983, s.39

gücün gelişip yerleşmesi niyetinde idiler diyor Bununla birlikte Batıyla ilişkilerin yoğunlaşması sonucunda, liman kentlerinden başlayarak, çağdaş anlamda belediye örgütlerinin oluşturulmasına girişildi.<sup>22</sup>

Kırım Savaşı'nın ardından, 1855'te İstanbul'da ilk belediye kuruldu. Başında, hükümetçe atanan bir Şehremini bulunan bu örgütün, 12 kişilik bir kent kurulu (Şehir Meclisi) da vardı. Meclise Şehremini başkanlık ediyordu. Şehremininin iki yardımcısı vardı ve bunlar da Şehir Meclisi'nin doğal üyeleriydiler. Şehir Meclisi üyelerinin görev gelmeleri de atamayla oluyordu. Ancak, meclis üyelerinin, İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebaasından ve esnafın mutemet ve muteberlerinden olmaları gerekiyordu. Aranılan koşullar arasında özellikle esnafın güvenilir ve saygın kişilerden olmaları koşulunun bulunması dikkati çekmekte ve yerel kurulun oluşmasındaki seçkinci anlayışı yansıtmaktadır. Meclis üyelerinden üçte ikisinin her yıl yenilenmesi gerekiyordu.

Bu örgüt kurulup işlemeye başlamadan önce İstanbul'da, üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklu kimseler olan bir İntizam-ı Şehir (Kent Düzeni) Komisyonu kurulmuştu. Bu kurulun görevi, kurulması düşünülen belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunmaktı. Yapmış olduğu önerilere uyularak, 1858 yılında, İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu örgütün başında, hükümetin atadığı bir Daire Müdürü ile, yine hükümetçe seçilip atanan 7 üyeli bir Daire-i Belediye Meclisi vardı. Daire-i Belediye Meclisine üye olabilmek için aranan koşullar ise şunlardı,<sup>23</sup>

Altıncı Daire sınırları içinde en az 100 bin kuruşluk taşınmaz bulunmak,

En az 10 yıldan beri İstanbul'da oturmak.

Bu belediye meclisi yabancı uyruklu danışmanlar çalıştırabiliyordu. Resmi dili de Fransızca idi. Daha sonra, 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile, belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur. Şehreminliği örgütü, İstanbul'da iki düzeyli federatif bir yapı niteliği taşımaktaydı. Alt düzeyde, Galata-Beyoğlu (Altıncı Daire) modeline benzer bir biçimde, çeşitli semtlerin yerel

<sup>22</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.111.

<sup>23</sup> Uzun-Coşkun, a.g.e., ss.32-36



yönetiminden sorumlu 14 Daire bulunuyordu. Bu dairelerin yanısıra her yıl yenilene birer Daire Meclisi ile, hükümetin Meclis üyeleri arasından atadığı birer Daire Başkanı Bulunuyordu. Üst düzeyde ise, hükümetçe atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almaktaydı. Ayrıca, Şehremininin başkanlığında, 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve her biri Meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen 3'er üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye de yer alıyordu.

1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Yasası, eski belediye Örgütünü olduğu gibi korumuştur. Farklı olarak, İstanbul'daki 14 . Belediye Dairesi'nin sayısı 2'ye çıkarılmıştır.<sup>24</sup>

2. Meşrutiyet'in (1908) ilanından sonra, 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Yasa da, tarihten gelen özekçilik geleneğini sürdürmüştür. Bu yasa, İstanbul'daki Belediye Dairelerini kaldırmış, onların yerine Belediye Şubelerini koymuştur Şehremaneti Meclisi'nin yerini bir Encümen'in aldığı bu düzenlemede, 9 Belediye Şubesi kurulmuş, yerel örgütün başında bulunan Şehremini ise atanmaya devam etmiştir. Bu yapı, Cumhuriyet'in ilanından sonra 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Yasası çıkıncaya değin değişmeksizin varlığını sürdürmüştür.

İstanbul dışında da, 1868'den itibaren, belediye örgütü kurma girişimlerine rastlanır. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, Vilayet (il), sancak ve kaza (ilçe) özeklerinde birer belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmıştır. Ne var ki, bu Nizamnameye göre, belediye başkanları hükümetçe atanacak; Belediye Meclisleri ise, (mahalli ihtiyar kurullarınca), o kentte taşınmaz bulunan ve devlete yılda en az belirli miktarda vergi ödeyen erkek hemşehriler arasından seçilecekti.

1876'da hazırlanan Vilayet Belediye Yasası, her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını Öngörmüştür. Belediyenin Başkanı, Meclis üyeleri arasından, yine hükümetçe atanacak, Meclisin üyelerini halk seçecek, kentin Genel Kurulu olarak çalışacak Cemiyet-i Belediye ise, Mahalli İdare Meclisi ile Belediye Meclisinin birleşmesinden oluşacaktı.

Belediyeler gibi, birer yerel yönetim birimi olan İl Özel Yönetimleri de, 19. yüzyılın ikinci yansından sonra geliştirilmeye başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet

<sup>24</sup> Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet-İş Yayını, ss.94-95.

Nizamnamesi ile, eyalet örgütünün yerini *vilayet* (il örgütü) almıştır. Burada, Fransa'da olduğu gibi province'lerden departement'lara geçişe bir koşutluk ve o ruh altındaki düşüncelerin etkisi açıktır. Bu yeni düzenlemeye göre, illerde, genel yönetimin yanında bir de il özel yönetimlinin bulunması öngörülüyordu. Bugün adına İl Genel Meclisi denilen organ, Meclis-i Umumi adıyla kuruluyordu ve bu Meclisin Başkanlığı, özekselsel yönetimce atanan valiye bırakılıyordu. Genel Meclisin üyelerini ise, her Sancak'tan seçilip gönderilecek dörder kişi oluşturuyordu.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yapıyı korumuş, ama bunun yanı sıra, İl Genel Meclisinin görev alanını genişletmiştir. Bununla birlikte, İl Özel Yönetimleri, 2. Meşrutiyet'e değin, özeğin ve onun temsilcilerinin tam bir vesayeti altında kalmışlardır. 2. Meşrutiyet'in ilanını izleyen yıllarda, 1913'te, İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasanın özel yönetimlerle ilgili bölümü, o tarihten itibaren bu yönetimleri düzenlemiştir. Bu yasanın, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan bir geçici yasa olduğu söylenebilir. Yasanın, illerin genel yönetimine ilişkin bölümü, Cumhuriyet'in ilanından sonra 1929'da 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırıldığı halde, il özel yönetimlerine ilişkin hükümlerinden bir bölümü bugün de yürürlükte bulunmaktadır. Bu yasanın yerini almak üzere hazırlanan ve 1987'de yürürlüğe giren 3360 sayılı yasa, kimi yeni hükümler getirmiş, kimi maddelerde değişiklikler yapmışsa da, eski yasanın kimi hükümlerine dokunmamıştır.<sup>25</sup>

Bir toplumbilimsel birim olarak köy çok eski bir geçmişe sahip ise de, bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesine ilişkin hükümler, asıl, Tanzimat'tan sonra, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. Bu tüzüğe göre, ülke illere, iller livalara, livalar ilçelere (kazalara) ve kazalar da köylere ayrılıyordu. Köyün organları, Muhtar ve İhtiyar Kurulu olmakla birlikte, köylerin türdeş, olmayan yapıları yüzünden, belli bir köyde farklı toplulukların farklı muhtarları ve farklı ihtiyar kurulları bulunabiliyordu. Muhtar seçimlerinin sonuçları, hükümetin onayı ile kesinleşiyordu. Köy yönetimlerinin ayrı tüzel kişilikleri olmadığı gibi, köy ihtiyar kurullarının aldıkları kararlar da, danışma niteliğinde kararlardı.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, bu dizgede kimi değişiklikler yapmışsa da, köye yine de tüzel kişilik tanımamıştır. 1. Meşrutiyette

---

<sup>25</sup> Tortop, a.g.e., s.4.

birlikte çıkarılan İdare-i Neyahi (nahiyeler) Nizamnamesi, köy komünlerinin yerine geçecek bir bucak yönetimi kurmayı amaçlamıştır. Buna göre, 200'den daha çok haneli köyler bir bucak oluşturacak ve daha az sayıda haneden oluşan köyler de, bucaklar halinde birleştirilecekti. Bucakların başında, köy halkınca seçilecek bir müdür ile bir de Meclisin bulunması öngörülmüştür. Bu tüzük, geniş bir uygulama alanı bulamamış, 'daha sonra hazırlanan idare-i Kura (Köyler yönetimi) adlı tasarı da yasalaşamamıştır.

1864 ve 1870 tarihli tüzükler, 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasa ile yürürlükten kaldırıldığından, Cumhuriyet döneminde köy yönetimleri 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Yasası ile yeniden düzenleninceye değin, herhangi bir yasal dayanaktan yoksun kalmışlardır.<sup>26</sup>

#### 1.4. YEREL REFORM İHTİYACI

Yerel yönetimlerde reform en geniş anlamıyla merkezden yerele yetki, kaynak ve görev aktarımı demektir. Bu düşünceye desantralizasyon adı verilmektedir. Esas itibarıyla batıda ortaya çıkmış bir düşüncedir.

Modern anlamda desantralizasyon ise merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerinin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, mahalli idarelere, federe birimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere ( dernek ve vakıf gibi ) aktarılmasıdır.

Siyasi sistem içinde önemli bir entegrasyon ( bütünleşme ) sporunu yoksa, desantralizasyon düşüncesinden yararlanılabilir. Desantralizasyon günümüzde daha çok gelişmekte olan ülkelerin sorunlarını çözmeye yararlı bir metot olarak görülmektedir. İdari kapasitenin yeterince gelişmediği ülkelerde desantralizasyon, yetenekli yöneticilerin ve başarılı bir iş idaresinin ortaya çıkmasına zemin hazırlayacaktır. Gelişmekte olan ülkeler, siyasi, iktisadi, idari ve sosyal sebeplerden dolayı oldukça merkezileşmiştir. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı bu ülkelerin başkentlerinde planlanmakta ve oradan yürütülmektedir. İdari ve mali alanda güçlü bir merkeziyetçilik söz konusudur.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, ss.110-114.

<sup>27</sup> Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, ss.70,71

Merkezi olmayan yapılandırmalarla kamu yönetiminin verimliliğinin artırılması, yerel iş çevrelerinin ve vatandaşların çıkarlarının temsilinde iyileştirme sağlanması ve genel olarak aşırı merkezileşmenin neden olduğu negatif dışsallıkları aşmak amacıyla, batı demokrasilerinde yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri gündeme gelmektedir. Küresel platformda yerelleşme süreçlerinin daha güçlü bir şekilde talep edilmesinin yani, yerel reform ihtiyacını belirleyen sebepleri maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz.<sup>28</sup>

- Devletin temel işlevlerinin bir bölümünün, hem kaynakların daha verimli ve denetimli kullanılması, hem de halkın yönetime katılmasının sağlanması amacıyla, seçimle işbaşına gelen yerel birimlere devri; bir başka ifadeyle, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki yetki ve özerkliğinin genişletilmesi;
- Merkezileşmenin önlenmesine yönelik karar ve uygulamalar şeklinde kendini gösteren merkez idarenin gücünün kırılması;
- Merkeziyetçilik ve bunun sonucu olarak doğan kırtasiyeciliğin bir nebze olsun ortadan kaldırılması;
- Örgütsel büyüme ve bunun neden olduğu hantallaşmanın giderilmesi;
- Gizlilik ve dışa kapalılık gibi geleneksel bürokratik mekanizmanın egemen özelliklerinin iyi yönetim modeli ile saydamlık, katılım ve hesap verebilirlik özellikleri haline dönüştürülmesi;
- Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma davranışlarına set çekilmesi;
- Politizasyonun, kayırmacılık ve yolsuzluğun önlenmesi, gibi olgular yatmaktadır.

Yerel yönetim reform ihtiyacını belirleyen etkenlerle birlikte bu reformlar; yerelleşme süreçleri bünyesinde potansiyel olumsuz yönleri de barındırmaktadır:

- Bölgeler arasındaki büyüme ve gelir dengesizlikleri genişleyebilir.
- Farklı etnik grupların yaşadığı ülkelerde mikro milliyetçilik akımının olumsuzlukları ortaya çıkabilir.

---

<sup>28</sup> Saygılıoğlu-Arı, a.g.e., ss.151,152.

- Merkezi hükümetler makro ekonomik politikaların denetimlerini ellerinde tutamayabilirler.
- Yerel yönetimlere devredilecek yetkiler, kamu yönetiminin değer sistemini köklü şekilde bozabilecek, yolsuzluklara yol açabilecek ve merkezi idare tarafından saptana üst düzey politikaların uygulamasını güçleştirecek bir nitelik kazanabilir.
- Yerel yönetimlerin özel ve uluslararası çıkar gruplarının etkisi altına girmesi gündeme gelebilir.

Yerel yönetimler yolu ile demokratik sorunların, siyasal mekanizmadaki aksaklıkların, kamu yönetimde verimsizliğin ve etkin olmayışın; ve bir bütün olarak performans açığı problemlerinin bütünüyle düzeleceğini beklemek, iyimser bir görüş olur. Ancak olumsuz yönlerine karşın, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin devletin etkinleştirilmesi reformunun kilit ve kurucu bir unsur olduğu reddedilemez bir gerçektir.<sup>29</sup>

## 1.5. TÜRKİYE’DE REFORM ÇALIŞMALARI

Beklenen sonuçlara ulaşılmamış olsa dahi, kabul etmek gerekir ki, 1930’lardan bu yana yerel yönetimler konusunda devamlı çalışmalar yapılmış, kanun tasarıları hazırlanmış, ve bunlardan bazıları yürürlüğe konulmak suretiyle yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm getirilmek istenmiştir. Bu alandaki çalışmalar 1960’lardan sonra daha da yoğunlaşarak devam etmiştir. Ancak, hiçbirinden beklenen sonuçlar alınamamıştır.<sup>30</sup>

1960’dan önceki dönemde yapılan çalışmaların bir çoğu belediyelere öncelik vermiştir. Bu konuda önemli çalışmalar yapılmıştır bunlardan birisi; 1948 yılında kabul edilen 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’dur. Bu kanunda bazı devlet vergilerinden nispi bir pay verilmesini ayrıca, maktu bir kısım resim ve harç toplama yetkisi tanımıştır. Maktu para yardımları enflasyonist gelişmeler sonucunda önemini kaybetmiştir. İkinci önemli gelişme; 1956 yılında belediyelerin kuruluş ve işleyişlerini düzenleyen belediye yasa tasarısı yasalaşamamıştır.

<sup>29</sup> Saygılıoğlu-Arı, a.g.e., s.153

<sup>30</sup> Nadaroğlu, a.g.e., ss.372-375.(Bu konunun yazımında bu kitaptan faydalanılmıştır.)

1960'dan sonraki dönemde, mahalli idarelerle ilgili çalışmalara Vergi Reform Komisyonu, TODAİE, DPT gibi kurum ve kuruluşlar doğrudan ya da dolaylı biçimde önemli katkıda bulunmuşlardır. 1981 sonrasındaki düzenlemeler ise sadece İl Özel İdareleri ile Belediyelere kaynak sağlamaya yönelik olmuştur. Büyükşehir Belediyelerinin kurulması bunun olumlu bir istisnasıdır.

Yerel yönetimler ile ilgili yapılan çalışmalardan en somut olanları Mehtap Projesi ve Kaya Raporudur.

### 1.5.1. Mehtap Projesi

Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Central Government Organization Research Project) Bakanlar kurulu kararıyla 1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen ve Türkiye Cumhuriyeti merkezi hükümet örgütüne bağlı kurumlar arasında görev dağılımını incelemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli çalışmasının nasıl sağlanabileceği yolunda öneriler hazırlamak üzere yapılan geniş kapsamlı araştırma.<sup>31</sup>

Araştırma TODAİE uzmanları tarafından yapılan ön hazırlığa dayanılarak, TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliğiyle gerçekleşmiştir. Çalışmalar otuz üç araştırmacı ve on iki idari personel tarafından gerçekleştirilmiş ve sonunda rapor 1963 yılında yayımlanmıştır. Türk yönetsel araştırmalar tarihinin en önemli unsurlarından biri olan MEHTAP raporu ilkin merkezi hükümet örgütünün genel yapısını ele almakta, bakanlar kurulunun çalışma koşulları, Başbakanlık örgütü, devlet bakanı ve başbakan yardımcılıkları ve Başbakanlığa bağlı kuruluşlarla, özerk kuruluşların durumları hakkında saptamalar yapmakta ve öneriler getirmektedir. Ardından yönetsel kuruluşların yaratılması ya da görevlendirilmesinde mevzuat sorunu ve merkezi hükümetin taşra örgütü eleştirel açıdan incelenmektedir. Araştırmanın ikinci bölümünde bütün birimlerin ortak görevleri gözden geçirilmekte, sonraki bölümlerdeyse, merkezi hükümetin üstlendiği görevler dört öbek içinde incelenmektedir. Bu bölümlerde tek tek bakanlık veya kuruluşlar değil, hizmet türleri odak teşkil etmektedir. Bundan sonra, kamu görevi olarak, merkezi hükümetçe üstlenilmesi gerekli görülüp de uygulamada eksik yapılanlar sayılmakta ve bu

<sup>31</sup> www.todaie.gov.tr.

duruma yol açan nedenler (personel yetersizliği, yönlendirme ve denetim yokluğu, örgütlenmede aksaklıklar, kırtasiyecilik ve iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik) belirlenmektedir. Rapor bakanlar kurulu, Başbakanlık, bakanlıklar ve onlara bağlı kuruluşlar, özerk kuruluşlar ve merkezi hükümet teşkilâtının taşra birimlerinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin önerilerin özetlenmesiyle son bulmaktadır.

Bu raporda ortaya konan sorunlara önerilen çözümlerin bir bölümü zaman içinde uygulamaya konulabilmiş sayılsa bile, önemli bir bölümü hedef olarak kalmaya devam etmiş ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972) ve KAYA Raporu (1991) gibi başka araştırmalarda da yinelenmiştir. Raporun yayımlanışından on bir yıl sonra, N. Dinçer ve T. Ersoy tarafından, içerdiği tavsiyelerin uygulanma durumunu değerlendiren bir araştırma yapılmıştır.<sup>32</sup>

### 1.5.2. Kaya Raporu

Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor (KAYA Raporu) (General Report of the Research on Public Administration) Türk yönetimini genel ölçekte yeniden düzenlemek amacıyla 1988-1991 yıllarında yapılan bir dizi araştırma sonucunda yayımlanan genel rapordur<sup>33</sup>.

Devlet Plânlama Teşkilâtı, 1988 yılında, TODAİE'den, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plâni ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere, o güne dek yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına yönetsel uyum alanında yapılması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir. Bu istem üzerine başlatılan kamu yönetimi araştırma projesinin kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumları alınmıştır.

<sup>32</sup> Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, TODAİE yay. no: 143, Ankara 1974

<sup>33</sup> www.todaie.gov.tr.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin yönetim kurulu sekiz kişiden oluşmaktaydı. Proje kapsamında şu yedi araştırma grubu kurulmuştu: merkezi yönetim, mali ve ekonomik yönetim, Avrupa Topluluklarına yönetsel uyum, taşra ve yurtdışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel rejimi, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi. Çok sayıda araştırmacının yaptığı çalışmalar sonucunda, proje yönetim kurulunun genel raporu, 1991 yılında TODAİE tarafından yayımlanmıştır. Genel rapor dışında, yerel yönetimler ile mali ve ekonomik kuruluşları incelemek üzere oluşturulmuş bulunan iki araştırma grubunun raporları da, yine TODAİE tarafından yayımlanmıştır. Ayrıca alt araştırma gruplarının yaptığı çalışmalara ilişkin doksana bir adet rapor çoğaltılarak ilgililenlerin yararlanmasına sunulmuştur.

KAYA Raporu, merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görece bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzende iş görmelerini sağlamak için; bu kuruluşların amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamaya çalışmış, bu konularda yapılması gerekenleri önermiştir.

## 1.6. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT DURUMU

Türkiye'de Yerel yönetimler; İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır.

### 1.6.1. İL ÖZEL İDARELERİ

1982 anayasasının 126. maddesi "Türkiye merkezi idare ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" hükmünü getirmektedir. Merkezi hükümetin taşrada örgütlenmesinin temelinde iller yer almaktadır. İl özel idareleri (İ.Ö.İ.) görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında ara düzey niteliğe sahip idari birimlerdir. Anayasamızın 127.maddesine göre il yerel yönetimi (İl Özel İdareleri) il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasa ile belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen, seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Başlangıçta merkezi yönetimin idari yetersizlikleri ve mali güçlükleri nedeniyle il özel idarelerine çok geniş görevler verilmiştir. Ancak ilerleyen yıllarda



görev alanları ve yetkilerin kullanımı konusunda bazı sorunlar ile karşılaşmıştır. Bürokratik mekanizmanın büyümesi ve mevcut kuruluşlara eklenen yeni idari birimler, İ.Ö.İ.'nin görevli bulunduğu alanlara yasal ve fiili olarak müdahalede bulunulması sonucunu doğurmuştur<sup>34</sup>.

Diğer taraftan Türkiye'nin yaşamakta olduğu şehirleşme süreci sonucunda toplam nüfusun yarısından fazlasının şehirlerde yaşaması sonucunda kent hayatını ve hizmetlerini düzenleyen belediyeler ön plana çıkmış ve İ.Ö.İ. ikinci planda kalmıştır. İ.Ö.İ.'nin kuruluşundan bu yana geçen tarihsel süreç içerisinde yaşanan bazı olumsuz değişimler, beraberinde İ.Ö.İ.'nin yoğun bir şekilde tartışılmasını getirmiştir. İ.Ö.İ.'nin işlevlerini kaybettiklerinden kaldırılmalarının, gerektiği yönündeki yorumlar geniş bir çevrede kabul görmektedir. İ.Ö.İ. ile ilgili tartışmalara girmeden önce bu idarelerin görev ve işlevlerinin ortaya konulması gerekmektedir. Ayrıca bu işlevleri yerine getirebilme gücü; yasal yetki, harcama ve gelirlerinin yapısı, idari ve personel durumu gibi birbiri ile ilintili ve bir idarenin başarısını etkileyebilecek temel faktörlerin incelenmesi ile belirlenebilir. Ancak böyle bir inceleme sonucunda, İ.Ö.İ. hakkında bazı çıkarımlar yapmak mümkün olabilir.

#### 1.6.1.1. İl Özel İdarelerinin Görevleri

İl Özel İdarelerine kuruluş yasası ve diğer yasalarla bazı görevler verilmiştir. Bu görevleri aşağıdaki başlıklar altında toplayabiliriz. Bunlar<sup>35</sup>;

1.Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri; Hastane, dispanser, darulaceze, sağlık evleri açmak, düşkünler evi, yetimhane kurmak, kasaba ve köylerin sağlığına ilişkin tıbbi ve sosyal yardımları yürütmek, sıtma önlemleri almak, bataklıkları kurutmak, muhtaç asker ailelerine yardım etmek, fakir hastaların bakım ve yol giderlerini karşılamak, muhtaç çocukları koruma birliğine katılma payı vermek.

2.Bayındırlık Görevleri; İl dahilinde ilçelerin ve köy yollarının yapımı, bakımı ve onarımını yapmak, köylere içme suyu götürmek, il dahilinde iskele yapmak, ticaret odaları borsaları kurmak, sergiler panayırlar açmak, gecekondu bölgelerinde islah için kamu tesisleri yapmak, köy telefonları kurmak

<sup>34</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.122

<sup>35</sup> Eryılmaz, a.g.e., ss.120-121.

3.Eğitim ve Kültür Görevleri; İlkokul, gece okulu açmak, okul bina ve tesislerin yapımı, onarımı ve donatımını yapmak, okul için arsa temin etmek, sosyal yardımlar, yetiştirici ve tamamlayıcı kurslar açmak, sanat, kültür ve halk eğitimi çalışmalarına olanak sağlamak ve katılmak, il matbaası kurmak, il yayın organı olarak gazete çıkarmak.

4.Tarımla İlgili Görevleri; Örnek ve deneme çiftlik tarlaları, fidanlık ile tarım okulları açmak, tarım aletleri depoları kurmak, tarım ürünleri sergileri açmak, ürün türlerini iyileştirmek için para, tohum temin etmek, kırsal kesimde biçme, harman, eleme tesisleri kurmak, damızlık hayvan yetiştirmek, suni tohumlama laboratuvarları açmak, uygun arazilerde orman yetiştirmek vb.

5.Ekonomik Görevleri; Tasarruf ve kredi sandıkları kurmak, açılmasına izin vermek, ticaret ve sanayi odaları kurmak, sergi, pazar, panayır açmak.

#### 1.6.1.2. İl Özel İdarelerinin Organları

İl Özel İdareleri tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarıdır. Tüm tüzel kişilerde olduğu gibi özel idarelerde de tüzel kişilik adına hukuken bağlayıcı eylemlerde bulunacak organlara gereksinim vardır. Bu organlar;Vali, İl genel meclisi ve İl daimi encümeni'dir.

##### 1.6.1.2.1. Vali

Vali, il'de merkezi idarenin yürütme organıdır. Vali Bakanlar kurulu kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile atanır ve merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi konumundadır. Hem merkezi idare temsilcisi konumunda olan hem de yerel bir yönetim birimi olan İ.Ö.İ.'nin başında görev yapması bu yerel idare biriminin özerkliği konusunda tartışmalara yol açmaktadır. Valinin görev ve yetkileri üç grupta ele alınabilir. Bunlardan birincisi devletin ildeki en yetkili temsilcisidir. İkincisi; valinin İl genel meclisi ile olan ilişkileridir. Vali il genel meclisine başkanlık eder, meclisi belli zamanlarda toplantıya çağırır, meclisin gündemini belirler, il genel meclisinin her toplantı yılı başında aldığı kararların uygulanması ve yürütülmesine ilişkin raporları İçişleri bakanlığına gönderir, il genel meclisi kararlarına karşı Danıştaya itiraz edebilir, İl Genel Meclis üye tam sayısının yarısına düşmesi halinde

durumu ilçe seçim kuruluna bildirir. Üçüncü olarak da; İl Daimi Encümeninin başıdır.

#### 1.6.1.2.2. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, İ.Ö.İ.'nin en yetkili karar organıdır. Üyeleri, ilçeler itibarıyla nüfus esasına göre 5 yıl için seçilirler İl genel meclisi üyeleri seçimi tek dereceli ve nispi temsil yöntemine göre yapılmaktadır İl genel meclisi üyelikleri için, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre,

Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde 2

Nüfusu 25.000'den 50.000 e kadar olan ilçelerde 3

Nüfusu 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde 4

Nüfusu 75.001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde 5

asil üyelik ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asil bir yedek üye ilave olunur.<sup>36</sup> İl genel meclisi; il adına karar almak, satmak, değiştirmek, bunlardan bazılarını genel hizmetler için ayırmak, bayındırlık, eğitim ve sağlık hizmetleri için yasa da belirlenen ölçüler dahilinde borçlanmak, il bütçesine dahil olan yapım ve tamir keşif planlarının teknik yönü dışındaki konuları incelemek ve karara bağlamak, karma encümenin aldığı kararları kabul veya reddetmek vb. yetkilere sahiptir<sup>37</sup>.

#### 1.6.1.2.3. İl Daimi Encümeni

İl daimi encümeni; Valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında toplanır. İ.Ö.İ.'nin, karar alma, icrai yetkiler kullanma, danışma nitelikli görüş bildirme ve denetleme işlevlerini yerine getiren bir organdır. İl daimi encümeni genel meclisin üyeleri arasından seçeceği 5 asil 5 yedek üyeden oluşur. Görev süresi 1 yıldır. Üyelerin ayrı ayrı ilçelerden olması gerekir.

İ.Ö.İ. müdürü, köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü encümenin doğal üyeleridir. Encümen, yasalarla İ.Ö.İ.'ne verilen görevler konusunda, vali tarafından gönderilen işlerde karar verir. İl genel meclisinin toplantı

<sup>36</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.127.

<sup>37</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.123.

halinde bulunmadığı zamanlarda olağanüstü durumlarda il genel meclisi adına karar verebilir. İl genel meclisinin bu kararı daha sonradan onaylaması gerekmektedir. Vali, il encümen kararlarını yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere, kamu yararına aykırı gördüğü takdirde kararın takip eden toplantıda ikinci kez görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse encümen kararı kesinleşir. Vali gerekli gördüğünde yargı yoluna başvurabilir.<sup>38</sup>

### 1.6.1.3. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl Özel İdarelerinin mali yapısını; il özel idaresinin bütçesi, il özel idaresinin giderleri ve il özel idaresinin gelirleri olmak üzere üç ana başlık altında toplayabiliriz.

