

T.C.
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

108926

TÜRKİYE' DE
YEREL YÖNETİMLER REFORMU
VE
UYGULANABİLİRLİĞİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Yrd. Doç. Dr. İsmail GÖKDENİZ

108926

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

HAZIRLAYAN
İbrahim Gökhan DİVANOĞLU

NİĞDE-2001

ÖZET

Yönetim sistemimiz, uzun bir süredir önemli sorunlar içerisinde bocalayıp durmaktadır. İdari geleneğimiz, etkin ve verimli kamu hizmeti üretimini sağlamak amacıyla devamlı yenilenme ve kendini geliştirme çabasına da yabancısıdır. Kamu yönetim sistemimizi verimli ve nitelikli, etkili ve hızlı, ekonomik ve demokratik ilkelere uygun hizmet verebilecek bir düzene kavuşturma ihtiyacımız göz ardı edilemez. Yerel yönetimler, hizmetlerin ve isteklerin yerinde görülebilmesi için en elverişli kuruluşlar olarak değerlendirilmelidir. Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçları ve hizmet önceliklerini belirlemede merkeze göre daha şanslı bir konumdadır.

Sakıncalı olduğu kadar yararlı yönleri de bulunan yerel yönetimler, tek başlarına demokrasinin temel şartı sayılamasalar da demokrasi ile yakından ilgili kuruluşlardır. Çoğu kimse, yerel yönetimleri en demokratik kurumlar olarak gösterir. Bu yaklaşım ancak, bilimsel olmayan önyargılı bir tutumun adı olabilir. Özellikle belediyeler, ülkemizde çok yönlü faktörlerin etkisiyle ve çoğunlukla da belediyeçilikten anlamayan ya da özel çıkarları kamu hizmetinden üstün tutan kadrolar nedeniyle son derece kötü yönetilmektedir. Kentlerimiz gerçek bir demokratik yerel yönetimden uzak, geniş toplulukların siyasetten ve yönetimden dışlandığı plansız bina yığınları haline dönüştürülmüştür.

Ulusal siyasi sistem, genel politikalar, siyasi partiler, seçim sistemleri demokratik kurallara göre işletilmezse, bunların bir yansıması olan yerel siyaset ve yerel meclisler bağımsız olarak demokratikleşemezler. Yerel demokrasi-ulusal demokrasi ayırımının anlamlı olmadığı ileri sürülebilir. Siyasal alışkanlıklar ve demokrasi kültürü merkezle merkez dışında farklı değildir

Osmanlı Devleti'nin Islahat ve Tanzimat dönemlerine kadar uzanan etkili ve verimli bir yönetim sistemine kavuşma geleneğimiz vardır. 1980'li ve 1990'lı yıllar, -özellikle de son dört yıl- bu geleneğimizin sürdüğü bir dönem olmuştur.

Bu çalışmada Türkiye yerel yönetimlerinde etkili ve verimli hizmet üretimini gerçekleştirmeye yönelik bir köklü düzenleme ve yeniden yapılanmaya gerçekten ihtiyaç olup olmadığı incelenecektir. Yerel idari reform dar bir kadronun işleteceği sınırlı bir süreç değildir. Reform, reform çalışmasında ve uygulamasında olan olmayan, herkesin bir şekilde bilinçli ve istekli parçası olmak zorunda olduğu bir bütündür. İnsanlardan her anlamda uzak tutulan düzenlemeler, kaçınılmaz olarak yerel seçkinler ve politikacılar yararına bir takım işler yapıldığı izlenimi vermektedir. Bu yüzden reform çalışmaları ile ilgili olarak yönetilen her kesimin görüşü alınmalı, gerekirse referandumlar yapılmalıdır.

Reform gereklidir ancak, atılacak adımlar yerel seçkinlerin ve belli çevrelerin çıkarlarını öne çıkarmamalıdır. İlgisi olmadığı halde her düzenlemeye, sık sık "reform" adı verilmesi, yapılanların içtenliğinden ve iyileştirmenin gerçekleşeceğinden kuşku duyulmasına yol açar. Bugün Türkiye'de yerel yönetimler reformları da kuşkuyla karşılanmakta, kimse değişime ve iyileşmeye inanmamaktadır.

Reform ihtiyacı yalnızca yerel yönetimler için değil, bugünkü halleriyle merkezi yönetim, yasama organı ve yargı sistemleri içinde gerekli hale gelmiştir. Özellikle yargının bağımsızlığı tartışma konusu olmaktan mutlaka çıkarılmalı, yerel yönetimler için etkili bir yargı denetimi kesinlikle hayata geçirilmelidir. Yerel kararların alınması ve uygulanmasında, özellikle imar ve çevre konularında, merkezin tarafı olabildiğince gevşetilmeli, öbür taraftan da yerel yönetimler geniş ölçüde yargı denetimi altına alınmalıdır.

ABSTRACT

Our management system has been dealing with many important matters for a long time. Our traditional management manner does not accustom to renew itself to be productive and effective for producing public services. In order to have effective, productive, qualified, quick and democratic structure, it has needed to be reconsidered for new system, which cannot be ignored. Local (municipals) managements should be considered as the best institutions for serving the needs of public. Municipals managements are in better conditions then central managements to define local needs.

Even if it carries both harmful and beneficial side, municipal managements are related with democracy but they are not base institutions. Common believe by many people considers that local managements are the best democratic institutions. However, this approach could be called just based on some bias. Especially, municipals should not govern by people who care their personal benefit more than public benefit. In our country, our cities government attitudes are far from democratic ways, and vast part of the people in the cities are also far from politics and management. Therefore cities just become a pile of buildings.

If national politic system, common politics, political parties and voting systems are not proceed by democratic ways, then local management can not be democratic. It can not be claimed that aparting local democracy - national democracy can be meaningful. Political attitudes and democratic culture are not different in either local on central management.

Until the time of reform in Ottoman history, we have had our tradition reach productive and effective management. During the 1980-1990 -especially last four years-this tradition marks it self in these years.

In this study, it is investigated whether local managements of Turkey need to be reform in order to have productive and effective services. Local managements reforms is not process applied by small team. Reform, whether some one depends on looking a reform or not, it is a need for everybody to be together. Every new process which is not rooted from peoples needs, it indicates that these regulations help some elite but not public. Because of this, everybody has to be included in this reform work and if it is necessary then referendum should held.

Reform is necessary, but no one will be over other. Not every regulation should be called as a reform in order to avoid negative understandings. Today, it is a common believe that local management's reform is not what is should be.

The need for reforms is not only just for local managements but also central government, law system etc. Especially, courts positions are not to be discussed and its applications should set free from effects of central government. However, local managements have to be controlled by courts.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No:
ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	III
İÇİNDEKİLER.....	V
KISALTMALAR.....	VIII
ÇALIŞMANIN AMACI.....	IX
ÇALIŞMANIN KAPSAM VE SINIRLARI.....	IX
ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ.....	IX
ÇALIŞMANIN VARSAYIMLARI.....	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE DAYANDIĞI DEĞERLER

1.1. YEREL YÖNETİM NEDİR?.....	10
1.1.1. Yerel Yönetim Tanımı.....	10
1.1.2. Yerel Yönetim Birimleri.....	10
1.1.3. Yerel Hizmet	11
1.1.4. Seçilmiş Organlar Eliyle Yerel Yönetim.....	15
1.1.5. Yerel Özerklik.....	16
1.2. YEREL YÖNETİMİN YARARLARI.....	18
1.3. YEREL YÖNETİMLERİN SAKINCALARI.....	21
1.4. DEMOKRASİ-YEREL YÖNETİMLER.....	22
1.4.1. Demokrasi	22
1.4.2. Temsili Demokrasi Krizi ya da Çağdaş Demokrasi Bunalımı.....	26
1.4.3. Yerel Yönetimlerin Demokrasiye Katkısı ya da Demokrasi için Sınırları.....	29

1.4.4. Türk Yerel Yönetimlerinin Demokratik Niteliği.....	31
---	----

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARI

2.1. GENEL SORUNLAR.....	33
2.1.1. Merkezîyetçilik Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar.....	34
2.1.2. Görev ve Yetki Paylaşımında Belirsizlikler.....	36
2.1.3. Kırsal Alanda Yönetim Boşluğu.....	37
2.1.4. Gelir Paylaşımında Dengesizlikler.....	38
2.1.5. Harcamalarda Dengesizlik.....	38
2.1.6. Alan bakımından Koordinasyon Zorlukları.....	39
2.1.7. Demografik Sorunlar.....	39
2.1.8. Yerel Yönetimler Arasındaki Eşitsizlikler	40
2.1.9. Katılım İmkanları Sınırlaması.....	40
2.1.10. Politik Baskılar.....	42
2.1.11. İdari Kapalılık	43
2.1.12. Hemşehri Bilincinin Gelişmemesi.....	43
2.1.13. Güçsüzlük.....	44
2.1.14. Personel Rejimi İle İlgili Sorunlar.....	45
2.1.15. Örgütlenme Yanlılıkları.....	46
2.1.16. Plansız Yapılaşma ve Çevreye Duyarsızlık.....	46
2.1.17. Kentleşme Düşüncesiyle Ortaya Çıkan Sorunlar.....	47
2.2. YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNE ÖZGÜ SORUNLAR.....	49
2.2.1. Köy Yönetimleri.....	49
2.2.2. İl Özel Yönetimleri.....	51
2.2.3. Belediyeler.....	52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE KAPSAMI

3.1. REFORM NEDİR?.....	58
3.2. FRANSA YEREL YÖNETİM REFORMU.....	59
3.2.1. Yerel Yönetim Reformu Tartışmaları	60
3.2.2. 1980 Öncesi Yerel Yönetim Sorunları.....	61
3.2.3. Fransa Reformunun Değerlendirilmesi.....	61
3.3. TÜRKİYE YEREL YÖNETİM REFORMU İSTEKLERİNDE GEREKÇELER.....	64
3.4. 1998 TÜRKİYE YEREL YÖNETİM REFORMU KANUN TASLAĞI DEĞERLENDİRMESİ.....	67
3.4.1. Reformun İçeriği.....	67
3.4.2. Reformun Değerlendirilmesi.....	70
3.5. 1999 YEREL YÖNETİMLER REFORMU.....	70
3.5.1. Taslağın İçeriğinden Bazı Düzenlemeler.....	71
3.5.2. 1999 Düzenlemesinin Değerlendirilmesi.....	73
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	79
KAYNAKÇA.....	85

KISALTMALAR

- AİD** : Amme İdaresi Dergisi
- AÜSBF, SBF** : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Bkn. , bkn.** : Bakınız
- ÇYYD** : Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- IULA-EMME**: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı
- İİBF** : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- İMF** : Uluslararası Para Fonu (International Money Fund)
- KAYA** : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
- KHK** : Kanun Hükmünde Kararname
- md.** : Madde
- MÜSBE** : Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- NÜSBE** : Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- s** : Sayfa
- sy.** : Sayı
- T.C.** : Türkiye Cumhuriyeti
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TOBB** : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- TODAİE** : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- TRT** : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
- TÜSES** : Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı
- TÜSİAD** : Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
- Üniv.** : Üniversitesi

ÇALIMANIN AMACI

Genel olarak idare teşkilatlarında ve özel olarak da yerel yönetimlerde iyileştirme ve yeniden düzenleme istekleri, çeşitli nedenlerle inandırıcılığını kaybetmiştir. Çalışmanın amacı, Türkiye yerel yönetimlerinde yeniden yapılanmanın gerçekten yapılabilir olup olmadığı belirlemektir.

ÇALIŞMANIN KAPSAM VE SINIRLARI

Tez boyunca, yerel yönetim birimleri, organları, görev ve yetkileri, yerel personel sistemi, yerel yönetimler maliyesi ve idari yargı gibi konular inceleme dışı bırakılacaktır. Çalışma amacı ve kapsamı bakımından bu konuların ayrıntısına girmek yararsız görülmüştür.

Yerel yönetimlerin demokrasinin en önde gelen ve bir yörede yaşayanların kendi kendini yönetmesine ve karar süreçlerine katılmasına en fazla imkan sağlayan kuruluşlar olduğu ileri sürülmektedir. Bu değerlendirme, özellikle Türkiye için çok da gerçekçi değildir. Çünkü, ülkemizde yerel toplulukların ihtiyaç ve taleplerini yerel politikalara dönüştürecek demokratik bir temsil süreci yoktur

ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Bu tez çalışmasında, konuyla ilgili basılmış, basılmamış kaynak eserlere müracaat edilerek, geniş bir arşiv ve kütüphane taraması ile inceleme yöntemi kullanılmaktadır. Yönetimde iyileştirme ve yeniden düzenleme ihtiyacının, öncelikli olarak yönetim şartlarından mı, yoksa demokrasinin yerleşmesi açısından mı, neyin hangi nedenle gerekeceği belirlenmeye çalışılmaktadır. Tersine, ulusal demokrasinin gelişmesi, yerel yönetimlerin sorunlarını çözebilecek ve yerel demokrasi ortamını sağlayabilecek mi sorusuna cevap aranacaktır.

ÇALIŞMANIN VARSAYIMLARI

Tezin temel varsayımlarından biri, etkili bir yerel kamu hizmeti görebilmesi ve halk katılımcılığına imkan verilebilmesi için yerel yönetimlerde gerçekten bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Yerel yönetimler, demokrasinin gerçekleşmesine, adaletli bir gelir dağılımının sağlanmasına ve toplumun ekonomik-kültürel kalkınmasına katkıda bulunabilecek yönetim kademeleridir. Yerel yönetimler, demokrasinin kökleşmesinde ve yerel kaynakları harekete geçirerek ileri bir kalkınma sağlanmasında bir devletin önem verilmesi gereken kuruluşlardır.

Yerel yönetimlerin doğrudan yerel demokrasiye yol vereceğine olan yaygın kanaatler, bilimsel çıkarımlardan ziyade, subjektif değerlendirme ve yargılardan oluşmaktadır. Başkaca önemli şartlar da yerine getirilmeden, herhangi bir kurum veya kuruluşun yalnız başına varlığı demokrasi için yeterli değildir.

Yerel demokrasi-ulusal demokrasi ayırımının anlamlı olmadığı düşünülmektedir. Çünkü sadece yerel demokrasiden değil, ancak bir bütün olarak toplum ya da ülke demokrasisinden söz etmek anlamlıdır.

Reform ihtiyacı yalnızca yerel yönetimler için değil, bugünkü halleriyle merkezi yönetim, yasama organı ve yargı sistemi gibi birçok teşkilatlar da etkili bir iyileştirme sürecinden geçirilmek durumundadır.