#### 1.6.1.3.1. İl Özel İdarelerinin Bütçesi

İl özel yönetiminin bütçesi bir özel bütçedir. Bütçe bu yönetimlerin özel yöntemleriyle hazırlanır. Bu amaçla Maliye ve İç İşleri bakanlıkları, il özel yönetimlerinin hazırlanması, kabulü ve onaylanması hakkında bir yönetmelik çıkarmışlardır. Bütçenin hazırlanması görevi valinindir. Vali bu görevi özel idare müdürünün yardımıyla yerine getirir ve il daimi encümenine sunar. İl daimi encümeni valinin isteği üzerine il genel meclisine sunar ve burada kabul edilen bütçe İç İşleri Bakanlığına sunulur ve burada varsa gerekli değişiklikler yapılarak bütçe yürürlüğe girer<sup>39</sup>.

#### 1.6.1.3.2. İl Özel İdarelerinin Giderleri

İl Özel İdarelerinin giderleri deyiminin kapsamına, bu kuruluşların kanunen gerçekleştirmekle yükümlü oldukları görevler için, il bütçesiyle verilen yetki ile sınırlı olmak kaydıyla il gelirlerinden harcanan paylar bulunmaktadır.<sup>40</sup> Bunlar içerisinde; yönetim ve personel giderleri, İl Daimi Encümeni ve İl Genel Meclis üyelerine ödenen ödenekler, özel yasa, karar, ilam ve sözleşmelere dayanan giderler, başka kurum ve kuruluşlara yapılan yardımlar v.b. yer almaktadır.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel>

<sup>39</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.137.

<sup>40</sup> Nadaroğlu, a.g.e., ss.277,278.

<sup>41</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.137.

### 1.6.1.3.3. İl Özel İdarelerinin Gelirleri

İl Özel İdaresinin gelir kaynaklarını, Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, emlak vergisinden alınan paylar, merkezi yönetim kuruluşlarından aktarılan paylar(yardımlar), borçlanmalar ve kendi öz gelirleri olmak üzere beş ana başlık altında toplamak mümkündür<sup>42</sup>.

1-Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar: 1980 yılından önce belediyelere olduğu gibi il özel idarelerine de çeşitli vergi gelirlerinde belli paylar verilmekte idi. 1981 yılında bu paylar birleştirilerek genel bütçe vergi gelirleri üzerinden %1.9'luk bir pay iller bankası aracılığıyla nüfuslarına göre illere aktarılmaktadır.

2-Emlak Vergisinden Verilen Paylar: 1985 yılında belediyelere aktarılan emlak vergilerinin %15'lik kısmı il özel idarelerine belediyeler tarafından aktarılır.

3-Merkezi Yönetim Kuruluşlarından Aktarılan Ödenekler (Yardımlar): Merkezi hükümetin taşra teşkilatlarının görevi olarak gözüken fakat, il özel idarelerine aktarılan görevlerle birlikte bu görevler için ayrılmış ödenekler de il özel idarelerine aktarılır. Ayrıca ödeneklerin yetmemesine karşılık merkezi yönetim tarafından yardım yapılmaktadır.

4-Borçlanmalar: bugün halen yürürlükte olan 1913 tarihli yasanın 131. maddesinde ilin, bayındırlık, sağlık ve eğitim işleri için borçlanmaya gidilebileceği belirtmekle birlikte bunları belli şartlara bağlamıştır. Borç miktarı olağan gelirin 1/3'ünü geçmiyor ise İl Genel Meclis kararı , olağan geliri geçmeyen borçlanmalar için, Bakanlar Kurulu kararı Cumhurbaşkanının onayı, bunu aşan miktarlar için ise özel yasa çıkarılması gerekmektedir.<sup>43</sup>

5-Öz Gelirler: Bunlar;özel kanunla sağlanan vergi, resim ve harç gelirleri, her türlü teşebbüs ve faaliyet sonunda kazanılacak gelirler, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen gelirler, para cezaları, ruhsat ve izin gelirleri, faiz tahvil ve hisse senedi gelirleridir.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Eryılmaz, a.g.e., ss.125,126.

<sup>43</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.136.

<sup>44</sup> Eryılmaz, a.g.e., ss.127.

## 1.6.2. BELEDİYELER

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyedir. Nüfusumuzun yaklaşık % 75'i belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Belediye sayısı giderek artmaktadır. Belediyelerin yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi vardır. Belediye İl Özel İdareleri gibi, Osmanlıdan Cumhuriyete intikal eden kurumlardandır. Ancak bugünkü belediye yönetimini düzenleyen 1580 sayılı kanun 1930 tarihinde kabul edilmiştir.

### 1.6.2.1. Belediyenin Görevleri

Belediyenin görevlerini bayındırlık, koruyucu, sosyal, düzenleyici ve ulaştırma olmak üzere beş grupta sınıflandırarak incelemek mümkündür<sup>45</sup>;

Bayındırlık görevleri; belde, halkının, içinde yaşadığı çevrenin fiziki olarak iyileştirilmesi, güzelleştirilmesi; halkın barınma, eğlenme, alış-veriş ve dinlenme ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli tesislerin ve kamu binalarının yapılması ve bakımı gibi konular kapsamaktadır. Bunlar konut, yol, cadde, sokak, kaldırım, köprü, meydan, geçit, park, dinlenme alanları, garaj, pazar yeri, su ve kanalizasyon gibi tesislerin yapılmasıyla ilgilidir.

Koruyucu görevler; belediyelerin koruyucu görevleri kamuya açık yerlerin temizliği ve buralarda satılan yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık yönünden denetlenmesi; halkın can ve mal varlığını fiziki tehlikelerden koruma ve çevre kirliliğinin önlenmesi gibi faaliyetlerdir. Bu görevler, lokanta, gazino, kahvehane, kiraathane, meyhane, han, otel, hamam ve tiyatro gibi halka açık yerlerin ve buralarda satılan, kullanılan ve tüketilen maddelerin temizliğine, sağlığına ve sıhhiğine dikkat etmek, sokak ve çevre temizliği faaliyetlerini yürütmek, itfaiye teşkilatı kurarak yangınları önlemek ve söndürmektir.

Sosyal görevler; halk banyoları, kaplıcalar, kütüphane, sağlık tesisleri, yüzme havuzları, spor tesisleri, halk plajları, yarış yerleri, belediye tiyatrosu, sineması, oteli ve gazinosu, hayvanat bahçesi yapmak ve işletmek bu kapsamdadır.

Düzenleyici görevler; beldenin yapılaşmasını ve gelişmesini düzenlemek amacıyla imar planları ve programları yapmak, bunları uygulamak; belde dahilinde

<sup>45</sup> Eryılmaz, a.g.e., ss.130-131.

yapılacak inşaatlara, plan ve programlara göre ruhsat vermek; halkın yiyip içmesine, eğlenme ve dinlenmesine, yatıp kalkmasına ait yerlerin fiyatlarını ve sınıflarını düzenlemek; tüketiciyi korumak ve piyasayı düzenlemek için tanzim satış mağazaları ve belediye fırınları açmak ve işletmek; meydan, cadde ve sokak gibi umuma ait yerlerde ilan işlerini idare etmek; ayrıca et, ekmek, odun ve mangal kömürlerinin toptan ve perakende satış fiyatlarını tespit etmek; yaş sebze ve meyvelerin kâr hadlerini belirlemek, yaş sebze ve meyvelerin toptan alım ve satımı için hal'ler tesis etmek belediyelerin düzenleyici görevleri arasındadır.

Ulaştırma Görevleri; Ulaştırma görevleri belediye sınırları içinde çeşitli semtler arasındaki toplu taşıma hizmetlerini yönetmektir.

Görüldüğü gibi Belediye Kanunu'nun öngördüğü görevler, çok geniş kapsamlıdır. Bu görevler, "beşikten mezara" kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır.

#### 1.6.2.2. Belediyelerin Organları

Belediyenin organları İl Özel İdarelerinin organları gibi üç gruba ayrılmıştır. Bu benzeşme sayısal benzerliğin yanında görev ve yetki bakımından da benzerlik göstermektedir. Bu organlar; Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümenidir.

##### 1.6.2.2.1. Belediye Başkanı

Belediye organlarının seçimine ilişkin hususlar 19.07.1963 tarihli ve 307 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olan belediye başkanları, sözü geçen kanun hükümleri uyarınca ve esas itibarıyla seçimle işbaşına gelmektedirler. Burada, esas itibarıyla deyimini kullanışımızın nedeni, belediye başkanlarının atama yolu ile işbaşına gelebilmesinin yasal açıdan mümkün bulunmasıdır<sup>46</sup>.

1963 yılında 307 sayılı kanun çıkarılmadan önce belediye başkanları Belediye Kanununun 89. maddesi gereğince belediye meclisleri tarafından seçilmekte idi. Belediye meclisleri belediye başkanlarını kendi üyeleri arasından seçebilecekleri gibi dışarıdan da seçme hakkına sahip idiler. Sözü geçen madde hükmüne göre, belediye

<sup>46</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.215.

başkanlarının seçimi ancak vesayet makamlarının tasdiki ile kesinleşiyordu. Buna göre il merkezi olmayan belediyelerde Valinin, il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanının tasdiki gerekmekte idi.

Belediye başkanı gerek büyük şehir belediyelerinde gerekse normal belediyelerde 5 yıl süre ile belde sınırları içindeki seçmenler tarafından seçilir. Belediye başkanının genel olarak görev ve yetkileri şunlardır<sup>47</sup>:

- 1-)Yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yerel topluluk ve belediyeyi ilgilendirenlerini uygulamak ve ilan etmek,
- 2-)Meclis ve Encümen kararlarını uygulamak,
- 3-)Beldeyi ve belediye tüzel kişiliğini temsil etmek,
- 4-)Belediye örgütünün başı olarak, belediyeyi kalkınma plan ve programlarıyla uyumlu bir biçimde etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre çalıştırmak ve yönetmek,
- 5-)Belediye bütçesinin birinci dereceden ita amirliğini yapmak, belediye ve bağlı kuruluşlarının bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak ve ilgili makamlara sunmak,
- 6-)Belediye görevlilerini atamak,
- 7-)Belde ve belediyeye ilişkin her türlü bilgi ve belge toplamak, bunları değerlendirmek ve biriktirmek, bu konularda bilgi vermek,
- 8-)Belediyenin gelir ve alacaklarını tahsil etmek, hak ve çıkarlarını korumak, belediye adına bağlayıcı her tür hukuki akit ve tasarruflarda bulunmak ve yargı mercilerinde onu temsil etmek veya başkalarına vekalet vermek,
- 9-)Diğer yasaların ve ilgili mevzuatın belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkileri kullanmak ve yerine getirmek .

Belediye başkanı, meclis kararlarını, bir kez daha görüşülmek üzere, gerekçeli olarak geri çevirebilir. Meclisin geri çevrilen kararı üçte iki çoğunlukla aynen kabul etmesi halinde, karar başkanca uygulanır. Meclis, geri çevrilen kararı değiştirerek kabul ederse, belediye başkanı değiştirilerek kabul edilen karar tekrar geri gönderebilir.

---

<sup>47</sup> Eryılmaz, a.g.e., ss.131-133.



Belediye başkanı, belirli yetkilerini mahalle ve köy muhtarlarına yada atanmış belediye görevlilerine devredebilir. Belediye başkanı, yerel işleri, mahalle ve köy yönetimi, yerel topluluk üyeleri ve yerel gruplarla işbirliği içinde yürütür.

#### 1.6.2.2.2. Belediye Meclisi

Belediyenin genel karar ve denetim organı olan belediye meclisi, ilgili mevzuatta gösterilen esas ve usullere göre, belde sınırları içinde yaşayan yerel topluluk üyelerince, kendi aralarından, genel oyla beş yıl süre için seçilen üyelerden oluşur. Belediye başkanı, belediye meclisinin doğal üyesidir.

Belediye meclislerinin olağan ve olağanüstü olmak üzere iki türlü toplantısı vardır. Olağan toplantı her yıl Ekim, Şubat ve Haziran ayları başlarında olmak üzere yılda üç kez yapılır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 30 gün olup, diğer toplantılarının süresi 15 gündür. İşlerin bitmemesi halinde vali, sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirmek kaydıyla ve 15 günü aşmamak üzere görüşme sürelerini uzatabilir<sup>48</sup>.

Önemli ve acele bir işin çıkması halinde belediye meclisleri olağanüstü olarak da toplanabilirler. Ancak, bu tür toplantıların yapılabilmesi için ya belediye başkanının yazılı çağrısıyla meclis üyelerinden en az üçte birinin gerekçeli önerisi, yada valinin daveti gereklidir.

Belediye meclisi, kanunun ilgili maddelerinde belirtilen bütün konuları görüşüp karara bağlamaya yetkilidir. Bu kapsam içinde, belediye meclisi, kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirir.

Belediye Meclisinin fesh edilmesini gerektiren nedenleri Belediye Kanunda şu şekilde sıralanmaktadır<sup>49</sup>:

- Yasanın belirttiği olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde toplanmak,
- Yasanın belirlediği yerler dışında toplanmak,
- Yasanın verdiği görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmek ve bunun sonucunda belediye meclisine ait işleri sekteye uğratmak,

<sup>48</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.134

<sup>49</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.209

- Siyasal konuları görüşmek ya da siyasi temennilerde bulunmak.

### 1.6.2.2.3. Belediye Encümeni

Belediye encümeni de belediye meclisi gibi bir karar organıdır. Encümen, belediye başkanı ve birim başkanlarından oluşur. Encümene girecek birim başkanları, belediyenin nüfuslarına göre değişir.

a-)Nüfusu 10.000 e kadar belediyelerde, Yazı işleri, Hesap işleri ve Fen işleri yetkilileri.

b-)Nüfusun 10.000 den yukarı belediyelerde de, yukarıda ki üyelere ek olarak, İmar Hukuk ve sağlık işleri yetkililerinden oluşur.

Belediye başkanı, belediye örgütü içindeki başka birim başkanlarından gerekli gördüklerini de encümene alabilir. Encümen de zabıta müdürü yer almaz. Belediye encümeni kanunla verilen görevleri yerine getirirler.

Belediye başkanı ya da belediye encümeni ile belediye meclisi arasındaki anlaşmazlıklar, ilçe belediyeleri için il idare kurullarınca, il merkezindeki belediyeler İçin Danıştay'ca çözümlenir.<sup>50</sup>

Belediye encümeni karar organı olarak iki ayrı fonksiyon ifade etmektedir. Bunlardan birincisi kanunda belirlenen ve doğrudan doğruya encümenin yetkisi dahilinde bulunan hususlarla ilgilidir. Örneğin taşıma araçlarının tarifelerinin saptanması yada kamulaştırılacak yerler hakkında karar alınması gibi. Ancak belediye encümeni, belediye meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda belediye meclisinin görevlerini de yüklenmekte ve özel kanunlarla belediye meclislerine verilen görevleri onun yerine geçerek yerine getirmektedir.

Büyük şehir belediyelerinde belediye encümeni, büyük şehir belediye başkanının veya belirleyeceği bir kişi başkanlığında genel sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur.

---

<sup>50</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.137.

### 1.6.2.3. Belediyelerin Mali Yapısı

Belediye hizmetlerinin yürütülmesi, belediyenin gelir kaynaklarına bağlıdır. 1982 Anayasası'na göre, yerel yönetimlere "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır". Buna göre, yerel yönetimlerde görev-gelir dengesinin sağlanması bir anayasal ilkedir. Ne var ki bu ilke, bugüne kadar hep temenni düzeyinde kalmıştır.

Belediyenin gelir kaynakları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, öz gelirler ve devlet yardımları olmak üzere üç grupta toplanabilir.

Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından % 9.25'lik bir pay verilmektedir. Bu payın bir kısmı belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmakta, bir kısmı belediyeler fonuna aktarılmakta, bir bölümü de mahalli idareler fonuna yatırılmaktadır. Söz konusu fonların yönetimi merkezi idare kuruluşlarına aittir.<sup>51</sup>

#### 1.6.2.3.1. Belediye Bütçesi

Belediyelerin ayrı bir tüzel kişilikleri olması nedeniyle merkezi idareden ayrı bir bütçesi vardır. Genel olarak belediyelerin organları, belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisidir. Bunlardan birincisi yürütme diğerleri ise karar organlarıdır. Belediye bütçesi de esas itibariyle bu organlar tarafından hazırlanır ve kabul edilir. Ancak bunun idari vesayet makamı tarafından ayrıca onayı gerekir. İlerde değinileceği gibi, idari vesayet organlarınca hazırlanmış olan bütçe hukuken var kabul edilir ve idari vesayet makamının böyle bir işlemine karşı yargı yolu her zaman açıktır.

Tanımı; Belediye bütçesi, belediyenin her yılın Ocak ayı başından ertesi yılın Aralık sonuna kadar bir yıla ait gelir ve giderlerini gösterir, belediye gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalarına izin verir. Genel bütçenin bir kanun olmasına karşılık belediyelerin bütçeleri esas itibariyle birer kararname niteliğindedir.<sup>52</sup>

Bütçenin hazırlanması; Belediye bütçesi, belediye başkanı tarafından hazırlanarak ilgili yılın Eylül ayı başında encümenine verilir. Encümen bütçeyi iki ay

<sup>51</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.137.

<sup>52</sup> S.Yenal Öncal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, 2.b. İstanbul: 1991. s.156

içinde incelemekle görevlidir. Hazırlanan bütçe gerekçesiyle birlikte başkan tarafından Kasım ayının birinci günü belediye meclisine verilir.

Belediye meclisinde bütçenin görüşülmesi ve kabulü; Belediye meclisi bütçe kararnamesi metnini gelir ve harcama cetvellerini fasıl müzakere ettikten sonra, aynen veya fasıl ve maddelerini değiştirerek kabul eder.

Bütçenin idari vesayet makamı tarafından onanması; Belediyenin kendi iç teşkilat şeması içinde bütçe görüşülüp, kabul edildikten sonra idari vesayet makamınca onaylanması gerekir. Onama yetkisi belediye kanununa göre bağlı oldukları en büyük mülki amire aittir.

Onamaya yetkili makam bütçenin kendisine ulaşmasından itibaren bir hafta içinde incelemeye ve karara bağlamaya mecburdur. Bu süre içinde onanmayan bütçe kendiliğinden kesinleşir.<sup>53</sup>

#### 1.6.2.3.2. Belediye Giderleri

Bütçe hukuku açısından belediye giderleri, kanunlarla bu kuruluşlara verilmiş olan görevlerin (bu görevler zorunlu veya isteğe bağlı olabilir) gerçekleştirilebilmesi için belediye bütçesi ile verilen yetki sınırı içinde belediye gelirlerinden harcanan paradır.<sup>54</sup>

Yine bütçe hukuku açısından belediye giderleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılırlar. Zorunlu giderler, Belediye Kanununun 117. maddesinde sayılan ve belediye bütçesine her yıl konulması gereken giderlerdir. Örneğin itfaiye giderleri ile belediyede çalışan memur ve hizmetlilerin maaşlarını karşılayacak giderler gibi. İsteğe bağlı giderler ise; gerçekleştirilmesi belediyelerin isteklerine bırakılmış işleri karşılamak üzere bütçeye konulan giderlerdir. Ancak, belediyeler, bütçelerine isteğe bağlı giderleri karşılayacak ödenek koyabilmek için önce zorunlu giderleri karşılamak zorundadırlar. Belediye Kanunu'nun 118. maddesinin ikinci fıkrası bu konuda aynen şu hükmü getirmiştir. "Mecburi vazifeler ifa ve ikmal edilmedikçe ihtiyari vazifeler için bütçeye tahsisat ayrılmaz". Kaldı ki, belediye bütçeleri ancak idari vesayet makamının (mahalli en büyük mülkiye memurunun, yani vali'nin) onayı ile yürürlüğe girer. Uygulamada, idari vesayet makamları

<sup>53</sup> Öncel, a.g.e., s.156.

<sup>54</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.323.

bütçeye zorunlu giderler için yeterli ödenek konulup konulmadığına özellikle dikkat etmekte ve bütçeyi ancak bu koşulun yerine getirilmiş olması halinde onaylamaktadırlar:

Belediye giderleri konusu incelenirken dikkati çeken özel bazı durumlara kısaca değinmekte yarar vardır.

Belediye giderleri büyük bir hızla artmaktadır. Bu artışın hızı belki, merkezi idare giderlerindeki artış hızından daha düşüktür. Ancak, yine de üzerinde önemle durulmayı gerektirecek seviyededir.<sup>55</sup>

Belediye yönünden şaşırtıcı olan büyük gider artışı, başta devletin merkezi idare örgütü olmak üzere aslında kamu tüzel kişilerinin tümü için geçerlidir. Kamu giderlerindeki artışın nedenleri kamu maliyesi eserlerinde yeterince incelenmiştir. Bunlar arasında para değerindeki düşüşlerin de önemli bir yeri olduğu bilinmektedir. Doğal olarak belediyeler için de geçerli olan bütün bu nedenleri burada ayrıca açıklamakta yarar yoktur. Ancak, merkezi idare, artan giderleri karşılayacak kamusal fonları kendi iradesiyle artırabilmek imkanına sahiptir. Oysa, belediyeler için böyle bir durum söz konusu değildir. Bu hal, belediyelerin, gider artışı karşısında merkezi idareye oranla daha fazla sorunlarla karşılaşmalarına sebep olmaktadır.

Belediyelerin giderleri bazen, kendi yetkili organlarının iradeleri dışında başka otoritelerin aldıkları kararlar sonunda da önemli ölçülerde artabilmektedir. Belediyelerin, bu tür otoritelerin kendilerine yeni yükümlülükler getiren tasarruflarına karşı yapabilecekleri hiç bir şey yoktur.

#### 1.6.2.3.3. Belediye Gelirleri

Her ülkede, kamu görevleri ve hizmetleri merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında bölünmüştür. Savunma, iş güvenlik, gümrük ve adalet gibi bazı kamu hizmetlerinin, hemen hemen her yerde, merkezi yönetimlerce yerine getirildiği görülür. Buna karşılık, başka bazı hizmetleri ise yerel yönetimler görür. Yerel yönetimlere bırakılmış bulunan hizmetler ve bunlarla ilgili görevler, daha yerel nitelik taşıyan görevlerdir. Kent ve kasabaların temizliği, aydınlatılması, içme ve kullanma sularının sağlanması, kanalizasyon ve bayındırlık işleri, otopark, yeşil alan

---

<sup>55</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.325.

ve çocuk parkı gibi hizmetler, yerel hizmetlere örnektir. Yerel yönetimler, kendilerine yasalarca ayrılmış olan bu görevleri yerine getirebilmek için, yeterli mali kaynaklara sahip olmak zorundadırlar.<sup>56</sup>

Bu kaynakların bulunması ve merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi yönünden, yeryüzünde başlıca iki sistemin bulunduğu söylenebilir. Bunlardan birincisine bağımlılık, ikincisine bağımsızlık sistemi adı verilebilir.

Bağımlılık sisteminin geçerli olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin özel gelir kaynakları, vergileri bulunmakla birlikte, bazı vergiler, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ortaklaşa kullanılır. Fransa, Almanya, İsviçre, Belçika ve İtalya gibi ülkelerde durum böyledir. Bu ülkelerde, yerel yönetimlere ek vergiler koyma yetkisi tanındığı gibi, devlete ait bulunan vergiler üzerinden ayrıca vergi almaları da olanaklı kılınabilmektedir. Bazı devlet vergilerinin bir bölümü ise, “pay” adıyla yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bu sistemde, devletin genel bütçe gelirlerinden, yerel yönetimlere türlü yardımların yapılması da, yaygın bir uygulamadır.<sup>57</sup>

Devlet, yerel yönetimlere bu yardımları yapmaz ve vermesi ön görülen payları vermekte ihmal gösterirse, yerel hizmetler yüzüstü kalabilir. Dolayısıyla, hizmetlerin görülmesi bakımından, yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar. Sisteme, bağımlılık adının verilmiş olması da bu yüzdendir.

Bağımsızlık Sisteminin geçerli olduğu yerel yönetimlerin, merkezi yönetime bırakılmış olanlardan tümüyle bağımsız, kendi başlarına kullanabilecekleri gelir kaynakları vardır. Örneğin, İngiltere ve ABD gibi ülkelerde, bu sistem yürürlüktedir. Devlet, bu ülkelerde, bütçe açıklarını kapatmak amacıyla, yerel yönetimlerin gelirlerine el atamaz Belediye gelir sistemi bağımsız bir nitelik taşıyan ülkeler, yerel yönetimleri güçlü olan ülkelerdir.

Şu noktayı hemen belirtelim ki, yeryüzündeki ülkelerden hiç birinde, bağımlılık ve bağımsızlık sistemleri, yüzde yüz saf biçimleriyle uygulanmazlar. Her ülkede, belediyeler, gelir yönünden, merkezi yönetime bir derece bağımlı durumda bulunmaktadırlar. Aralarında sadece derece farkları vardır. Bazılarında, yerel

---

<sup>56</sup> Öncel, a.g.e., s.137.

<sup>57</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.331.

yönetimlerin gelir sistemi tam bir bağımlılığa, bazılarında ise tam bir bağımsızlığa daha yakın bulunmaktadır. Ama, genel eğilim, demokrasi geleneğinin gelişmesine koşut olarak, yerel yönetimlerin, gelir bakımından da, devlete daha az bağımlı duruma gelmeleri yönündedir. Bununla birlikte, birçok hizmetlerin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesinin, bu hizmetleri kısmen yada tamamen yerel yönetimlerden alarak, merkezi bir görev durumuna getirmeyi gerekli kıldığına son yıllarda çok tanık olunduğunu da eklemeliyiz.

Belediyelerin öz gelirleri, ülkemizde her zaman, belediyelerin devlet vergilerinden aldıkları paylardan az olmuştur. Yerel yönetimleri güçlü ülkelerde, öz gelirlerin belediye gelirleri içindeki oranının artmakta olduğu görülür. Ülkemizde, belediyelerin öz gelirleri, 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile düzenlenmiştir. Her ne kadar bu yasanın adı Belediye Gelirleri yasası ise de, yasanın adına Belediye Vergileri yasası adının verilmesi daha yerinde olurdu. Çünkü, belediyelerin vergi dışında kalan gelir kaynakları, 2464 sayılı yasa yer almamıştır.<sup>58</sup>

Belediye Gelirleri Yasası, Belediyelerin mali durumlarını, 1981 öncesine oranla bir ölçüde rahatlamıştır. Daha önce 10 milyar dolaylarında olan öz gelirlerin bu rakamın üç katına yükselmesine, yeni yasa olanak vermiştir.

Belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen yasa, bu gelirleri birkaç guruba ayrılmıştır. Bunlar, vergiler, harçlar ve katılma paylarıdır<sup>59</sup>. Belediyeler, ayrıca, 2464 sayılı yasanın 97. maddesi uyarınca, bu yasa harç yada katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifleri göre ücret almaya yetkilidirler. Belediyelere tekel olarak verilmiş işler ise, kendi özel yükümlerine göre yerine getirilir.

1981 yılındaki değişiklikten önce belediye gelirleri büyük ölçüde 5237 sayılı kanuna dayanmaktaydı. Ayrıca merkezi idare vergi gelirlerinden aldıkları payda ortalama olarak belediye gelirlerinin 1/4'ünü teşkil etmekteydi. 1981 yılından itibaren belediye gelirleri sisteminde önemli bazı değişiklikler yapılmıştır. Özellikle

<sup>58</sup> Öncel, a.g.e., s.140.

<sup>59</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.298.

5237 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak yerine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu konmuş ve merkezi idare gelirlerinden belediyelere verilen pay sisteminde de yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bunların dışında bir kısım diğer kanunlarla da belediyelere gelir tahsisi yapılmıştır. Halen belediye gelirleri sisteminde yer alan başlıca kaynaklar aşağıdaki gruplar halinde toplanmaktadır:

Merkezi idare vergi gelirlerinden belediyelere verilen paylar; İl Özel İdarelerinde olduğu gibi belediyelere de tek tek vergiler yerine, Genel Bütçe Vergi Geliri Toplamı üzerinden pay verilmesi esası kabul edilmiştir.

İl özel idareleriyle birlikte belediyeler bakımından 1981 yılında çeşitli vergilerden ayrı ayrı pay verilmesi sisteminden vazgeçildi. Bunun yerine genel bütçe vergi geliri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere belirli bir oranda pay verilmesi esası kabul edilmiştir.

Halen genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %9.25 oranında pay ayrılmaktadır. Bu paylar, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı izleyen ay sonuna kadar, iç işleri bakanlığı yetkisinde belediyelerle ilgili bir hesaba kaydolunmak üzere, İller Bankasına yatırılmaktadır.<sup>60</sup>

İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %67'sine tekabül eden bölümü, banka tarafından İçişleri bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre büyük kent belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtımı 3239 sayılı yasa ile yapılmaktadır.

Belediye vergi gelirleri daha önce de dediğimiz gibi mahalli idarelerin görmüş olduğu hizmetlerde, yarı kolektif veya özel mal ve hizmet niteliğinde olanlar, merkezi idareye olanla, daha ağırlıklıdır. Bunlardan elde olunan faydalar belirli ölçülerde kişiler arasında bölünebilir. Kuşkusuz görülen hizmetlerin birde bölünmez faydalar arz eden ve herkesin faydalandığı yönü de vardır. Bu bakımdan belediyelerin kendi öz geliriyle ilgili sistem içinde, hizmetin yarattığı toplam fayda, ondan yararlanan kişilerin elde ettiği özel faydalar toplamına yaklaştıkça, sırayla vergi harç ve resimlerden kamu fiyatlarına doğru bir ödettirme durumu ortaya çıkar.

<sup>60</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.287.



Belediye vergilerinde kısmen veya tamamen faydalanana ödettirme prensibi (yararlanma ilkesi), merkezi idareye oranla daha geçerlidir. Aşağıda ele alınacak belediye vergi gelirlerinin büyük bir çoğunluğu da bu özellikleri taşımaktadır.

Emlak Vergisi; 1971 yılına kadar İl Özel İdareleri tarafından yönetilen bina ve arazi (emlak) vergisinin bu yıldan sonra yönetimi merkezi idarece üstlenilmiş ve 1981 yılına kadar da bu sistem yürürlükte kalmıştır. Bu süre içinde emlak vergisi hasılatından belediyelere %45 İl Özel İdarelerine de %35 oranında pay verilmiştir. 1981 yılında gerek merkezi idare vergi gelirlerinden belediye ve İl Özel İdarelerine pay verme gerekse belediye kanunlarının kabulü ile söz konusu idarelere Emlak vergisinden pay verme sistemine son verilmiştir. Böylece 1981-86 döneminde Emlak vergisi gerek hasılatı gerekse yönetimiyle bir mahalli idare vergisi olmaktan çıkmıştır. Verginin yönetimi 1986 yılından itibaren belediyelere bırakılmıştır.<sup>61</sup>

Emlak vergisi kanunu , bina vergisi , arazi vergisi ve kısımlar arasında müşterek hükümler olmak üzere üç kısımdan oluşmuştur.

İlan ve Reklam Vergisi; 5237 sayılı yasada, söz konusu mükellefiyet, ilan ve reklam resmi olarak yer almaktaydı. Ancak söz konusu resmin levha resmine ilişkin kısmı, belediyelere tanınmış tarife yapma yetkisinde, resmin üst sınırı kanununda belirtilmemiş olduğundan, Anayasa Mahkemesince iptal edildi. Resmin ikinci kısmını teşkil eden ilan ve reklam resminde de benzer gerçeklerle uygulamada çeşitli yasal sorunlar vardır.

İlan ve reklam vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir.<sup>62</sup> Buna göre;

Belediye ve mücavir alanları içinde yapılan her türlü reklam ve ilan bu vergiye tabi tutulmuştur. Ancak vergi için geniş bir muafiyet alanı söz konusudur. Bu muafiyetler çıkarıldığında verginin konusu; iş yerlerine asılan levha ve yazılar, motorlu taşıtların dışına konulan, cadde ve sokaklara asılan bez veya diğer benzeri araçlara yapılan, ışıklı veya projeksiyonlu, ilan ve reklamlar ile bu amaçla dağıtılan takvim, broşür ve benzerleriyle sınırlanmaktadır.

<sup>61</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.300.

<sup>62</sup> Öncel, a.g.e., s.145.

Eğlence Vergisi; Eğlence vergisi belediyeler için eski bir gelir kaynağıdır. Daha önce eğlence resmi adı altında tahsil edilmekte idi. Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan sinema, tiyatro, spor müsabakaları, at yarışları, sirk, çalgılı bahçeler vb. gibi biletle girilen yerler ile biletle girilmesi zorunlu olmayan diğer eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisinin konusunu teşkil etmektedir. Ayrıca müşterek bahislerde eğlence vergisine tabi bulunmaktadır.<sup>63</sup>

Harçlar ve Katılma Payları; Harç, resim, ruhsatiye ve katılma payı vb. gibi adlarla alınan yararlanma vergilerinin mahalli idari toplam vergi gelirleri içindeki payı oldukça yüksektir. Bu tür zorunlu ödemelerin merkezi idari gelirleri içindeki önemi giderek azalırken, mahalli idareler için aynı şey söylenemez.

Daha önce de denildiği gibi söz konusu ödentiler mahalli idarelerce çeşitli şekillerde alınmaktadır. Bunların yaptıkları bir onay, verdikleri bir izin (ruhsat), yaptıkları denetleme, bir tahsis yada hizmet, verginin konusunu teşkil etmektedir. Söz konusu ödentiler, harç, resim veya ruhsatiye adlarıyla, belirli bir kamu hizmeti veya işlemine gereksinme duyan kişilerce ödenmesi zorunludur. Mahalli idarelerin tekeli altında sunulan ve kişilerin yararlanmak zorunda oldukları hizmetler ile idari denetim nedeniyle anılan çeşitli adlar altındaki ödentilerle esas itibarıyla bir vergi niteliğindedir.<sup>64</sup>

Belirtilen özellikleri taşıyan harç ve katılma payları 2464 sayılı kanunla yeniden düzenlenmiştir. Çeşitli belediye hizmetleri, onayları, izinleri veya işlemleri sırasında alınan oldukça geniş harç ve katılma payları bulunmaktadır.

Yardımlar; İl Özel idarelerinde olduğu gibi belediyeler de hizmetlerini görebilmek amacıyla yardıma ihtiyaç duymaktadırlar. Belediyelere yapılan yardımlar, özellikle devlet eliyle sağlanmaktadır.

1950 yılına kadar birkaç Belediye hariç yardım müessesesi gelişmemiştir. Ancak zamanla gelişen şehircilik hareketleri Belediyelere pek çok görevler yüklemiş ve bu sebeple de mali ihtiyaçları son derece artmıştır.

Daha önce dediğimiz gibi genel bütçe vergilerinden belediyelere verilen payların %80'i hemen dağıtımına tabi tutulmakta ve geri kalan %20 ise iller

<sup>63</sup> Öncel, *a.g.e.*, s.s.140-147.

<sup>64</sup> Nadaroğlu, *a.g.e.*, s.338.

bankasında bir fonda genellikle ihtiyacı olan belediyelere, imar planlarının yaptırılması, su, elektrik, kanalizasyon, mezbaha gibi tesislerin temini için yardımlar eskiden beri yapılmaktadır.

Bu yardımın verilmesinde sözünü ettiğimiz hizmetler, bir sıralamaya tabi tutulmakta ve bazılarına öncelik verilmektedir. Bunların yapılmaması halinde bir sonrakilere yardım verilmemektedir. Bu fondan tahsis etmeye Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkilidir.

Borçlanmalar Belediyeler iç ve dış sermaye piyasalarından, finans kurumlarından borç alabilirler. Dış borçlanmada merkezi yönetim düzenlemelerine uyulur.

Belediyeler bir taraftan tahvil çıkarma yoluyla ve diğer taraftan da özel şahıs veya bankalara müracaat ederek borçlanma yetkisine sahiptir. Buna rağmen uygulamada birinci derecede borçlanma kurumu olarak İller Bankası mevcut bulunmaktadır.

Belediyelerin kendi kanunlarında borç alma ve şartları için belli bir sınır bulunmamakla beraber, borç veren veya aracılık yapan banka veya kurumların kanunlarında sınırlandırmalar mevcuttur.<sup>65</sup>

Belediye Teşebbüslerinin Gelirleri; Burada şehir içi ulaşım, su, elektrik, havagazı, mezbaha, sinema, tiyatro, kaplıca, plaj, hamam, fırın, lokanta, hastane, eczane, değirmen gibi teşebbüslerden elde ettikleri gelirler söz konusudur. Bunlardan bazıları doğrudan belediyeler vasıtasıyla, bir kısmı da katma bütçeli idareler halinde yönetilir. Keza bunların bazı şirketlere ayrıcalık tanınarak yürütülmesi imkanı da vardır. Bu takdirde yapılan sözleşmeye göre götürü veya hasıllattan belirli bir oranda pay alınabilir.

Belediyelere ait menkul veya gayri menkullerin gelirleri; Belediyeler, sahip oldukları menkul veya gayri menkullerin satılmasından veya kiralanmasından da gelir temin ederler.

---

<sup>65</sup> Öncel, a.g.e., s.155.

Para cezaları; bunlar, belediyelerin gelirleriyle ilgili kanunlara aykırı hareket edenlerden olduğu kadar, belde halkının sağlık ve güvenliği ile ilgili yasaklara uymama halinde tahsil edilen para cezalarıdır.<sup>66</sup>

#### 1.6.2.3.4. Mali Denkleştirme (Mali Tevzin)

Kamu hizmet ve görevleri, Türkiye ve Fransa gibi tekçi siyasal yapısı olan ülkelerde, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında, Federal Almanya, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde ise , merkezi yönetim, federe devletler (eyaletler) ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Bunun gibi kamu gelirleri, vergi kaynakları da, bu ülkelerde, çeşitli düzeylerdeki yönetim kademeleri arasında bölüştürülmüş durumdadır. Görevlerin ve gelirlerin farklı yönetimler arasında bölüştürülmesinde bir denge sağlanması, vatandaşın hizmetlerinden gereği gibi yararlanabilmesinin ön şartıdır. İşte bu nedendedir ki, görevlerin ve gelirlerin bölüştürülmesinde bazı kurallara uyulmasında zorunluluk vardır. Bu kuralların tümünün adına mali denkleştirme (mali tevzin) adı verilir.

Mali denkleştirmeyi zorunlu kılan ekonomik neden, hem merkezi yönetimin, hem de yerel yönetimlerin paylaşmak zorunda oldukları kaynağın, aynı kaynak olmasıdır. Her ikisi de, ülkenin ulusal gelir ve servetini bölüşmek durumundadırlar. Bu paylaşmayı, adaletsizliğe yol açmaksızın yapmak zorundadırlar. Mali denkleştirmenin, toplumsal ve siyasal bir nedeni de vardır. O da şudur: farklı gelişme düzeylerinde bulunan yerel yönetimler, hemşehrilerini, belediyenin zengin yada fakir olmasına bakmaksızın, eşit düzeyde ve standartta yerel hizmetlerden yararlandırmaya çalışırlar. Eşitlik, demokrasi ve ulusal dayanışma gibi çağdaş düşünceler, ülkenin neresinde olursa olsun, belediye veya köy sınırları dahilinde yaşayan vatandaşlara kamu hizmetlerinin en etkin biçimde sunulabilmesini gerektirir. Mali denkleştirmenin, yönetsel bir nedeni de, belediyelerin, kendilerine düşen görevlerin neler olduğunu bilmek zorunda olmalarıdır. Devlet, gelişigüzel bir biçimde yerel birimlere karşılığı olmayan görevler yüklerse, bunları yerine getirmek olanağı kalmaz. Şu halde, görevlerin türünün, kapsamının ve sınırlarının bilinmesi gerekir.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Öncel, a.g.e., ss.154,155.

<sup>67</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, ss.2474-275

Görülmektedir ki, mali denkleştirme, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, hem kamu hizmetleriyle görevlerinin, hem de gelir kaynaklarının dengeli ve adaletli bir biçimde bölüştürülmesini anlatmaktadır. Bu , mali denkleştirmenin geniş anlamıdır ve doğru olan tanımı da budur. Çünkü, kamu görevleri farklı kademelerdeki yönetimler arasında dengeli bir biçimde dağılmamış ise, gelirleri dengeli bölüştürmeye çalışmakla bir sonuç alınması mümkün değildir. Her ikisi birlikte ele alınmak ve birbirine paralel olarak düzenlemek zorundadır. Öte yandan, mali denkleştirmeyi, dar anlamda, yani sadece kamu gelirlerinin, devletle yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinden ibaret sayanlar da vardır. Bu yaklaşım, yanlış ve eksik sayılabilir.

Mali denkleştirmenin nasıl yapılacağı konusunda yerleşmiş bazı kurallar vardır. Bunları, kamu hizmetlerinin ve görevlerin bölünmesinde dikkate alınması gerekenler ve gelirlerin bölünmesinde uyulması gerekenler olmak üzere ikiye ayrılıp inceleyebiliriz.<sup>68</sup>

#### 1.6.2.3.4.1. Kamu Hizmetlerinin Paylaşımında Uygulanan İlkeler

1. Hizmetler sahihsiz bırakılmamalıdır. Her hizmetin bir sahibi bulunmalıdır. Bu sahip ya merkezi yönetim yada yerel yönetimler olmalıdır.
2. Aynı hizmet, birden çok yönetim kademesine bırakılmamalıdır.
3. Her hizmet, onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime bırakılmalıdır.
4. Yönetimler arasında görevlerin birbirine karışmasını önlemek için, her yönetim kademesinin görev alanı iyice sınırlanmalı ve tanımlanmalıdır.

#### 1.6.2.3.4.2. Gelirlerin Paylaşılmasında Uygulanacak İlkeler

1. Her yönetim kademesine, görevleri gereği gibi yerine getirmesine olanak verecek kaynaklar sağlanmalıdır. Aksi takdirde, görevleri fazla olan yönetimlere az gelir, görevleri az olanlara ise fazla gelir sağlanmış olur ki , bu adaletsizlik yaratır. Hizmetlerin yüzüstü kalmasına yol açar.
2. Gelir kaynaklarının aşırı ve çift olarak vergilendirilmesinden kaçınılmalıdır. Çünkü, bu durum , vergi kaynağının verimini , hasılatını azaltır.

<sup>68</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, ss.2476, 277.

3. Vergilendirilmesi olanaklı olan bütün kaynaklardan vergi alınmalı, devletin ve yerel yönetimlerin vergi konuları arasında boşluklar bırakılmasından kaçınılmalıdır.

4. Son olarak, sisteme öyle bir esneklik verilmelidir ki, faklı kentlerde , kasaba da yaşayanların yararlanmakta oldukları hizmetlerin kalite ve standartlarla arasında kentten kente ve bölgeden bölgeye görülmekte olan farklılıklar zamanla azaltılabilin.

Bu ilkeler, kuşkusuz, ideal bir mali denkleştirmenin dayandığı kurallardır. hiçbir ülkede, hepsine tam olarak uyulduğu görülmez. Ancak, belediye gelir sistemlerini bu ilkelere uygun duruma getirmeye çalışmakla, yerel yönetimlerin gelir bakımından devlete bağımlılığı azaltılabilir.<sup>69</sup>

### 1.6.3. KÖYLER

Ülkemizde çok partili döneme geçildikten sonra kırsal alanlara kamu hizmeti götürme amacı ön plana geçmiş ve bu amaca ulaşmak için de 1950'li yıllarda kırsal yörelere yönelik alt yapı yatırımları gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özellikle karayolları yatırımı, kırsal alanlarla ticari ve sanayi faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgeler arasındaki ilişkileri hem zaman hem de uzaklık itibariyle kısaltan önemli yatırımlardır. Buna bağlı olarak, ülkemiz çeyrek yüzyıl içinde hemen hemen hiç bir hazırlıkta bulunmadan çok büyük boyutlara ulaşan ve karmaşık sorunları birlikte getiren bir iç göç olayı ile karşılaşmıştır. Bu gelişme gerek kırsal, gerekse kentsel alanlarda hukuki düzenlemeleri ön plana getirmiştir. Bu düzenlemelerin ilk ve önemli basamağı köy yönetimleridir.<sup>70</sup>

Türkiye'de köy anlatımı, nüfusu az, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı, homojen, kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim birimleri için kullanılmaktadır. Köy yasal olarak; "nüfusu 2000'den aşağı, halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir" cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla beraber bir köy teşkil ederler. 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu yasal uygulamalar için bir alt nüfus

<sup>69</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, ss.277-278

<sup>70</sup>Eryılmaz, a.g.e., s. 152.

tabanı belirtmektedir. Bu taban 150 kişilik nüfustur. 1950'li yıllardan itibaren köy-kent ilişkileri yoğunluk kazanmıştır. Köye götürülen yatırımlar, köyün piyasaya yönelik üretimi gibi gelişmeler köy kavramının yasal çerçeve içinde kalmasını önemli ölçüde engellemiştir. Köy kavramında üretim biçiminden hareket etmek çok daha gerçekçi bir yaklaşım olarak görülmektedir. Buna bağlı olarak köylerin yönetimi konusunda, yönetim organlarının görev ve yetkilerinin yalnızca idari yetkilerle sınırlı kalmadığı bunun yanında ekonomik ve sosyal gelişmelerin de dikkate alınması gereği ortaya çıkmıştır. Bu gelişim, köy yönetimlerinin halen yürütmekte oldukları hizmetlerin gözden geçirilmesi sonucunu doğurmuştur.

Kırsal ve kentsel yörelerdeki demografik gelişmenin değerlendirilmesi her iki alandaki doğurganlık ve ölüm oranlarının mukayesesi ile yapılabilir. Bilindiği gibi ülkemizdeki kırsal yörelerin doğurganlık oranı, kentsel yörelerin doğurganlık oranından oldukça yüksektir. Aynı zamanda ölüm oranları bakımından da kırsal yöreler belli bir yüksekliğe sahiptir. Bununla birlikte her iki alandaki ölüm oranları arasındaki fark, doğum oranları arasındaki farktan küçük olmuştur.<sup>71</sup>

Ülkemizde muhtarlık seviyesinde köy sayısı 1935 yılında 34.876, 1970'te 35.319, 1978'de ise 35.019'dur. 1995 tarihi itibarıyla muhtarlık teşkilatına sahip köylerin sayısı 35.321'dir. Mahalle, oba, mezra, divan, iskele ve istasyon gibi köy altı yerleşim birimleriyle birlikte kırsal yerleşimler 80.000'i aşmaktadır. Yıllar itibarıyla köy sayısında büyük bir artış görülmemekte hatta zaman zaman gerileme ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle köyler yeterli nüfusa ulaştıkça belediye haline dönüşmeye çalışmaktadır. Bu gelişme kırsal kesime uygulanan ekonomi politikasının yanı sıra köy kanununun günümüz şartlarına uygun biçimde düzenlenmemiş veya gelişmenin gerisinde kalmış olmasına bağlanmaktadır. Çünkü kanunun bazı maddeleri hiç uygulanmamakta, uygulanan maddelerin bir kısmı idari hizmetlere ilişkin bulunmaktadır.

Nüfusu 2.000'den az olan yerleşimlerin hepsi köy sayılmamaktadır. Bir yerin köy sayılması, diğer bir deyişle bir yerde köy yönetiminin varlığından söz edilebilmesi için tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Nadaroğlu, a.g.e., ss. 346-349.

<sup>72</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.153.

### 1.6.3.1. Köyün Görevleri

Köy yönetimlerinin sosyal ve kültürel nitelikli görevleri; köy yönetimlerinin yapmak ve yaptırmakla yükümlü olduğu görevlerinden bazıları, çevrenin korunması ve çevre şartlarının iyileştirilmesini sağlamak amacıyla yöneliktir. Ancak, yasadaki çevre anlatımı dar kapsamlıdır. Köy yönetimleri, köy sınırı içindeki su birikintilerini kurutmak, köye kapalı yoldan su getirmek, köydeki kuyuların ağızlarını harçlı döşeme ile çevirmek, evlerden dökülecek pis suların içme sularına karışmasını önlemek için üstü kapalı akıntı yapmak.<sup>73</sup>

Köy yönetimlerinin ekonomik nitelikli görevleri; Köy Kanunu, köy yönetimlerinin ekonomik görevlerine, zorunlu ve isteğe bağlı işler içinde yer vermiştir. Zorunlu ekonomik görevler, köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkânları yaptırmak ve devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamaktır.

Köy yönetimlerinin tarım, bayındırlık ve imar nitelikli görevleri; Köylerde temel ekonomik faaliyet kolu durumundaki tarımsal görevler, Köy Kanununun zamanla yetersiz hale gelişi ve Devletin sosyal-ekonomik hayatı düzenleme ve ulusal geliri artırma isteğine bağlı olarak merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. Bunun yanında, kırsal alanlarda temel üretim biçimi olan tarım, özellikle kıyı yerleşimleri için alternatif kullanım haline gelmiştir. Anayasa'da topraklardan en iyi şekilde yararlanmayı sağlamak görevi devlete verilmiştir.<sup>74</sup>

### 1.6.3.2. Köyün Organları

Köy yönetimi, organları ve personeli olmak üzere iki kısımda incelenebilir. Köy yönetiminin organları; köy encümeni, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarından oluşmaktadır. Köy personelini ise; köy korucusu, köy imamı, köy kâtabi köyün diğer personeli teşkil etmektedir. Köy yönetimleri, doğrudan yürütme kararları alan ve bu kararları yürüten kuruluşlardır. Aşağıda köy yönetiminin organları hakkında bilgi verilmiştir.

<sup>73</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.153.

<sup>74</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.158.



### 1.6.3.2.1. Köy Muhtarı

Köy idaresinde muhtar, yürütmenin başı ve köyü temsil organıdır. Köy muhtarı; köyde altı aydan beri oturmakta olan 25 yaşını tamamlamış, Türkçe okuyup yazma bilen, kanunca seçilmesinde mani bulunmayan köylüler arasından tek dereceli ve çoğunluk esasına dayanan bir usulle seçilmektedir. Kanuna göre köy muhtarı, yürütme ve karar organı niteliğindeki ihtiyar meclisinin ve köy idaresinin başıdır. Ayrıca muhtar bir devlet memurudur ve devletin köydeki temsilcisidir.

Köy kanununda muhtarın göreceği işler; devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki kısımda incelenmiştir. Muhtarın göreceği devlet işleri adı geçen kanunun 36. maddesinde 16 kalem, köy işleri ise madde 37'de, 7 kalem olarak sayılmıştır. Muhtarın görevleri yönetim, sağlık, dirlik ve düzenlik, nüfus, mali ve tabii afetlere karşı alınacak önlemleri içermektedir, köy işleri ise; köylünün zorunlu işlerini yapmak ve yaptırmak, köy işlerine harcanacak parayı toplamak ve harcamak için emir vermek, köy işlerinde hem davacı hem de davalı olarak mahkemede bulunmak gibi hususları içermektedir. Bu durum köy düzeyinde merkezi ve yerel yönetim görevlerinin karışmasına ve köy yönetiminin de ikili bir kişiliğe bürünmesine yol açmaktadır.<sup>75</sup>

Görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar, köyün bağlı olduğu yönetim kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilir. Muhtarların köy yararına olmayan kararları da kaymakam veya vali tarafından bozulabilir. Fakat idare amirleri, muhtarların yerine karar alamazlar. Kaymakam veya vali, köy muhtarının kararını bozarken, bozma kararını gerekçeli olarak yazmak, başka bir deyişle kararın hangi noktadan köy yararına ve yasalara aykırı olduğunu belirtmek zorundadır. Vali veya kaymakam, belli bir konuyu veya görüşü, köy muhtarına zorla kabul ettirmeye yetkili değildir. Köy muhtarlığı, ölüm gibi irade dışı bir olay haricinde aşağıdaki nedenlerle sona ermektedir.

- İstifa ile,
- Seçim sırasında seçilme yeterliliğine sahip olunmadığının sonradan ortaya çıkması ile,

---

<sup>75</sup> Karaman, a.g.e., ss.174.

- Seçim sonrasında seçilme yeterliliğine ilişkin şartların kaybedilmesi ile,
- Görevini yapmama nedeni ile.

Köy Kanunu'nda seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybetmeye ilişkin hükümler md. 33'de yer almıştır. Buna göre;

- Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- İzinsiz olarak yabancı devlet: resmi hizmetlerinde bulunanlar,
- Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
- Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler, Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
- Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklıklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,

Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu nedenlerle köye borçlu bulunanlar, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, İl veya ilçe idare kurulu kararıyla çıkarılmaktadır.<sup>76</sup>

#### 1.6.3.2.2. Köy İhtiyar Heyeti

Köylerin yönetim yapısını oluşturan bir diğer organ, köy ihtiyar meclisidir. Köy ihtiyar meclisinin oluşumu ile görev ve yetkileri Köy Kanununda belirlenmiştir. İhtiyar meclisi, yürütmeye ilişkin kararlar alan ve köye ait işlerin görülmesini denetleyen, yürütme ve karar organıdır. Köy ihtiyar meclisi, Köy Kanununa göre, seçimle gelen ve tabii üyelerden oluşmaktadır. Bunlardan birinci grubu oluşturan, seçimle gelen üyeleri, köy derneği seçmektedir. Tek dereceli olan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri seçimi, çoğunluk usulüne göre genel, eşit ve gizli oyla bütün yurttaki aynı gün yapılır.

<sup>76</sup> Karaman, a.g.e., ss.163-186.

Köy ihtiyar meclisini oluşturan tabii, üyelere gelince, köy okulunun müdürü, köy imamı ile birinci sınıf köy ebesi ve köy sağlık memurundan meydana gelmektedir. Köy ihtiyar meclisine, son nüfus sayımı sonuçlarına göre;

Nüfusu 1.000'e kadar olan köylerde	8
Nüfusu 1001-2000'e kadar olan köylerde	10
Nüfusu 2000'den fazla olan köylerde	12

üye-seçilir. Seçilecek üye sayısı ilçe seçim kurulu başkanınca belirlenir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alanlardan başlanarak nüfusu 1.000'e kadar olan köylerde ilk dört üye, nüfusu 1001'den 2000'e kadar olan köylerde ilk beş Üye ve nüfusu 2000'den fazla olan köylerde ilk altı üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur. Oyların eşit çıkması halinde uygulanacak kural belirlenmemiştir. Öğrenim durumu üstün olan, bunda da eşit ise yaşı büyük olan seçilir. Yaşlar eşit ise isim çekimi yapılır. Köy ihtiyar meclisi üyeliği ile köy muhtarlığı seçimlerinde köy seçim çevresidir ve adaylık usulü yoktur. En az altı aydan beri o köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu kanunda ve bu kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen şartlara sahip ise muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi seçilebilir. Bunlar için ilkokul mezuniyeti şartı aranmaz, okur-yazar olmak yeterlidir. Süresi biten muhtar ve üyeler yeniden seçilebilir.<sup>77</sup>

#### 1.6.3.2.3. Köy Derneği

Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin tümüne, köy derneği denilmektedir. Köy derneği, Köy Kanununa göre altı aydan beri köyde oturmakta olan ve 18 yaşını tamamlamış kadın ve erkek seçmenlerden oluşmaktadır. Böylece köydeki seçmenler, doğrudan doğruya köy yönetiminde söz sahibi olabilmektedirler.

Bu organın adının dernek olmasına rağmen, diğer çeşitli kanunlarla tanımlanan derneklerle bir benzerliği yoktur. Köy kanununda, köy derneğinin, yetki ve sorumluluğunu da belirtilmiştir. Kanuna göre köy derneği, siyasi bir hak olarak

---

<sup>77</sup> Karaman, a.g.e., s.180.

köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini doğrudan doğruya kendi üyeleri arasından seçmektedir.<sup>78</sup>

### 1.6.3.3. Köyün Mali Yapısı

Tüzel kişiliğe sahip köy idarelerinin doğal olarak kendilerine özgü gelir, gider ve bütçeleri mevcuttur<sup>79</sup>. Köyün mali yapısı diğer yerel yönetim organları olan il özel idareleri ve belediyelere göre daha sade ve daha küçük rakamlardır.

#### 1.6.3.3.1. Köy Bütçesi

Köylerin bütçe işlemleri, 1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatı'na göre yürütülür. Buna göre köy bütçesi, her yılın Kasım ayında hazırlanmaktadır. Köy yönetimlerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderlerini gösteren ve bunların yılı içinde toplanıp yasalarda belirtilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararnamedir. Bütçe kararnamesi köy ihtiyar kurulu kararı ile kesinleşir. Kararnamenin köy karar defterine olduğu gibi geçirilmesi ve ihtiyar kurulunca onaylanması gerekir.

Hazırlanan bütçe incelenmek üzere bağlı olunan en büyük mülki amire gönderilir. Onaylanan bütçeler ilçelerdeki diğer köy bütçeleri ile birlikte il tarafından İç İşleri Bakanlığına gönderilir<sup>80</sup>.

Köyler, halkın yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, aynı zamanda ülke ekonomisini önemli ölçüde etkileyen birimlerdir. Bu nedenle kırsal alanların geri kalmışlığı, kentsel alanları ve ülkenin tüm sektörlerini etkilemektedir. Kırsal alan kalkınmasının sosyo-ekonomik ve fiziki yönleriyle ele alınması gerekmektedir. Köy Kanunu'ndaki görevler, köy yönetimlerinin imkânlarına ve kendilerinin belirleyecekleri öncelik sırasına göre yerine getirilmelidir. Köyün sınırlı gelir kaynakları, çeşitli ekonomik tedbirlerle artırılmalıdır. Köy yönetimlerine, görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmadığında görevlerin üzerinde durmanın pratik bir önemi yoktur.

Köy nüfusunun üst limitinin 2.000'den 5.000'e veya 10.000'e yükseltilmesi bir çözüm değil kaçış olarak görülmektedir. Hizmetlerin yerine getirilmesi için belediye

<sup>78</sup> Nadaroğlu, a.g.e., ss. 355.

<sup>79</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.357.