GİRİŞ

Türkiye'nin merkezi ve yerel yönetim yapısı üzerine düşünen, yazan, çizen ve konuşan hemen herkesin uzlaştığı bir konu vardır: Merkezi ve yerel yönetim sistemlerimiz, kendi içinde ve birbirlerine uyumsuz, yine kendi içinde ve birbirlerinden kopuk, hizmet sunumunda ihtiyaçları yeterince karşılamaktan uzak ve hantal bir niteliktedir. Yönetim konusu ile yakından ilgili olmayan fakat yönetilen konumunda bulunan bir kimsenin de çıplak gözle görebileceği gibi yönetim sistemimiz, uzun bir süredir önemli sorunlar içerisinde bocalayıp durmaktadır. Türkiye varolan idari problemlerini çözememektedir. Türkiye'deki idari gelenek, etkin ve verimli kamu hizmeti üretimini sağlamak amacıyla sürekli yenilenme ve kendini geliştirme çabasına da yabancıdır. Çünkü; yenilenme ihtiyacı büyük ölçüde problemsiz işleyen sistemler için, ortaya çıkan yeni şartlar ve ihtiyaçlar karşısında söz konusu olabilir. Bu nedenle öncelikli olan, iyi işleyen, demokratik ve katılımcı bir yönetim eksikliği sorununu çözmektir.

Kamu yönetim sisteminin verimli ve nitelikli, etkili ve hızlı, ekonomik ve demokratik ilkelere uygun hizmet verebilecek bir düzene kavuşturma ihtiyacı göz ardı edilemez. Bu konu, bir-iki etkisiz düzenlemeyle geçiştirilecek bir konu da değildir. Tüm yönetim sistemini içerecek köklü bir reform ve yeniden yapılanma gereği üzerinde görüş birliği var gibi görünmektedir.

Tüm olumsuzluklarına rağmen yerel yönetimler, hizmetlerin ve isteklerin yerinde görülebilmesi için en elverişli kuruluşlar olarak değerlendirilmelidir. Aksi halde yerel hizmetlerin görülmesinde, Osmanlı dönemindeki gibi vakıflar, Ahilik teşkilatları, loncalar, kadıklıklar türünden mesleki oluşumlar ya da günümüzdeki dernekler gibi çoğulcu kuruluşlar veya özel işletmeler alternatif birimler olarak düşünülebilir. Ya da tüm hizmetlerin merkezi yönetim ve taşra teşkilatlarıyla karşılanması önerilebilir. Yerel hizmetlerin bu sayılanlarca görülmesi imkan

dahilinde olsa da günümüz şartları altında, bu alternatiflerin daha büyük sorunları doğuracağı ve daha şiddetli tepkileri çekeceği kolayca tahmin edilebilir.

Her şeyden önce, temizlik, kanalizasyon hizmetleri, şehir içi yolların yapım, bakım ve onarımı, şehir içi ulaşım, gıda maddelerinin sağlık denetimi, çarşı ve pazarların düzenlenmesi ve denetimi, yeşil alanların, otoparkların yapımı gibi yerel olduğu kabul edilen hizmetler ile bölgesel ya da ülke düzeyinde bir koordinasyonu gerektiren, yerel yönetim birimince yapıldığında hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanamayan kamu hizmetleri arasında bir ayrıma gitmek gerekir. Bu ayrım, işlevleri ve yükü iyiden iyiye büyüyen devlet gerçeği karşısında kaçınılmaz olmaktadır. Oldukça çeşitlenmiş kamu hizmetlerinin tek bir merkezden görülmesi, geniş alanlara yayılmış ve çok karmaşık teşkilat faaliyetlerinin bir elden yürütülmeye çalışılması imkansızdır. Bu nedenle, kamu hizmetleri yükünü paylaşacak ve kimi yerel hizmetleri yakın planda üstlenecek yerel yapılanmalar var olmalıdır. Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçları ve hizmet önceliklerini belirlemede merkeze göre daha şanslı bir konumdadır.

Böyle bir ayrım ise yerel olduğu kabul edilecek hizmetleri yerine getiren bir öznenin varlığını zorunlu kılar. Bu zorunluluk, yerel yönetim alternatiflerinin de problemlili olması nedeniyle, varolan yerel yapıların iyileştirilmesi gereğinin somut gerekçelerinden biri olarak belirlemektedir.

İlginçtir ki merkezîyetçi devlet geleneği, bugünkü yapısı ve işleyişiyle kabul edilir bir düzey göstermediği ve içine düştüğü krizlerden kurtulma reflekslerini yitirdiği gerçeğini göz ardı etmek ve aksini ispatlamak imkansızlaşmıştır. Yönetim kademeleri ve bürokrasi hakkındaki genel tatminsizlik, son yıllarda yaşanan doğal afetler sonrası iyiden iyiye dile getirilir olmuştur. Böyle bir ortamda yerel yönetimleri temel almayan bir çözüm önerisi, merkez yönetiminin varolan yayılmışlığını benimsemiş olmaktadır; bu da esasen problemleri çözmede kısır bir döngü içine girmek anlamına gelmektedir.

Ancak, yerel ve merkezi yönetimleri terazinin iki kefesi gibi de görmemek gerekir. Biri güçlü olduğunda diğeri zayıflar şeklindeki bir mantık yürütme basit ve geçersizdir. Birinin üstün olduğu yönler var diye diğeri tümüyle reddedilemez. Esasen aynı sistem içerisinde yer alan bu iki yapılanmanın birbirine mutlaka rakip olması gerektiği yönündeki inanç da gerçekçi değildir, ayrıca bilimsel temelden yoksun bir değer yargısıdır. Her iki yapılanmanın da birbirine göre üstün olduğu yönleri vardır. Gerçekçi olan ise her iki yapılanmanın demokratik bir çerçeve içinde birbirini destekleyerek ve koordinasyon sağlayarak işletilmeleridir. Öyleyse, idari sorunlar söz konusu olduğunda sistemin bir bütün olduğu ve her yapılanma için iyileşme gereği gözden uzak tutulmamalıdır.

Yerel yönetimler konusunda yaygın bir yanlış algılama da bunların belediyelerden ibaret olduğu yönündedir. Oysa yerel yönetimler, bir kent yönetimi olan belediyelerle birlikte, il geneline hizmet götüren il özel yönetimlerini ve köy yönetimlerini de içerir. Yerel yönetimler reformu denildiğinde, sözgelimi ilçe ölçeğinde yerel bir ilçe meclisine dayalı ilçe yerel yönetiminin kurulması, mahallelerin özellikle kentlerde yerel yönetim meclisleriyle kurullar ya da temsilciler aracılığıyla ilişkilendirilmesi, bugünkü işlevsiz ve etkisiz il özel yönetimlerinin cumhuriyetin ilk zamanlarında olduğu gibi etkili ve işlevli kılınması, tüm muhtarlıkların ikametgah onaycısı ve nüfus işleri memuru konumundan kurtarılarak yerel hizmet üretir duruma getirilmesinin de anlaşılması gerekir.

Türkiye nüfusunun % 60'ından fazlası şehirlerde yaşamaktadır; hızla şehirleşen ve nüfusu artan ülkemizde bu oranın önümüzdeki on yılda % 70'leri aşacağı öngörülmektedir. Şehirlerin büyümesinin doğal sonucu burada yaşayanların daha kaliteli, daha çeşitli ve daha çok hizmet beklimleridir. Bugün için yerel yönetimler, çeşitlenen ve gittikçe karmaşıklaşan yerel kamu hizmetlerinin üstesinden gelmek ve yeni ortaya çıkabilecek beklentileri karşılayacak ölçüde güçlü bir örgüt durumuna gelmek zorundadır. Özellikle

belediyelerin bu anlamda çok önemli teknik ve kurumsal problemleri vardır. Bu nedenle, kentleşme olgusunu sağlıklı bir biçimde yönlendirecek ve kentsel sorunları çözecek bir belediyeleşmede yeniden yapılanma önem kazanmaktadır.

Türk yerel yönetimlerinin iyi işleyen yapısı ve sorunları ile bunları köklü bir çözüme kavuşturma gerekleri üzerine gökyüzü çatısı altında söylenmedik hiç bir söz kalmamıştır. Bu kanıyı ispatlamak zor değildir; yerel yönetimlerle ilgili her hangi bir bilimsel toplantıya gidildiğinde; akademisyen olsun, hükümet temsilcisi olsun, yerel yönetici veya demokratik çoğulcu bir grubun üyesi olsun, konuşmacıların sözlerine başlarken, yerel yönetimlerle ilgili birazdan önereceklerini yıllardır tekrarladıklarını söyledikleri ve üzerinde bu kadar çok durulmasına rağmen bir türlü yol alınamadığından yakındıkları görülecektir¹.

Yerel yönetimler tarihçesinde Osmanlı Devleti'nin Islahat ve Tanzimat dönemlerine kadar uzanan etkili ve verimli bir yönetim sistemine kavuşma geleneği vardır. 1980'li ve 1990'lı yıllar -özellikle de son dört yıl- bu geleneğimizin sürdüğü bir dönem olmuştur. Son olarak, 2000 yılına bir kaç ay kala bir kez daha, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme veya yeniden yapılandırma konusu Türk Siyaseti gündemine gelmiştir.

Yerel yönetimler konusunda zaman zaman yapılan yasal, siyasal ve idari düzenlemelerin sorunları çözemediği gözlenmiştir. Bunun bir kaç nedeni vardır. Değişik dönemlerde yapılan düzenlemeler birbirinden kopuktur, etkisizdir ve sorunları köklü bir biçimde kavrayamamaktadır. Bütünü ele alan yaklaşım eksikliği yüzünden de başarısızlık kaçınılmaz olmaktadır. Belki de bu ilk nedenin

¹ Sözgelimi 1993 yılının sonlarında Türk Belediyecilik Derneği'nin düzenlediği "21. Yüzyıla Girenken Belediyelerimiz" isimli seminer toplantısına katılan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü Teoman ÜNÜSAN, Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri Doç. Dr. Firuz D. YAŞAMIŞ, TODAİE öğretim üyesi Dr. Selçuk YALÇINDAĞ ve diğer konuşmacıların önemli bir kısmı, Planlı dönem olan 1960'lardan beri yerel yönetimlerle ilgili çok önemli ve ciddi teorik çalışmalar yapıldığını, ancak uygulamada bir türlü sonuç alınmadığından yakınarak sözlerini sürdürmüşlerdir.

arkasında yatan başka bir neden, yerel yönetimlerin gelişmesi konusunda siyasal ve bürokratik kadroların kaygılı yaklaşımları ve isteksizliğidir. Yerel yöneticilerin konuya duyarsız kalmaları ve varolan kısıtlılıkları başarısızlıklarına bahane etme eğilimi de bu nedenlere eklenebilir. Kısaca politik istikrarsızlıklar ve kararsızlıklar, yapısal engeller, yeterince benimsememe ve duyarsız kalma gibi nedenlerle çabalar hep başarısız olmuştur.

Hemen tüm siyasal partiler, parti tüzüklerinde ve seçim bildirilerinde konuya önem veriyormuş görünseler de tam tersi bir uygulama içindedirler. İdari reform isteği yönetenlerden ve yönetilenlerden değil, dar bir kesimden gelmektedir; bu haliyle halktan kopuk ve uygulamadan uzak, kimi toplantılardaki “lüks” bir sohbet konusu olarak kalmaktadır. Bu konuda, dar da olsa her çevrede o kadar çok konuşan ve model üreten vardır ki, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma konusu, sadece bu tartışmaları sona erdirmek için istenir bir duruma gelmiştir.

Türkiye’de yapılan yaygın yanlışlıklardan biri de, örnek olarak seçilen herhangi bir sistem modelinin Türkiye şartlarına uyarlanmadan, gerekli analizler ve uygulanabilirlik çalışmaları yapılmadan aynen alınıyor olması ve el yordamıyla işletilmeye çalışılmasıdır. Osmanlı’dan kalan yönetim geleneği ile Fransa’dan kopya edilen yerel yönetim sistemi bir türlü uyuşmamış; sorunların bir kısmı da bu uyumsuzluktan kaynaklanmıştır.

Yönetim sisteminin örnek alındığı Fransa’da dönemin İktidar Partisi, 1980’li yılların başından itibaren merkez ağırlıklı sistemi yumuşatmış; yerel yönetimlere ağırlık veren bir yeniden yapılanma süreci başlatmıştır. Yönetimin merkezîyetçi yapısından uzaklaşmış, yerel birimler üzerindeki vesayet denetimi gevşetilmiş ve yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılmıştır. Bu nedenle, 1980-1995 Fransız yerel yönetim reformu, reform isteklilerince Türkiye’ye örnek olarak

gösterilmektedir. Hemen belirtmeliyiz ki Fransa'da yapılanların olduğu gibi Türkiye'de uygulanması sorunların çözümü açısından kuşku vericidir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanma gereği, Fransa'nın bu yolu seçmesinden değil, kendi ihtiyaçlarımızdan kaynaklanmalıdır. İdari sorunlar ve kendi şartlarımız dikkate alınarak, ayrıca Fransa örneği de incelenerek çözüme kavuşturulmalıdır.

Yerel yönetimlerin demokrasinin en önde gelen ve bir yörede yaşayanların kendi kendini yönetmesine ve karar süreçlerine katılmasına en fazla imkan sağlayan kuruluşlar olduğu ileri sürülmektedir. Bu değerlendirme, özellikle Türkiye için oldukça iyimser ve gerçeği yansıtmayan bir düşüncedir. Çünkü, ülkemizde bir beldede yaşayanların ihtiyaç ve isteklerini yerel politikalara dönüştürecek demokratik bir temsil süreci yoktur ve bu anlamda bir yerel yapılanmadan kesinlikle söz edilemez. Ülke genelinde temsili demokrasi kurumlarının olgunlaştığından da söz edilemiyor. Bu da gösteriyor ki temel sorun yerel demokrasi değil, bunu da kapsayan ulusal demokrasiyi gerçekleştirmektir. Başka bir söyleyişle, demokratik bir temsil sistemine sahip olunamaması, yerel kuruluşların yanında bir takım yerel seçkinlerin ve sermayedarların siyasal ve idari yetkiyi paylaşıyor olması, demokrasi ilkelerini değersiz kılmaktadır.

Son dönemde yoğunlaşan Türkiye-Avrupa Topluluğu ilişkileri çerçevesinde çeşitli demokratik kriterleri ve yerel yönetimler özerklik şartını yaşama geçirme zorunluluğumuz da yerel yönetimlerde kapsamlı bir düzenleme yapılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Türkiye'nin imzaladığı uluslararası antlaşmalar, Türk yönetim sistemini demokratik standartlar yönünden köklü bir biçimde düzenlenmesini gerektiren metinlerdir.