<sup>80</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.162.

teşkilatı kurmanın ekonomik olmadığı yere kadar birlik ve kooperatifler kurmak, muhtarlık sistemini geliştirmek, mevcutların ıslahı ve geliştirilmesine çalışmak köy yönetimlerinde üstlenilebilir.

Devletin uygulayacağı politikalar, kırsal alandaki gelişmeyi teşvik edici yönde geliştirilmelidir. Kırsal kesime götürülecek hizmetler başta içme suyu, elektrik, haberleşme, sağlık ve eğitim olmak üzere köy ve kent arasındaki altyapı ve hayat standartları arasındaki farkları giderici şekilde artırılmalıdır. Toprak sorunlarının Anayasa kuralları çerçevesinde çözümlenmesine yönelik tedbirler alınması, miras hukukunun tarım işletmelerinin küçülmesini önleyecek bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Tarımda gelir dalgalanmalarının olumsuz etkilerini giderici ve üretimi yönlendirici tarzda destekleme fiyat politikasının uygulanması önerilebilir. Tarımda ihtiyaç duyulabilecek tohum, damızlık gibi girdilerin yanında fiyat istikrarı açısından gerekli olabilecek her çeşit malın temini gibi tedbirler alınmalıdır.<sup>81</sup>

#### 1.6.3.3.2. Köyün Giderleri

Köy Kanunu'nun 18. maddesinde, köy giderleri köylünün isteğine bağlı olan ve olmayan diye ikiye ayrılmıştır. Zorunlu köy giderlerini de çeşitli kümelerde toplamıştır. Yönetim giderleri, Köy Muhtarı, Köy Koruyucusu, ve köyün öteki görevlilerine ödenmesi gereken aylıkları kapsar. Köy işlerinin düzenli ve sürekli olarak yürütülebilmesi için gerekli giderler de bunlar arasındadır.

Köy bütçelerinin zorunlu olan diğer gider grupları ise, tarım ve ekonomi giderleri, kültür ve eğitim giderleri, sağlık ve sosyal yardımlaşma giderleri ve bayındırlık giderleridir. İsteğe bağlı olan giderleri ise; Köy Yasasının 14. maddesinde belirtilen isteğe bağlı görevlerin yerine getirilmesi aşamasında yapılan harcamalardır.<sup>82</sup>

#### 1.6.3.3.3. Köyün Gelirleri

1924 yılında 442 sayılı Kanunla belirtilen şekliyle köy yönetimlerinin gelirleri, uzun zaman geçmesine rağmen pek az değişikliklerle günümüze kadar

<sup>81</sup> Nadaroğlu, a.g.e., ss.357,358.

<sup>82</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.163.

gelmiştir. Köy yönetimlerinin gelir yapısı, Köy Kanununun 15 - 17. maddelerinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve beş ana bölümde ele alınmıştır. Ayrıca borçlanmalar ve önceki yıllardan devreden sandık mevcutları da dahil edildiğinde yedi bölümde değerlendirilebilir. Köy gelirleri aşağıda gösterilmiştir.<sup>83</sup>

1-İmece: imece, köylülerin köy işlerinde ücretsiz olarak bedenen çalıştırılmasını ifade eden bir kavramdır. Köy gelirleri içinde önemli bir yer tutar. Bedeni yükümlülük olmasına rağmen imece, değerlendirilmek üzere köy bütçesine günlük cari işçi ücreti dikkate alınarak gelir kaydedilmektedir. İller Bankası Kanunu'ndaki bir değişiklikle imece işleri için kaynak yaratılmıştır.

2-Salmâ: Köy gelirleri içinde ikinci veya üçüncü derecede bir öneme sahip olmasına rağmen, köyün gelir kaynakları içerisinde yine de önemli görülmektedir. Köy gelirleri, köyde görevli kimselerin ücretlerinin karşılanmasına veya zaruri köy işlerinin görülmesine yetmezse, azami sınır hane başına yılda 20 TL.'yi geçmemek üzere, köyde oturanlardan ve köyle maddi ilgisi bulunanlardan yararlanma derecelerine göre (maddi durumları da göz önünde bulundurularak) salma salınır. Köy ihtiyar meclisince salınacak salmanın nispeti, cins ve miktarının köylüye daha önceden ilân edilmesi gerekir. 1924 yılı ekonomik koşullarına göre gerçekten önemli bir miktar olan ve 2 cumhuriyet altını değerindeki 20 TL.'lık salma bugün için son derece önemsiz bir değere sahiptir:

3-Resim, Harç, Hasılat ve Para Cezaları: Bu fasılda hasılat, resim ve harçlar, para cezaları, yardımlar, hediyeler, bağışlar, köy vakıf ve avarız gelirleri yer almaktadır. Bunlar kısaca aşağıda yer almıştır.

Hasılat: Köy içindeki sahipsiz ağaçların ve yemişlerinin gelirleri, köy sınırları içindeki kaplıcalar, maden suları geliri; köy tezgâh, ambar ve dükkânlarının geliri. Bu tür gelirler bazı köyler için gerçekten önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır.

Resim ve Harçlar: Belgelerden (ilmühaber), çay ve nehirlerdeki kayık ve sallardan, köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınan paradır.

Para Cezaları: Köy yönetiminin gelirlerinden biri de para cezalarıdır. Köy kanununa göre alınacak para cezaları şu şekilde belirlenmiştir:

---

<sup>83</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.358-362.

a- Köy Kanununun 13, maddesine göre yapılması zorunlu olan işleri yapmayan köylüden ihtiyar meclisinin kararıyla alınan para cezaları,

b- Köy işlerini yapmayan veya yaptırmayan, köy paralarını toplamayan veya toplatmayan köy muhtarına ve ihtiyar meclisine yetkili idare kurullarında verilecek para cezaları,

Yardım, Hediye ve Bağışlar: Bu konu önemli gelir kaynaklarından birini oluşturur. Özellikle iller Bankası Kanununa göre köylere yardım olarak dağıtılan banka kârının yarısı, merkezi yönetim, İl Özel İdareleri, Belediyeler, DSİ ve bu arada gerçek kişiler tarafından yapılan yardımlar bu konudaki gelirlerin en önemlilerini oluşturmaktadır.

Köy Namına Yazılı Emlâk, Arazi ve Vakıfların Geliri: Köye ait dükkân, otel, plaj, gazino, kahvehane, zeytinlik gibi mallar özel kanun hükümlerine tabi olduğu için köyün özel mallarındandır. Belli kimseler faydalandığından köyün orta malı olarak kabul edilmesine imkân yoktur. Gerektiğinde kiraya verilerek gelir elde edilir. Bunların köy yönetimleri tarafından işletilmesi de mümkündür.

4-Asker Ailelerine Yardım: Köy Kanununun 13.maddesinin 19.fıkrası gereğince köy halkından askerde bulunanların ailelerine yapılacak yardımlar köy yönetimi tarafından yapıldığından köylü tarafından yapılacak yardımlar, köyün gelirleri arasında sayılmaktadır.

5-Türlü Gelirler: Her ne şekilde olursa olsun köyce sağlanan ve bir önceki fasıllarla ilgisi bulunmayan gelirlerdir.

6-Borçlanmalar: İller Bankası kaynaklarından yararlanılarak elektrik, su ve benzeri yatırım faaliyetlerinin finansmanı için yapılan borçlanmaları kapsar. Bu gelir kaynağı da son derece önemsiz kalmaktadır.

7-Önceki Yıllardan Devir: Önceki yıllardan devreden sandık mevcudu da bir sonraki yıl için gelir niteliğindedir. Ayrıca elektriğe kavuşmuş köylerde elektrik ücretlerinin köy yönetimi tarafından tespit edilmesi sonucu bir miktar gelir temin edilebilmektedir. Sayılan bu gelirler her yıl bütçede gösterilir.

## 2.1. YEREL YÖNETİM, ETKİNLİK VE DEMOKRASİ

Yerel yönetimler her şeyden önce, bizzat halkın yönetime katılmasıyla hayat bulmaktadır. Bu açıdan demokratik bir yapıya sahip olmaları son derece büyük önem taşır. Özellikle, bir ülkede demokrasinin yerleşmesinde, katılımcı bir toplumun meydana gelmesinde çok önemli rolü vardır.<sup>84</sup>

Bu konuda çeşitli bölgelerde yapılan anket ve seçim sonuçlarına baktığımızda katılım ve gönüllülüğün oldukça düşük olduğunu görmekteyiz. İzmir’de yapılan bir ankette; bölgenizde daha iyi şehir hizmetleri verilmesi için çeşitli şekillerde katkıda bulunur musunuz? sorusuna ankete katılanların %41’i olumlu yanıt vermiştir.<sup>85</sup> Bunun yanında 2004 yerel seçimlere baktığımızda katılımın %68 oranında kaldığını görmekteyiz. Bu ilgisizlin nedenlerinden biri halkın katılımıyla oluşturulan belediye ve il genel meclislerinin etkin faaliyet sunabilecek statüye kavuşamamaları yatmaktadır.

Bireylerin kamu yönetiminin yetki ve görev alanına giren konularda söz sahibi olmalarını amaçlayan katılım anlayışına ilişkin iki yaklaşım söz konusu olabilmektedir. Bunlardan birincisi, yurttaşların yasaları doğrudan demokrasi anlayışına göre bizzat katılacakları toplantılarda kabul etmeleri ve yönetimle ilgili kararları gene bu toplantılarda vermeleri yönetsel mevkileri de belli sürelerle nöbetleşe üslenmeleri anlayışıdır. Diğer ise, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yurttaşın rolünü belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy kullanma etkinliği ile sınırlı tutmayı öngören yaklaşım vardır.

Günümüzde seçimlere dayalı temsil edici kurumların varlığı, sağlıklı işleyen bir demokrasi için zorunlu olsa da yeterli kabul edilmemekte ve "katılımcı demokrasi"den söz edilmektedir.

Çağımızda doğrudan demokrasi ile temsilci demokrasi arasında denge sağlamayı amaçlayan katılımcı demokrasi anlayışı her iki aşırı yaklaşımın sakıncalarına karşı bir çözüm olarak görülmektedir. Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirmektedir. Bu yolla yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu

<sup>84</sup> Veysel Atasoy, *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul: 1992. s.214.

<sup>85</sup> Zerrin Toprak Karaman, “Türkiye’de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü” Türk İdare Dergisi (1987 Mart), sayı: 374,ss.194-197.



görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler.

Demokrasi anlayışının gelişmesiyle, yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinde başvurulan örgütlenme biçimlerinden biri olan yerel yönetimler; diğer örgütlenme biçimlerinden genel olarak, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılık ile ayrılmaktadır. Bu organlar ilke olarak, yöre halkı tarafından seçimle belirlenmektedir. Bu çerçevede yerel yönetim, yerel nitelikli hizmetlerin yönetiminden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokrasi ile ilişkilendirilmektedir.

Demokratik bir yerel yönetimin temel esaslarından biri de, yönetimin kararları ve uygulamaları üzerinde yerel halkın sürekli etkili olması ve halk denetiminin sağlanmasıdır. Halk denetimini etkin kılmak için, bireylerin etkin bir örgütlenme bilincine sahip olmaları ve baskı grupları oluşturmaları gerekmektedir.

Yerel yönetimler, yerel hizmetleri yerine getirirken, özerk, demokratik ve katılımcı bir siyasal yapı içinde, hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ön planda tutularak, STK'lar ile ortak çalışmalar yaparak işlevlerini sürdürmelidirler.

Etkinlik çeşitli açılardan tanımlanabilir. En sade olarak hizmette kullanılacak kaynak ile hedef arasındaki maksimum uyumu ifade eder. Bu uyumun olması için alınan kararlarda isabetlilik oranının yüksek olması gerekmektedir. Fakat bu da, amaç gerçekleştikten sonra ölçülebilmektedir. Bu nedenledir ki kararın sonuçlarını etkileyeceği yerel belde halkının konu hakkındaki görüşü doğrultusunda karar alınırsa etkinlik oranı artacaktır. Yerel halkın görüşlerinin alınan karara etki edebilmesi ancak yönetime aktif olarak katılması ile mümkündür. Bu da temsili demokrasi yoluyla olmakta ve halk kendi temsilcisinin aldığı kararı daha çabuk kabullenmektedir.

Demokrasi, yalnızca “ülkeyi kim yönetmeli” sorusuna cevap aramak değildir. Bu sorunun cevabı dört ya da beş yılda bir yapılan seçimlerle sandık başında bulunabilir. Oysa demokratik sistemde asıl önemli olan, halkın kendini ilgilendiren işlerin yönetimine katılması, bu amaçla oluşturulan organlarda görev alması, yöneticilerini sürekli etkilemeye ve denetlemeye çalışmasıdır. Halkın yönetime katılması ve onları etkilemesi yerel yönetimlerde daha kolay olmaktadır.

Siyasi ve idari olarak yönetime katılma, yerel düzeyde daha canlı ve daha etkilidir. Yerel yönetimler bir ülkede çok sayıda olduğu için yönetime katılma kanalları ve organları genişlemektedir. Vatandaşlık hakları, önce kişinin yaşadığı yörede başlar. Anglo-Sakson lkelerinde vatandaş kelimesi karşılığında “citizen” (şehir sakini) kavramı kullanılmaktadır. Bizde yerel yönetim olarak kavramlaştırılan idari birimler, söz konusu ülkelerde “local goverment” (yerel hükümet) biçiminde siyasi ve idari literatüre geçmiştir.<sup>86</sup>

Ülkemizde ağdaş demokrasi bilincinin gelişmesi, çoğulcu ve sivil bir toplumun yaratılmasında mahalli idarelere büyük görevler düşmektedir. Tamamen kaderine terk edilmiş bir köy yönetiminin, sadece meclisi seçimle gelen, ama her icratı merkezi idarenin iradesine bağlanmış il özel idarelerinin, nihayet çok sınırlı demokratik katılma sağlayan, günümüzde terk edilmiş bir vesayet anlayışı ile denetlenen belediyelerimizin varlığı Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine başlı başına bir nedendir.<sup>87</sup>

Halkın günlük ve gelecekteki yaşamını çok yakından ilgilendiren kararlar yerel yönetim birimlerinde alınır. Halkın bu kararların alınmasına ve uygulanmasına katılması, topluluğun geliştirilmesinde bireyin bilgi ve becerilerini seferber etmesi için yerel yönetim çok elverişli konumdadır. Bu nedenle, demokrasinin en somut uygulama alanı yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerde demokrasi anlayışını geliştirmek, demokrasi uygulamasının somut sonuçlarını görmek ve ulusal düzeyde de demokrasiyi geliştirmek açısından büyük önem taşır.

Yerel yönetimlerde demokrasinin gelişimi merkezi yönetimin demokrasi kültürüne olumlu ve direkt etkisi olduğu için, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinde yerel idare ile merkezi idare uyum içinde hareket etmelidir.

Yerel yönetimler demokrasinin beşiği kabul edildiği için; yerel demokrasi olmadan, beldelerde insan haklarını güvence altına almak mümkün değildir. Yerel yönetim geleneği; demokratik yaşamı ve siyasi katılmayı tek kelime ile yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin ve

---

<sup>86</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.116.

<sup>87</sup> Atasoy,a.g.e., s.IV.

köylerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt demek değildir; ön planda sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan bir toplumsal süreçtir.<sup>88</sup>

Demokratik yerel yönetimin işlevsel varlığının, büyük ölçüde merkezi yetkilerin desantralizasyona ve yerel yönetimin kendi iç yapısının ve işleyişinin demokratikleşmesine bağlı olduğu kabul edilir,

Yerel yönetimlerde demokrasi anlayışının geliştirilmesi, yaygınlık ve sürekliliğin sağlanabilmesi amacıyla bir Yerel Demokrasi Uzlaşma metni oluşturulur. Ülkesel ölçekte yerel yönetimde demokrasi anlayışını geliştirmeyi amaçlayan bir hareket başlatılır. Yerel yönetim birimlerinin, sivil toplum kuruluşlarının etkinlikleri, kitle iletişim araçları ve eğitim kurumlarının programları gibi araçlardan yararlanarak, yerel topluluğun, bireyin ve birey gruplarının hak ve inisiyatifleri ile sorumlulukları vurgulanarak kamuoyu duyarlılığı yaratılır.<sup>89</sup>

## 2.2. YEREL YÖNETİMLERDE YERELLEŞME VE YERELLİK

Yerel yönetimler reformu, üç dış dinamiğin doğrudan etkisi altındadır. Bunlar Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa birliği'dir. Birleşmiş Milletler ile Dünya Bankası, yeniden tanımladıkları "desantralizasyon -yerelleşme" kavramıyla, AB ise 1992'de keşfettiği "subsidiarite -yerellik" kavramıyla ilerlemektedir.

Birleşmiş Milletler bu sürece, 1992 Rio Konferansında kabul edilen Agenda 21 programı ile dahil olmuştur. Agenda 21'in yerel parçası olan Yerel Gündem 21, proje kapsamına alınan elliye yakın belediyede 'Kent Konseyleri' kurulmasına uzanmış, proje halkın katılımı yerine konseylere özel sektörün ortak olarak kabul edilmesi üzerinde yoğunlaşan hedefle yerel yönetim uygulaması olmaya dönüşmüştür.

Dünya Bankası, Türkiye'de su işletmeciliğinin uluslararası ihaleye çıkarılmasını sağlayan Antalya, Çeşme-Alaçatı gibi proje kredileri ve genel bir sistem reformu hazırlıklarıyla devrede bulunmaktadır. Antalya su işletmesi 1996

<sup>88</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu Yayını, 1.b. Ankara: 2000. s.4

<sup>89</sup> T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, *Türkiye'de Yerel yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, Ankara: 1993. s.28

yılında 100 milyon dolar tutarında kredi karşılığında uluslararası ihaleye çıkarılmış, ihaleye giren transnasyonal şirket ve yerli ortaklar arasında kazanan Lyonnaise des Eaux - Enka konsorsiyumu olmuştur. Bir yıl sonra yerli ortağın ayrılmasıyla Antalya su işletmeciliği, tamamı yabancı sermaye olan Antsu AŞ'ye kalmıştır. Sözkonusu şirket, 19. yüzyıl sonundan 1938 yılına kadar Kadıköy-Üsküdar Türk Su Şirketi'nin sahibi olan imtiyazcı şirkettir. Türkiye'ye, kovulduktan yarım yüzyıl sonra Antalya'dan giren bu şirketle yapılan sözleşmenin özelliklerinden biri, Anayasa'da uluslararası tahkim henüz yer almazken bu usulü benimsemiş olmasıdır. Süresi 10 yıl olan işletme imtiyazının ilk beş yılı, sürekli fiyat artışları ve hizmette anlamlı bir iyileşme görülmemesi nedeniyle oldukça sancılı geçmiştir. Antalya, Dünya Bankası su kredilerinin, belediye su hizmetinde nasıl bir özelleştirme modeli inşa ettiğini açıkça gösteren çok yönlü bir örnek olarak karşımızda durmaktadır. Bu kurumun genel olarak reform modeli üzerinde aşağıda ayrıca durulacaktır.

AB'nden gelen etki, bir yandan 'Katılım Ortaklığı Belgesi' kanalından doğmakta, ama sistemli olarak Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin sözleşme ve şartları üzerinden ortaya çıkmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Sınıraşan Yerel Yönetimler Sözleşmesi, Peyzaj Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalanarak onaylanmıştır. 1997 yılında imzaya açılmış olan Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı, 1998'de yürürlüğe giren Bölgesel Katılım Şartı gibi diğer anlaşmalar imza için beklemektedir. Öte yandan söz konusu Kongre, 1997 yılında aldığı 29 - 50 sayılı kararlarla, Türkiye'de yerel yönetimlerin değerlendirmesini yaparak çeşitli önerilerde bulunmuştur.

Bu kaynaklardan doğan kavramsal etkilere gelince, BM ve DB'nin yerelleşmesi ile AB'nin yerellik ilkesi kısaca şöyle özetlenebilir:

Yerelleşme: Birleşmiş Milletler ile Dünya Bankası'nın çeşitli kaynaklarında yerelleşme (desantralizasyon) dört türe ayrılmaktadır: Bunlardan biri merkezden taşra örgütüne yetki devri, deconsantration, bizim yetki genişliği olarak adlandırdığımız tür; öbürü merkezden ve taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri, devolution (bizde genellikle buna desantralizasyon denir), üçüncüsü yetkinin her kademedede bir alta devri anlamına delegation, bizim genel olarak yetki devri

dediğimiz işlem, dördüncüsü yetkilerin topluma özel sektöre devri, özelleştirme olarak bilinen süreç.

Fransız idare sistemine yabancı anglo-sakson dünyanın terimleri zorlayan bu sıralaması, desantralizasyon yerelleşme olarak bilinen süreci, alışlagelmiş tanımlamadan oldukça farklı ele almaktadır. Genel olarak yerelleşme, devletin içinde, yukarıdan aşağıya bir yetki aktarım sürecinden ibaret olarak tanınır. Oysa neoliberalizmin küresel örgütlerce geliştirdiği tanım, gerçek yerelleşme sürecini kamu kudretinin devletten topluma asıl olarak özel sektöre aktarılmasını öngören bir özü vardır. Yerelleşme devlet içi bir hareket olarak değil, asıl hedefi bakımından kamu kudretinin sermayeye devri olarak tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler'in Yerel Gündem 21 Projesi'nde kent konseylerine özel sektörün ortak olarak çağırılması ısrarı bu tanıma yada bu hedefe bağlı bir uygulamadır.

Tanımlardaki farklılaşmayı görmek önemlidir; yerelleştirmeden söz eden her kesim kavramdan aynı şeyi anlayarak konuşmamaktadır.

Yerellik: Avrupa Birliği'ne gelince, bu odaktan kaynaklanan yerel yönetim reformunun taşıyıcı sözcüğü yerelleşme değil, yerellik sözcüğüdür. Türkçe'ye hizmetlerde halka yakınlık olarak da çevrildiği görülen subsidiarite, devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulmasını öngörmektedir. Yerellik, yerelleşmenin tersine, yukarıdan aşağıya bir yetki devri sürecini değil; yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak resmedilmektedir. Kavram 1992 Maastricht Anlaşması'yla ilkeye dönüştürülmüş, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda var olan özerklik ilkesi daha sonra yerellik ilkesini ifade ediyor diye yorumlanmıştır. Çeşitli yazılarda kavramın 14. yüzyıl Katolik yazınında belirdiğine işaret edilmektedir. AB açısından anlamı, kamu yetkilerinin AB üyesi merkezi yönetimden yerel ve bölgesel yönetimlere terk edilmesi, merkezi yönetimlerce de yapılamayacak olanların Brüksel'e devridir. Böylece AB bütünleşme sürecinde yerelden Brüksel merkezine bir yayılan bir yapılanma mümkün kılınmaktadır.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform*, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>.

## 2.3. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE YEREL YÖNETİMLER

Demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesinde önemli rol oynayan sivil toplum kuruluşları, (STK) yerel yönetimlerin daha iyi hizmet sunmasını sağlayacaktır. Yerel halkın katılımı ve yerel hizmetlerden haberdar olması konularında son derece etkilidir.

### 2.3.1. Sivil Toplum Kuruluşları

Günlük hayatımızı yakından etkileyen hizmetleri yerine getiren kuruluşlar, genelde, yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetim kuruluşları, kendilerine sağlanan yasal, mali ve teknik olanaklarla bu hizmetleri yerine getirmeye çalışırlar. Yönetimi, hem kamusal mal ve hizmetleri temin eden hem de teminini kolaylaştıran bir araç olarak değerlendirebiliriz. Bu anlamda, topluma yönelik bazı hizmetler, yerel yönetim dışında bireyler veya gönüllü kuruluşlar (Sivil Toplum Kuruluşları), ile özel topluluklar tarafından da yerine getirilebilmektedir.

Demokrasi anlayışının gelişmesi ve demokratik bilincin kökleşmesiyle birlikte yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Günümüzde iki tür demokrasi vardır: doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi. İnsanların toplu yaşama gereksinimlerinden dolayı şehirleşme artmış ve artık tamamen temsili demokrasiye geçilmiştir. Temsili demokrasilerde yönetim üzerinde halkın sesini duyuracak, baskı oluşturacak bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Sivil toplum kuruluşları bu nedenle ortaya çıkmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının kuruluş amacı, yönetim üzerinde halk arasında bir denetim mekanizması oluşturmaktır. Yerel yönetimlerde demokrasiyi sağlayan sivil toplum kuruluşlarıdır. Böylelikle, kent yönetimi üzerinde sistemli ve sürekli etki, örgütlü yurttaş girişimleri aracılığı ile daha kolaylıkla sağlanmaktadır.

Yerel yönetimler, ülke yönetimi ile kalkınmasında merkezi genel yönetimle beraber işlev gören yönetsel ve siyasal bir sivil toplum kurumu olmaktadır. Yerel yönetimlerin en büyük sivil toplum kuruluşları olarak kabul edilmesine karşın, merkezîyetçi yapının etkisiyle daha çok yönetsel birim olma özelliği ön plana çıkmaktadır.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Hakkı Ülkü, *Devlet ve Sivil Toplum Bağlamında Halk Katılımcılığı ve Sivil Toplum Kuruluşları ( Vatandaşların Kendi Şehir ve Beldelerinde Yönetime Katılımcılığı – Örnekler ve Sorunlar )* Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, 1.b. Ankara: 2002. s.69.

### 2.3.2. Yerel Yönetimler ve STK'lar Arasındaki İlişkiler

Yerel yönetimler, belirli hizmetlerin sağlanmasını STK'lar aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bazı alanlarda halkın bilgi, deneyim ve becerisinin harekete geçirilmesi, STK'ların desteğinin sağlanması çok önemli yaralar sağlamaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler, çeşitli meslek kuruluşları, sendikalar, kooperatif birlikleri, dernekler ve diğer gönüllü kuruluşlarla çeşitli alanlarda işbirliği ve ortak yürütebilmektedir. STK'ların katkılarıyla sağlanabilecek hizmetlerin sınırı yoktur. Günümüzde bu hizmetler, çevre koruma ve çevresel etki değerlendirmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaplı kamu projelerinde danışmanlık, v.b alanlarda yayılmış bulunmaktadır. Gönüllülerin yerel yönetim personelleri ile birlikte çalışarak başarılı olmaları büyük ölçüde onların istekliliğine, becerisine katkılarına bağlı olduğu kadar, yerel yönetim personelinin de gönüllü kişi ve kuruluşları kendileri açısından bir tehdit olarak görmeyerek, uyumlu bir ortak çalışma yaratmalarına bağlıdır.<sup>92</sup>

STK'ların yerel kalkınmada en büyük katkıları özellikle yerel yönetimlerin müdahalesinin yetersiz olduğu ya da hiç olmadığı veya müdahalenin yerel halkı tatmin etmekten uzak bir tarzda yapıldığı durumlarda gerçekleşmektedir.

Sivil toplum kuruluşları halk katılımını sağlamak açısından belediye girişimi ile gerçekleştirilmesi mümkün olan projelerde yerel yönetimlerle birlikte kampanyalar düzenlemektedirler. Belediyeler, STK'ların katkılarıyla tüm kent halkına dönük ağaçlandırma, mahallelere/semtlere park, spor alanı kazandırma, atık kağıt, cam/şişe toplama, temiz kent, ilaç toplama gibi kampanyalara sık sık başvurmakta ve bunları başarı ile uygulamaktadırlar.

Yapılan bir araştırmada, Seyhan Belediyesinin STK'lar ile iş birliğine önem verdiği, ancak, daha çok şehrin imarlı yapılanması, şehir planlaması ve kaçak yapının önlenmesi v.b alanlarında iş birliğini sürdürdüğü ortaya çıkmaktadır. Bu hizmetleri sürdürürken STK'lardan daha çok Mimarlar Odası ve Peyzaj Mimarları Odası ile işbirliği içerisine girmektedir. Bu anlamda kendi alanlarına ilişkin çalışma grupları oluşturmaktadır. Bu çalışma gruplarından başlıcaları; çevre temizlik, eğitim, kültür, sanat, tüketicinin korunması, imar ve iskan, doğal afetler ve trafik alanlarıdır.

<sup>92</sup> Ülkü, a.g.m., s.70.

Bu anlamda Seyhan Belediyesi, çevre koruma ve ağaçlandırma konularında ÇETKO, TEMA ve Peyzaj Mimarları Odası gibi kuruluşlarla çalışmalarını sürdürmektedir.

Tüketicinin korunması alanında ise, yerel yönetim ve STK'ların ortak bir çalışması bulunmaktadır. Buna göre Türkiye'de 1995 tarihinde çıkartılan yeni yasa ile kamu kuruluşları, STK ve Sendika temsilcilerinden ve yine yasada belirtilen görevleri yerine getirmek üzere reklam kurulu ve tüketicinin sorunlarını çözmek, gereken önlemleri almak üzere, merkezde bir Tüketici Konseyi ile il ve ilçe merkezlerinde Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri'nin kurulması öngörülmüştür. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti'nin, mülki idare amirlerinin ve belediyelerin etkinliğini arttırdığı görülmektedir. Bu heyet bakanlık, il, ilçe merkezlerinde, tüketiciler ve satıcılar arasında çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla belediyelerle koordineli olarak ve en az bir tane oluşturulmaktadır. Başkanlığı Sanayi ve Ticaret İl Müdürü veya görevlendireceği bir memur tarafından yürütülen bu heyette, Belediye Başkanı'nın personeli arasından görevlendireceği bir üye, Ticaret ve Sanayi Odası ile Esnaf ve Sanatkarlar Odalarının görevlendireceği bir üye ve tüketici örgütlerinin seçecekleri bir üye olmak üzere beş kişi bulunmaktadır. Bu heyetin vereceği kararlar Tüketici Mahkemelerinde delil olarak kabul edilmektedir.<sup>93</sup>

Yerel Yönetimler ve STK'ları bir araya getiren en önemli faaliyetlerden biri de Demokratik Kent Kurultayıdır. (Genişletilmiş Kent Meclisidir) Bu kurultayın gerçek amacı; yönetime halkın katılımının sağlanması olmakla birlikte, mevcut yerel yönetim sisteminin bilinen yetersizliklerini aşabilmek, kuruluşları ve semt temsilcileri aracılığıyla doğrudan halkın ihtiyaçlarını belirleyip, çağdaş belediyeçilik açısından çözümler bulabilmek, belediye imkansızlıklarını halk katılımı ve yaratılacak kent imecesi ile aşabilmek; kısacası daha yaşanılır, çağdaş ve dayanışma içinde bir kent oluşturabilmek en belirgin amaçları arasındadır. Kurultaya muhtarlar, bölge temsilcilikleri, STK'ların temsilcileri, resmi kurumların müdürleri, üniversite ve okul temsilcileri katılabilirler. Kurultayın gündemi, katılımcıların gelen öneriler doğrultusunda oluşturulur. Kurultay görüşmeleri ve kararları daha sonraki çalışmalara ışık tutar ve halkın bilinçlenmesini sağlar. Toplantıların düzenlenmesinde

---

<sup>93</sup> Ülkü, a.g.m., s.71.



belediye önderlik yapmakla birlikte çoğunlukla STK'larla geniş ölçüde işbirliği yapılmaktadır. Bu ilişkiler bağlamında bu gruplar, kentin tümünü ve genel kamu yararını ilgilendiren görüşleri ve talepleri belediyeye yansıtılmaları yanında, doğrudan temsil ettikleri kesimlerin çıkarlarını belediye nezdinde savunma işlevi de üstlenmektedir.

#### 2.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Mahalli İdareler, kendilerine mevzuatla verilmiş görevlerden bir ya da birkaçını yapmak üzere, kendi aralarında birlik kurabilirler. Bu yolla, hem ortak ihtiyaçlarının çözümünde güç birliği yapmış olurlar, hem de hizmetin gerektirdiği optimallikte hizmet birimleri oluşturabilirler.

Özellikle coğrafi bakımdan birbirine çok yakın olan mahalli idare birimleri itfaiye, su, kanalizasyon, arıtma, katı atık toplama ve bertarafı, asfalt şantiyesi gibi hizmetleri, aralarında kuracakları birlikler vasıtasıyla yürütebilirler.

Birliklerin geliri, esas itibarıyla üye mahalli idarelerin bütçelerinden ayıracakları paylardan oluşur. Ayrıca başka gelir kaynakları da bulunması mümkündür.

Birlikler, kendilerini kuran mahalli idare birimlerinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve onların sahip olduğu hukuksal yetkilere sahiptirler. Örneğin, mahalli idareler 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa göre "kamulaştırma" yapma yetkisine sahip oldukları için, birlikler de aynı yetkiye sahiptir.

Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin birliklere üye olmaları halinde birliklerin kadro ihdas ve personel istihdam usul ve esasları aynen belediyelerdeki gibidir. Birlikler, İçişleri Bakanlığının denetimine tabidir, Sayıştay'ın denetimine tabi değildir. Birlik kuruluş prosedürü aşağıdaki şekildedir;<sup>94</sup>

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 135 inci maddesine göre hazırlanacak birlik tüzüğü, katılımcı mahalli idare birimlerinin meclislerince oy birliğiyle kabul edilmelidir.

Meclislerce kabul edilen tüzüğün, kurucu mahalli idare birimlerinin aynı il'e bağlı olup olmama durumuna göre vali ya da İçişleri Bakanınca onaylanması

<sup>94</sup> <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel>

gerekmektedir. Aksi halde, tüzük kesinleşmez. Kurulmuş birliğe üyelikte de aynı şekilde onay alınması gerekmektedir.

Birlik kurulabilmesi için Anayasa'nın 127 nci maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerekmektedir. Bu izin İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) aracılığıyla alınmakta ve konuya ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. İzin taleplerinin valilik yazısı ile yapılması ve buna birlik tüzüğü'nün ve üye mahalli idarelerin meclislerince alınmış kararlardan birer örneğin eklenmesi gerekmektedir.

## 2.5. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

Gelişmiş ülkelerin yerel yönetim modellerine baktığımızda; yapısal anlamda farklılıklar içermekle birlikte, sahip oldukları yetki, güç ve etkinlik açısından benzerlikler bulunmaktadır. Bu ülkelerin birkaçına baktığımızda;

### 2.5.1. Fransa

Fransa'da özellikle 18. yüzyılda devlet yapısında yeniden düzenleme çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmaların birincil nedenini mutlak monarşinin içine düştüğü ekonomik bunalım oluşturuyordu. Ancak Fransa'nın yönetim yapısındaki köklü değişim ancak 1789 devriminden sonra olmuştur. Yapılan devrim ile eski yapı tamamen ortadan kaldırılırken yerine, il, ilçe ve belediyeden oluşan üçlü bir sistem getirilmiştir.

Diğer Avrupa ülkelerine kıyasla, Fransa'da yerel yönetimlerin gelişimi ve etkinlik alanları daha geri kalmıştır. Bunda en büyük etken Fransa'nın merkeziyetçi anlayışın egemen olmasından kaynaklanmaktadır. Bu anlayışta; belediyelerin sıkı bir denetime tabi tutulması olduğundan ekonomik yetersizlik içinde olan yerel yönetimler birçok Avrupa ülkesine nazaran daha az gelişmiştir.

Fransa'da Paris'in ayrı bir yeri ve önemi vardır. Yerel yönetimler için yürürlükte olan kanunlar Paris için geçerli değildir. Paris, biri Polis teşkilatından olmak üzere iki valisi ve bir de 1975 yılından sonra seçimle işbaşına gelen belediye başkanı vardır.

Fransa'da kamu kesimini çağcılaştırma çabaları yoğun bir biçimde 1984'te başladı. Daha sonraları (1989'da, 1990'da, 1992'de ve 1995'te) değişik hükümetlerin

(solda ya da sağda olan yönetimlerin) yayımladığı çeşitli belgeler ve yönergelerle bu çaba yön değiştirmeden devam etti. Her seferinde de gelip giden hükümetlerin kararlı görünmesine karşın, girişimler yavaş ilerledi; beklenen sonuçlar her zaman istenen ölçüde elde edilemedi. Başka bir deyişle, uygulama zorlukları dikkati çekti.<sup>95</sup>

Bu girişimlerin gerçek başlangıç noktası, Fransa'nın, 1981 başkanlık seçiminden sonra Mitterrand yönetimiyle birlikte "yuttaş"ı fark etmesi. (O güne kadar idare kendi içine dönük, kapalı, neredeyse otoriter ve yurttaş yalnızca "idare edilen kütle" diye gören bir anlayışın içinde idi.) Devlet ile yurttaş arasındaki ilişkilere yeni bir boyut kazandıran bu bakış açısı (ki Fransa bürokrasiyi hafifletme ve onu yurttaşa dönük kılma yolunda önemli adımlar attı) hizmetin etkenliğini (başka bir deyişle, daha iyi sonuç üretme endişesini) gündeme getirdi. Fransa'nın devlet yapısı sorgulanmaya başlandı.

Bilindiği gibi, Fransa 200 yıldan beri aşırı merkeziyetçi bir sistemle yönetilmekteydi. Paris dışında yaygın ve büyük bir idari mekanizma olduğu halde bütün kararlar Paris'te, bakanlıklarda verilmekteydi. Taşradaki birimler için de geçerli olan çalışma ve iş yapma kuralları hep merkezce belirleniyordu ve bölgelerin kendine özgü özellikleri göz önüne alınmadan standart bir kapsamda uygulanıyordu. Bu nedenle de, birimlerin birincil (hatta neredeyse tek) hedefi kurallara ve merkezden verilen direktiflere uyarak çalışmak oluyordu. Hesap verme mekanizmaları da merkezin beklentilerini tatmin edecek biçimde oluşturulmuştu. Mali kontrol sisteminde de aynı mantık egemendi. Amaç, merkezin herşeyi denetimi altında tutabilmesi olduğu için taşra birimlerine çok az yetki verilmişti. Bu nedenle de, aşırı ayrıntılı bir bütçe düzeni gelişmişti. Harcamaların yasallığı ve usule uygunluğu merkezden (hem de harcamadan önce) denetleniyordu. Çoğu kez harcama onayı buradan geliyordu. Bütçeler sayısız kalemden oluşuyordu. Fasıllar arası kaydırmalar hayli zordu.<sup>96</sup>

Dönüm noktası 1980'lerdeki yerinden yönetim politikasıyla belirdi. Yetkilerin ve yönetim gücünün merkezden (Paris'ten ve merkezi yönetimden) dışa, ötelere (Paris dışına ve yerel idarelere) kaymasıyla. Yerinden yönetim sloganı altında bakanlıkların taşra kuruluşları, seçimle işbaşına gelen bölge idareleri ve belediyeler

<sup>95</sup> [www.tesev.org.tr/projeler/](http://www.tesev.org.tr/projeler/)

<sup>96</sup> [www.tesev.org.tr/projeler/](http://www.tesev.org.tr/projeler/)

daha fazla kaynak ve yetki sahibi oldular. Bu beraberinde, Paris dışındaki birimlere (özellikle hizmet sunan birimlere) esnek davranma olanağını getirdi: yerel koşullara ve beklentilere daha uygun davranabilme, görevlileri çalışma koşulları bakımından daha fazla tatmin edebilme, ve benzerleri. Sonuçta kamu işlerinin ve hizmetinin yürütülmesinde bir farklılık belirmeye başladı. Bunun belirgin öğeleri şöyle özetlenebilir:<sup>97</sup>

- Dikkati, katı kuralları uygulamakla yetinmekten performans hedeflerine, sonuç üretme endişesine ve kalite arayışına kaydırma
- Hiyerarşinin en tepelerinden inen kararlara karşın, alt düzeylerin karar sürecine alınması ve tartışmaya açık bir ortamda uzlaşmanın sağlanması.
- Emir verme tavrından, işbirliği anlayışına ve katılım psikolojisine kayış
- Usulleri körü körüne yerine getirmekten yeni yöntemler aramaya ve deneme yapmaya yöneliş

Bu yetki ve kaynak kayması çok da radikal olmamakla birlikte bakanlıkların merkezi kuruluşları üzerinde baskı yaratmaya başladı. Değişimden en çok etkilenen bakanlık da Bayındırlık Bakanlığı oldu. Eskiden bütün yatırım kararlarını kendi alır ve uygulamalara gene kendince (kendine uygun zamanda, kendi önceliklerinin çizgisinde, kendinin oluşturduğu ekiplerce) başlardı. Yeni durum, bakanlığın bu konumunu allak bullak etti; çünkü artık yerel yönetimler öncelikleri bildikleri gibi saptıyor ve harcamaları kendileri yapıyorlardı. Bakanlığın ekiplerini de isterlerse kullanıyor, istemezlerse kullanmıyorlardı. Bu gelişme bakanlığın genel tavrının değişmesine neden oldu. Bununla da kalmadı. Bakanlık kendi iç işleyişini, yönetim tarzını ve örgütlenmesini ciddi olarak gözden geçirme durumunda kaldı. Bu nedenle de 1980'li yıllarda Bayındırlık Bakanlığı ilginç reform çalışmalarının başlatıldığı ve olumlu sonuçların alındığı, bu yüzden de çağcılılaşma çabasının başında gelen bir bakanlık oldu.

1989'da zamanın Başbakanı olan Rocard'ın bir genelgesi bu değişimin genelleşmesine ve yaygınlaşmasına fırsat verdi, resmiyet kazandırdı. Rocard bu genelgesinde "Sağlam hesap verme mekanizmaları kurulmadan özerklik olamaz.

---

<sup>97</sup> www.tesev.org.tr/projeler

Derinlemesine değerlendirme yapılmazsa hesap verme mekanizmaları çalışmaz. İdari eylemden elde edilen sonuçlar tartışılma konusu olmazsa değerlendirme bir işe yaramaz." Bu ifade yeni reform stratejisinin üç ana ögesini belirliyordu: hesap verme mekanizmaları, değerlendirme ve sonuçların tartışma konusu olması. Bu çerçevede içinde gündeme Sorumluluk Merkezleri kavramı geldi.

Sorumluluk Merkezleri Paris'teki bakanlıkların taşra örgütlerinde oluşuyor. Bunlar merkezle bir "kontrat" imzalıyorlar. Bu anlaşmalar birimlerin verecekleri hizmetin hedeflerini, performans ölçütlerini ve diğer koşulları belirliyor. Bunun yanında onlara bir tür yönetsel özerklik tanınıyor. Merkezlere esneklikler taşıyan bütçe tahsis ediliyor. Bunların çalışmaları ürettikleri sonuçlar açısından gözetim altında tutuluyor. Aşağı yukarı 5 yıldan beri yaygın olarak devreye girmiş olan bu uygulamanın başarılı olduğu görülüyor.

Ağırlığı her zaman çok fazla hissedilmiş olan ve bu niteliği 200 yıldan beri (hatta güçlenerek) sürüp giden Fransız bürokrasisinde geçtiğimiz 15 yıl içinde (yurttaş tarafından açık biçimde fark edilip yaşanan) önemli hafiflemeler oldu. İdari kültürde radikal bir değişim yaşanmaya başlandı. Dikkatler ve öncelikler yalnızca kuruluşların içine ve onların patronu durumundaki güçlere (politikacıya ya da üst düzey yöneticilerine) dönük olmaktan kurtulup, yavaş yavaş yurttaşa kaymaya başladı. Yurttaşların idari işlemler konusunda bilgilendirilmesinde, onların idareyle olan ilişkilerinin kolaylaştırılmasında önemli adımlar atıldı.<sup>98</sup>

### 2.5.2. İngiltere

İdari sistemi tek parlamento ve tek hükümet tarafından yönetilen üniter bir devlet olan İngiltere yaklaşık olarak 50 milyonluk bir nüfusa sahiptir. İngiltere olarak nitelendirdiğimiz ülke aslında 'Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda resmi kimliğini taşımakta ve İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır. Birleşik Krallık olarak nitelendirilen ülkeler topluluğu her biri farklı gelenek ve mahalli idare yapısına sahip ülkelere oluşmasına rağmen, krallık anayasal monarşi ve parlamenter demokrasi ile yönetilen merkezi bir devlettir.

<sup>98</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.71.

İngiltere’de geleneksel kent yönetim yapısı 19. yüzyılın başlarına kadar bazı değişikliklerle beraber sürmüştür. 1835 yılında yapılan bir değişiklik, şehirdeki bazı zümrelere tanının ayrıcalıkları içermekte idi. Bu 1888 yılına kadar devam etti. Bu yılda yapılan değişiklikle illerin seçimle belirlenen ve tamamen demokratik biçimde çalışan meclislere kavuşması sağlanmıştır.

Birleşik Krallık’ta ulusal hükümetin yani merkezi idarenin yanında, yerel seviyede örgütlenmiş mahalli birimler de bulunmaktadır. İngiliz yerel yönetimleri temelde bazı metropoliten şehirler dışında iki kademededen oluşmaktadır. Bunlar county’ler (iller) ve district’lerdir (ilçeler). Mahalli birimlerin kademelenmesinde ki temel ölçüt nüfustur. İlk basamağı oluşturan county’lerin ortalama nüfusu yarım milyonun üzerindedir. İkinci basamağı oluşturan districtler de ise nüfus ortalama olarak yüz bin civarındadır. Her iki yerel yönetim sistemi de seçimle işbaşına gelen bir meclise sahiptir ve bu meclis mahalli birimin karar organıdır<sup>99</sup>.

İngiliz yerel yönetimleri oldukça geniş görev, sorumluluk ve yetkiyle donatılmış kapsamlı bir özerkliğe sahiptirler. 1940’lardan günümüze kadar İngiliz yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevlerinde azalma olmamış, özerklikleri devamlı bir şekilde artırılmıştır.

---

<sup>99</sup> Structure of Local Government in Great Britain, <http://www.alliance.napawash.org>.

Tablo: 1 İngiltere, İskoçya ve Galler'de Mahalli İdare Birimlerinin Görevleri

	Metropolitan Alanlar ve London Boroughs	Countiler Bölge Meclisleri	Metropol olmayan alanlar
Eğitim	x	x	
Kişisel, Sosyal Hizmetler	x	x	
Halk Sağlığı	x	x	
İtfaiye	x	x	
Yollar	x	x	
Konut	x		x
Kütüphaneler	x	x	x
Eğlence Hizmetleri: Parklar, havuzlar	x	x	x
Ekonomik Gelişme	x	x	x
Çöp toplama	x		x
Katı atık Yönetimi	x	x	x
Mahkemeler	x	x	
Mezarlıklar	x		x
Müzeler	x	x	
Şehir Planlama	x		x
Çevre ve kamu sağlığı	x		x

Kaynak: Local Government in The United Kingdom<sup>100</sup>

İngiltere'de yerel yönetimler çeşitli kaynaklardan gelir elde etmektedirler. Bunlar arasında önemli bir yere sahip olan meclis vergisi 1999-2000 mali yılında

<sup>100</sup> <http://www.aliance.napawash.org/ALLIANCE/Picases.nsf>

toplan gelirlerin %25'ini karşılamıştır. Giderlerini kendi öz gelirleri ile karşılama imkanı bulamayan yerel yönetimlere merkezi idare tarafından da önemli miktarda yardım yapılmaktadır. Yukarıda sayılan iki ana gelir kalemi yanında yerel yönetimlerin sahip oldukları çok çeşitli gelir kaynakları bulunmaktadır.

İngiltere'de yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı %30 civarındadır. Bu denli yüksek harcama yapabilmek elbette ki yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayı gerektirmektedir.

Genel hatları itibari ile incelemeye çalıştığımız İngiliz yerel yönetim sistemi oldukça karmaşık bir yapılanma göstermektedir. Bunun temel nedeni ise krallığı oluşturan ülkelerin her birinin farklı yerel yönetim yapıları sergilemeleridir. Birleşik Krallık'ta ülkelerin yerel yönetim yapıları tarihi seyir içerisinde çeşitli reformlara tabi tutulmuştur. Yapılan reformlarda göze çarpan en önemli özelliklerden biri yerel yönetimlerin sayılarının azaltılmaya çalışılması diğeri ise karmaşık yapılanmadan uzaklaşılmasıdır.<sup>101</sup>

Margaret Thatcher 1979'da iktidara geldi. Aşırı liberal görüşler taşıyan başbakan bu politikanın ışığında kamu yönetimini bir temel sorun olarak ele almaya karar verdi ve bu yaklaşımı ısrarla sürdürdü. İngiltere'nin 1980'lerde yaptığı radikal değişikliklerin ve bu girişimlerin (stratejisi değişmiş olsa bile) bugüne kadar sürüp giden bir reform hareketine dönüşmesinin temelinde Thatcher'in ısrarlı takipçiliğinin yattığı söylenir. Hatta Bakanlar Kurulu toplantılarında bakanlara reform girişimlerinin ayrıntıları hakkında hesap sorduğu ve bakanlara zor anlar yaşattığı anlatılır. Bu olguda reform stratejisi bakımından önemli bir ders olduğu da eklenir. Buna göre, bir değişim eyleminin başarısı en tepedeki kişinin ona ısrarlı olarak sahip çıkmasına ve bu sahiplik duygusunu kamuoyu dahil herkese açıkça hissettirilmesine bağlıdır. Nitekim, başka ülkelerin deneyimlerinde de bu özellik dikkati çekiyor. Hatta, bu anlayışın yerleşmesinde İngiliz deneyiminin önemli payı olmuştur, denilebilir.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Ahmet Ulusoy, Tarık Vural, Birleşik Krallık'ta (İngiltere Ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları, ss.11-12 [www.ceterisparibus.net](http://www.ceterisparibus.net)

<sup>102</sup> [www.tesev.org.tr/projeler](http://www.tesev.org.tr/projeler)



### 2.5.3. Almanya

Almanya, 16 eyaletten oluşan bir federal devlettir. Eyaletler açıkça federal parlamentoya bırakılmış olmayan her konuda yasama ve yürütme erklerine sahiptirler. Eyaletler kendi temsilcilerinden oluşan federal senato yoluyla federal düzeydeki yasam faaliyetlerine katılırlar.<sup>103</sup>

Alman yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimine bakıldığında, kronoloji açısından Fransa ile benzerlik arz etmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin gelişimi Alman-Prusya tarihinin özelliklerine göre kendine has bir şekilde gelişmiştir. 19. yüzyılda Fransız devriminden etkilenilerek hazırlanan yerel yönetimler yasası; yerel yönetimlere bağımsız ve tam yetkili yerel meclislere sahip olma hakkı vermiştir.

Bu yasa ile oluşturulan iki kademeli meclis vardı. Birincisi kent meclisidir. Başlangıçta herkesin seçilmesi mümkün olmasa da zamanla değişerek herkesin meclis üyesi olabileceği bir yapıya sahip olmuştur. İkincisi ise; atama ile işbaşına gelenlerin oluşturduğu meclis. Her iki mecliste yetki ve görev bakımından birbirine eşittir.

Bu iki meclisin yanında yürütmenin başı olarak belediye başkanı yer alır. Belediye Başkanı, hem merkezi hükümetin yapması gereken işleri onlar adına takip eder hem de yerel mahiyetteki belediyenin asli görevlerini yerine getirir.<sup>104</sup>

### 2.5.4. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri, bir süper devlet olarak dünya dengesinin bir ucunda yer alır. Ancak bir yönüyle yeryüzünün en yeni devletidir. Yönetim biçimi bakımından özgürlükçü bir tutum ve demokratik anlayışa, ekonomik yönden liberal bir sisteme sahiptir. Yeryüzünde bulunan eski ve yeni devletlerin pek çoğu Amerika Birleşik Devletlerinin, devlet yönetimi biçimine benzer bir yönetim kurmaya ve işletmeye bir bakıma liberalleşmeye çalışır.

Birkaç cümle ile değinmek ve özetlemek gerekirse, Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan yönetim biçimi, kalın çizgilerinde, kara ve deniz Avrupa'sından alınan ve buna az buçuk eski Yunan örneği katılan bir ölçüde karma

<sup>103</sup> Keleş, a.g.e., s.70.

<sup>104</sup> Coşkun-Uzun, a.g.e. ss.16-20

sistemidir. Özgürlükler ön planda tutulur. Hemen hiç kimse yada kuruluş özgürlüğünden özveride bulunmak istemez.

Amerika Birleşik Devletlerinde özerk belediyeçilik akımı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine eyaletlerin karışmasına izin vermez. Bu kural kamusal ve toplumsal hizmetlerle kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için, belediyelere gerekli yetkilerin ve kaynakların verilmesini öngörür. İlginç olan eyaletlerin anayasalarında, belediyelerin yapamayacakları işler değil, hakları ve yetkileri gösterilmektedir ki, görevlerini, yargıçların yorumlarına gerek kalmaksızın yerine getirebilsinler. Özerk belediyeçilik düşüncesi, hükümetin halka olabildiğince yakın olması ve her yerel topluluğun yerel nitelikteki işleri kendilerinin görmesi ilkesine dayanmaktadır.<sup>105</sup>

Amerika Birleşik Devletlerinde bildiğimiz, alıştığımız biçimde tekdüzen kent yönetimi yoktur. Buradaki kent yönetimi için şu söylenebilir; Amerika Birleşik Devletlerinde kaç kent varsa o sayıda, biri ötekinden az çok farklılık gösteren kent yada belediye yönetim biçimi vardır. Fazla miktarda olan yönetim biçimlerini beş ana grupta toplayabiliriz;

- Güçlü Başkan-Meclis Biçimi: Başkan doğrudan halk tarafından seçilir.
- Güçsüz Başkan-Meclis Biçimi: Başkanı meclis üyeleri, Maliye memurları ve diğer daire başkanları belirler.
- Komisyon Biçimi: Belediye hizmetlerini sunan daire başkanları sıra ile başkanlık görevini yerine getirir.
- Meclis Yönetici Biçimi: Başkanı halk tarafından seçilen meclis üyeleri belirler.
- Halk Temsil Biçimi: Küçük yerleşim yerlerinde uygulanır ve doğrudan demokrasi örneğidir. Halk, başkan tarafından alınan her karara anında müdahale edebilir.<sup>106</sup>

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal devletin çok büyüdüğü ve o oranda da hizmet düzeyinin düştüğü, ağır bir bürokrasinin ekonomiyi ezdiği uzun yıllar boyu

<sup>105</sup> Keleş, 1994. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.33

<sup>106</sup> Ahmet Sezai Aydın, *Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel yönetimlerle Merkezi İdare-Federal Devlet İlişkileri*, Türk İdare Dergisi, Mart 1990. Sayı:386, s.182-184.

şikayet konusu oldu. 1970'lerin başında yapılan kamuoyu araştırmaları "devletin iyi çalıştığını düşünüyor musunuz?" sorusuna halkın %76 oranında olumlu yanıt verdiğini saptamıştı. 1990'ların başında yapılan benzeri başka bir araştırma ise olumlu yanıtın %21'e düştüğünü göstermişti. Bu güvensizlik duygusunu yok etmek için 1980'lerde özelleştirme, bazı konuların federal devletten eyaletlere ve belediyelere kaydırılması, bazı mevzuatın kaldırılması ve bazı konuların mevzuatla düzenlenmesinden vazgeçilmesi ve benzeri yöntemler kullanıldı. Daha sonra, 1990'ların başında bu önlemlerin yetersiz olduğu düşünölmeye başlandı. Kamu yönetimine yapılan yaklaşımın temelden sorgulanması gerektiği ileri süröldü.

Gerçekten de hükümet programları ile ilgili tartışmalar hep harcanacak paranın miktarına odaklanmıştı. Oysa tartışma harcamayla ne elde edildiği konusuna kaymalıydı. Yurttası ilgilendiren ortaya çıkan sonuçu; kaç doların harcandığı değil. Başka bir deyişle, konu performansla ilgiliydi. Bu saptama Amerika'da yeni bir akım başlattı. Ulusal Performans İncelemesi (NPR) adını taşıyan bu politika yurttası ön plana yerleştiriyor, federal hükümet görevlilerine daha iyi sonuçlar elde edebilmeleri için yetkiler veriyor, bürokrasiyi azaltıyor ve gereksiz etkinlikleri ve kuralları ortadan kaldırıyor. Bu politikanın sonuçları ve özellikleri şöyle sıralanabilir:<sup>107</sup>

- Son 7 yıl içinde federal hükümette personel sayısı %17 oranında azaldı. (Ancak yetkiler daha aşağıdaki düzeylere kaydırıldığı için eyaletlerde ve belediyelerde arttı)
- Birimler yeniden yapılandırılmakta. Uzak yerlerdeki küçük birimler kapatılıyor, aynı anda da bazı birimler güçlendiriliyor
- Hizmet düzeyini iyileştirmede önlemler alınıyor. Bu amaçla standartlar geliştiriliyor ve kıyaslama yapılabilecek konularda özel kesim kuruluşlarıyla kıyaslamalar yapılıyor. Çalışanlara özel eğitim veriliyor. Kamuoyu araştırması yoluyla hizmetleri kullananların görüşlerine başvuruluyor
- Birimlerin yöneticileri de, çalışanları da yetkili kılınıyor ve katı kurallara tartışmasız uyma psikolojisi yerine elde edilmek istenen sonuçlara yönelme duygusu geliştiriliyor

---

<sup>107</sup> Aydın, a.g.m., s.185.

- Birimlerde "reform laboratuvarları" geliştirildi. (200'ün üstünde.) Bunlarda, çalışanlar her türlü hiyerarşinin ötesinde bir araya gelip bazı şeyleri nasıl iyileştirebileceklerini araştırıyorlar, bir sonuca varınca da onu uyguluyorlar
- Kuruluşların tamamında en üst yöneticiye doğrudan doğruya bağlı ve kuruluşun yönetiminin iyileştirilmesinden sorumlu olan görevliler yaratıldı. Bunları bir araya getiren "Başkan'ın Yönetim Konseyi" kuruldu. Bu konsey reform hareketini federal hükümetin çerçevesinde yürütüyor
- Mali yönetimi güçlendirmek için muhasebe sistemi iyileştirildi ve bir dizi standart saptandı. Kuruluşların mali performanslarını tarafsız denetim kuruluşlarının incelemesine sunmaları istendi
- Mevzuat reformu çerçevesi içinde yeni mevzuat hazırlanırken etki analizi ve benzeri yöntemler kullanılarak yasaların etkenliği gözden geçiriliyor. Eski yasalar da ilgili kuruluşlar tarafından sayfa sayfa elden geçiriliyor; bu çalışmanın sonucu olarak 16.000 sayfa mevzuat yürürlükten kaldırıldı, 31.000 sayfada da iyileştirmeler yapılıyor.