Avrupa Konseyi çerçevesinde yerel yönetimlere geleceğin Avrupa'sını gerçekleştirecek temel birimler gözüyle bakılmaktadır. Çünkü, güçlü ve önemli bir kavram olan "yerel özerklik", her Avrupalının üzerinde kolayca anlaşabildiği

bir değerdir. Bu yüzden Avrupa Birliği'nde yerel ve bölgesel yönetimlerin geliştirilmesi konusu üzerinde uzun yıllardan beridir durulmaktadır. Avrupa'da burjuva sınıfının, yaşadıkları ortamları daha uygun bir duruma getirmek için kent yönetim modelleri üretmeye başladıkları dönem 18. yüzyıl ortalarına rastlar. Bu dönemden önceki feodal yapılarda kent sayıları artmış olmasına karşın, yaygın olarak kent yönetimleri görülmez. Avrupa'da kentler başlangıçta feodal beylere bağlıydı. Zamanla ticaretin ve burjuva sınıfının gelişmesi ile burjuvalar feodal beylerden bağlarını kopartmak için mücadele etmiştir. Yerel toplulukların özerkleşmesi, bazı yazarlara göre "ayrıcalıklar" elde etmesi yolundaki ilk hareketlerdir. 13. yüzyılda merkezi krallıklar, feodallerin gerilemesini arzuladığı ve kentler kanalıyla kolayca vergi almayı düşündüğü için burjuvaziye destek olmuştur. Krallar, bu nedenle kentlere "özgür yönetim fermanları" verdiler. Burjuvazi böylece kentlerde kurumsal anlamda olmasa da özerk yönetme, yargılama ve ekonomiyi denetim altında tutma yetkisini tanımıştır. Kapitalizmin sonucunda kentlerin gelişme dönemi olan 18. yüzyıl sonlarında, sanayinin ihtiyaç duyduğu işçiler kentlere yerleşmiş, kentlere çeki düzen vermek ve bunu yapacak kurumlar oluşturmak gerekmiştir. Ancak burjuvazi, toprak soyluların sürekli karşı koyması nedeniyle kentlerde tam anlamıyla üstünlüğü sağlayamıyorlardı. Bu karşı koyma, gerçek anlamda, 1789 Fransa İhtilali türü kanlı yıkımlarla kırılmıştır. Avrupa yerel yönetimlerinin kurumsal tarihinin başlangıcı da 1789' dur.

Kısaca anlatılan çerçevede ortaya çıkan yerel yönetimlerin, son zamanlar ABD, İngiltere ve Almanya'sı dışında bırakılırsa², günümüz Avrupa'sında önemli ekonomik, toplumsal, siyasal ve idari işlevler üstlendiği ve her türlü kalkınmanın yerel basamakları olarak önemsendiği bilinmektedir. Batı yerel yönetimlerinin ekonomik kalkınmaya ve demokrasinin yerleşmesine önemli

² 1980'li yıllarda ölçek ekonomisi ve etkinlik ilkesi açısından ABD, İngiltere ve Almanya'da yerel yönetimlerin sayılarının azaltıldığını, yerel birimlere oranla merkezi kurum ve kuruluşların güçlenmeye başladığını belirtmek gerekir. Bu gelişmeler, bu ülkelerin yerel yönetim sisteminden bütünüyle kopacağı anlamına gelmiyor: Yerel yönetimlerin daha etkili bir kademe olabilmesini amaçlayan politikalar olarak da algılanabilir. Ancak bu gelişmeleri, yerel yönetimleri "demokrasinin beşiği" olarak gören anlayışın yanlışına delil olarak gösterenler ve özellikle belediyelerin sanıldığı kadar aksine sosyo-ekonomik kalkınmaya çok da elverişli birimler olmadığını söyleyenler için bkn. GÜLER, Birgül A.: "Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", *Sivil Toplum İçin "Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri"*, Demokrasi Kitaplığı, WALD (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi) Yayını, İstanbul, 1998, s.135, s.143-146: Ayrıca bkn. GÜLER, Birgül A.: *Yerel Yönetimler –Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara, 1998

katkıları olduğu bir çok araştırmayla ortaya konulmuştur³. Özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın ortalarına kadar İngiltere’de “Belediye Sosyalizmi” hareketi ile Amerika’da “Özerk Belediyecilik” (Municipal Home Rule) hareketlerinin ve benzeri gelişmelerin demokratikleşmeye önemli katkıları olduğu bilinmektedir⁴.

Kısaca değinmek gerekir ki reform, reorganizasyon ve ihtilali (revolution) kavramları çoğu zaman birbirine karıştırılmakta, aralarındaki farklılık gözden kaçırılmaktadır. Reorganizasyon, “yeniden düzenleme” demektir ve varolanı değiştirmeden koruyarak geliştiren, aksaklıkları düzelter ve iyileştiren çalışmalardır. Reform ise “yeniden yapılanma” demektir ve yumuşak (zamana yayılmış) bir biçimde var olanı değiştirerek geliştirmeyi ve iyileştirmeyi anlatmaktadır. Reorganizasyon ile reformun ayrıldığı en önemli unsur, mevcudu koruma anlamında muhafazakar veya değişimci olma karakterlerinde belirir. Revolution (ihtilali) ise keskin bir biçimde var olanı yıkar, tercihleri doğrultusunda yeniden kurar. Bu çalışmada yerel yönetim reformu kavramı, açıklanan reform kavramı olarak anlaşılmalıdır.

Bu çalışmada Türkiye yerel yönetimlerinde etkili ve verimli hizmet üretimini gerçekleştirmeye yönelik bir köklü düzenleme ve yeniden yapılanmaya gerçekten ihtiyaç olup olmadığı incelenecektir. Böyle bir ihtiyacın sırf idari şartlardan mı kaynaklandığı, yoksa ileri sürüldüğü gibi yerel demokrasinin gelişmesiyle ulusal demokrasi arasında, birinciden ikincisine doğru bir gerektirme olup olmadığı belirlenmeye çalışılacaktır. Başka bir açıdan bakılırsa, ulusal demokrasinin gelişmesi, yerel yönetimlerin sorunlarını çözebilecektir de konuya yanlış yönden mi yaklaşılmaktadır?

³ GÖRMEZ, Kemal: *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s.11

⁴ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.12

Yerel yönetimlerde etkili bir düzenleme romantik istekler olarak algılanır olmuştur. Çalışmanın amacı, Türkiye’de bu yönde bir köklü yeniden yapılanmanın gerçekten yapılabilir olup olmadığı belirlemektir. Temel varsayımı ise, ulusal demokrasinin gelişmesinde gerçek bir yerinden yönetimin sağlanması, gerçek bir yerel temsil ve yerel idari katılım imkanlarının geliştirilmesi, diğer önemli şartlar kadar gereklidir. Yerel yönetimler, demokrasinin kökleşmesinde ve yerel kaynakları harekete geçirerek ileri bir kalkınma sağlanmasında bir devletin önem verilmesi gereken kuruluşlarıdır. Bunun yanında yerel yönetimlerin, nüfus ve teknoloji veri kabul edildiğinde, eşit miktarda faktör kullandıkları da düşünülerek, merkezi yönetime oranla daha kaliteli ve verimli yerel hizmet üretebileceği varsayılmaktadır. Çünkü, üretim etkinliğini sağlayacak kararların zamanında ve isabet ile alınması merkezi yönetim için oldukça güçtür. Öte yandan bürokratik ve hiyerarşik denetim, kaliteli hizmet üretimini belli şekillerde etkilemektedir. Bunun karşılığında, yerel yönetimler, optimum hizmet kalitesini kendi yetki alanlarının gereklerine göre daha gerçekçi biçimde belirleyebilir, sosyal mallara olan talebi merkeze oranla daha iyi tespit edebilir.

Çalışma, yerel yönetim birimleri, organları, görev ve yetkileri, yerel personel sistemi, yerel yönetimler maliyesi ve idari yargı konularında derinleşmeyecektir. Çalışma amacı ve kapsamı bakımından bu konularda ayrıntılı bilgi ve tartışmalara yer verilmesinin yararsız olacağı düşünülmektedir. İlk bölümde yerel yönetim tanımları verilecek, tanımlar tartışılacak ve demokrasi-yerel yönetim ilişkileri incelenecektir. Reforma gerek olup olmadığının anlaşılması için ikinci bölüm yerel yönetim sorunlarına ayrılmıştır. Son bölümde ise reform kavramı tartışılacak, konu açısından önemli olduğu düşünüldüğünden 1982 Fransa yerel yönetimler reformuna göz atılacak ve Türkiye’deki son iki yerel yönetim reformu tasarıları incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE DAYANDIĞI DEĞERLER

1.1. YEREL YÖNETİM NEDİR?

1.1.1. Yerel Yönetim Tanımı

Yerel yönetimler, ülke sınırları içerisinde yerleşmiş büyüklü küçüklü köy, kasaba, kent gibi yerleşik insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlar olarak tanımlanır⁵. Ayrıntılı bir başka tanım da şöyledir: Evrensel anlamda yerel yönetimler, belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip⁶, merkez yönetimi ile ilişkilerinde merkezin gözetim ve denetimi altında olmakla beraber (idari vesayet) idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.

1.1.2. Yerel Yönetim Birimleri

Yerel yönetimlerle ilgili tanımlar incelendiğinde vurgulanan ortak yönler göze çarpmaktadır. Her şeyden önce yerel yönetimin yönettiği belli bir coğrafya parçası ve burada yerleşik yaşayan bir insan topluluğu vardır. Türk Yerel Yönetim Sistemi için köyde yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılayan köy yerel yönetimi,

⁵ NADAROĞLU, Halil: *Mahalli İdareler*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1994, s.3

⁶ YALÇINDAĞ, Selçuk: "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.24, Sayı3, 1991, s.23

nüfusu 2000 den fazla olan bütün yerleşimlerde belediyeler⁷, ilin özel yönetim işlerini ve özel çıkarlarını yönetip gözeten ve ili temsil eden⁸ il özel yönetimi ile metropol kentlerde Büyükşehir belediyeleri yerel yönetim birimleri olarak tüzel kişilik kazanmışlardır.

1.1.3. Yerel Hizmet

Yerel yönetim birimlerinde ikinci ortak yön, bu birimlerin yörede yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelmiş olmalarıdır. Yerel yönetimler, genellikle su, aydınlanma, barınma, ulaşım, temizlik, dinlenme ve benzeri ihtiyaçları karşılamaya çalışır, yapı ve imar işleri, bayındırlık, sağlık hizmetlerini yerine getirir, açık ve yeşil alanlar ile otopark ve otogarlar yapar, yaşlı, genç ve güçsüz kimselere yönelik geleneksel hizmetler sunar⁹. Bütün bu çalışma alanlarının ortak ve yerel olduğu kabul edilmektedir.

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin, türleri, sayıları, yetkileri ve görevleri her ülkede birbirinin aynı değildir; aralarında ülkelerin kendi hukuk düzeninden ve sosyal yapısından kaynaklanan bazı farklılıklar vardır¹⁰. Başka bir deyişle, hangi hizmetlerin yerel kamu hizmeti olduğunu her ülkenin tarihsel süreçleri ve politik-idari tercihleri belirlemektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin ekonomik- teknik şartlar sonucu varolmadığını, geleneksel olarak ve politik şartlar nedeniyle varlık gösterdiğini söylemek mümkündür. Gerçekten, tarihsel oluşum içinde, yerel yönetimler devletlerin kurulması ile birlikte doğmuş ve onun bir parçası halinde bir kısım hizmetleri gerçekleştirmek görevini üstlenmiştir¹¹.

⁷ 1580 Sayılı ve 1930 Tarihli Belediye Kanunu'nun 7. maddesi, son nüfus sayımına göre nüfusu 2000'i aşan yerlerin istemeleri halinde belediye kurabilmelerini öngörmüştür. 14-11-1999 günü Bakanlar Kuruluna intikal eden Yerel Yönetimler Reformu Kanun Tasarısı Taslağı'nda bu rakamın 5000'e çıkarılması isteniyordu. Taslak yasalaşmadan rafa kaldırılmıştır.

⁸ 1913 Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu Md. 76

⁹ KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fehmi, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.19

¹⁰ NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.4

¹¹ NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.19

Kökenini Eski Yunan ve Roma İmparatorluğu dönemlerinde görmeye çalışanlar bulunmakla birlikte, batı yerel yönetimleri için altı yüzyıllık bir gelenek olduğu ileri sürülmektedir. Oysa batı ülkelerinde bugünkü çağdaş yerel yönetimler, 12. yüzyıldan itibaren ortaya çıkan ve merkezileşmiş devlet gücünün oluşumuna engel olan ortaçağ kent yönetimlerinin radikal bir biçimde tasfiye edilmesinden sonra, 19. yüzyılda devlet tarafından yukarıdan aşağıya doğru kurulmuşlardır¹². Avrupa’da bu tarihten önce görülen yerel iktidar odakları, yerel feodal beylerin kişisel ayrıcalıkları ve egemenliği üzerine yapılandırılmıştır¹³. Yerel yönetim kurumunun ardında, şimdiye kadar üzerinde durulmamış olan engin bir toplumsal mücadele bulunmaktadır. Ancak, (19. yüzyıl öncesi Avrupa’da) bu mücadelede yerel özerklik düşüncesini savunarak direnen taraf burjuvazi değil, feodal soyluluk olmuştur. Burjuvazi ise merkezi devlet gücünün gelişimini tamamlamak, bunu başarabilmek için de yüzyıllara uzanan yerel ayrıcalık geleneğini yıkmak misyonunu yüklenmiştir¹⁴.

Osmanlı Devletinin de içinde olduğu doğu ülkeleri için durum batıdan farklı değildir. Bir kurum anlamında yerel yönetimler doğuda da 19. yüzyılın sonlarına doğru yine devlet tarafından merkezi gücü pekiştirmek amacıyla oluşturulmuştur.

Yerel yönetimlere bırakılarak fiili olarak yerel olduğu kabul edilen kamu hizmetlerini ve yerel yönetim örgütlerini kısaca özetlenen bu gelişme çizgisi belirlemiş ve çeşitlendirmiştir. Geleneksel yerel hizmetleri veri olarak kabullenmemizi zorunlu kılan bu fiili belirlemenin dışında, gerçekten, bir kamu

¹² GÜLER, Birgül A.: *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.3

¹³ Bu konuda bkn. GÜLER, Birgül A.: a.g.e., s.8-10. s.21-29: Burjuvazinin güçlenerek kentlerde üstünlüğü ele geçirmelerinden sonra ortaya çıkan yerel yönetim uygulamaları ile 13. yüzyıldan 18. yüzyıla feodal beylerin çıkarlarını önde tutan yerel yapıları, ayırımı gümeden, bir tek “yerel yönetim” kelimesiyle anlatmak yanıltıcıdır. Çünkü, bugünkü batı yerel yapılanmasının kurumsal temelini, 1789 Fransa İhtilalinin itici gücü olan burjuva sınıfı ve feodalizmini gerileten kapitalizmde aramak gerekir. Gerçekten “belediye” tanımı ve sözcüğü Fransa’da ilk kez 1789’da kullanılmıştır. Yerel yönetimlerin beşiği olarak kabul gören İngiltere’de ise “yerel yönetim” tanımına ancak 1835’de rastlayabiliyoruz. İlginç olanı ise, aynı tarihte Fransa’da belediye encümenlerinin ilk kez ortaya çıkması ve belediye başkanlarının seçime işbaşına gelmeye başlamasıdır. Bu konuda bkn. ERTEN, Metin: *Nasıl Bir Yerel Yönetim?*, Anahtar Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 54-56

¹⁴ GÜLER, Birgül A.: a.g.e., s.61

hizmetinin genel mi yerel mi olduğunu belirleme sorunu vardır: Hangi kıstaslara göre kamu hizmetleri ulusal-yerel olarak birbirinden seçilecektir?

Ancak daha önce kamu hizmeti kavramının kendisini kısaca açıklamak ve tartışmak gerekir. Giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumsal bir ihtiyacı karşılamak amacıyla, kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen faaliyetler kamu hizmeti olarak bilinmektedir. Örneğin eğitim-öğretim, milli savunma, ulaştırma, bayındırlık hizmetleri hep kamu hizmeti kavramı içine girer ve çeşitli kamu tüzel kişileri kendilerine verilen bu hizmetleri yerine getirirler¹⁵. Kamu hizmeti kavramının açıklanması genellikle “Kamu yararı” ölçütüne dayandırılmaktadır. Ancak, bazen toplumun, bir grubun veya sınıfın, bazen de fertlerin belli yararı diye açıklanan, aslında kendisi belirsiz bir kavram olan kamu yararını ölçü almak ve bu ölçüyle kamu hizmetlerini tanımlamak zor görünmektedir¹⁶.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olması veya olmaması; yer ve zamana, yasama organının takdirine veya yetki bulunması durumunda idarenin takdirine bağlı olup, tamamen değişkendir¹⁷. Başka deyişle, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak belirlenmesinde bilimsel kıstaslar pek kullanılmaz. Burada da kamusal gelenekler ve politik tercihler belirleyici olmaktadır. Kanun koyucu, kamu yönetimine belli bir kamu hizmetini yürütme görevi verirse, özel teşebbüsteki “serbestlik” kuralının tersine, kamu yönetimi bu görevi yapmakla yükümlüdür.

Görüldüğü gibi, yerel-genel kamu hizmetlerinin birbirinden ayrılması için kesin bir ölçü ortaya koyulamamaktadır. Yine de yerel yönetimlere verilecek kamu hizmetlerinin seçiminde şu özelliklerin göz önünde bulundurulması önerilmektedir¹⁸:

¹⁵ GİRİTLİ, İsmet ve AKGÜNER, Tayfun, *İdare Hukuku Dersleri-Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s.20

¹⁶ BALTA, Tahsin Bekir, *İdare Hukuku I*, Ankara, 1970-1972, s.18

¹⁷ GİRİTLİ, İsmet ve AKGÜNER, Tayfun, *İdare Hukuku Dersleri-II*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s.2

¹⁸ TODAİE, KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992, s.64

a- Öncelikle yerel halkın ihtiyaçlarına cevap veren, o beldeyi ilgilendiren, ortak yerel ihtiyaç olan,

b-Yerel halkın katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan,

c-Bölgesel ya da ulusal düzeyde, bir koordinasyonu gerektirmeyen,

d-Yerel yönetim biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımlar ya da özel teknik ve uzmanlığı gerektirmeyen,

e-Yerel yönetim birimince yürütülmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlayan kamu hizmetlerinin yapılması ve yönetim sorumluluğu yerel yönetimlere verilmelidir

Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşümü konusunda yasal olarak bir tek kriter benimsenmiştir. Bu da anayasanın mahalli idareler için belirlediği, “belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarına ilişkin” hizmetlerdir. Fakat mahalli müşterek ihtiyaçların diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda anayasada herhangi bir hüküm bulunmamaktadır Başka deyişle, merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünün ülkemiz için de düzenli bir esasa bağlandığı söylenemez¹⁹. Bu bölüşümde tarihsel²⁰ ve siyasi faktörlerin önemli bir payı bulunmaktadır²¹.

¹⁹ ZENGİN, Eyüp: Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri, (Basılmamış Doktora Tezi, MÜSBE, 1996), s.11; T.C. BAŞBAKANLIK DPT, *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: 2245, Ankara, 1991, s.33

²⁰ Bkn. ÖNCEL, S. Yenal: *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul, 1992, s.30-50; ZENGİN, Eyüp: a.g.e., s.11

²¹ T.C. BAŞBAKANLIK DPT: a.g.e., s.33

1.1.4. Seçilmiş Organlar Eliyle Yerel Yönetim

Tanımlardaki ortak bir özellik de yerel meclisler gibi yerel yönetim karar organlarının ve bir kısım yürütme organı ve başkanların, yerel seçmence seçilerek oluşturulması ve göreve getirilmesidir.

Köy yönetiminde 18 yaşını doldurmuş herkes (seçmenler) genel karar organı olan köy derneğini oluşturur. Köy derneklerinde kanuni şartlar dışında herhangi bir seçim ve temsil söz konusu değildir. Köy derneği, köy ihtiyar heyetini ve muhtarı seçerek göreve getirir. Köy yönetiminin karar, yürütme ve denetleme organı ihtiyar heyetidir (ihtiyar meclisi) ve bu heyetin ilköğretim müdürü, imam gibi köy memurlarından oluşan seçimsiz doğal üyeleri vardır. Muhtarlar ise köy yönetiminin ve yürütme organının başıdır, ayrıca devletin köydeki temsilcisi olarak görev yaparlar.

İl özel yönetimlerinde genel karar organı, ilçeler adına yerel seçimlerle oluşturulan il genel meclisleridir. Başkanı ve yürütme organı ise atama yöntemiyle göreve gelen il valileridir. İl genel meclisi içinden yine meclis üyelerince seçilerek oluşturulan il daimi encümeni ise il özel yönetiminin karar, danışma ve yürütme organıdır. Dikkat edilecek olursa vali dışındaki il özel yönetimi organlarında doğrudan veya dolaylı olarak seçilme yöntemi kabul edilmiştir.

Belediye yönetiminin başı ve yürütme organı seçimlerle göreve getirilen belediye başkanlarıdır. Belediyelerin genel karar organı ise belediye meclisleridir. Belediye encümenine gelince, bu ikinci derece karar ve yürütme organının yarısı belediye meclisinden ve meclisçe seçilecek üyelerden öbür yarısı da belediyelerde görev yapan atanmış daire başkanlarından (müdürlerinden) oluşur. İşte bu özelliği

ile belediye encümenleri yerel özerklik açısından tartışma konusu edilmekte, bu özelliğin uygulamada kimi sıkıntılara yol açtığı sürekli dile getirilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde ise söz konusu organlar, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni sıfatlarını almaktadır

1.1.5. Yerel Özerklik

Özerk yönetimin organları seçimle işbaşına gelir, görevlerini hiç bir karışma olmaksızın yerine getirir ve kendine özgü personel ile kaynakları da içeren tüzel kişiliği vardır. Özerklik ilkesini kavrayabilmek için, batı tarihsel gelişimi içinde yerel oluşumların merkezi krallıklar ve devletler içinde, merkeze karşı bir takım yetkileri serbestçe kullanarak geliştiğini, milli devletler kurulurken bu hareket genişliğinin kalıtsal olarak yerel yönetim kurumlarına geçtiğini hatırlamak gerekir. Köy dışındaki Türk Yerel Yönetimleri batıdan kopya kuruluşlar olduğu için, batı yerel yönetimlerinin özerklik ilkesi kağıt üzerinde de olsa kabul edilmiştir. Ancak merkezi idare özerklik ilkesini epeyce budamış, sınırlarını daraltmıştır.

Özerkliği belirleyen, yerel yönetim organlarının merkez yönetim ile olan ilişkileridir. Yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkileri çok doğaldır ki yerel örgütlerin tam bağımsızlığı olarak anlaşılamaz. Özerklik, 1982 Anayasası madde 126'daki idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde olabildiğince geniş bir hareket serbestliği, yeterli gelir ve gerçek bir temsil sisteminin olması demektir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve çalışanları üzerindeki merkez denetimi ve gözetiminin (idari vesayetini), kımıldatmayacak

ölçüde yerel yönetimleri boğmaması, yerel idarenin özerklik ilkesini yok edecek ölçülerde onları sık boğaz etmemesi de gerekir²².

Bütünlük içerisindeki yerel özerkliğin amacı, yerel hizmetlerin etkinliğini sağlamak, daha da önemlisi katılımcı ve daha demokratik bir yaşam biçimi geliştirmektir²³. Çünkü yerel özerklik, bir yandan yasalarda aksi kararlaştırılmamışsa yerel kamu hizmetlerinin hükümet ve merkez bürokrasisi karışması olmadan yerel yönetimce yürütülmesi demek anlamına gelirken, öbür yandan da yerel toplulukların yönetime etkin katılmasını önleyen engellerin kaldırılmasını anlatmaktadır²⁴. Daha ilerisi, demokrasi ve katılımcılığın yaşama geçirilmesinde yerel yönetim özerkliğinin olmazsa olmaz şart olduğunu ileri süren görüşler de vardır²⁵.

Ülkemizde yerel yönetimlerin çarpık, yozlaşmış, kaynakları savuran, politik uygulamalarına bakanlar yerel özerkliğin bizim toplumsal şartlarımıza uymadığını, özerklik ilkesi yerine merkez vesayetine ağırlık verilmesi gerektiğini söyleyebilmektedirler. Bu görüş haklı değildir. Özerk yerel yönetimlerin uygulamaları üzerinde yoğun ve etkili bir yargı denetimi kurulmasıyla da söz konusu olumsuzluklar önlenabilir. Yerel yönetimlerin yasal olmayan uygulamaları ve gelişigüzel çalışma örnekleri vermelerinin bir nedeni de büyük ölçüde yargı denetiminin yerel yönetimler üzerindeki etkisizliğine dayanmaktadır²⁶.

²² TODAİE, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara, 1998, s.257

²³ Yerel özerkliğin üç temel amacı vardır: Artan yerel hizmetleri karşılayabilmesi için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak, her yerel birimin kendi yöresinin şartları ve ihtiyaçlarına göre yapılanabilmesine imkan vermek, yerel yönetimleri merkezin keyfi müdahalelerinden korumak. Bkn. YETER, Enis: *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler*, Antalya Uluslararası Konferansında Yaptığı Konuşma, Türk Belediyecilik Derneği - Akdeniz Belediyeler Birliği - Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.34

²⁴ Bkn. KELEŞ, Ruşen: *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler* Antalya Uluslararası Konferansında Yaptığı Konuşma, Türk Belediyecilik Derneği - Akdeniz Belediyeler Birliği - Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.27

²⁵ Bkn. TÜRK BELEDİYESİLER DERNEĞİ - KONRAD ADENAUER VAKFI, *Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı*, Ankara, 1995, s.52-57. Yerel Yönetim demokrasi ilişkileri ilerleyen bölümlerde "Yerel Yönetimlerin Demokrasiye Katkısı ya da Demokrasi İçin Sınırları" alt başlığı altında tartışılacaktır.

²⁶ KAZANCI, Metin: "Yerel Yönetimler Üzerine Bir kaç Not", *Arma İdaresi Dergisi*, Cilt.16, Sayı.4, 1983, s.42

1.2. YEREL YÖNETİMİN YARARLARI

Hemen hemen dünya devletlerinin tamamına yakınında kamu hizmetleri öyle veya böyle merkezi bir otorite ile yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır. Bu anlamda yerel yönetimler, “tarihsel ve sosyolojik bir gerçeğin zamanla dönüştüğü idari bir sistem” şeklinde de tanımlanmaktadır²⁷. Yerel yönetimlerin varoluş nedenleri ve yararları konusunda söylenenler iç içe geçmiş bir nitelikte ve birbirini tamamlayan bir özelliktedir. Bunları özetleyecek olursak:

a) Bir ülkedeki insanların sosyolojik, siyasal ve idari kültürü ile eğitim düzeyinin yerel yönetimlerin kurulmasını ve gelişmesini etkilediği²⁸, dolayısıyla yerel yönetimlerden beklenecek yararların da bu ölçülerde çeşitlenebileceği bilinmektedir.

b) Yerel yönetimler ulus-devlet içinde ulusal birliğin sağlanması için gerekli kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Özerk olarak oluşturulacak bu sistemle halkın bazı inisiyatifleri kendi elinde göreceği, devlete olan güven ve bağlılığını artıracakları öngörülmektedir²⁹.

c) Kent devletleri dışında bir ülkedeki bütün kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce karşılanmasının imkansız oluşu yerel yönetimlerin diğer bir varlık nedeni ve yararlarıdır. Ancak kamu hizmetlerinin merkez ve yerel yönetimler arasında nicelik, nitelik ve oran bakımından paylaşılması meselesi her ülkenin siyasal, tarihi ve idari şartlarının farklı olması sebebiyle farklı cevaplar bulmaktadır.

²⁷ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.40

²⁸ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.47

²⁹ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.44-45

d) Merkezi yönetimin, siyasal erki genişletmesi ve ülke potansiyelini güçlendirmesi, yerel imkanları aşan kamu hizmetlerinin iyi görülmesi için gerekli sermaye ve uzmanlaşmayı sağlayabilmesi, bölgelerarası eşitsizlikleri tarafsız harcama ilkesiyle giderebilmesi gibi yararları vardır. Ancak bu yararları gerçekleştirirken kırtasiyeciliğe, memurların merkeze hoş görünmek pahasına kamu hizmetlerini aksatmasına, çoğu zaman gereksiz memur kadrolarının oluşmasına ve memur sayısının kabarmasına, zaman zaman gereksiz hizmet şekilleri oluşturulmasına, kamu kaynaklarının kaybına yol açmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin sayılan ve sayılmayan³⁰ tüm sakıncalarını gidermek amacıyla kurulurlar³¹.

e) Yerel yönetimler uygun bir zemin olması ve gerekli düzenlemelerin yapılmış olması şartıyla ekonomik ve sosyal kalkınmanın alt yapısını oluşturabilecek kademelerdir.

f) Yerel yönetimlerin merkez örgütlenmesine göre “bireysel girişimciliğin” gelişmesine daha elverişli olduğu öngörülmektedir³² Bununla birlikte, yerel yönetimlerden beklenecek bu türden yararların, yerel idari katılım imkanları, kendini yönetebilme alışkanlığı ve yerel siyasal kültürün gelişmişliği ile doğru orantılı olacağı kabul edilmelidir.

g) Yerel topluluklara kimi kamu hizmetlerini yerine getirme sorumluluğu verilmesi ile başarısız uygulamalar karşısında siyasal iktidarlar üzerindeki

³⁰ Merkeziyetçilik uygulamasının daha bir çok sakıncası vardır. Sözgelimi bürokratik yapıda işlerin ve hizmetlerin kaçınılmaz olarak gecikmesi, yerel özellikler ve ihtiyaçların dikkate alınmaması, taşrada koordinasyonun güçleşmesi çoğunlukla imkansızlaşması, merkez teşkilatlanmasının olağanüstü durumlar için gereken esnekliği yapısında barındıramaması, basit sayılabilecek ihtiyaçların karşılanmasında bile hiyerarşik engel ve gecikmeler yaşanması yüzünden önemli kamu hizmetlerinin aksaması veya durması, merkez örgütlerinin ayrıntılara boğulması nedeniyle asıl görevleri olan milli politika oluşturma, makro planlar hazırlama, uygulamaları gözetme, denetleme ve koordinasyon fonksiyonlarının etkisiz kalması, kalkınma projelerinde ve yerel hizmetlerin görülmesinde yerel toplulukları iyiden iyiye dışlaması vb. Bu konuda bkn. YALÇINDAĞ, Selçuk: *Kırsal Kalkınma Projeleri ile Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesinde Yaklaşımlar*, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul, 1992, 50-51

³¹ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.47

³² VERSAN, Vakur: *Kamu Yönetimi – Siyasal ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, İstanbul, 1986, s.87

baskıların azalabileceği, dolayısıyla siyasal gerilimlerde olumlu yönde azalmalar olabileceği de ileri sürülmektedir³³.

h) Her zaman böyle olacağı ileri sürülemez olsa da, yerel yönetimlerin demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik iklimin ortaya çıkışında ve ulusal demokrasinin kökleşmesinde önemli katkıları olabilmektedir³⁴. Ancak daha sonra üzerinde durulacağı gibi yerel yönetimlerin kurumsal anlamda var olması ile demokrasi arasında her zaman doğrudan ve olumlu bir ilişki kurmak uygulama açısından gerçekçi değildir. Her şeyden önce, yerel topluluk olarak adlandırılan (demokratik siyasal kültürü gelişmiş bile olsa) belde halkının gerçek bir demokratik temsil süreci ile yönetime katılmadığı, yönetilenlere yerel yöneticileri geri çağırma hakkının tanınmadığı ve yönetimi denetleme fonksiyonunun yaşama geçirilmediği bir yerel yönetim sisteminin, bir kısım kamu hizmetlerini -o da izin verildiği kadar- yerine getirmekten başka bir etkisi olamayacaktır. Bu açıdan “yerel yönetimler demokrasi demektir” biçimindeki bir düşünce, ütöpik bir varsayımdan başka bir şey değildir.