### 2.5.5. İsviçre

Hemen her ülkede olduğu gibi İsviçre'de de mahallî idareler düzeni ülkenin politik, idarî ve iktisadî yapısının bir fonksiyonudur. Ancak, İsviçre'nin bu konuda kendine özgü bazı özelliklere sahip bulunduğu da bir gerçektir. Şöyle ki:

Bugünkü İsviçre, konfederasyondan (konfedere devletlerden) doğmuş federal bir devlettir. Bağımsızlığını ve egemenliğini az çok koruyan bir çok küçük devletin birleşmesinden doğan konfederasyon giderek fiilen federasyona dönüşmüştür. Gerçekten, İsviçre Konfederasyonu XII. yüzyılın sonunda dağlardaki üç küçük ülkenin Avusturya düklerinin vesayetinden kurtulmak için 1291 yılında oluşturdukları federal bir anlaşma ile tarih sahnesine çıkmıştır. Bu durumdan ötürü, İsviçre Konfederasyonunun menşesinde politik özgürlüğü kurtarmak amacına yönelmiş askerî amaçlı bir birleşme söz konusudur. Yediyüz yıllık bir süre içinde cereyan eden çeşitli olaylar ve kat edilen aşamalardan sonra 1848 yılında kabul edilen Anayasa ile mevcut Konfederasyon biçim yönünden konfederasyon niteliğini korumasına rağmen esasta federal bir devlete dönüşmüştür. Nitekim, federasyonu oluşturan kanton'lar (devletçikler) federal devlete bırakılan yetkilerin dışındaki bütün alanlarda

egemenliklerini sürdürmüşlerdir. 1874 yılında 1848 Anayasa'nın önemli bir şekilde değiştiren yeni bir Anayasa İsviçre halkı ve kantonlar tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu sonucu Anayasa'da merkezi devlete sadece millî savunma, federal plandaki adalet hizmetleri ve medenî hukuk'un ülkenin tümü açısından tek bir esasa bağlanması görevleri verilmiştir.

İsviçre'nin siyasal yapısının özelliğini belirten ve yukarda açıklanan hususlar, sözü geçen Anayasa'nın başlangıcında yer, alan şu ifadede açıkça belirtilmiştir. İsviçre Konfederasyonu konfederelerin ittifakını pekiştirmek, İsviçre ulusunun birliğini, gücünü ve şerefini sürdürmek ve artırmak amacıyla aşağıdaki Anayasa'yı kabul etmiştir.<sup>108</sup>

## 2.6. AVRUPA BİRLİĞİNDE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL YAPISI

Günümüzde yerel yönetimler, siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı sağlaması yönünden çok önemli kuruluşlar olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerde gösterilecek başarı, demokratik anlayışın, gelişmesine ve ülke düzeyinde daha barışçıl bir ortamın yaratılmasına katkı sağlayacaktır. Bu doğrultuda kendisini demokratik olarak tanımlayan ülkelerde yerel yönetimler başta halkın yönetime katılması noktasında çok önemli işlevler üstlenmektedirler. Yerel yönetimler demokratikleşme çabası içinde olan ülkelerde de demokratik ilkelerin uygulama alanı bulduğu, mikro alanda katılma kanallarının devreye sokulduğu birimler olarak adeta demokrasinin okulu olarak nitelendirilmektedirler. Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel taşlarından biri olduğu görüşü hemen herkes tarafından kabul görmektedir, Bundan dolayıdır ki yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk kılmak Batılı demokratik ülkelerin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik ve çağdaş değerlerin başında gelmektedir. Yerel yönetim olgusu Batıda, ulus-devleti parçalayıcı değil, bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir araç olarak görülmektedir.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Nadaroğlu, a.g.e., ss.169-171

<sup>109</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset.*, s.5.

Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler, bölgesel dengesizliklerin azaltılması ve yerel kimliklerin kendilerini temsil etmesi noktasında önemli işlevler üstlenmişlerdir. Özellikle siyasal yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı Almanya ve İsviçre gibi ülkelerde bu unsurun daha belirgin olduğu söylenebilir. AB üyesi ülkeler bu sorunları aşmak için Maastrich Anlaşmasında subsidiyarite ilkesini AB hukukunun bir parçası haline getirmişler ve bağlayıcı bir nitelik kazandırmışlardır. Buna göre, kamu hizmetleri vatandaşa en yakın olan idari yönetsel birim tarafından yerine getirilmelidir. Hizmet, vatandaşa en yakın olan birim tarafından yerine getirilmediğinde ya da istenilen biçimde yapılmadığında bir üst birim tarafından üstlenilmektedir.

Avrupa'da, yerel siyasal özerkliğin arttırılmasının, arzu edilen bir gelişme olduğuna duyulan inanç nedeniyle ve merkezi denetim ve gözetimin yerel düzeyde hizmetlerin ve üretilen işlerin doyuruculuğunu azalttığı, engellediği ve sorumluluk bilinci zorlaştırdığından dolayı son yıllarda yerel yönetimler artan ölçüde etkinleştirilmektedirler.<sup>110</sup>

Yerel yönetimler mali anlamda AB fonlarından desteklenmektedir. AB ülkelerinde bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi için geri kalmış bölgelere mali yardım yapılması, istihdamın artırılması için kaynak sağlanması ve işgücünün kalitesini artırmak amacıyla çalışmalar yapılması kırsal alanların ıslahı ve geliştirilmesine yönelik önlemlerin alınması bu destekler arasında sayılabilir. Türkiye'nin AB'ye girmesi durumunda yerel yönetimler de bu gibi AB destek programlarından yararlanabileceklerdir.

Bu genel değerlendirmelerden sonra, çıkarılacak somut sonuçlardan bazıları şunlardır.<sup>111</sup>

### 2.6.1. Hukuki Bakımdan

Mahallî idareler mevzuatında seçimler, imtiyazlar, görevler, sübvansiyonlar, istisna ve muafiyetler, çevre koruması gibi alanlarda AB birincil hukuk kaynakları ile

<sup>110</sup> Arif Erençin, *Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Eylül-1994 Cilt 3, Sayı 5. s.3.

<sup>111</sup>Kadir Koçdemir, *Avrupa Birliği Hukuku ve Yerel Yönetimler*. Türk İdare Dergisi, Mart-2000 Sayı 426. ss.85-86

yönetmelik ve yönergelerine uygun değişiklikler yapılması, Subsidiyarite prensibinin uygulamaya konulması, Gereksiz denetim ve gözetim uygulamalarının ayıklanması, Doğrudan demokratik katılım usullerinin mümkün hale getirilmesi, Özel idare ve köylerin daha demokratik bir yapıya kavuşturulması, İstihdam usullerinde çağdaş gelişmelerden istifade edilmesinin sağlanması gerekmektedir.

### 2.6.2. Mali Bakımdan

Mahalli idare hizmetlerinde hizmet külfet algılamasını temin edecek değişikliklerin yapılması, Mahalli idarelerin hizmetlerine halkın katılımının sağlanması, hizmet ile maliyeti arasında doğrudan bir ilişki kurulabilir bir mali yapının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### 2.6.3. Organizasyon Bakımından

İdari yapılanmanın nüfus, ekonomik ve coğrafi yapı gibi faktörler temelinde farklılaşmasına müsaade edilip, şablon teşkilatlanmadan vazgeçilmesi, Seçilmişlerle profesyonel yöneticiler arasında yetki ve görevlerin açıklığa kavuşturulması, Meclislerin üye sayısının ve kalitesinin yükseltilmesi, Mahalli idareler için standart kadro uygulamasına geçilip, kadro ihdası, derece unvan değişiklikleri, açıktan atama izinleri için merkezi idarenin kontrolünün asgariye indirilmesi, Köylerin etkin bir yapılanmaya müsaade etmeyen mevcut yapılarının merkez köyler benzeri yapılanmalarla işler hale getirilmesi, İlçelerin mahalli idare hüviyetine kavuşturulması gerekmektedir.

### 2.6.4. Büyüklük Bakımından

Optimum ölçeğin temin edilmesi, bunun için idari birim sayısının azaltılarak ölçek ekonomilerinden yararlanılması, hizmet bakımından optimum ölçeği temin etmede mahallî idare birliklerinden yararlanılması gerekmektedir.

### 2.6.5. Diğer Bakımlardan

Sınır ötesi işbirliği imkanlarının sağlanması, değişen şartlar karşısında bir mecburiyet haline gelen sosyal yardımlaşma ve dayanışma, işsizlikle mücadele gibi konularda mahallî İdarelerin görevli ve etkin hale getirilmesi, Mahalli ekonomik

kalkınmanın teşvik edilmesinde mahalli idarelere gerekli araçların verilmesi gerekmektedir.

AB'de AB hukukunun yerel yönelimler üzerinde yeni bir kademe oluşturmasının bazı sorunlara yol açacağına yönelik görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, AB üyesi ülkelerdeki yerel yönetimler, devletlerüstü niteliğe sahip olan toplumsal yaşamın bütün alanları ile ilgili düzenlemelerde bulunan AB hukukundan etkilenmektedir. Çünkü AB hukukunun önceliği yerel yönetimler açısından da geçerlidir. AB ile birlikte yerel yönetimlerin üzerinde merkezi yönetimden sonra bir de yeni bir idari kademe getirilmiş bulunmaktadır. Bu durum işleyişi biraz karışık bir hale sokmaktadır. Mahalli idarelerin yerel konular, istihdam ve planlama konusunda sahip oldukları otonominin niteliği ciddi farklıklar göstermektedir. Bundan dolayı, yerel yönetimler arasında bir ahenkleştirme ve asgari düzeyin sağlanması oldukça zor olacaktır.<sup>112</sup> Bu durum uygulamada bir takım sorunlara yol açabilirse de, AB hukukunun demokratik yapısı nedeniyle yeni imkanları da ortaya çıkaracağı, merkezileşme eğilimlerinin önüne geçileceği de düşünülebilir.

Yerel yönetimler AB'de demokratik yönetim anlayışının ayrılmaz ve vazgeçilmez bir parçasıdır. Yerel yönetim hem etkin ve kaliteli bir hizmet sunumunun hem de siyasal katılımın bir aracı olarak görülmekte ve bu yüzden önem verilmektedir, AB'ye girişi devlet politikası olarak seçmiş ve 1950lerden beri inişleri ve çıkışlarıyla bu amaç doğrultusunda ilerleyen Türkiye'nin AB'ye giriş için taahhüt ettiği Avrupa normlarını mutlak hakim kılması ve uygulamaya geçirmesi gerekmektedir. Bu normlardan bazılarının Türkiye'nin şartlarına uymadığı ve Türk halkının hazır olmadığına yönelik görüşler inandırıcılıktan uzaktır.

Bu genel sonuçları yanında AB üyeliği idari anlamda bir takım sonuçlar da doğuracaktır. Yerel yönetimler güçlenecek, merkezi denetim azalacak, halka kapalı katılım kanalları açılacak, temsil düzeyi yükselecektir. AB'ye giriş sürecinde diğer alanlarda olduğu gibi yerel yönetim sistemimizin AB normları doğrultusunda reforme edilmesi gerekmektedir. Uzun yıllardır devam eden

---

<sup>112</sup> Koçdemir, a.g.m. s.72



reform isteği ve ihtiyacı artık bir zorunluluktur. Bu doğrultuda, zaman kaybetmeden hantal, katılıma kapalı, halka karşı mesafeli olan bürokratik anlayışın ortadan kaldırılması ve modern yönetim anlayışlarının egemen olduğu, AB normlarına uygun bir yapının oluşturulması, gerekmektedir.

AB'ye üyelik Türk siyasal ve idari yapısında önemli değişimlere yol açacaktır. Bir kısım egemenlik yetkisinin AB organlarına devri, diğer kurumlarda olduğu gibi yerel yönetimlerde de değişime yol açması kaçınılmaz olacaktır. Bu doğrultuda başta anayasa olmak üzere ilgili yasalarda AB normlarına göre düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Türk yönetim yapısının değiştirilmesi için yapılacak reformdan daha öncelikli olmak üzere bir zihniyet devriminin yapılması gerekmektedir. Halkın karar alma süreçlerinden uzak kalmasına neden olan bürokratik merkezîyetçi yapı yerine halka güvenen, halkın mümkün olduğunca kendisiyle ilgili kararları almasına olanak verecek bir siyasal ve yönetsel yapı mutlaka oluşturulmalıdır.<sup>113</sup>

## 2.7. AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLER

Günümüzde demokratikleşme ideallerinin yükselen değer haline gelmesi ve yerel değerlerin ön plana çıkması yerel yönetimlerin önemini daha da artırmıştır. Küreselleşen sorunlar ve uluslararası ilişkiler sisteminde yerel yönetimlerin rolü giderek artmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimler ilk kuruluşlarından beri önemli değişiklikler geçirmiş ve Türk yönetim yapısının vazgeçilmez kurumları haline gelmişlerdir. Yerel yönetimlerin ölkemizdeki durumuna bakıldığında, gerek demokratiklik gerekse de hizmet götürme bağlamında kendilerinden beklenileni veremediği görölmektedir. Sürekli yeni reform girişimleri olmasına rağmen bunların yaşama geçirilmesi mümkün olmamıştır.

Yerel yönetimlerin AB'ye giriş sürecinde Türk kamu yönetimi sisteminin köklü bir revizyona tabi tutulması, gerek demokratiklik gerekse hizmet götürme fonksiyonlarının yeniden tanımlanması ve yapılandırılması gerekmektedir.

<sup>113</sup>Bekir Parlak-Hüseyin Özgür(Der), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Turgay Uzun-Hüseyin Kurt, Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları, Alfa Yayınları 1.Baskı, İstanbul: 2002. s.96.

Dünyada yaşanan gelişmeler doğrultusunda eskiye ait kavramlar ve kurumlar yerini yeni kavramlar ve kurumlara bırakmaya devam etmektedir. On yıl öncesinin üzerinde tartışılmasının bile düşünülmemeyeceği ulus-devlet olgusu, ulusüstü organizasyonlar ve yeni uluslararası siyasal ve ekonomik oluşumlar sayesinde olumsuz projeksiyonlarda giderek aşınan belki de ileride ortadan kalkabilecek bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Yine bu bağlamda, "sınırların masumiyeti", "iç işlerine karışmama" gibi bir zamanların adeta simge haline gelmiş ilkeleri giderek zayıflamış, uluslararası müdahale olgusunun ortaya çıkmasıyla da eski önemini kaybetmiştir. 1990'lar dünya tarihinde çok önemli bir döneme işaret etmektedir. Duvarların yıkılmasıyla birlikte demokrasi, insan hakları self-government, İlkeleri birer yükselen değer halinde üzerinde uluslararası uzlaşmaya varılan değerler olmuştur.<sup>114</sup>

Küreselleşme olgusu, teknolojide yaşanan baş döndürücü gelişmeler yeni sonuçları beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda yerel yönetimlere bakış açısının da değişmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Küreselleşen sorunlar ve uluslararası ilişkiler sisteminde yerel yönetimlerin önemi azalmak yerine aksine giderek artmaktadır. Dünya, birbirine zıt gibi görünen iki değişim sürecini yaşamaktadır.

Küresel anlamada yaşanan bu gelişmeler karşısında ülkemiz idari ve siyasal yapısının bunlardan etkilenmemesi mümkün değildir. Tanzimat'tan beri yüzünü Batı uygarlığına dönmüş Türkiye'nin siyasal ve yönetsel anlamda köklü reformları yapması kaçınılmaz bir gereklilik olarak durmaktadır. 1950'lerden beri Avrupa Birliğine katılma, bir devlet politikası haline gelmiş, ancak şimdiye kadar bu hedefte istenen sonuca ulaşamamıştır. Küreselleşme ve demokratikleşme süreci ile birlikte, demokratik yönetim anlayışının ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetim olgusu, yeni gelişmelerden doğal olarak olumlu yönde etkilenmiş demokratik ülkeler yerel yönetim birimlerini güçlendirerek nasıl daha demokratik ve katılımcı yerel yönetimlerin kurulacağı sorusu üzerinde çaba harcamışlar, bu çaba halen de sonlanmış değildir. Günümüzde yerel yönetimlerin önem kazanmasında iki temel öğenin etkin olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin

---

<sup>114</sup> Uzun-Kurt a.g.e., s.74.

demokratik yapının etkili bir aktörü ve vazgeçilmez koşulu olduğu yönündeki düşüncedir. İkinci ise, yerel yönetimlerin halka, doğrudan ve ucuz hizmetleri sunabilen ve halk katılımına imkan veren yönetsel birimler olarak görülmeleridir.

Dünyada bu gelişmeler olurken ülkemizde yerel yönetimlerle çoğunlukla spekülasyon boyutunu geçmeyen tartışmalar yaşanmaktadır. Modern anlamdaki yerel yönetimlerin ülke yönetim yapısı içinde yer alması yaklaşık yüz elli yıllık bir geçmişe sahiptir. İlk kurulma döneminden günümüze temel yapı pek değişmemesine rağmen, değişen küresel, siyasal ve toplumsal şartlar aynı zamanda yerel yönetimlere farklı bakış açılarından bakılmasını sağlamıştır.

Yerel yönetimlerin yönetim yapısı içinde yer almasından günümüze kadar yerel yönetimler, yönetim sistemimizin vazgeçilemez bir parçası haline gelmişlerdir. İlk kuruluşlarından bu yana gerek yasal temeller açısından ve gerekse örgüt yapısı açısından önemli değişiklikler geçirmişlerdir.

### 3.1. YEREL YÖNETİM SORUNLARI ve NASIL ÇÖZÜLEBİLİR

Yerel yönetimlerin özelde ve genelde olmak üzere çok çeşitli sorunları bulunmaktadır. Beşikten mezara kadar hizmet veren yerel yönetim kuruluşlarındaki sorunlarında bu denli çeşitli olması gayet normaldir. Sorunlara tek tek değinemeyeceğimiz için ana hatlarıyla dört grupta incelemekte fayda vardır.<sup>115</sup>

#### 3.1.1. İdari Sorunlar ve Çözüm Önerileri

İdari sorunlarda merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ve yerel yönetimlerin kendi iç yapısından kaynaklanan sorunlara değinilmiştir.

##### 3.1.1.1. Yürütülebilir Karar Alımında Yetersizlik

Yerel yönetim kuruluşları üzerindeki ağır vesayet hali, bu kuruluş organlarının yürütülebilir nitelikte karar almalarını engellemektedir. Oysa bu kuruluşlar kendi organları aracılığıyla yerel hizmetler için yürütülebilir ve uygulanabilir kararlar alabilmelidir. Çünkü yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisi de yerel demokrasiyi gerçekleştirmektir.

Vesayet denetiminin sınırları daha net çizilmeli dolayısıyla yoruma açık olacak öznel yaklaşımların olumsuz etkilerinden korunmalıdır. Yerel yönetimlerin yerel mahiyetteki tasarruflarından dolayı öznel yaklaşımlarla aşırı şekilde sıkıştırılması, o bölgede yerel demokrasinin dolayısıyla toplam da ülke demokrasisinin gelişmesini mümkün kılmaz.

##### 3.1.1.2. İdarî ve Örgütsel Saydamlıkta Yetersizlik

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin, hemşehrinin yerel yönetimlerin işlem ve faaliyetlerinden bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince imkan sağlayacak niteliklere sahip olmadığı görülmektedir. Oysa yerel toplulukça oluşturulan ve varlık nedenini bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde; hemşehrinin bilgi edinme hakkına sahip olması gerekir.

---

<sup>115</sup> Bu bölümde, sorunların tespiti aşamasında büyük oranda KAYA Projesi Raporundan yararlanılmıştır.

Çağdaş yönetim yaklaşımlarının temel özelliklerinden birisi de şeffaflıktır. Bir yönetim (Merkez veya Yerel) şeffaf olduğu ölçüde halkın güvenini kazanır. Gelişen teknolojik gelişmeler şeffaflaşmak isteyen yerel yönetimlere kolaylık sağlamaktadır. Aynı zamanda, e-devlet uygulamasının yerel ayağının oluşturulmasına başlanmış olunacaktır.

### 3.1.1.3. Yetki Genişliği İlkesinin Uygulanmasında Yetersizlik

Yerel yönetim kurumunun oluşmasını sağlayan temel öğeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun doğal olarak bu kuruluşlara bırakılmasını gerektirmektedir. Çünkü yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasındaki sınır, bu kuruluşların gücünü belirleyen göstergelerden birisidir. Oysa ülkemizde yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan giderek başlangıçta öngörüldüğü sınırın da altına düşmüş, yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir.

Merkezi yönetim, yerel mahiyetteki hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimleri tam yetkili kılmalıdır. Dağdaki çobanın, köydeki Ali ağanın, belde sakini Mehmet beyin ihtiyacının ne olduğunu, ne şekilde giderilebileceğini en iyi kendisine en yakın idareci (Muhtar, Belde Yöneticisi) bilir. Bu nedenle, Bu görevleri yerine getirecek birimleri bürokrasi adı altında ezmeden, gerekli yetki ve hareket serbestisi tanınmalıdır.

### 3.1.1.4. Çağdaş yönetim Tekniklerinden Yararlanmada Yetersizlik

Yerel yönetimlerde çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılmadığı görülmektedir. Gerek belediyelerde gerekse il özel idarelerinde hizmetlere plan, program disiplini içinde yaklaşım, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, değerlendirme, performans bütçe, mali analiz, insan gücü istihdamı, hizmet içi eğitim alanlarında kimi belediyelerde sınırlı uygulamalar dışında, çağdaş yönetim tekniklerinden genellikle hiç yararlanamamaktadır.

Bu çağdaş yönetim tekniklerden yeterince yararlanmama olgusu, yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin önemli bir eksikliği olarak kendini göstermektedir. Çünkü yeterince mali kaynaklara sahip olsalar bile bu kaynakları

verimli ve etkili bir şekilde kullanacak yönetim teknikleri uygulanmadıkça, istenilen kalitede hizmet üretmek mümkün değildir. Bunun yanında mali kaynakların verimsiz kullanımdan dolayı boşa harcanması da söz konusu olmaktadır.<sup>116</sup>

Başlangıçta özel sektörlerin kar oranlarını arttırmak amacıyla ortaya çıkan yönetim teknikleri, bir adaptasyon süreci ile birlikte kamu kesiminde de uygulanabileceği anlaşılmıştır. Bu tür uygulamaları genelde Büyükşehir Belediyeleri yapmış ve olumlu sonuçlar almışlardır. Küçük ölçekli belediyelerde; yeni yaklaşımların adaptasyonunu sağlayacak personelin olmaması ile birlikte uygulayacak personelin de nitelik olarak yetersiz olması bu konulardaki uzman personellerden hizmet ve eğitim satın alarak bu sorun çözülebilir.

### 3.1.1.5. Yetki ve Görev Dağılımında Karmaşa

Yerel mahiyetteki aynı kamu hizmeti birden fazla yerel yönetim birimlerine veya merkezi hükümetin taşra teşkilatlarına görev olarak verilmiştir. Bu durum uygulamada aksaklıklara neden olmaktadır.

Kamu kurumları arasındaki görev ve yetki bölüşümü yeniden ele alınmalı, aynı görevin birden fazla birime verilmemesi gerekmektedir. İl özel idarelerine verilen görevler icracı bakanlıkların taşra örgütlerince yapıldığı için, görevler her ne kadar İl Özel İdaresinde gözükse de fiilen o görevi yerine getirememektedir. Bu durum İl Özel İdaresinin ortadan kaldırması gerekçelerinden birini oluşturmaktadır.

### 3.1.1.6. Sahip Olunan Personelin Nicelik ve Nitelik Açısından Yetersizliği

Bu sorun özellikle gelişmemiş ilçe belediyeleri ile küçük belde belediyelerinde köy muhtarlıklarında yaşanmaktadır. Mali açıdan güçsüz olan yerel yönetim birimleri yeteri kadar personel çalıştıramamaktadır. Mali açıdan sorun yaşamasa da mevcut sosyal çevrenin geniş olmaması veya yerel yönetim birimi içinde fazla ilerleme şansının olmaması nitelikli personeline bu birimlerde çalışmasını engellemektedir.

Küçük belediyelerde bütçe imkanlarının yetersizliğinden personel sorunu yaşanmaktadır. Küçük belediyelerin % 25'inde hiçbir teknik eleman yoktur. Ortalama bir küçük belediyede personel sayısı 12 dolayındadır. Bunların eğitim

---

<sup>116</sup> Coşkun-Uzun, a.g.e., s.55.

düzeiyi de çok düşüktür.<sup>117</sup> Birde bunlara seçilmişlerin, hiçbir vasfı olmadığı halde sadece seçimden önce verilmiş bazı sözleri (seçim çalışmalarına maddi manevi katkı sağlayan ve özellikle aşiret anlayışının devam ettiği bölgelerde siyasal destek karşılığı verilmiş kadro sözleri) yerine getirmek için almış olduğu personeller eklendiğinde, ekonomik açıdan ağır aksak ilerlemeye çalışan sistem hiç işlemez hale geliyor.

Özellikle küçük belediyelerde karşımıza çıkan yetersiz ve niteliksiz personel sorununun çözümü konusunda; Öncelikle çok küçük parçalara bölünmüş yerel yönetimleri optimal bir büyüklükte toplamak gerekmektedir.

Daha sonra, Yerel yönetim personeline ilişkin kadro ihdası, atama izni gibi konulardaki merkezi yönetimin yetkisi kaldırılmalıdır. Yerel yönetimler eşitlik ve liyakat ilkesini uygulamak kaydıyla, kendi personelini alabilmeli ve ücretini belirleyebilmelidir. Ancak bu durumun siyasallaşma ve kayırmacılığa dönüşmemesi için gerekli tedbirler de alınmalıdır. Her seçim sonrası personel üzerinde gerçekleştirilen fiili yağma sistemi sınırlandırılmalıdır. Özellikle belediyelerde seçim sonrası yaşanan, yer değiştirme ve göreve son verme uygulamaları seçilmiş yöneticinin çevresinde bulunan bazı kadrolarla sınırlandırılmalıdır. Yerel yönetimlerde istihdam edilen personel için ayrı bir personel yasasına ihtiyaç vardır. Yerel yönetim personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimine ilişkin yeni düzenlemelere gidilmelidir. Eğitim sadece çalışanlarla sınırlı tutulmamalı seçimle işbaşına gelen yöneticileri de kapsamalıdır.<sup>118</sup>

### 3.1.1.7. Teknolojik Gelişmelere Ayak Uydurmada Yetersizlik

Yerel yönetimleri en çok etkileyen teknolojik gelişmelerin ulaştırma ve iletişim alanındakiler olduğu söylenebilir. Kitle haberleşme araçlarındaki gelişme yalnız bir ülkenin çeşitli bölgelerinde yaşayan insanları birbirlerine yakınlaştırmakla kalmaz, bütün dünyada ortak yaşam biçimlerinin doğmasına da yardımcı olur. İnsan hakları kavramı bu gerçeği yansıtabilecek bir nitelik taşımaktadır. Bilgisayarın gelişmesi de dahil, teknolojik ve sınai devrim, kamu yönetiminin her alanında olduğu gibi yerel yönetimler üzerinde de önemli etkiler yapmıştır.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Coşkun-Uzun, a.g.e., ss.61-62.

<sup>118</sup> Coşkun-Uzun, a.g.e., s.60.

<sup>119</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.414.

Çağımızda teknolojik gelişmeler de çok hızlı olmuş, bu gelişmeler sosyal yapıda değişmeyi oldukça hızlandırmıştır, özellikle haberleşme, ulaştırma teknolojisinde meydana gelen değişiklikler mahallî idareleri oldukça etkilemektedir. Haberleşmedeki gelişmeler günlük basının hızlı gelişmesi, ülkenin her yerine zamanında yayılması, televizyon, radyo, nihayet telefon ve diğer haberleşme teknolojilerindeki gelişmeler; insanları değil ülke sorunları ve gelişmeleri, dünyanın her yerindeki sorun ve gelişmelerden haberdar etmekte, dolayısıyla gerek merkezi idareden gerek, mahallî idarelerden yeni yeni daha kaliteli hizmetler beklemeye, yeni taleplerde, bulunmaya sevk etmektedir.

Günümüzde teknoloji o kadar hızlı gelişmektedir ki, değil kamu kesimi bir çok özel sektör bile bu hıza yetişememektedir. Bunun yanında yetişebildiğimiz ölçüde yerel yönetimlerin sunmuş olduğu hizmetlerde veya kendi iç işlemlerinde teknolojik gelişmelerden faydalanması gerekmektedir. Bunun için Hizmet içi eğitimler artırılmalıdır. Gerekirse, bu konularda uzmanlaşmış kurum dışı personellerden yardım talep edilmelidir.