Bununla birlikte yerel yönetimler, demokratik siyasal kültürün oluşması ve gelişmesinde belki başka kurumlar kadar önemli bir coğrafi ve idari kademedir ve uygun düzenlemeler yapıldığı zaman demokratikleşmede önemli işlevler üstlenebilir. Yerel yönetimler ve yerel demokrasi birlikteliğinde bundan daha başka bir şey de söylenemez.

³³ VERSAN, Vakur: a.g.e., s.87

³⁴ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.51

1.3. YEREL YÖNETİMLERİN SAKINCALARI

Yerel yönetimlerin bir takım sakıncaları olduğu da bilinmektedir³⁵:

a) Aşırı bir yerinden yönetim³⁶ ve çok geniş yetkilerle donatılmış bir yerel yönetim sistemi, ulus-devlet için ülke birliğini bozucu etkilerde bulunabilir, bölgeler arasında mücadelelere, çekişmelere, olumsuz rekabetlere, kaynakların kaybına yol açabilir. Varolan rejim içinde yürütülmek istenilen politikaları tehdit eden bir çekişme (conflict) ve mücadele varsa,merkezi yönetim, yerel yönetimlere bölünme ve parçalanma endişesiyle³⁷ daha az önem vermektedir³⁸.

b) Yerinden yönetim ya da tek başına güçlü yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin tüm ülkeye eşitlik ilkesi doğrultusunda yayılmasına engel olabilir. Çünkü kaynaklar ve türlü imkanlar ülkenin her yerinde eşit olarak bulunamaz. Her ilin kaynakları değerlendirme gücü ve gelişmişliği de birbirinden farklıdır.

³⁵ VERSAN, Vakur: a.g.e., s.89

³⁶ Yerinden yönetim kavramı ile yerel yönetim kavramları arasında fark vardır. Yerinden yönetimin (Decentralizasyon, Devolution, Adem-i Merkeziyetçilik), yerel yönetim (Local Government) kavramını da içeren geniş bir anlamı vardır. Yerinden yönetim, kamu yönetimi örgütlenmesi içinde çok sayıdaki ve kaynakları kullanmaya yönelik önemli kararların görevli daha alt birimlerce alınabilmesine imkan tanıyan ve kamu hizmetlerinin görülmesinde taşra örgütlerini önemseyen, onlara öncelik gösteren sistem olarak tanımlanabilir. Bu yönüyle bütün yetkilerin, kararların ve kaynakların başkentte (bir merkezde, bir yerde) toplanması anlamındaki “merkeziyetçiliğin” tam karşısıdır. Sözgelimi merkez yönetimi ajanları olmasına karşın valilerin, bölge, il ve ilçe müdürlüklerinin yetkilerini genişletmek (Deconcentration), buradaki yöneticilere imza ve karar alma yetkilerini devretmek (yetki genişliği), kısaca önemli kararların alınmasında bu birimlere geniş imkanlar tanınması yerinden yönetim uygulamasıdır ve “idari yerinden yönetim” diye adlandırılır. Öte yandan belediyeler, il özel yönetimi ve köy yönetimlerinin varlığı da yerinden yönetim uygulaması içindedir ve bunlara “mahalli yerinden yönetim” birimleri denilmektedir. Başka bir deyişle, merkezin taşra birimleri (idari yerinden yönetim) olsun, yerel yönetimler (mahalli yerinden yönetim) olsun bütün bu örgütlenmeler alt coğrafi kademede, yani “yerinde” yönetim işlevinde bulunuyorsa “yerinden yönetim” sistemi var demektir. Bununla birlikte ABD, Almanya, İsviçre gibi ülkelerde geçerli olan federal sistemler de “siyasi yerinden yönetim” olarak yerinden yönetim uygulamasının başka bir çeşidini oluşturur. Son olarak Üniversiteler, TRT gibi kamu kurumları ve Ticaret Odalarının özerk yönetilmeleriyle “hizmet yerinden yönetim” kuruluşları ortaya çıkmıştır. Dipnotta geçen kavramların ayrıntısı için bkn. GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.38-43; ONAR, Sıddık Sami: *İdare Hukukunun Esasları*, Cilt.II, İstanbul, 1966, s.589-611; VERSAN, Vakur: a.g.e., s.82-95; ONARAN, Oğuz: “Yetki Göçerimi, Yetki Devri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.24 Sayı.1, 1991, s.3-21; PEKER, Ömer: “Yetkinin Göçerimi ve Kullanılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.24, S.1, 1991, s.39-53; ERYILMAZ, Bilal: *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995, s.63-73; TORTOP, Nuri ve diğerleri, *Yönetim Bilimi*, Yargı Kitabevi, Ankara, 1993, s. 91-96

³⁷ Millî bütünlüğü korumak amacıyla, bölge, etnik yapı, ırk, din, dil farklılıklarından kaynaklanacak “özerkleşme” isteklerine ve bağımsız devlet olma mücadelelerine engel olmak amacıyla da yerinden yönetim sistemine ağırlık verilememektedir.

³⁸ ERYILMAZ, Bilal: a.g.e., s.71

c) Yerel düzeyde partizanca çekişmeler sonucunda hizmetlerin etkinliği amacından sapılmakta ve yeniden seçilmek amacıyla göze görünür yatırımlara yönelinerek öncelikli yatırımlardan kaçınılabilmektedir. Bu sakınca, özellikle Türkiye’de yaygın olarak görülmektedir³⁹.

d) Yerel yönetimlerin akçal, teknik kapasite ve personel olarak güçlü olmadığı Türkiye gibi ülkelerde bunlara verilen yetkiler kullanılamaz hale gelmekte⁴⁰, hatta gerçek yetkilerin çoğunlukla yerel yönetim dışındaki güçlerce kullanıldığı görülmektedir.

1.4. DEMOKRASİ-YEREL YÖNETİMLER

1.4.1. Demokrasi

Demokrasi, totaliter ve askerî diktatörlüklerin kendilerine demokratik etiketler yapıştirarak halk desteğine dayandıklarını ileri sürdükleri bir dönemde yanlış kullanılan ve de yanlış anlaşılan veya anlatılan bir kavram haline dönüşmüştür⁴¹. Demokrasi, günümüz kavram tartışmalarında, somut olmayan soyut ve iyi tanımlanmamış, üstelik tanımlayan kişi, sosyal katman ve toplumsal şartlara göre farklılaşan ve çoğu zaman çelişkili anlamlar yüklenen bir kavram görünümündedir⁴². Son 35-40 yıllık dönemde, demokrasi kavramının içeriğinde oluşan köklü değişiklikler, söz konusu kavramın ortaya atıldığı tarihten bu yana geçen yaklaşık 2500 yıl içinde bile oluşmamıştır⁴³.

En iyi bilinen tanımıyla demokrasi, üstün iktidarın halkta bulunduğu veya halk tarafından seçilmiş temsilciler aracılığıyla kullanıldığı siyasal rejim ve yönetim tarzıdır. Hürriyet ve demokrasi çoğu kez birbirlerin yerine kullanılmışlardır ama, bu ikisi eşanlamlı değildir. Belki demokrasiye hürriyetin

³⁹ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.47

⁴⁰ GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.47

⁴¹ TÜRK DEMOKRASİ VAKFI, *Demokrasi Nedir?*, Ankara, 1992, s.9

⁴² DURSUN, Davut: “Nasıl Bir Demokrasi?”, *Küresel Düşünce Topluluğu Paneller Dizisi*, Küresel Yayınları, İstanbul, 1997, s.293

⁴³ SAN, Coşkun: “Toplumda Demokratikleşme Alanları”, *Anayasa Yargısı*, Cilt. 10, Ankara, 1994, s.419

ulus-devlet çerçevesinde⁴⁴ kurumsallaşması denilebilir⁴⁵. Hürriyet insan tabiatına uygun olabilir fakat demokrasi pratiğiyle yaşanarak ve uygulanarak öğrenilmek zorundadır⁴⁶. Çünkü, demokrasi yalnızca bir siyasal rejim değil, aynı zamanda bir dünya görüşü ve yaşam tarzıdır. Demokrasinin diğer siyasal rejimlere karşı en önemli üstünlüğü ise yeniliklere açık oluşu ve böylece kendini yenileyebilme yeteneğidir⁴⁷.

Demokrasi, kültürel ve tarihsel bir süreçtir, doğal olarak her toplum ya da toplumsal kolektiviteye özgü şartlar orada geçerli demokrasi anlayışını belirlemektedir. Bununla birlikte, her toplumun şartları başkadır, o yüzden “her topluma ayrı bir demokrasi” mazeretine sığınarak demokrasinin temel kural ve kurumlarından uzaklaşmak, asla demokratik sayılamayacak uygulamalara kalkışmak, demokrasiyi tanınamayacak hale getirmek de kabul edilir bir durum olmamaktadır.

Bir toplumun demokratik diye adlandırılabilmesi için başta demokrasiyi tanımlayan anayasal bir çerçevenin, anayasal bir yönetimin, insan haklarına saygı ile bu hakların ve hürriyetlerin her türlü saldırıya karşı korunması ve kanunlar önünde eşitliğin olması gerekir⁴⁸. Bununla birlikte, anayasal bir çerçevenin var olması tek başına demokrasiyi tüm kurum ve kurallarıyla yaşama geçirmenin garantisi olamaz. Öncelikle anayasaların demokrasi kavramına hangi ölçüler içinde yer verdiklerinin, sonra da anayasa metni ile anayasa gerçeği arasında nasıl bir fark bulunduğunun özenle incelenmesi şarttır⁴⁹. Daha da ötesi, anayasaların çağdaş demokrasi ilkeleri ile temel hak ve hürriyetlere tümüyle uygun olması da

⁴⁴ Demokrasinin, Avrupa’da Krallıklar döneminde sonra sınırları belli edilmiş bir siyasal mekân olan ulus-devlete özgü bir çözüm tarzı olduğu; başka bir anlatımla modern-aydınlanmacı demokrasinin mutlaka bir ulus-devletin varlığını zorunlu kılacağı ileri sürülmektedir. Bu konuda bk. GUÉHENNO, Jean Marie: *Demokrasinin Sonu* (çev. Mehmet Emin Özcan), Dost Kitapevi, Ankara 1998, s.9-25; ‘Temsili demokrasi ile sanayi ihtilali ve sonrasında refah devleti iç içe geçmiş birbirlerini tamamlayan süreçler olmuştur. Bkn. ŞAYLAN, Gencay: *Demokrasi ve Demokratik Düşüncesinin Gelişmesi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.47-69

⁴⁵ TÜRK DEMOKRASİ VAKFI: a.g.e., s.9

⁴⁶ TÜRK DEMOKRASİ VAKFI: a.g.e., s.6

⁴⁷ SAN, Coşkun: a.g.m., s.428

⁴⁸ TÜRK DEMOKRASİ VAKFI: a.g.e., s.10

⁴⁹ Bkn. Bkn. SAN, Coşkun: a.g.m., s.411

demokrasinin gerçekleşmesi açısından kesin bir güvence değildir. Bu durumda da demokrasinin tüm kural ve kurumları ile kabul edilebilir bir düzeyde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin özenle incelenmesi gerekir. Gerçekleşme kriterlerini, anayasa metninde yer alan kelimeler değil, doğrudan doğruya uygulamaya yansıma derecesi belirleyecektir⁵⁰.

Bir ülkede demokrasi vardır denilebilmesi için, yukarıda sayılan temel şartların yanında başlıca; çoğunluğun yönetimde bulunduğu durumda azınlıkların haklarının korunması, yönetenlerin hür ve adaletli seçimlerle belirlenmesi, toplumda kimseyi dışarıda bırakmayacak gerçek bir temsil ilkesinin uygulanması, devlet mekanizmalarında hukukun üstünlüğü ilkesinin geçerli olması, toplumsal, ekonomik ve siyasal çoğulculuğun⁵¹ sağlanmış olması, hepsinden önemlisi etkin demokratik bir vatandaşlık kültürünün (civic culture), demokratik siyasal bir kültürün gelişmiş olması gerekir.

Demokrasi kültürü, vatandaşların devlet yönetimine ilgi duymaları, her düzeydeki yönetim işlerine katılmaları, kendisinin ve başkalarının haklarını korumaları, gerektiğinde yasal yollardan haklarını aramaları, hürriyetleri için özenli olmaları, farklı düşüncelere saygı duymaları, farklılıkları dışlamadan birlikte yaşama anlayışı göstermeleri, emir alıp vermekten çok eşitlikçi ilişkiler içinde olmaları biçiminde kendini gösterir⁵². Sözgelimi, seçimlere katılmak kadar, seçilenlerin sürekli izlenmesi⁵³, denetlenmesi, gerektiğinde uyarılması vatandaşlığın gereği ve ödevidir⁵⁴. Bu açıdan, demokratik siyasal kültürün gelişmişliği ölçüsünde siyasal ve idari katılımcılığın-halk denetiminin gelişeceği söylenebilir.

⁵⁰ Ayrıntılı bilgi için bkn. SAN, Coşkun: a.g.m., s.413-414

⁵¹ Çoğulculuk, toplumdaki tüm bireylerin, bütün kesim ya da grupların örgütlenerek siyasal iktidar için hür bir şekilde yarışabilmesi demektir.

⁵² Bkn. UYGUN, Oktay: *Türkiye'de Demokrasi ve İnsan Hakları*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s.47

⁵³ Yalnızca seçimden seçime oy atmaktan başka bir şeye karışmayan vatandaşlar için verilen güzel bir örnek vardır: Kötü bir filmi seyrederken uykuya dalan seyirciler. Bkn. ÇUKURÇAYIR, M. Akif: *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000, s.24

⁵⁴ UYGUN, Oktay: a.g.e., s.48

Demokrasi kavramının arkasında ya da özünde herkesi bağlayan karar süreçlerine vatandaşın katılımı vardır. Siyasal katılma, demokrasiyle özdeşleşmiş “anahtar” bir kavramdır: Bir yönetim biçimi olarak demokrasi bu kavramdan ayrı düşünülemez⁵⁵.