Ulaştırma teknolojisinde meydana gelen yenilikler, mahallî idareleri özellikle metropol bölgeleri, büyük şehirleri yakından ilgilendirmekte, kitle ulaşımı ile ilgili olarak gittikçe karmaşık hale gelen sorunlarını çözmeye büyük kolaylıklar getirmektedir.<sup>120</sup>

### 3.1.2. Mali Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Mali sorunlarda yerel yönetimlerin karşılaştıkları parasal konular ve kaynak ile ilgili olan sorunlara değinilmiştir.

#### 3.1.2.1. Mali Kaynak Yetersizliği ve Kaynak Oluşturma Yetkisi

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları, onlara güçlü ve özerk kuruluş niteliğini kazandıran en önemli öğedir. Bu çerçevede yerel yönetimler kaynak yönünden merkezi yönetime bağımlı kalmamalıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvurulan temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Bu

---

<sup>120</sup> Atasoy, a.g.e., s.214.



yetki, yerel yönetimlere, hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma olanağı verme yanında, yerel topluluğun sağladığı akçal kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlenmesi ve dolayısıyla yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu doğurabilir. Kuşkusuz ki bir çok durumlarda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere kaynak aktarması gerekmektedir.

Burada önemli olan, yapılacak yardımların nesnel koşullarda gerçekleştirilmesini sağlayacak bir düzenin kurulmasıdır. Ülkemiz yerel yönetimlerinin mali kaynak konusunda yukarıda belirtilen üç alanda da önemli sorunları vardır. Bu birimlerin öz kaynak oluşturma imkanları çok sınırlıdır ve merkezi bütçeden alınan paylar yetersizdir. Merkezi yönetim yardımları konusunda geniş kapsamlı bir akçal denge sistemi oluşturulmamıştır.

Yerel yönetimlere kendi kaynağını kendisinin bulabilme yetkisi tanınmalıdır. Tabi ki bu, harcamalarının tamamının bu yolla karşılanması anlamında değil fakat gerektiğinde ve uygun zemin oluştuğunda bu yetkileri de olmalıdır. Merkezi hükümetin burada yapması gereken; bölgeler arasındaki gelir farklılıklarının ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler almaktır.

Yerel yönetimler hakkında yerleşmiş bir genelleme vardır. "Yerel yönetimler merkeze aşırı bağımlıdır." Yani mali kaynakların çoğunun merkezden geldiği ve bunun da yerel demokrasinin gelişimini engellediği savunulur. Fakat, kaynakların merkezden gelmesi yerel demokrasinin gelişimini engellemediği aşağıdaki verilerden anlaşılmaktadır.

Yerel yönetimin merkeze bağımlılığı nasıl ölçülür? Yerel yönetimin bütçesi içinde merkezden transfer ne kadar yüksekse, yerel yönetim merkeze o kadar bağımlı kabul edilmektedir. Öyle görünüyor ki, merkezden pay transferleri, toplam yerel yönetim gelirleri içerisinde Türkiye'de hiç de aşırı değil. Ülkelerin bu açıdan sergiledikleri ortalama yüzde 49'dur. Türkiye bu ortalama düzeyi sergilemektedir.

Tablo:2 Avrupa Ülkelerindeki Yerel Yönetimlere Aktarılan Paylar

Ülkeler	Transfer %		
Arnavutluk	94	Avusturya	44
Hollanda	83	İtalya	42
Romanya	79	Slovakya	39
Bulgaristan	78	Norveç	36
Rusya	72	Almanya	32
Macaristan	64	Fransa	29
Yunanistan	63	Finlandiya	28
Polonya	60	İspanya	27
İngiltere	53	Danimarka	25
Portekiz	49	İsveç	20
Türkiye	48,9	Ortalama	49,03

*Kaynak: Local and regional authorities in Europe No. 61; 2001 (veriler 1996-99 yılları arasına aittir.)*

Eğer, bir ülkede yerel yönetim ne kadar az merkeze bağlıysa o ülkede demokrasi o kadar güçlüdür biçimindeki yargı doğruysa, Hollanda ile Arnavutluk demokrasileri birbirine çok yakın özellikler sergilemelidir; İngiltere demokrasisi Portekiz ve Türkiye demokrasilerinden daha kötü durumdadır. Rakamlar, yerel -merkezi yönetim arasında düzenli transferler bakımından yapılan karşılaştırmaların, ülkelerde demokrasi derecelerini ölçmeye çok yardımcı olmayacağını ortaya koymaktadır. Bu tartışma bir yana, burada bizim açımızdan önemli olan, Türkiye'de yerel yönetimlerin "aşırı, çarpık bir merkeze mali bağımlılık" içinde olmadıklarını görmektir.

### 3.1.2.2. Belli İşlemlerin Yapımında Sabit Para Biriminin Kullanılması

Cumhuriyet'in ilanından bu yana ülkemizin ekonomik şartlarında büyük değişimler meydana gelmektedir. Gerek millî gelir, gerekse fert başına düşen gelir sürekli ve nominal olarak artmaktadır. Bugünkü mahallî idarelerimizin düzeni Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyetin ilk yıllarındaki malî ve ekonomik şartlara

göre düzenlenmiştir. Özellikle bu kanunlarda önemli ilkelerin para değerine göre tayin edilmiş olması, hatta halen bazı gelirlerinin para birimi olarak ifadesi çok ciddi sorunlar yaratmaktadır. Salmanın bugün anlamsız hale gelmesi köy idarelerinin önemli ölçüde fonksiyonlarını yitirmelerine yol açmıştır. Keza Belediye Kanununda isteğe bağlı ve zorunlu görevler ayırımının bütçenin parasal değerleriyle yapılması, paranın sürekli değer kaybı, karşısında böyle bir ayırımı anlamsız hale getirmiş, her türlü görev, her güçte ve nüfusta belediye için zorunlu hale gelmiştir.<sup>121</sup>

Yerel yönetimlerin sunmuş olduğu hizmet bedelleri günün şartlarına göre güncellenebilmekte fakat, yasada belirlenmiş bazı cezalar ve alt ve üst limitler gerek enflasyondan kaynaklanan nedenlerden gerekse hükümetlerin para politikalarından dolayı zamanla anlamsızlaşmaktadır. Bu nedenle bu tür belirlemelerde para birimi yerine altına veya asgari ücrete endekslenmesi bu anlamsızlaşmayı ortadan kaldıracaktır.

### 3.1.2.3. Küçük Belediyelerde Kaynak Sıkıntısı

Mali kaynak sıkıntısı belediyelerin başlıca sorununu oluşturmaktadır. Belediyeler içinde küçük belediyelerin durumu daha kötüdür. Türkiye'deki belediyelerin % 60'tan fazlasının nüfusu 5000'den azdır. Buna karşılık küçük belediyelerin ortalama gelirleri belediye gelirleri ortalamasının 1/5'i dolayındadır.<sup>122</sup>

Küçük belediye sınırlarında yaşayan halkın sayısının azlığı ve optimal büyüklüğe ulaşmadan belediye yapılması; bunların gelir kaynaklarını kısıtlamakta dolayısıyla sadece merkezden gelecek gelire göre işlem yapabilmektedirler. Yeni yasa tasarısıyla getirilecek olan; nüfus sınırının 5000'e yükseltilmesi nispeten bu sorunu çözecektir.

Genellemelerden bir diğeri, Türkiye'de yerel yönetimlerin personel giderlerini dahi karşılamaya yetmeyen bir harcama sistemine sahip oldukları yargısıdır. 1999 yılı ülke geneli verileri bunu doğrulamamaktadır. Türkiye genelinde Büyükşehir belediyeleri harcamalarının yalnızca %15'ini personele harcamaktadırlar; Türkiye

<sup>121</sup> Atasoy, a.g.e., s.209.

<sup>122</sup> Coşkun-Uzun, a.g.e., s.61.

genelinde bu oran %30'dan azdır; Büyükşehirler hariç diğer belediyeler göz önünde tutulursa, personel giderleri %45 düzeyindedir. Belediyelerin karşı karşıya kaldıkları resmi kurumlara yada özel ticari kuruluşlara borçluluk durumları; belediyelerde gözlenebilen kriz durumu, genel bir Türkiye gerçeği olarak değerlendirilmemelidir. Yerel yönetimler, 1980'li yıllardan bu yana, ellerindeki tüm kaynakları, özellikle personel ödemelerinden keserek kullanma becersini yüksek düzeyde edinmişler; emek yoğun belediye işlerini "geçici işçi" istihdamıyla piyasa koşullarında gördürmeye çok alışmışlardır. Yerel yönetim maliyesi üzerine konuşulurken, alışlagelmiş "çöpçü ücretleri" saldırısına prim vermemek gerekir.<sup>123</sup>

Tablo: 3. Belediye Harcamalarının Dağılımı

(1999)	Belediyeler	BŞB
Cari Harcamalar	%45	%23
(Personel giderleri)	%29	%15
Yatırım Harcamaları	%31	%37
Transfer Harcamaları	%24	%40

*Kaynak: B.A. Güler, T. Çınar, Belediye Mali Yönetimi, YERYÖN Raporu, Ankara 2002.*

### 3.1.3. Siyasi Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Yerel yönetimlerin karşılaştıkları sorunların hemen hepsiyle yakından alakalıdır siyasal nedenler. Burada ağırlıklı olarak yerel demokrasinin yerleşmemesinden kaynaklanan sorunlar yer almaktadır.

Özellikle fazla nüfusun yaşamadığı beldelerde belediye içinde çalışan personelin politize (siyasallaşma) olduğu gibi halkın kendisinde politize olmuştur. Bu konuda yapılan bir araştırmada; seçmenlere yöneltilen “belediye başkanının faaliyetlerini beğeniyor musunuz? ve yine seçim olsa aynı başkana oy verir misiniz?” sorusuna ankete katılanların %41’i evet yanıtını verirken, yine aynı ankette yer alan “belediye başkanının başka bir partiden adaylığını koymasına halinde aynı başkana oy verir misiniz? sorusuna ise %41’lik kısım içinden sadece %12’si evet demiştir. Bu da

<sup>123</sup>Güler, a.g.e.,

yerel halkın politize olduğunu adayı değil partiyi ön plana çıkardıklarını göstermektedir.

### 3.1.3.1. Halk Katılımının ve Demokrasinin Yetersizliği

Yerel yönetim kurumlarına demokratik nitelik kazandıran en önemli öge, bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır. Halka yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını veren katılım süreci, halk denetiminin etkililiğini de arttırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırır. Seçim dönemleri arasında halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine olanak sağlayacak yol ve yöntemler, bu açıdan önem taşımaktadır. Oysa mevcut sistemde bu anlamda halkın katılımı ideal olan düzeyden oldukça uzaktır.<sup>124</sup>

Yerel yönetimlere halk katılımı azdır. Bunun arttırılabilmesi için sivil toplum kuruluşlarına yerel yönetimlerde söz hakkı tanınmalıdır. Yönetimin saydam yapıya kavuşturulması, belde halkının yerel hizmetlerin sunumundan daha fazla haberdar olmasını sağlayacak bu da, belde halkının yönetime katılma isteğini artacaktır. Ayrıca, yerel meclislerce alınan kararlar, yapılan işlemler vesayet denetimi altında engellendiğinde veya yavaşlatıldığında, belde halkı üzerinde olumsuz etki yapmakta bu da katılım oranını düşürmektedir.

Belediyeler, müteahhitlik ve kentsel rant sektörüne kaynak aktaran yapılarıyla dikkat çekmektedir. Belediyelerin, yerel halkın, işgücünün kendini yeniden üretmesine hizmet eden etkinlikler bakımından varlıkları yok düzeyindedir: Bu görev çerçevesi hizmetlerde taşeron kullanımının desteklenmesi, özellikle; su, çöp, toplu-taşım alanlarında hizmetlerin ticarileştirilmesi atbaşı ilerlerken, yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecine nasıl katkıda bulunabilecekleri önemli bir soru işareti olmaya devam etmektedir. Sorun, yerel yönetimlere daha fazla yetki, görev, kaynak aktarma sorunundan önce, bu birimlerin nasıl birer gerçek "kamu idaresi" olarak çalıştırılabilecekleri sorunudur.

Yerel yönetimler reformu, yerel yönetimler için özerklik, daha fazla yetki ve daha fazla kaynak talep etmektedir. Ancak bu talep, yerel yönetimleri halka

---

<sup>124</sup> Coşkun-Uzun, a.g.e., ss.53-54

yakınlaştırmak yerine, bu kurumların sermaye birikimine, bundan böyle küresel sermaye birikimine kaynak aktarma mekanizmaları olarak güçlendirilmesine dönüktür. Bu talep, yerel yönetimleri kendiliğinden yada doğası gereği demokratik kabul eden yaygın algıdan sonuna kadar yararlanmakta ve bu kurumları gerçek demokratikleşme sürecinin "demokrasi kırıncıları" olarak kullanabilmektedir.<sup>125</sup> Belediye hizmetlerine ilgisizleşen halk; bu konuya da gereken duyarlılığı gösterememektedir.

### 3.1.3.2. Seçilmiş-Atanmış Sorunu ve Vesayet Denetimi

İl yönetimlerinin başında bulunan valinin, sadece hükümete karşı sorumlu olması nedeniyle, başında bulunduğu yerel yönetim birimlerinin sunmuş olduğu hizmetlerin etkinliğini; valinin kapasitesi bire bir etkilemektedir. Hizmet sunumunda ki bir olumsuzluğa karşılık mevcut yapıdan kaynaklanan bir aksaklık olduğunu ileri sürebilecektir. Halka karşı siyasi bir sorumluluğu olmadığı için yani, halk tarafından ( seçim sandığında ) cezalandırılma korkuları olmayıp bir sonraki atama dönemine kadar görevinin başında kalacaklardır.

İdari vesayet diye adlandırılan vesayet denetimi; merkezi idarenin yerel yönetimleri denetlemesidir. Bu denetim iki şekilde yapılır; Hukuka uygunluk ve yerindenlik. 1982 Anayasasıyla vesayet denetimine ilave edilen yerindenlik, yapılan işlemlerde; toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması konusunda vesayet makamlarına esnek yetkiler tanımıştır. Bu denetimin sınırları tam olarak netleştirilmediği için özellikle belediyeler bu denetimden oldukça rahatsız olmaktadır.

Yerel yönetimlerde mevcut olan çift başlılığı (Atanmış-Seçilmiş çelişkinin) ortadan kaldırılması gerekmektedir. Demokratik olarak seçilen siyasi liderin halka daha iyi ve rasyonel hizmet sunma aracı olarak görülen patronaj sistemi, aynı zamanda hükümet pozisyonlarına siyasi atama yapma anlamına da gelmektedir.<sup>126</sup> Atanmış vali ve seçilmiş belediye başkanının yerine bir il yöneticisi, ilçelerde ise ilçe yöneticisi olmalıdır. Siyasi açıdan halka, hukuksal açıdan ise merkezi yönetime karşı

<sup>125</sup> Güler, *a.g.e.*

<sup>126</sup> Namık Kemal Öztürk, *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara:2003. s.44.

il ve ilçe yöneticileri sorumlu olacağından, hizmetlerin sunumunda daha dikkatli ve daha etkin olacaklardır.

### 3.1.3.3. Kırdan Kente Göçün Doğurduğu Sorunlar

Toplumsal gelişmeler, özellikle kentleşmenin yol açtığı geleneksel kurumları ve ilişkileri ilgilendiren değişikliklerdir. Komşuluk ilişkileri, aile yapısı, iş gücü türleri ve davranışlar bu değişimlerden büyük ölçüde etkilenir. Kentleşme, toplum yapısını her yönüyle derinden etkiler. Küçülmekte olan ailenin niteliği, buna uygun biçimde değişir, komşuluk bağları gevşer, geleneksel iş gücü türleri ve el sanatları yok olmaya yüz tutar. Çocuk bakımı ve eğitimi, genel sağlık, konut, ulaşım ve trafik, toplumsal güvenlik, topluca eğlenme ve çevre sorunları giderek büyür. Bu sorunların büyümesi, kentlerin büyümesiyle doğru orantılıdır.

Kentleşmeyi iki ucundan değerlendirmek gerekir. Bir taraftan kentlerin büyümesi, yeni yerleşim birimlerinin ortaya çıkması, diğer taraftan nüfusunu yitiren küçük yerler ve kırsal alanlar için, hem de nüfusun hızlı toplandığı yerler için sorunlar yaratır. Gelişmekte olan yada geri kalmış Ülkelerde, kırsal yörelerin nüfus yitirmesi erozyon biçiminde olmakta, büyük kentler çok önemli hizmet, planlama ve yönetim sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Kırsal alanlardaki yerel yönetimlerin, azmanlaşan kentlerin sorunlarının çözümünde, ülke çapında dengeli yerleşmenin, çekici ötekler yaratmanın büyük önemi olduğu açıktır. Bu alandaki çalışmalar, ne yazık ki, bir bütünlükten yoksun görünüm içindedirler.<sup>127</sup>

Mahallî idareler kanunları hazırlandığı zamanki nüfus ile bugünkü nüfusun yerleşme yerlerine dağılımı arasında büyük fark vardır. Türkiye, çok hızlı bir şehirleşme ve bu şehirleşmenin getirdiği büyük problemlerle karşı karşıyadır. Mahallî idarelerle ilgili düzenlemelerin yapıldığı tarihteki sosyal şartlar, özellikle nüfusun yapısı çok değişmiş; bu gün, köy ve şehir nüfus oranları, o günün tersine dönmüştür.

<sup>127</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, ss.414-415.

Şehir nüfusunun artışı köylere de bir rahatlık getirmemiş, tersine, Köy Kanunu köylerdeki hızlı nüfus artışının getirdiği problemleri ve bunun gerektirdiği mahallî hizmetleri karşılayamaz hale gelmiştir.<sup>128</sup>

Kırdan kente göçle ortaya çıkan kırsal nüfusun azalması ve kent nüfusunun hızla artması iki yönlü bir sonuç ortaya koymaktadır. Bu nedenle çözümü de iki aşamalı düşünülmelidir. Birincisi; kırdan yaşayanları bulunduğu yerde kalması için yaşam şartlarının iyileştirilmesine yönelik projeler ( eğitim, sağlık, kültürel hizmetleri arttırarak sosyal yaşam seviyelerini arttırmak, verimli tarım tekniklerinden ve gelişen teknolojiye yararlanarak daha iyi gelir elde etmelerini sağlamak, vb.) geliştirmek gerekmektedir. İkinci aşama ise; her ne sebeple olursa olsun kırdan kente gelmiş insanlara kent ile uyum sürecinde gerekli desteğin ( kültürel çatışmayı engelleyen sosyal kurslar açmak, vasıfsız insanları sanayi veya hizmet sektöründe çalışabilmesini sağlayacak meslek kursları açmak, kır'a dönüş kararı vermiş fakat dönmek için yeterli maddi güce sahip olmayanlara maddi destek sağlamak, vb.) sağlanması gerekmektedir.

#### 3.1.3.4. Üniter Yapının Bozulacağı Endişesi

Yerel yönetimler, siyasal açıdan da, demokrasi eğitiminin gelişmesinde, ulusal birliğin güçlendirilmesinde her zaman önemli roller oynamışlardır. Ulusal birliğin yerel özerklikten zarar görebileceği anlayışı eskimiştir. Siyasal bunalım dönemlerinde, yerel yönetimler varlıklarını daha çok duyurabilmektedirler.<sup>129</sup>

Yerel yönetimler, siyasal açıdan da, demokrasi eğitiminin gelişmesinde, ulusal birliğin güçlendirilmesinde her zaman önemli roller oynamışlardır. Ulusal birliğin yerel özerklikten zarar görebileceği anlayışı eskimiştir. Siyasal bunalım dönemlerinde, yerel yönetimler varlıklarını daha çok duyurabilmektedirler.

#### 3.1.4. Toplumsal ve Kültürel Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Toplumsal ve kültürel sorunlar başlığı altında; genelde merkezi hükümetin problemleri olarak gözüken, fakat gerçekte bir yerel yönetim sorunu olan çevre

<sup>128</sup> Atasoy, a.g.e., s.213

<sup>129</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset.*, s.416.



sorunları, gecekondulaşma ve toplu konut, yeşil alanların azlığı ve kültürel etkinlikler incelenmiştir.

#### 3.1.4.1. Çevre Sorunları

Çevre sorunları başta kentin ve kentlinin sorunudur. Bu nedenle kent yönetiminden sorumlu olan belediyeleri yakından ilgilendirir. Türlü yasalar, çevrenin temiz tutulması, kirlenmenin önlenmesi, kirletenlere yaptırım uygulanması konularında, belediyelere yetkiler ve görevler verilmiştir<sup>130</sup>.

Hava, su, toprak, deniz, gürültü ve görüntü kirliliği başlıca çevre sorunları arasında sayılmaktadır. Hızlı nüfus artışı, kentleşme, teknolojik gelişmeler, sanayileşme ve ulaşım araçlarının sayısının artması; çevre sorunlarını doğuran başlıca nedenler olarak sıralanabilir.

Ülkemizde özellikle Büyükşehirlerde çevre sorunları önemli boyutlara ulaşmış fakat yeterli çözümler bulunamamıştır. Bunun temelinde; çevre sorunlarıyla mücadele etmek, büyük bir ekonomik güç ile birlikte merkezi yönetim ile uyum içinde çalışmayı gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin büyük çoğunluğu bu konuya aktaracak yeterli ödeneği bulamamakta, bulanlarda daha çok geleceğe yönelik olan bu yatırımları siyasi kariyerleri açısından çok karlı bulmadıkları için pek sıcak bakmamaktadır.

Küreselleşen dünyada beklide bir çok devletin anlaştıkları tek konu çevre kirliliğinin küresel bir sorun olduğu anlayışıdır. Küresel bir boyut kazanan çevre kirliliği için her devletin ulusal bazda alması gereken önlemler vardır. Fakat, bu önlemlerin uygulama aşamasında en etkin rol yerel yönetimlere düşmektedir. Öncelikle belde halkının sağlığı için su, hava ve toprak kirliliğini engelleyici girişimlerde bulunmalı daha sonrada var olan kirliliği ortadan kaldırmalıdır. Ekonomik olarak yetersiz kaldığı konularda sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapıp sorunu gidermeye çalışmalı, o da yetersiz olursa merkezi hükümetten yardım istemelidir.

#### 3.1.4.2. Gecekondulaşma ve Toplu Konut Yetersizliği

Gecekondu; imar ve yapı yasalarına aykırı olarak, başkalarına ait arsa veya araziler üzerine ve arsa sahibinin rızası olmaksızın alelacele ve onamsız yapılar

<sup>130</sup> Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, 3.b. Ankara: 1996. s.478.

olarak tanımlanabilir. Birçok toplumbilimci, arsaya iyeliğinin bir kriter olmadığını savunmaktadır. O halde sadece kentlerde değil, kırdaki birçok yapı da gecekondulaşma sınıfına girmektedir.

Türkiye'deki gecekondulaşmanın nedenleri; hızlı kentleşme, kırdan kente göç oranının yüksekliği, yerel yönetimlerin yeterli araziye sahip olmaması ve bu nedenle de gerekli konut yapımını sağlayamamasıdır.

Yerel yönetimler, isteğe bağlı görevlerinden olan konut yapma, yaptırma, satma veya kiraya verme işlevini yerine getiremediğinden ve toplu konut projelerine yönelmediğinden ve küçük belediyelerde yönelemediğinden gecekondulaşma sorunu halen devam etmektedir.

Çevre kirliliğinin bir versiyonu olan gecekondulaşmanın sebeplerini tespit edip bunları ortadan kaldırmaya yönelik adımlar atılmalıdır. Bunlardan birincisi yukarıda da değindiğim gibi kırdan kente göç. Bunu engelleyici tedbirler muhakkak alınmalıdır. Bunun önüne geçilmediği takdirde diğer çözümler kısa vadeli olacaktır. Gecekondulaşmanın diğer bir nedeni olan konut yapımı için gerekli arazinin belediyenin elinde bulunmamasıdır. Yerel yöneticiler kentin gelişim hızını hesaplayarak gelecekteki konut ihtiyacına göre elinde arazi bulundurması gerekmekte ve zamanı geldiğinde bu araziye konut gereksiniminde kullanılmalıdır. Bir diğer ve asıl sorun olan toplu konut yapımına gerekli özenin gösterilmemesidir. Yerel yönetimler toplu konut yapımına muhakkak öncelik ve ağırlık vermelidir. Bunu birkaç şekilde yapabilir; döner sermaye modeli ile, yerel yönetim birlikleriyle ortak projeler üreterek, özel sektörle ortaklıklar kurarak veya şahsen kendi işletmeler kurarak. Bu konu ile ilgili olarak yerel yönetimler her türlü yasal dayanağa sahiptir.

### 3.1.4.3. Yeşil Alan ve Park Bahçe Yetersizliği

Şehirlerin ihtiyacı olan temiz havayı üretme görevini yerine getiren orman ve yeşil alanlar kent nüfusunun artışına paralel olarak artması gerekmektedir. Bunun yanında çocukların sağlıklı güvenli bir şekilde yetişip büyüebilmesi için park ve oyun alanları da gereklidir.

Belediyelerin zorunlu görevleri arasında olmamasından ve şehir merkezlerindeki arazinin pahalı ve az olmasından kaynaklanan nedenlerle Yerel

yöneticiler bu konulara gerekli önemi vermemekte buna bağlı olarak da kentin cazibesi azalmaktadır.

Hızla gelişen kentlerdeki bir büyük sorun da yeşil alan ve park bahçelerin yetersiz olmasıdır. Kentte yaşayan bireyler çalışma esnasında karşılaştıkları sıkıcı ve kirli ortamdaki sıkılmaktadır. Bu nedenle fırsatını bulduğunda daha geniş, ferah ve havadar ortam ihtiyacı duymaktadır. Aynı şekilde kentte büyüyen çocuklarında akıl ve beden sağlığı için bu gibi ortamlar gereklidir. Bu nedenle belediyeler bu ihtiyaçları giderebilmek için her fırsatta yeşil alan ve park bahçelerin sayısını arttırmalı ayrıca şehrin ihtiyacı olan temiz havayı sağlayacak ormanlık alanları korumalı ve bu alanları genişletmelidir.

#### 3.1.4.4. Kültürel Etkinliklerin Azlığı ve Siyasallaşması

Toplumları bir arada tutan ve birbirlerine yaklaştıran etkenlerden biride birlikte katıldıkları kültürel etkinliklerdir. Bu etkinlikler halkta hemşehrilik duygularını geliştirdiği gibi yaşadığı kente aitlik duygusunu da geliştirecektir.

Kentlerde belli başlı günlerde yapılan törenler ve etkinlikler haricinde yeterli miktarda etkinlik düzenlenememekte, düzenlenenlerde genellikle siyasallaştığı için belli bir gruba hitap etmektedir. Özellikle küçük yerleşim birimlerinde belediyelerin düzenlemiş oldukları faaliyetler belediye başkanlarının siyasi çıkarlarını ve reklamlarını ön plana çıkarma istekleri nedeniyle amacına ulaşmada eksik kalmaktadır.

Kentte yaşayan bireylerde görülen hemşehrilik duygusunun eksikliği, kültürel anlamda yapılan etkinliklerin azlığından kaynaklanmaktadır. Yerel yöneticiler sosyal, kültürel, sportif ve hatta ekonomik etkinlikler düzenlemeli, bunlara halkın geniş katılımı sağlanmalı, böylelikle hemşehrilik duygusu geliştirilmelidir. Yerel yönetim birlikleriyle işbirliği içinde hareket ederek diğer kentlerle de kültür alışverişi yapılmalıdır.

Özellikle küçük kentlerde belediyeler tarafından organize edilmiş etkinliklerde belediye başkanının bağlı olduğu siyasi partinin ön plana çıkarılarak etkinliğin siyasallaştırılması belde halkının katılımını düşürecek sadece belli gruba hitabetmiş

olacaktır. Oysa bu tür organizasyonlarda mümkün olduğunca siyasi propaganda yapılmamalıdır.

### 3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ YASA TASARISININ YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

Bilindiği üzere ülkemizdeki merkezi yönetim anlayış ve uygulaması anayasamız ile belirlenmiştir. Merkezi yönetim, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Yerel yönetimler ise, il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organları, yine yasada belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla, yerel yönetimler dendiğinde şu üç birim ülkemizde kurulu ve işler haldedir:<sup>131</sup>

1. İl Özel İdareleri: Halen mevcut 81 ilde, il valisinin başkanlığında kuruludur.
2. Belediyeler: Halen 16 Büyükşehir belediyesi ve 3215 il, ilçe ve belde belediyesi bulunmaktadır.
3. Köyler: Halen 35.111 köy bulunmaktadır. Anayasamıza göre, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak, bu yetkinin yanı sıra, merkezi yönetim aşağıda yer alan dört genel amaca ulaşılabilmesi için, yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır. Bunlar;
  1. Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi,
  2. Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
  3. Toplum yararının korunması,
  4. Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayettir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında yerel yönetimler 51 esas ve 9 geçici maddeden oluşan KAYTEK Kanununda yerel yönetimlere ilişkin pek çok doğrudan ve dolaylı madde veya hüküm bulunmaktadır. Buna göre, örneğin

<sup>131</sup> Bu bölümün yazımında KAYTEK metninden yararlanılmıştır.