Katılımcı demokratik kültür ise, bir toplumsal süreç biçiminde, öncelikle ailede, apartmanda, mahallede, eğitim kurumlarında, işyerlerinde, sendikalarda ve diğer çoğulcu teşkilatlarda kazanılabilir. Baba ya da annenin, patron, yönetici, başkan, şef ya da amirin, öğretmen ya da müdürün; kısaca konumundan dolayı birilerinin bütünüyle sözünün geçtiği, başkaları adına karar alıp uygulayabildiği, diğerlerinin boyun eğmek zorunda kaldığı baskıcı bir toplumun böyle bir katılımcı demokrasi kültürünü geliştirmesi imkansızdır.

Bir takım yararları olsa da bütün kararların diğer yörelere göre akıllı ve becerikli olduğu kabul edilen tek bir merkezden alınabildiği, uygulanabildiği merkeziyetçi yönetimin katılımcılık açısından demokrasiyle uyuşabileceğini düşünmek gerçekleştiremeyecek bir hayalden başka bir şey değildir. Bu nedenle, duvarlar arasına kapanıp kalmadığı sürece⁵⁶ yerel yönetimlerin halka biraz daha yakın ve katılıma elverişli olduğu kabul edilmelidir.

Merkeziyetçiliği savunanlar ve yerel yönetimlerin sayısını azaltıp işlevlerini daraltmak isteyenler, temel olarak ekonomik etkinliğin böyle sağlanabileceğini gerekçe gösteriyorlar. Demokratik yönetim ve vatandaşın katılımını, çok teknik bir konu olan kamu hizmetlerinde etkinliğe feda etmek, yerel yönetimleri tümüyle teknik bir birim düzeyine indirmek, demokrasiyi üstün bir rejim sayma anlamında demokratlıkla bağdaşan, tutarlı bir yaklaşım değildir.

⁵⁵ ÇUKURÇAYIR, M. Akif: a.g.e., s.13

⁵⁶ Sık sık vurgulamak gerekir ki yerel yönetim kuruluşları bu yönde düzenlenmedikten sonra kendiliğinden halk katılımını gerçekleştiremezler. Yerel yönetim birimlerinin halka yakınlığından en çok anlaşılması gereken ise fiziksel bir yakınlıktır. Fiziksel yakınlık, her zaman ve her şartta katılımcı yakınlık anlamına da gelmez.

1.4.2. Temsili Demokrasi Krizi ya da Çağdaş Demokrasi Bunalımı

Uygulamada demokrasinin tüm tanım unsurlarını yansıtan ideal tip olarak demokratik bir siyasal sistem bulmak imkansızdır. Sadece Türkiye, Bolivya ya da Güney Kore'nin değil, aralarında derece farkı olmakla birlikte ve aynı zamanda İngiltere, Almanya, Fransa ya da ABD gibi ülkelerin de demokratikleşmeyle ilgili problemleri olduğu söylenebilmektedir⁵⁷. Bu problemlerin arkasında büyük oranda temsili demokrasinin kısıtlamaları bulunmaktadır. Çünkü egemenliğin gerçek sahibi olduğu ileri sürülen geniş halk kesimleri uzunca bir zaman seçim dönemlerinde kurulan sandıkların başına gidip, önüne koyulan az sayıdaki alternatiften birini işaretleyip evine geri dönme rolünden başka bir şey yapamamıştır. Eğitimin ve refah düzeyinin yükselmesiyle, kitle iletişim araçlarının gelişmesiyle geniş halk kesimleri edilgen politika öznesi konumundan kurtulmak istemiştir⁵⁸. Vatandaşlar, politikalara müdahale etme özlemini demokrasinin kurum ve kurallarının tam uygulanmasıyla elde edilebilecektir.

Temsili demokrasinin kısıtlılıkları, yerel yönetim-demokrasi tartışmaları bakımından çok önemlidir. Çünkü ülkedeki demokrasi uygulaması büyük oranda yerel yönetimlerdeki uygulamayı etkilemektedir. Genel olarak demokrasi uygulamasının tabiatındaki sınırlamaların bilinmesi ve temsili demokrasi kuramının çelişkilerinin göz önüne alınması ile yerel yönetimler üzerindeki demokrasi kuşkusu azalacaktır. Başka anlatımla, temsili demokrasi, kendi içinde barındırdığı kısıtlamaları yerel düzeyde yeniden ortaya çıkarmaktadır. Bu anlamda genel olarak temsili demokrasinin kısıtlılıklarını gidermeye yönelik ulusal önlemler ile yerel yönetimlerin demokrasiye katkılarını artıracak düzenlemeler aynı zeminde bulunmaktadır.

⁵⁷ ŞAYLAN, Gencay: a.g.e., s.6: Yeri gelmişken: Yerinden yönetim geleneği güçlü olan demokratik ülkelerde bile yerel yönetimlerin gerçek demokratik içeriğinin ne olduğuna ilişkin kuşkular vardır. İngiltere'de 1970'li yıllarda yeniden düzenleme için yapılan çalışmalarda yerel yönetimlerin işleyişini çok antidemokratik bulmuştur. ABD'deki araştırmalar da kimi kentlerde benzer sonuçlara ulaşmıştır. Bkn. KELEŞ, Ruşen: *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994, s.55

⁵⁸ Bu konuda Bkn. SAN, Coşkun: a.g.m., s.419-420

Temsili demokrasi kısıtlılıklarını özetleyecek olursak⁵⁹:

1- Temsili demokrasinin temel aldığı öne sürdüğü birey, gittikçe küçülmekte, güçsüzleşmekte ve siyasal olarak marjinalleşmektedir. Hemen bütün dünya demokrasilerinde birey kaybolurken, siyasal iktidarı etkileme imkanı olarak örgütler ön plana çıkmaktadır. Örgütlerin belirginleşmesinin en önemli sonucu, her kesimin örgütlenme ve siyasal iktidarı etkileme şansının aynı olmaması yüzünden, çoğulculuk ve eşitlik ilkelerinin sözde kalmasıdır.

2- Devlet çarkının dönmesinde göze görünmeyen, bilgiye ya da paraya dayalı güç ilişkileri vardır. Bu ilişkiler siyasal iktidarı kullanılmasında önemli ölçüde belirleyici olmaktadır. Bu durumda yönetimin halk egemenliğine dayanması da görüntüde kalmakta; üstelik yönetim halka dayanmak şöyle dursun, çoğunlukla güç ve çıkar dengelerini koruyabilmek için aldığı otoriter kararlarla “halka karşı” bir varlık haline gelebilmektedir.

3- Özellikle demokrasinin temel kurumları olan siyasal partilerde ve yönetim kademelerinde seçkinler ağırlık göstermekte, seçkinciliğin yaygınlığı ölçüsünde eşitlik ilkesi ütopyaşmaktadır.

4- Bilgi kanallarının, medyanın oligarşik yapılara ve tekellere dönüşmesi nedeniyle birey seçimlerle ve adaylarla ilgili olarak –öyle istendiği için- bilgilenebilmektedir. Çağımızda bilgi aktarımı ve iletişim sürekli bir biçimde sembollerle ya da imajlarla yapılmakta, bu da bilgi eksikliğine, hatta iletişimsizliğe yol açmaktadır. Gerçek olup olmadığı belirsiz o kadar çok bilgi ve haber ortalıkta savrulmaktadır ki bu kargaşanın doğal sonucu zihinlerin bulanması, insanların kararsız, hareketsiz kalmasıdır. Öte yandan günümüz iletişimi, halkı bilgilendirmek için değil yönlendirmek için kullanılan bir araç durumundadır.

⁵⁹ Özet için büyük oranda ‘ŞAYLAN, Gencay: a.g.e., s.71-93’ den yararlanılmıştır.

5- Büyük maliyetlerle yapılan seçim kampanyaları, ayrıca milletvekili olabilme maliyetinin yüksek oluşu, ekonomik imkanları olanlara siyaset kanallarını sürekli açık tutmakta, diğerlerini dışlamakta; seçilmişlerin yolsuzluk ve yozlaşmalarında en önemli gerekçeyi de temsil sürecindeki yüksek maliyetler oluşturmaktadır.

6- Politik öneriler ve vaatlerin içeriği ve tutarlılığı yoktur. Bu tutarsızlıklar ve verilen sözlerin tutulmaması toplulukları siyasete olan ilgiden ve konulardan soğutmaktadır. Bu durum da siyasetin halk için, onun adına yapılmasını anlamsızlaştırmaktadır.

7- Temsilcilere, bir kere temsil yetkisi verildiğinde, bu yetki genellikle seçim yolu dışında alınamamakta ve seçmenler bu zaman zarfında pasif kalmak zorunda bırakılmaktadır. Gerçekten bu durum bilinçaltına yerleşmiştir; siyasal iktidarların uygulamalarından canı yananlar ve hakkı alamayanlar, çoğu zaman sadece seçimleri düşünerek “elim kırılсын, onlara bir daha oy verirsem!” demekle yetinmektedir. Yeni siyasal iktidar veya koalisyonlar aynı tatminsizliğe neden olduğunda siyasal seçimler, deneme tahtasına ya da sevimsiz bir kumara dönüşmektedir.

8- Demokrasinin hürriyet ve eşitlik ilkeleri arasında ilk bakışta ayırt edilemeyen bir çelişki vardır: Bilindiği gibi 20 yüzyıl, klasik temel hak ve hürriyetlere sosyo-ekonomik hak ve hürriyetlerin eklendiği bir zaman dilimidir. Bu gelişmeler, değişen siyasal ve ekonomik şartların etkisiyle oluşmuştur.

Uygulama göstermiştir ki devletin sosyal politikaları ve desteklemeleri olmazsa, özel girişimin serbestçe davranabildiği piyasa mekanizması içinde, sermaye sahipleri dışındaki toplumsal kesimler zararına gelişen kaçınılmaz gelir dengesizlikleri (hatta uçurumları) ortaya çıkmaktadır. Halbuki eşitlik ilkesi, ekonomik anlamda, tüm vatandaşların yeterli gelir düzeyinde insanca yaşamaları

anlamına gelmektedir. Eşitlik ilkesinin⁶⁰ arkasında devletin zayıf sosyal sınıfları (örneğin işçiler) ya da kesimleri (örneğin küçük esnaf ve memurları) desteklemesi⁶¹ yatar. Türkiye dahil uygulamada yaygın olarak karşılaşılan “Liberal demokrasinin” hürriyet anlayışı ile söz konusu eşitlik anlayışı arasındaki bu çelişki, birbirine zıt iki uygulama olacağını, politik tercihlere göre birinden açık ve kesin bir biçimde vazgeçileceğini göstermektedir.

9- Öte yandan, vatandaşların demokrasinin öngördüğü bir çok hak ve hürriyetten yararlanabilmesi için gelir düzeylerinin ve hayat şartlarının buna elverişli olması zorunludur. Aksi halde, kullanılmadığı için hak ve hürriyetler kağıt üzerinde kalmaya mahkum olacaktır.

1.4.3. Yerel Yönetimlerin Demokrasiye Katkısı ya da Demokrasi için Sınırları

Ulusal düzeyde demokrasi tanımının tüm gereklerinin gerçekleşip gerçekleşmediği tartışılmakta ve tam da burada yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi gündeme gelmektedir. Yerel yönetimlerin demokrasiye olan katkısı, demokratikleşmeye etkisi veya etkisizliği günümüzün en tartışmalı konularından biri haline gelmiştir⁶².

⁶⁰ Kuşkusuz, eşitlik, herkese oy hakkı verilmesi gibi bir siyasal eşitlikten çok daha geniş boyutludur. Sözgelimi seçimde eşitlik, yasalar önünde eşitlik, düşünceyi yaymada eşitlik, fırsatların kullanılmasında eşitlik vb. Bütün bunların oldukça yüksek ekonomik maliyetleri vardır. Örneğin Türkiye’de milletvekili veya belediye başkanı adayı olmak, yüklü miktarda harcamaları, belli çevrelerle içli dışlı olmayı gerektirdiğinden, öyle geçimini kat kanaat sağlayan, kendine bile zaman ayırmakta zorlanan sıradan vatandaşların harcı değildir. Bu durumda seçilme eşitliği olduğunu ileri sürmek, eşitliğin kendisiyle alay etmekten başka bir anlama gelemez elbette. Başka bir anlatımla, ekonomik eşitliğin olmadığı bir yerde yaşama geçirilmesi daha kolaymış gibi görünen siyasal eşitlikler de geçersizleşmektedir. Sırf bu nedenle demokrasinin güçlü ekonomilere özgü lüks bir rejim olduğu da söylenmektedir. Bunlara örnek olarak bkn. BERKTAY, Fatmagül: “Nasıl Bir Demokrasi?”, *Küresel Düşünce Topluluğu Paneller Dizisi*, Küresel Yayınları, İstanbul, 1997, s.301 - Bu konuya sosyal eşitsizliklerle ilgili bir çok örnek eklenmesi mümkündür.

⁶¹ Mülkiyet hakkı ve girişim hürriyetini savunan liberalizme bakılırsa, devletin bireyleri ya da grupları koruma görevi olmamalıdır. Bu sorumluluk piyasa güçlerine ve “bir takım görünmeyen ellere” bırakılmalıdır.

⁶² Aslında Türkiye’de 1970’li yıllar, demokratik yerel yönetim hareketi çerçevesinde yerel yönetimlerin en yoğun tartışıldığı dönemdir. O tarihlerden beri zaman zaman tartışmaların canlandığı, zaman zaman soğumaya yüz tuttuğu görülmektedir.

Ancak bu tartışma yeni değildir. Sözgelimi, A. Tocqueville ve J. Stuart Mill, yerel yönetimlerin demokrasiyle zorunlu olarak ilişkide olduğunu savunurken, yerel yönetimleri bir siyasal eğitim aracı olarak görmüş ve hizmetleri ne olursa olsun bu birimleri demokrasinin temel ögesi olarak kabul etmişlerdir⁶³. Yerel yönetimlere olumsuz yaklaşan önemli bir grubun, çoğunlukla, yerel yönetim kurumunun kendisinden çok bu kurumun Türkiye'deki oluşumuna ve işleyiş biçimine karşı oldukları söylenebilir. Yerel yönetimlere olumsuz bakanlar, bazı temel hizmetlerin savurganlık ve yolsuzluk yatağı durumuna gelmiş bulunan belediyelere verilmesinin yanlışlığını sık sık öne sürmektedirler⁶⁴. Yerel yönetimleri demokrasi açısından olumsuz ele alanlar, yerel meclislerin çoğunlukla belli sınıfların çıkarlarını temsil ettiğini, özünde belediyelerin kâr ve rantları yerel düzeyde yeniden üreten, yeniden sağlayan ve yeniden dağıtan (paylaştıran) kuruluşlar olduğunu belirtmektedirler.

Yerel yönetimleri demokrasi dostu ya da düşmanı sayan görüşlerin benzer gerekçelerine bakıldığında, doğal olarak, savunmaları ve eleştirileri haklı kılan yönler bulunmaktadır⁶⁵. Yine de kural olarak organ ve kurulları seçilerek oluşturulan yerel yönetimler, temsili demokrasi uygulaması içinde değerlendirilmelidir. Yerel yönetimlerin genel olarak tanımları ve tarihsel nitelikleri gereği demokrasiye imkan sağladıkları kabul edilmelidir⁶⁶. Bugün hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumlar gözüyle bakılmaktadır⁶⁷. Çünkü yerel yönetimler halkın kendi kendini yönetmesine en çok

⁶³ KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.51

⁶⁴ KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.55

⁶⁵ Şurası açıktır ki demokrasi ile yerel ya da yerinden yönetim arasındaki yakın ilişkinin bir birteliktir sayılması imkansızdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanlarında, temsili yönetim, yalnız isim olarak vardır. Buralarda gerçek anlamda demokratik yerel yönetimlerin varlığından söz edilemez. Bkn. KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.54: Bu ülkelerde, demokratik kuruluşlarmış gibi teşkilatlanmış bir çok köyde, kasabada ve Türkiye'nin doğu ve güneydoğu bölgesi illeri gibi "aşiret" geleneğine dayalı toplumsal yapılarda, temsili nitelikteki yerel kuruluşların yanı başında, gerçek yetkiyi toprak ağalarının, kabile şeflerinin, aşiret reislerinin vb. temsil ettikleri görülmektedir. Bkn. KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.55. Bu gerçekler dikkate alınırsa, "her zaman, yerel yönetim = demokrasi" düşüncesi yanlıştır.

⁶⁶ EKE, Ali Erkan: "Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.18 Sayı.4, Aralık 1985, s.45

⁶⁷ Örneğin, demokrasinin doğduğu, geliştiği ve dünyaya yayıldığı batı uygarlığının en önde gelen örgütlerinden biri olan Avrupa Konseyi, "yerel ve bölgesel yönetimler demokrasinin temelidir" anlayışını kabul etmiş ve yerel yönetimlere geleceğin Avrupa birliğini gerçekleştirecek bir araç gözüyle bakmıştır. Bkn. KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fikri: a.g.e., s.25: Ayrıca, yerel yönetimlerin demokrasiye olumlu katkılarını, sonuç bildirgelerinde kayıt altına alan çeşitli uluslararası konferans ve toplantılar için bkn. ACAR, Muhittin: *Belediyelerde Halkla İlişkiler*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 1993, s.77-81

imkan tanıyan kurumlar olarak düzenlenebilir. Başka bir anlatımla, yerel seçimlerin ve yerel meclislerin olmadığını varsayalım; bütün yörelerin Ankara'ya siyasal ve idari bakımdan daha uzaklaşacağı, demokrasinin ve katılımcı yönetimin uygulama olumsuzluklarının daha da keskinleşeceği ve derinleşeceği çok açıktır. Yapılması gereken, yerel yönetimlerde geçerli olan biçim şartlarının bir adım daha ötesine gidilerek gerçek bir siyasal ve idari katılımı sağlamaktır. Bu ise, içten ve istekli bir tutum takınılarak türlü halk kademelerine katılım yollarını açmakla sağlanır⁶⁸.

1.4.4. Türk Yerel Yönetimlerinin Demokratik Niteliği

Elbette ki Türkiye'de bugün, yerel yönetim kurumu yeterince demokratik değildir. Bir yerel yönetim sistemine demokratik nitelik kazandıran öğeler açısından değerlendirildiğinde yerel yönetim sistemimiz için yetersizlikler görülebilmektedir. Bunların başında, merkezi yönetimin yoğun vesayeti nedeniyle, yerel yönetim kurumlarının en önemli varlık nedenini oluşturan yürütülebilir karar alma yetkisindeki geniş boşluklar gelir⁶⁹. Yürütülebilir karar alma yetkisinin yerel özerklik olarak adlandırıldığına ve özerklik ile demokrasi arasında yakın ilgi bulunduğu önceki açıklamalarda değinilmişti. Öte yandan Türk insanı genel siyasete yerel siyasetten daha fazla ilgidir. Olayların gidişatına etki etme şansının fazla olduğunu düşündüğü genel siyaseti ve merkezi hükümetleri etkileme ve yönlendirmeye daha heveslidir. Bu atmosfer içinde, kaçınılmaz olarak, yerel yetkiler için mücadele sönük kalmakta, yerel siyaset genel siyasetin bir yansıması olmaktadır⁷⁰.

Yerel yönetimlerin demokratik cılızlığında Türkiye'deki bir asırlık yerel yönetim macerasının etkili olduğu da göz ardı edilemez. Gerek Osmanlı döneminde, gerekse Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyeler, demokratik siyasal kurumlar olmaktan çok, yerel kamu hizmetlerini vatandaşa sunmakla görevli ve

⁶⁸ KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fikri: a.g.e., s.24

⁶⁹ TODAİE: KAYA Yerel Yönetim..., a.g.e., s.3

⁷⁰ YILDIR, Mete: "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.5, Sayı.4, 1996, s.7

daha fazlasına karışmamaları gereken kuruluşlar olarak düzenlenmişlerdir⁷¹. Yerel yönetimlerin siyasal anlamda güçlendirilmemesinde o yıllardaki milli bütünlüğü sağlama kaygılarının da etkisi önemlidir⁷².

Türkiye’de demokratik bir siyasal sisteme ve yönetime ulaşmak isteniyorsa, olumsuz etkilerini merkezden yerele her düzeyde hissettiren politikadaki delege sistemi değiştirilmelidir. Bu sistem, sağlıklı bir temsil sağlamadığı, işinin ehli ve dürüst insanları işbaşına getirmediği gibi, ekonomik gücün politik güce tahvil edilmesinin yolunu açık tutmaktadır⁷³. Bu da genel ve yerel demokrasinin gelişmesinin önüne set gibi gerilmektedir.

Yerel Yönetim demokrasisi tartışmalarından bir sonuç çıkarmak gerekirse: Sakıncalı olduğu kadar yararlı yönleri de bulunan yerel yönetimler, tek başlarına demokrasinin temel şartı sayılamasalar da demokrasi ile yakından ilgili kuruluşlardır. Yerel yönetimlerin demokrasi ile yakından ilgili olmaları onları ister istemez farklı görüş, eğilim ve ideolojilerin çarpıştığı bir ortam haline getirmiştir. Belki de bu nedenle yerel yönetimler, hiç bir zaman siyasetin dışında ya da üstünde kalmamıştır ve giderek daha fazla siyasallaşmaktadır⁷⁴. Yerel yönetimlerin demokratikleşmede, demokrasinin tabana yayılmasında, yerel katılıma el vermesinde ve otoriterleşme anlamında merkezileşmenin sakıncalarını önleyebilmesindeki potansiyelleri, onların önemsenmesini gerektirir.

⁷¹ KELEŞ, Ruşen: *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, İULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993, s.36-37

⁷² KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.37

⁷³ YILDIZ, Mete: a.g.m., s.12

⁷⁴ Yerel yönetimlerin, ulusal düzeydeki partiler ve politikalarla tam olarak bütünleşmesi yeni bir olaydır. Bütünleşme, günümüzde de jure ve de facto olarak, yerel siyasetin ulusal siyaset içinde yer alması biçiminde ortaya çıkar. Bu konuda bkn. KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.53

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARI

2.1. GENEL SORUNLAR

Türkiye'de, haklı ya da haklılığı tartışılabilir çok çeşitli nedenlerden dolayı ülke gündeminin devamlı olarak ön sıralarında yer alan bir yerel yönetim sorunu⁷⁵ vardır. Yaygın kanaat, bugünkü durumuyla yerel yönetim birimlerimizin çağdaş Türk toplumunun isteklerini karşılayabilecek, demokratik, katılımcı, saydam, etkin ve verimli bir yönetim yapısına sahip olmadığıdır⁷⁶. 21.yüzyılda Avrupa Topluluğu ile bütünleşmek isteyen ülkemizde yönetimin bu kesiminin; insanı ön plana alan, insana dönük, sorumlu, duyarlı ve yerel topluluğun ağırlığını koyabildiği; kısacası demokratik bir yönetim düzeninin kurulmasına ilişkin bir beklenti göze çarpmaktadır⁷⁷. İdari yapımızın uzun süredir önemli sıkıntılar içerisinde olduğu ve bu gerçeğin resmi-sivil bütün hizmet sektörlerinde hissedilir derecede belirginleştiği yönünde genel bir görüş birliğinden bahsedilmektedir⁷⁸.

Yerel yönetimlerin günümüzde acil çözüm bekleyen sorunları, idari veya siyasal konjonktürün seyri gereği ansızın ya da yakın tarihlerde beklenmeyen bir biçimde ortaya çıkmış değildir. Kronik hale gelmiş olan bu sorunların geçici olmadıkları ve kolayca çözümlenemeyecekleri ilgililerce bilinmektedir. Bunun nedeni, yerel yönetim düzeninin Cumhuriyetten bu yana toplumun ekonomik,

⁷⁵ TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1996, s.98

⁷⁶ GERAY, Cevat: "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltilimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.2, Sayı.5, Ankara,Eylül 1993, s.14

⁷⁷ YALÇINDAĞ, Selçuk: "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.1, Sayı.4, Ankara, Temmuz 1992, s.4

⁷⁸ ÜRÜN, Halil: "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma", *Mahalli İdareler Dergisi*, Sayı.38, Ankara,Nisan-Mayıs 1997, s.3

sosyal, siyasal ve hukuki yapısında meydana gelen sürekli değişikliklere uyum sağlayabilecek bir biçimde düzenlenememiş olmasıdır⁷⁹.

2.1.1. Merkeziyetçilik Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar

Yerel yönetim sorunlarının nedenleri başında genellikle Türk kamu yönetimi yapılanmasının merkeziyetçi karakterinin geldiği dile getirilmektedir⁸⁰. Ülkemiz yönetim teşkilatlanmasının en önemli özelliği yetki, kaynak ve imkanları başkent örgütlerine veren yönüdüdür. Bugünkü kurumlarımızın temellerini, Osmanlı kurumlarına da şekil veren eski Türk devlet ve kurum geleneği ile İslâmlaşan Türk devletlerinin geliştirdiği, İslâm siyasi kurumları ve hukuku oluşturmaktadır. Güçlü merkeziyetçilik geleneğimiz bu siyasi yapının bir sonucudur; çünkü devlet, sosyal gruplar arası dengeleri sağlayan ve çatışmaları önleyen bir otorite olagelmiştir⁸¹.

Osmanlı'da temsil sorunu tepeden aşağıya doğru bir düzenleme ile gündeme gelmiştir. Ancak, yönetimin yerel demokrasiyi oluşturma diye bir kaygısı yoktur. Farklı idari kaygı ve zorunluluklarla yerel yönetim uygulamalarına girişilmiştir. Bu yönden Cumhuriyet dönemi dahil, yerel örgütlenmeler hep zayıf, bağımlı ve ikincil nitelikte olmuştur⁸². Yerel birimler, merkez yönetimine yardımcı ve destekçi şube kuruluşlar olarak düşünölmüş, başta yetki devri ve maliye olmak üzere bir çok konuda bütünlük endişeleriyle zayıf bırakılmışlardır⁸³.

⁷⁹ NADAROĞLU, Halil: *Mahalli İdareler*, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1994, s.255

⁸⁰ TODAİE, KAYA *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, Ankara, 1992, s.5

⁸¹ UÇAR, Bülent: *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Oluşum Süreci*, Basılmamış Yüksek Lisans Seminer Çalışması, NÜSBE, Niğde, 1995, s.54

⁸² UÇAR, Bülent: a.g.s., s.56

⁸³ UÇAR, Bülent: a.g.s., s.57

Bugünkü anlamda yerel yönetimler, Batı Avrupa topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkardıkları özgün bir kurumdur. Anılan toplumlardaki değişmelere paralel olarak demokratik nitelikleri gelişmiş, demokratik düzenin yapıcı ve temel kurumlarından birisi olma özelliğini kazanmıştır⁸⁴. Bu nitelikte bir kurum, bizim toplumsal yapımızda kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Ara kurumları zayıf bırakan merkezîyetçi Osmanlı toplumsal ve siyasal yapısı, buna izin vermemiştir⁸⁵.

Yerel hizmetlerin, farklı merkezi yönetim kuruluşları tarafından ayrı ayrı önceliklere göre planlanması, ihtiyaçların gerçek önceliklere göre karşılanmasını güçleştirmekte ve kaynakların verimli kullanılmasını önlemektedir⁸⁶. Merkez yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamaları, yetki genişliği ilkesinin etkin olarak uygulanamaması ve merkez bürokrasisinin aşırı derecede büyümesi gibi nedenler hızlı karar alınmasını güçleştirmekte; bazen yerel bazda bir günde alınabilecek bir kararın alınması aylarca sürebilmekte; bunun sonucunda hizmetler gecikmekte ve maliyetler artmaktadır⁸⁷. Ayrıntı sayılabilecek hemen her hizmet için ayrı bir birim oluşturulması da kamu cari ve yatırım harcamalarını artırmaktadır⁸⁸. Merkezi yönetimin üzerindeki ağır yük, devletin bir çok temel ve sosyal görevlerini yerine getirmesini güçleştirmekte, bunun sonucunda da genel bir toplumsal tatminsizlik yaşanmaktadır⁸⁹.

Çözümün sürekli merkezde aranması sonucu milletvekilleri ve bürokratlar zamanlarının büyük bölümünü iş takiplerine harcamakta ve kendi asli görevlerini yerine getirememektedirler⁹⁰. Durum özellikle anakentlerdeki vali ve kaymakamlar için de aynıdır: Kentlerin bir çoğunda valilik ve kaymakamlıklar

⁸⁴ TÜSİAD, *Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler-*, İstanbul, Yayın No: T/95-984, Eylül 1995, s.31

⁸⁵ TÜSİAD: a.g.e., s.31

⁸⁶ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları*, Ankara, 1997, s.12

⁸⁷ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.12

⁸⁸ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.13

⁸⁹ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.13

⁹⁰ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.13

fonksiyonlarını yitirmiş durumdadır. Valilikler, bakanlıkların ayrı ayrı il müdürlükleri arasında koordinasyon görevini yapamamaktadır, çoğu zaman bu müdürlüklerin çalışmalarından haberi bile bulunmamaktadır.

Anakentlerdeki kaymakamlıklar için sözü geçen fonksiyonsuzluk ileri boyutlardadır: Kaymakamların zaman zaman ilçeye okul veya sağlık ocağı açmaya gelen bakanları sonraki gün medya aracılığıyla öğrenebildiği bir gerçektir. Kaymakamlar çoğunlukla eş-dost ağırlayıp, iş takibi, tayin ya da huzurevlerine birilerini yerleştirmek gibi işlerle zaman geçirmektedir⁹¹. Önlerine gelen bir takım belgeleri imzalayarak onaylama makamlarına dönüşen vali, vali yardımcısı ve kaymakamların gerçek yetkilerini ise konularında uzman olan teknokrat ve bürokratlar kullanmaktadır.