Kanun'un 5/e maddesinde adı geçmediği halde, "görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir" denilerek, yerel, yerinden yönetim anlayışını betimleyen "Subsidiarity" ilkesinden söz edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde yer alan bu ilkeye göre, kamu hizmeti sunma sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır. Tasarıda yerel yönetimlere ilişkin olarak yer alan konular, aşağıdaki başlıklar altında ele alınmış ve değerlendirilmiştir. Tasarıda en radikal reform önerilerinden biri, yapılacak ilk yerel yönetimler seçiminden sonra yürürlüğe girmesi istenen "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" uygulamasıdır. Böylece, Batı'da bir çok örneği bulunan etkili bir kamu denetim sistemi getirilmek istenmektedir.

### 3.2.1. Tasarının Amacı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının amacı, metnin birinci bölümünde şu dört grupta belirlenmiş:<sup>132</sup>

1. Katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması;
2. Kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi için merkezi idare ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi;
3. Merkezi yönetim örgütlenmesinin yeniden yapılandırılması;
4. Kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi tasarının birinci amacında, çok genel ve çağdaş kavramlar bulunmaktadır. Bilindiği üzere, bunların etkinliği işlerlik kazandığı ölçüde artmaktadır. İkinci ve üçüncü amaçların ise, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımına ve örgütlenmeye ilişkin olduğu görülmektedir.

### 3.2.2. Tasarının Kapsamı

<sup>132</sup> Kamil Ufuk Bilgin, *Görüş Dergisi* "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Yerel Yönetimleri Güçlendiriyor mu? Üstlendiriyor mu? Sayı. 58 Şubat-Mart, 2004. s.15.

Tasarıda, merkezi idare olarak başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların kastedildiği belirlenirken; yerel yönetimler olarak bir değişiklik getirilmediği ve il özel idaresi, belediye ve köylerin kastedildiği anlaşılmaktadır.

Tasarının 6. maddesinde, merkezi yönetimin genel yetkilerinin neler olduğu sıralanırken, bu yetkiler arasında hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon yetkisinin, merkezi yönetimde olduğu ifade edilmiştir. Bu yetkinin kullanılmasını kolaylaştırmak için de 7. madde, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetler içerisinde, yerel yönetimlere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik etme ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetlerinin de yer aldığı görülmüştür. Bu durum en somut biçimde, tasarının 35. maddesinde sıralanan İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı görevleri arasında yer almıştır. Zira, adı geçen daire başkanlığının görevleri arasında "Bakanlığın görev alanına giren konularda yerel yönetimlere dönük eğitim programları hazırlamak ve uygulamak" görevi de bulunmaktadır.<sup>133</sup>

### 3.2.3. Yerel Yönetimlerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Tasarı'da yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin madde, 8. maddedir. Buna göre, yerel ortak ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.

Tasarının bu maddesinde son olarak, yerel yönetimlerin yasalarla verilmiş olan temel görev ve hizmetlerden herhangi birini ciddi biçimde aksatması ve bu durumun halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, merkezi yönetimin bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verdikten sonra, durumun gerektirdiği tedbirleri alacağı belirtilmiştir. tasarının bu maddesi, "İdari Vesayet" adı verilen ve merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararlarını onaylama veya iptal etme yetkisini, sadece yasalarda belirtilen hallerde kullanabilmek yerine, gerektiğinde onun yerine geçerek gereken tedbirleri alma yetkisini merkezi yönetime bıraktığı görülmektedir. Bu durum, denetimi gerekmele birlikte yerel yönetimlerin yetkileri yönünden çok ağır sonuçlar doğurabilecek, somut olmayan bir idari vesayet olmaktadır ki, anayasamızdaki yerinden yönetim ilkesiyle de ters düşmektedir.

<sup>133</sup> Bilgin, a.g.m., s.18.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri tasarımının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlendiği 9. maddesinde, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin valilik ve kaymakamlıklarca gerçekleştirileceği; ancak, merkezi yönetim birimlerinin, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde teşkilat kuramayacağı, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlere bırakılan bu faaliyet alanı ayrıca, ilgili bakanlıkça uygun görülmesi halinde merkezi yönetimin görevleri arasında sayılan hizmetlere ilişkin yatırımların yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilebileceği belirtilerek genişletilmiştir. Hatta, bu yatırımlara ait ödeneklerin, ilgili kuruluş tarafından o yerel yönetimin bütçesine aktarılacağı belirtilmiştir. Buna benzer bir merkezi yönetim desteği de, proje bazında merkezi yönetimin gerekli kaynaklarını ilgili yerel yönetimlere aktararak, işbirliği içinde hizmetlerin yürütülmesinin sağlanabileceği olmuştur. Bu desteğin yanı sıra, yerel yönetimlerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliğine giderek, ortak yatırımlarda bulunabilecekleri de ifade edilmiştir. Buna göre, Tasarının 11. maddesinde, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesi amacıyla, yerel yönetimlerin kendilerine ait hizmetleri, ilgileri itibariyle aşağıda adı geçenlere gördürebileceği belirtilmiştir. Bunlar:

1. İlgileri itibariyle üniversiteler,
2. Noterler,
3. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
4. Hizmet birlikleri,
5. Alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütleri,
6. Özel sektöre ait kuruluşlar. Ancak, böyle bir durumda sorumluluğun yerel yönetim biriminde olacağına ilişkin hükümlerin saklı kalacağı ifadesinin de, aynı maddede yer aldığı göze çarpmaktadır. Burada, "yerel yönetimlerin kendilerine ait hizmetler" ifadesi dışında hiç bir sınırlama getirilmemesi, en azından geçiş döneminde bazı olumsuzluklara neden olabilecektir. Aksi halde, yerel yönetimlerin denetimi açısından, denetime yetkili makamların iş yükünde görece bir artışa neden olacaktır.

Tasarıda, yerel yönetimleri koruyan ve onları güçlü kılan en önemli hüküm ise, 9. maddenin son paragrafında şu şekilde yer almıştır: "Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz."

### 3.2.4. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Tasarının yerel yönetimler yöneticilerini en çok ilgilendiren maddesi ise, mali kaynak dağılımına ilişkin 10. madde olmuştur. Zira, bu maddede öteden beri kaynak sıkıntısı çeken yerel yönetimler için, eğer uygulamada sorun çıkmazsa büyük bir rahatlama sağlayacak hükümler getirildiği görülmüştür. Buna göre, yerel yönetimlerin mali durumlarını düzeltmesi beklenen hükümler şunlardır:<sup>134</sup>

1. Yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır.
2. Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır.
3. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Aslında, yerel yönetimler açısından tasarının en pragmatik kısmı olan bu madde, yerel yönetimleri kaynak açısından büyük ölçüde rahatlatacaktır. Buna rağmen iç dış kredi talebinde bulunanlara ise, seçilen dönemde geri ödemesi yapılmak şartıyla kredi verme ve garantörlük yanıtı verilmelidir. Aksi halde, "enkaz devraldım" diyen yerel yönetim anlayışından kurtulmak mümkün olamayacaktır.

### 3.2.5. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Kamu kurum ve kuruluşlarının içeriden ve dışarıdan hukuka uygunluk açısından, mali açıdan ve performans açısından denetleneceğinin ifade edildiği Tasarı'da, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve yerel yönetim birliklerinin dış denetiminin Sayıştay veya Sayıştay'ca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılacağı ve denetim sonrasında sorumluların hesaplarının ve işlemlerinin kesin hükme bağlanacağı belirtilmiştir. Bu amaçla Sayıştay'ın kendi

---

<sup>134</sup> Bilgin, a.g.m., s.19.



bünyesi içinde uzman daireler oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde de taşra birimleri kurabileceği esnekliği getirilmiştir.

Tasarıda en radikal reform önerilerinden biri sayılabilecek yenilik, yapılacak ilk yerel yönetimler seçiminden sonra yürürlüğe girmesi istenen "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" uygulamasına geçilmesi olmuştur. Yıllardır "ombudsman" kurulması yönündeki girişimlere karşın, ilk defa bu konuda somut bir adım atıldığı ve ombudsmanın Türkçe karşılığı olan "Halk Denetçisi" adıyla Batı'da bir çok örneği bulunan etkili bir kamu denetimi sisteminin getirilmek istendiği görülmüştür. Böylece, her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin; Hukuka uygunluğunu değerlendirmek ve aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilmesi gerekmektedir. Tasarının 42. maddesine göre, halk denetçisi olabilmek için adayların, 657s. DMK'nın 48. maddesinde aranan şartları taşımalarının yanı sıra kamu yönetimi, hukuk, iktisat, işletme, maliye ve çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derece sahibi olmaları; en az 10 yıl mesleki deneyim sahibi olmaları ve toplumda saygınlığı bulunan kişilerden olmaları gerekmektedir. Tasarı'da ayrıca, halk denetçisinin her il için bir kişi olarak seçileceği; görev süresinin beş yıl olacağı; asliye hukuk mahkemesinde, "Görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine" dair yemin ederek göreve başlayacağı; görevinin devamı süresince herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışmayacağı; kendisine büro ve personelin, il özel idaresi tarafından sağlanacağı; il nüfusuna göre kendisine aylık verileceği belirtilmektedir.

Doğrudan yerel yönetimlerin adı geçmemekle birlikte, "bu kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların" denilerek, yerel yönetimlerin de kapsama alındığı yöneticilerin sorumluluklarına ilişkin genel 43. maddede, her kademedeki yöneticilerin görevlerini aşağıdaki ölçütlere uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumlu olacakları belirtilmiştir. Bu ölçütler şunlardır:

1. Mevzuata uygunluk,

2. Stratejik plan ve programlara uygunluk,
3. Performans ölçütlerine uygunluk,
4. Hizmet kalite standartlarına uygunluk.

### 3.2.6. Yerel Yönetimlerde Yetki Devri

Tasarının 45. maddesinde, merkezi yönetimde bulunanların yanı sıra il özel idaresinin başı olarak valiler ile belediye başkanlarının, sınırları açıkça belirtilmek ve yazılı olmak şartıyla, yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilecekleri hükmü getirilmiştir. Maddede ayrıca, söz konusu yetki devrinin uygun araçlarla ilgililere duyurulacağı da belirtilmiştir. "Uygun araçlar" denildiğinde, etkinliği açısından, ülkemizde giderek kullanımı artan "e-devlet" anlayış ve uygulamaları akla gelmektedir.

Tasarının, başka kurumlarda kurum personelinin görevlendirilmesine ilişkin 47. maddesine göre; İl özel idarelerinde valilerin, Belediyelerde ise belediye başkanının talebi İlginin ve kurumunun muvaffaktı üzerine, Merkezi yönetim personelinin memur statüsünde olanlar, Yerel yönetimlerin yönetici kadrolarında veya Bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu personel, kurumundan izinli sayılacak ve asıl kadrosuyla ilgisi devam edecektir. Böylece, ülke içinde yerel yönetimlere bırakılan hizmetler için aktarılması gereken tahminen 1.250.000 dolayındaki kamu personelinin, gerektiğinde dolaşımı sağlanmış olacaktır. Ancak, bu dolaşımın personel ihtiyacından veya haklı kişisel gerekçelerle yapılmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.<sup>135</sup>

Bu Tasarı veya benzeri diğer reform çalışmalarında aslında, yapılmak istenenlerin temelinde, Türk kamu yönetiminin ve tabii ki yerel yönetimlerin, çağdaş ve dinamik yönetim anlayışı ve uygulamasından uzak kalmaları yatmaktadır. Bu nedenle, tüm yönetsel reform çalışmalarında, örneğin 1988 yılında İngiltere'de başlatılan reform çalışmalarında ele alındığı gibi, aşağıda sıralanan temel sorular sorulmalı ve elde edilen yanıtlara göre değişime gidilmelidir. Söz konusu sorular ve yanıtları şunlardır:

1. Soru: Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı?

---

<sup>135</sup> Bilgin, a.g.m., s.22.

Yanıt: Gerek yoksa hizmet ve örgütü kaldırılmalı.

2. Soru: Gerek varsa, bu hizmeti devletin üretmesi gerekiyor mu?

Yanıt: Gerekmiyorsa, özelleştirilmeli.

3. Soru: Gerek varsa, bu hizmeti en etkin kim sunabilir?

Yanıt: Ulusal çapta olanları merkezi yönetim, bu büyüklükte olmayanları ise, halka en yakın hizmet birimi olarak yerel yönetimlere bırakılmalı, ancak etkin biçimde yapılması için tedbirler alınmalı.

Bu sorular ve yanıtları göz önünde bulundurularak yapılacak bir reform çalışması, aslında kamu yararı nedeniyle kamu yönetiminde bir türlü tam olarak ölçülemediği için verimli-verimsiz tartışmalarına büyük ölçüde son verecektir. Zira, verimlilik yerine etkinlik ve merkezden yönetim yerine hizmete-halka yakınlık-subsiarity ilkeleri de, yerel yönetim kültüründen yoksun yerel bürokrasimizin başarısına yeterince katkı sağlayamamıştır. 10 yılda 13 milyar dolarlık bir yabancı kredi borcunu devlete ödeten ülkemiz yerel yönetimleri, merkezi yönetimin rehberlik ve önderliği anlamındaki denetimine ihtiyacı olduğunu göstermiştir. Tasarıyla getirilmek istenen kamu yönetimi yerel yönetim ilişkileri düzeni ise, merkeze ait birçok görevin yerel yönetimlere aktarılmasını sağlamakla beraber, yerel yönetimlerin yerinden yönetim veya özerkliklerinin korunduğu bir düzeni işaret etmektedir. Ancak, başarı için yerel yönetimlerin yetkilerinde getirilen bu önemli değişikliğin, mutlaka mali açıdan da desteklenmesi ve ulusal gelir kaynaklarının paylaşımında, hizmet sayısı, kalitesi ve çeşitliliğiyle bütçe miktarının orantılı olması gerektiği unutulmamalıdır.

## SONUÇ

Her ülkede yönetim sorumluluğu ve uygulaması, genel yönetim ve yerel yönetim olmak üzere en az iki tür otorite arasında paylaşılır ve yapılır. Federasyonla yönetilen ülkelerde ise, bir de federe devlet (eyalet) basamağı bulunduğunu görüyoruz.

Batı ile bütünleşme; toplum yapılarının temel özelliklerinde, halklarının paylaştığı değerlerde, siyasal kurumların kuruluş ve işleyiş kurallarında uyum, benzerlik ve yakınlaşma gerektirir. Bu açıdan bakıldığında; yerel düzeydeki demokratik kurumların geliştirilmesi ve yerel hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerinde yerine getirilmesi, batı ile bütünleşme sürecinde önemli ön koşullardır.<sup>136</sup>

Yerel yönetimlerin oynadığı türlü roller, siyasal, yönetsel ve ekonomik başlıklar altında toplanabilir. Bu ana işlev kümeleri içinde de, bu yönetimlerin çok sayıda işlevlerinden söz edilebilir. Demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkinliğin sağlanması, toplumsal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması, ulusal birlik ve bütünlüğün korunup geliştirilmesine bulunması bu işlevlerden birkaçıdır. Ne var ki, bu amaç, işlev ve ilkelerden hepsinin, aynı anda en çoğa çıkarılması olanağı yoktur. Çünkü bu özelemlerin aralarında çelişkiler vardır.<sup>137</sup>

Yönetimler arası ilişkilerin önemli bir alanını, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Değişik kademedeki yönetimlerin sunacakları hizmetlerin de belirlenmesi gerekmektedir. Yönetimler arası hizmet bölüşümü deyiminden anlaşılması gereken kamusal ve yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır. Yönetimler arasında hizmetlerin görülebilmesi için neden ayırma gidilmesi gerekir sorusunun yanıtı ise; etkinlik, dışsallık, tarihi ve siyasal nedenler ile açıklanmaktadır.

Devletin iyi yönetme kapasitesinin geliştirilmesinin artık devletin yetkilerinin genişletilmesiyle ve yukarıdan aşağıya zorladığı propagandalarla değil, bu yetkilerin

<sup>136</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset.*, s.7

<sup>137</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset.*, s.42

paylaşımı ile bir başka ifadeyle yerindenlik ilkesinin hayata geçirilmesiyle mümkün olabileceği açıktır.<sup>138</sup>

Demokratik rejim, bir ülkede tüm kurum ve kurallarıyla işlerlik kazanmış değilse, o ülkede yerel demokrasiyi yerleştirmek hemen hemen olanaksızdır. Bunun gibi, yerel düzeyde demokratik kurumların var olmadığı yada gelişmediği ülkelerde, ulusal demokrasi ağır aksak işler, yada hiç işlemez. Unutmamak gerekir ki, yerel demokrasinin itici gücü halktır. Seçim, halkı yerel düzeyde iktidara getirmenin gerekli, fakat yeterli olmayan bir koşuldur. Halk ile adaylar arasındaki yapay aygıtların olabildiği ölçüde azaltılmasında yarar vardır.<sup>139</sup>

Yerel yönetimler merkezi idarenin alt birimi olmaları sıfatı ile, genel politikalardan kendilerini dışlayamamaktadırlar. Bu nedenle, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin sağlıklı sonuçlar vermesi, bir takım zincirleme etkilere bağlıdır. Etkin devlet yaklaşımı kapsamında ifade edilebilecek bu zincirleme etkilerden biri; kamu kurumları (merkezi ve yerel idareler) arasında hizmet ve kamusal kaynak dağıtımını yönünden rasyonel bir bölüştürme yapılmalıdır.

Merkezi hükümetin sahip olduğu yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi, küresel ekonomiye katılım gibi fırsatlar getirmesinin yanı sıra, yerel yönetimlerin özel çıkar gruplarının etkisi altına girmesi gibi bir dizi tehditleri de bünyesinde barındırmaktadır. Bu tehlikenin oluşmasını engelleyecek tedbirlerin başında, çağdaş bir denetleme sistemiyle yerel yönetimler üzerindeki denetimin etkinleştirilmesi ve bu yönetimlerin, iyi yönetim modeli unsurlarının somut politikalar ve mekanizmalar şeklinde uygulamaya geçirilmesi yoluyla, daha hesap verebilir, saydam ve katılımcı mekanizmalara sahip olmalarının sağlanması; ve performans sonuçlarının değerlendirilmesi gerekmektedir.<sup>140</sup>

Hızlı kentleşme ile beraber aileler küçülmüş, ayrı hane açma eğilimi artmıştır. Bu süreçle ilişkili olarak kreş, konut, genel sağlık, eğlence , spor ve kültür vb. beklentiler sonucu yerel hizmetler yeni nitelikler kazanmıştır. Öte yandan giderek tekelleşen ekonomik yapı içerisinde tüketicilerin tekelci ve spekülatif kesime karşı korunması görevi, yerel yönetimlere ucuz halk pazarları, tanzim satış mağazaları vb.

<sup>138</sup> Saygılıoğlu-Arı, a.g.e., s.151

<sup>139</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset.*, s.418

<sup>140</sup> Saygılıoğlu-Arı, a.g.e., s.153

ekonomik içerikli görevleri de yüklemiştir. Sanayileşmenin çevre üzerinde yarattığı dışsallıkların sağlık ve toplu yaşam koşullarını tehdit etmesi, yerel yönetimleri konu ile ilgili bir dizi önlemler almaya zorlamıştır. Özel girişimin ürettiği bazı mal ve hizmetlerdeki artış, bunlarla ilgili kamusal mal ve hizmet üretimini de gerekli kılmıştır. Örneğin; otomobil sayısındaki artış daha çok yol, otopark, köprü, üstgeçit, trafik ve hava kirliliği denetimi hizmetlerinin de üretilmesini zorunlu kılmıştır. Toplumsal yaşantının ve ekonomik eylemlerin ölçeklerinde ve niteliklerinde ortaya çıkan bu dönüşümler yerel yönetim hizmetlerinin sadece sayı ve ölçek olarak artmasına yol açmamış, bunun yanı sıra anılan hizmetlerin giderek daha teknik bir nitelik kazanmasına neden olmuştur.

Büyük önder Mustafa Kemal ATATÜRK'ün dediği gibi “Hususi İdareler ve Belediyeler, büyük kalkınma savaşımızda başarı hasılasını arttıracak vazifeler almalı ve hususiyle hayat ucuzluğunu temin edecek, yerine göre tedbirler bulmalı ve yeteneklerini tam kullanmalıdır.”

## KAYNAKLAR:

- ADAMAN, Fikret – ÇARKOĞLU, Ali. *Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj ilişkileri ve Reform*, Tesev Yayınları, 1.b. İstanbul: 2000.
- AKYÜZ, Vecdi. *Şehir ve Yerel Yönetimler-2*, İstanbul: İlke Yayınları, 1996.
- ALADA Bayramoğlu, Adalet. *Yerel Yönetim ve Ahlak*, Ankara: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, 1993.
- ATASOY, Veysel. *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul: TDAV Yayını, 1992.
- AYDIN, Ahmet Sezai. Türk İdare Dergisi, “*Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel yönetimlerle Merkezi İdare-Federal Devlet İlişkileri*,” Mart 1990.
- BİLGİN, Kamil Ufuk. *Görüş Dergisi* “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Yerel Yönetimleri Güçlendiriyor mu? Üstlendiriyor mu? Şubat-Mart, 2004.
- CANLER, Veysel. *Yerel Yönetimlere Köklü Çözüm*, Zaman Gazetesi 30 Temmuz 1996.
- COŞKUN, Bayram ve Turgay Uzun. *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştığı Sorunlar*, Muğla: M.Ü. Yayınları, 1999.
- ÇOKER, Ziya. Türk İdare Dergisi, *TÜSİAD Raporunda Yer Alan Yerel Yönetimler Yasa Tasarısının Temel Özellikleri*, Haziran:1997. S.415.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif. – TEKEL, Ayşe. *Yerel ve Kentsel Politikalar*, KAPUCU, Naim. *Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler*, Çizgi Kitabevi, 1.b. Konya: 2003.
- DÖNMEZ, Mustafa ve Cemal Özyardımcı. *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Belediye Dergisi Yayını, 1999.

- EDDISON, Tony. Çev. Cenk Tıkız. *Yerel Yönetimlerde Denetim*, Ankara: T.İ.K.B. Yayınları, 1993.
- ERENÇİN, Arif. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, “Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar,” Eylül-1994.
- ERYILMAZ, Bilal. *Kamu Yönetimi*, 4.b. İstanbul:Erkam Matbaacılık, 1998.
- ERYILMAZ, Bilal. *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, 1.b. İzmir: İşaret Yayıncılık, 1991.
- GÖRMEZ, Kemal *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet-İş Yayını, Ankara:
- GÖRMEZ, Kemal. *Kent ve Siyaset*, Ankara: Gazi Kitabevi, 1997.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref. *Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 6.b. Ankara: Turhan Kitabevi, 1997.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref. *Türkiye'nin İdari Yapısı*, 1.b. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ankara:
- GÜLER Ayman, Birgül. *Yerel Yönetimlerde Liberal Yaklaşımlara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1998.
- GÜLER, Birgül Ayman. *Devlette Reform*, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler>
- GÜNDAY, Metin. *İdare Hukuku*, 3.b. Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998
- [HTTP://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel](http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel)
- [HTTP://www.aliance.napawash.org/ALLIANCE/Picases.nsf](http://www.aliance.napawash.org/ALLIANCE/Picases.nsf)
- KARAMAN, Toprak Zerrin. *Yerel Yönetimler*, 3.b. İzmir: D.E.Ü. Yayınları, 1996.
- KARAMAN, Zerrin Toprak. *Çevre Yönetimi ve Politikası*, Anadolu Matbaacılık, 1.b. İzmir: 1998.
- KARAMAN, Zerrin Toprak. *Kent Yönetimi ve Politikası*, Anadolu Matbaacılık, 4.b. İzmir: 1998.
- KARAMAN, Zerrin Toprak. *Türk İdare Dergisi* “Türkiye’de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü” Mart 1987



- KELEŞ, Ruşen. – HAMAMCI, Can. *Çevrebilim*, İmge Kitabevi, 2.b. Ankara: 1997.
- KELEŞ, Ruşen. *Yeinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 4.b. İstanbul: Cem Yayınevi, 2000.
- KELEŞ, Ruşen. *Kentleşme Politikası*, 3.b. Ankara: İmge Kitabevi, 1996.
- KIZILCIK, Recep. *Türk İdare Dergisi*, *Liberal Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler: Ortak Eğilimler*, Aralık: 2002, S.437.
- KOÇDEMİR, Kadir. *Türk İdare Dergisi* “Avrupa Birliği Hukuku ve Yerel Yönetimler,” Mart-2000.
- MAHALLİ İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişikliklerin Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, 1996.
- MERİÇ Osman *Anayasalarımızda Mahalli İdareler*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1.b. Ankara: 1983
- MERKEZİ Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, TODAİE yay. no: 143, Ankara:
- NADAROĞLU, Halil. *Mahalli İdareler Maliyesi*, Yenilenmiş 5. b. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1994.
- NADAROĞLU, Halil. *Mahalli İdareler*, 3.b. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1986.
- ONAR, Sıdık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- ORTAYLI, İlber. *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu Yayını, 1.b. Ankara: 2000.
- ORTAYLI, İlber. *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Ankara: Hil Yayıncılık, 1985.
- ÖKMEN, Mustafa. *Türk İdare Dergisi*, *Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler*, Mart: 1999. S.422.

- ÖNCEL, S.Yenal. *Mahalli İdareler Maliyesi*, 2.b. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- ÖZER, M.Akif. *Türk İdare Dergisi*, “Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci” Aralık, 1999.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, *Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi*, Türk İdare Dergisi, S.424, Eylül 1999.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Bayram Coşkun. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Kitabevi, 2003.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal. *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003.
- PARLAK, Bekir. - Hüseyin Özgür (Der), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, KÖSECİK, Muhammet. Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler Alfa Yayınları 1.Baskı, İstanbul: 2002
- PARLAK, Bekir. - Hüseyin Özgür (Der), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, PARLAK, Bekir. Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri Alfa Yayınları 1.Baskı, İstanbul: 2002
- PARLAK, Bekir. - Hüseyin Özgür (Der), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, UZUN, Turgay. – KURT, Hüseyin. Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları, Alfa Yayınları 1.Baskı, İstanbul: 2002
- SANAL, Recep. *Türk İdare Dergisi*, *Bazı Avrupa Ülkelerinde Genel Yönetimin Taşra Örgütü Olarak İllerin Durumu*, Aralık 2000. S.429.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat. – Selçuk Arı, *Etkin Devlet Kurumsal BİR Tasarı ve Politika Önerisi*, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, 1.b. 2003
- STRUCTURE of Local Government in Great Britain, <http://www.alliance.napawash.org>.
- TORTOP, Nuri. *Mahalli İdareler*, Gözden Geçirilmiş 5.b. Ankara: Yargı Yayınları, 1994.

TÜRK Sanayici ve İşadamları Derneği. *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, İstanbul: 1997.

*TÜRKİYE’de Yerel yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara: 1993.

ULUSOY, Ahmet. – TOPAL, A.Kadir. Türk İdare Dergisi, *Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Mart: 1997. S.414.

ULUSOY, Ahmet. Vural, Tarık. Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları, [www.ceterisparibus.net](http://www.ceterisparibus.net)

ÜLKÜ, Hakkı. *Devlet ve Sivil Toplum Bağlamında Halk Katılımcılığı ve Sivil Toplum Kuruluşları* ( Vatandaşların Kendi Şehir ve Beldelerinde Yönetime Katılımcılığı – Örnekler ve Sorunlar ) Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, 1.b. Ankara: 2002.

ÜNLÜ, Halil. *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği*, Ankara: T.C. T.K.İ.B. Yayınları, 1993.

VAROL, Muharrem. *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1989.

[WWW.tesev.org.tr](http://WWW.tesev.org.tr)

YAZICIOĞLU, Recep. *Bu Sistem Değişmeli*, 3.b. İstanbul: Birey Yayıncılık, 1998.

YEREL Yönetimler, TÜSİAD. Yayınları, “Demokratik Standartları Yükseltilmesi Paketi,” İstanbul: 1997.

ZENGİN, Eyüp. *Yerel Yönetimlerde Özelleştirme*, Konya: Mimoza Yayıncılık, 1999.

## KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Özkan ARSLAN  
Doğum Yeri : Kadıköy / İSTANBUL  
Doğum Yılı : 1975  
Medeni Hali : Evli

## EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

Lise 1989-1992 : İstanbul Haydarpaşa Endüstri Meslek Lisesi  
Lisans 1997-2000 : Muğla Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü  
Çift Anadal 1998-2000 : Muğla Üniversitesi Fen Ed. Fakültesi Sosyoloji Böl.  
Yabancı Dil : İngilizce

## MESLEKİ BİLGİLER

2001- ..... : Muğla Sigorta İl Müdürlüğünde Memur