2.1.2. Görev ve Yetki Paylaşımında Belirsizlikler

Bugün dahi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, anayasanın önemle vurguladığı yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki bölüşümü yapılamamıştır⁹². Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü, köy yolları, köy içme suları ve köy imarına varıncaya kadar, merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Türkiye’de merkez yönetimi, bütün gelişmelere rağmen, ağırlığını korumaktadır⁹³. Son karar verme yetkisinin ağırlıklı olarak merkezde olması halkın hizmetlere ulaşabilmesini de güçleştirmektedir⁹⁴.

⁹¹ ERDER, Sema: *Kentsel Gerilim*, Ankara, 1997, s.98: Bakanlık da yapmış Sinop milletvekili Yaşar TOPÇU bu belirlemeyi tüm valileri kapsayacak biçimde genişletmektedir: “...Kanunlarla ben falanca bakanlığı kuruyorum; kurarken kuruluş kanununa öyle bir madde koyuyorum ki...vali ona (o yetkiye) karışamaz hale geliyor. (Valiler, ilin) sadece sembolik başıdır...Bölge teşkilatları valilerin tüm yetkilerini ellerinden aldılar. Valilik, ...başbakanı karşılama, siyaset yapma yerleri haline geldi...” Bkn. TÜRK BELEDİYESİLERİ DERNEĞİ - KONRAD ADENAUER VAKFI, *Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı*, Ankara, 1995, s.68-69

⁹² 1982 Anayasası, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağını öngörmekteyse de bugüne değin nesnel ölçülere göre merkez-yerel yönetim gelir bölüşümü yapılmamış, anayasa buyruğu yerine getirilmemiştir. Bkn. TÜRK BELEDİYESİLERİ DERNEĞİ - KONRAD ADENAUER VAKFI, *Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı*, Ankara, 1995, s.127

⁹³ TODAİF: *KAYA Yerel...*, a.g.e., s.5-6

⁹⁴ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.12

2.1.3. Kırsal Alanda Yönetim Boşluğu

Yerel yönetimlerin sorunlarıyla ilgili diğer bir neden olarak kırsal alandaki yönetim boşluğu gösterilmektedir⁹⁵. İl özel yönetimleri, aslında kendilerine özgü görevleri ve kendi hür iradeleriyle harcama yapabilecekleri bir bütçeleri olmayan yetkisiz birer organ durumundadır. Köyler ve küçük belediyeler ise yerel ihtiyaçları karşılayacak yapı, örgüt ve parasal güçten yoksundurlar. Bugünkü yapı içinde gerekli örgüt ve parasal güce sahip kılınmaları da akılcı ve verimli olmayacaktır⁹⁶.

Kırsal alandaki idari boşluğun giderilmesi için, merkezi yönetim ile yerel yönetim arası ilişkilerde yetki, görev ve sorumlulukların net olarak belirlenmesi, yerel düzeydeki hizmetlerin yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerel yönetim yetki ve sorumluluğuna bırakılması ve bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin, yetkilerini bir başka birimle paylaşmadan doğrudan kullanabilmesi öngörülmektedir⁹⁷.

Kırsal yörelerdeki idari boşlukla ilgili bir diğer konu da, yerel birimin sorumlu olduğu nüfus ve alana ilişkin ölçek ile yerel birime yüklenen görevlerin ağırlığı arasındaki dengenin gözetilmemesidir. Beldeler için nüfusun 2000 veya 200.000 olması arasında hiç bir ayrıcalık yoktur. Köyler için de durum aynıdır. Bunların kanunlarda yazılı olup, yapamadığı hizmetlerden sorumlu olacak bir başka kuruluş da yoktur. 2-3 bin nüfuslu bir belediye bu hizmetleri ya kendisi yapacaktır ya da hiç kimse yapamayacaktır⁹⁸.

⁹⁵ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.9

⁹⁶ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.10

⁹⁷ ÜRÜN, Halil ve DOĞAN, M. Emin: "Yerel Yönetimlere Dair Bir Değerlendirme", Mahalli İdareler Dergisi, S.35, Ocak 1997, s.7

⁹⁸ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.10

Belediyelerimiz görev bölüşümü açısından daha iyi durumdadırlar. Bununla birlikte belediye görevleri bakımından da kimi durumlarda belirsizlik ve merkez yönetimi ile ikilemler vardır. Belediyeler, günümüzde Avrupa ve ABD belediyelerinin sorumluluğunda olan güvenlik, trafiğin düzenlenmesi, nüfus, pasaport, tapu, eğitim, sağlık gibi en önemli görevleri yürütmeye yetkili değildir.

2.1.4. Gelir Paylaşımında Dengesizlikler

Yerel yönetimlerimizin mali kaynaklarının günümüzde yaklaşık %80'i merkezce toplanan vergilerden ayrılan paylar ve çeşitli yardımlar biçiminde merkez yönetimi eliyle sağlanmaktadır. Oysa bu oran bir çok Avrupa ve ABD yerel yönetimlerinde hemen hemen tersine, ender durumlarda yarı yarıyadır⁹⁹.

2.1.5. Harcamalarda Dengesizlik

Günümüzde kamu harcamalarının ortalama %15'i yerel yönetimlerce, %85'i merkez yönetimince yapılmaktadır. Avrupa ülkelerinde bu oran yarıya yakın, kimilerinde ise yerel yönetimler lehine daha fazladır. Bu oranlar yerel yönetimlerimizin yerel hizmetlerin önemli bir bölümünün üzerinde yürütme yetkisinden yoksun olduğunu açıkça göstermektedir¹⁰⁰.

⁹⁹ TÜSİAD: a.g.e., s.35

¹⁰⁰ TÜSİAD: a.g.e., s.33

2.1.6. Alan bakımından Koordinasyon Zorlukları

Yerel yönetim sorunlarının diğer bir nedeni olarak alan bakımından koordinasyon zorlukları gösterilmektedir¹⁰¹. Bilindiği üzere ülkemizde kamu hizmetleri, merkezi planlama ile başkentte yoğunlaşan ve her biri ayrı bir alanda uzmanlaşan bakanlıklar ve bunların taşradaki uzantıları eliyle yürütülmektedir. Hizmetlerin farklı merkezi kuruluşlar tarafından ayrı ayrı hiyerarşik düzen içerisinde yürütülmesinin koordinasyon gücüne yol açacağı açıktır¹⁰². Belli bir coğrafi alan içinde yürütülen çok çeşitli hizmetler arasında koordinasyon hemen hemen hiç yapılmamaktadır¹⁰³. Aynı hiyerarşik yapı içinde de etkin bir denetim yapılabildiği söylenemez¹⁰⁴.

2.1.7. Demografik Sorunlar

Yerel yönetimlerde sorunlara yol açan bir başka boyut da demografik yapımızdaki değişikliklerdir. Türkiye’de dünya ölçeğine göre hızlı bir nüfus artışı vardır. Bu yönden yapılan bir sıralamada, nüfusu bir milyonu geçen 129 ülke arasında Türkiye, 77. sırada; Angola, Gana, Ekvator, Lesotho, Burundi gibi ülkelerle yan yana yer almaktadır¹⁰⁵. Türkiye’de demografik mobilitenin yüksek olduğu, kırsal alanlardan kent merkezlerine hızlı bir göçün yaşandığı bilinmektedir. Türkiye’de nüfus artış hızı, kentlerde, Türkiye ortalaması olarak binde 40’a çıkmaktadır. Bu kentler açısından, ölçünün büsbütün kaçırıldığı anlamına gelmektedir¹⁰⁶.

¹⁰¹ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.10

¹⁰² T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.12

¹⁰³ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.10

¹⁰⁴ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.12

¹⁰⁵ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.12

¹⁰⁶ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.12

Büyükşehir merkezlerine gelen göç kuşkusuz buna bağlı problemleri büsbütün artırmaktadır. İnsan yaşamına ilişkin temel ihtiyaçlar katlanarak büyümekte, giderilmesi de o derece zorlaşmaktadır. Ayrıca kırsal yörelerden kentlere yönelen göç, kamu hizmet ve yatırımlarının buralarda yoğunlaşmasına neden olmakta, bu da kırsal yöreyi hizmet açısından daha da zayıflatmaktadır¹⁰⁷.

Göçün ortaya çıkardığı diğer temel sorun, göç veren yörelerdeki yerel hizmetlerinin finansmanında yaşanmaktadır. Çünkü, yerel hizmetlerin finansmanı yerel birimlerin geliriyle orantılıdır ve nüfusu gittikçe azalan bir yörenin geliri de azalıyor demektir. Bu durumda yerel yönetimlerin, hemşehrilerine eşit standartta hizmet sunabilmeleri mümkün değildir.

2.1.8. Yerel Yönetimler Arasındaki Eşitsizlikler

Yerel toplulukların yaşadığı yörelerin doğal güzellikleri, vergi kapasiteleri, beşeri sermaye (Human Capital) birikimleri arasında farklılıklar vardır. Doğal olarak, sağlanacak gelirler arasında da büyük farklılıklar olacaktır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden yerel yönetimlere pay verilmektedir. Nüfus esasına göre yapılan paylaşım, az gelişmiş bölgeler aleyhine sonuç doğurmaktadır¹⁰⁸.

2.1.9. Katılım İmkanları Sınırlaması

Katılımcı demokrasi anlayışında, yerel nitelikli kararların halk katılımı ile alınması, yönetenlerin danışma yöntemini kabul etmesi ve seçmene hesap vermelerinin sağlanması halinde, bireysel hürriyetleri güvence altına alan bir yerel

¹⁰⁷ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.12-13

¹⁰⁸ TOBB: a.g.e., s.113

özerkliğe ulaşılacağına inanılmaktadır. Bu durumda arzu edilecek olan, yerel yönetim kurumunun temelinde var olduğu öne sürülen yerel demokrasi değerlerinin¹⁰⁹ gerçekleştirilmesidir. “Hükümet merkezden, yönetim yerinden olur” sözüyle anlatılmak istendiği gibi, demokratik bir yerel yapılanma olmadan, insan haklarına saygının da güvence altına alınamayacağı kabul edilmektedir¹¹⁰.

Türkiye’de yerel topluluklar, yerel hizmetler üzerindeki uygulanabilir kararlara kendi tercihleri yönünde katılma¹¹¹ imkanından yoksundurlar¹¹². Katılma yoksunluğunun temel kaynağı, merkezi yönetimin yerel yönetimleri çok sıkı bir denetim altında tutmasıdır. İdari vesayet olarak bilinen sınırlamalar ile merkez yönetimi, yerel yönetimlerin bütçeleri ve kimi meclis kararları üzerinde “yerindelik denetimi” yapabilmektedir. Bir başka deyişle, merkez yönetimi, bir hizmetin yerel yönetimlerce yapılıp yapılmamasına, yapılacaksa nasıl yapılacağına ilişkin olarak yerel toplulukça kullanılması gereken yetkiye karışma ve son sözü söyleme imkanına sahiptir¹¹³. Ülkemizde vesayet denetimi yetkisi, yerel birimleri merkeze bağımlı tutmak amacıyla kullanılmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimin denetleme yetkisi siyasal bir içerik kazanmıştır.

Anayasa, vesayet denetimini yalnızca “hukuka uygunluk” ilkesiyle sınırlandırmamış, yetkiye “yerindelik” (oportunite) unsurunu da eklemiştir. Anayasada vesayet denetimi amaçları içinde sayılan “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” ilkelerini, objektif kriterlere bağlamak çok zordur.

¹⁰⁹ TODAİE, KAYA Genel Rapor. Ankara, 1991, s.178

¹¹⁰ ÜRÜN, Halil ve DOĞAN, M. Emin: a.g.m., s.8

¹¹¹ İdari ve siyasal katılımın en önemli şartlarından üçü, yönetilenlerin katılımını dışlamayacak egemen bir ideolojinin yaygın ve devlette etkili olması, insanların yönetimle ve yönetim süreçleriyle ilgili bilgi sahibi olmaları ve belirli bir eğitim düzeyinin yakalanmış bulunmasıdır. Ayrıntı için bkn. EROĞUL, Cem: Devlet Yönetimine Katılma Hakkında, İmge Kitapevi, Ankara, 1991, s.41-71 Türkiye’nin bu üç temel şart açısından alabildiğine problemli olduğu düşünülürse yerel katılım imkanları daha iyi anlaşılmalıdır.

¹¹² TODAİE: KAYA Yerel Yönetimler... a.g.e., 1992, s.3

¹¹³ TÜSLAD: a.g.e., s.34

Bir köyün yolundan çeşmesine kadar her türlü yatırım kararının Ankara'dan verildiği bu yapıda halkın hizmet planlaması ve yürütülmesine katılımı imkansızdır ve her şeyin devletten beklenmesi alışkanlığı bu şekilde yaygınlaşmaktadır¹¹⁴.

Yerel katılım¹¹⁵ denince açık ve kesin bir biçimde önemsenmesi gereken şudur: Yerel halkın ihtiyaç ve isteklerini yerel siyasalara dönüştürecek demokratik bir temsil süreci olmaksızın etkili ve etkin bir yerel yönetim sisteminden söz etmek¹¹⁶ anlamlı değildir.

2.1.10. Politik Baskılar

Siyasal iktidarla aynı partiden olmayan yerel birimler, merkezin mali desteğinden yoksun bırakılmak suretiyle baskı altında tutulabilmektedir. Bu yörelerde seçmenin, yerel yönetim birimine aday olan kişinin şahsına ve uzmanlık alanına oy verebileceği, belki genel seçimlerde iktidar partisi ya da partilerine çoğunlukla destek verdiği politik intikam kaygılarıyla göz ardı edilmektedir.

Merkezin yardım ve desteği olmadan hemen hemen hiç bir hizmeti yapamaz durumdaki yerel yönetimlerimiz, yerel özerkliğini kullanma yeteneğini yitirme noktasına kadar gelmiştir. Bunu ispatlayacak ciddi örnekler vardır. Anayasaya göre yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları, bakanlar kurulu iznine bağlıdır (T.C. 1982 Anayasası md.127). Bunun yanında 1982 Anayasasının 127. maddesi İçişleri Bakanına, yerel yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi vermiştir. Sınırlamalar yerel

¹¹⁴ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: a.g.e., s.12-13

¹¹⁵ Yönetime katılma ihtiyacının bu denli herkesi yakıcı hale gelmesinin temel nedeni, siyasal ve idari açıdan çağımıza özgü devletleşme düşüncesi, kamu yönetiminin bir sarmaşık gibi bütün toplumsal yaşamı kuşatmasıdır. Bugün artık kamu otoritesinin erişemediği yeryüzü parçası, karışmadığı yaşam alanı, dokunamadığı insan kalmamıştır. Çağımızda devlet (kamu otoritesi ve örgütleri) insanlığın tartışmasız efendisi haline gelmiştir. EROĞUL, Cem: *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara, 1991

¹¹⁶ ÇİTÇİ, Oya, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1989, s.2

kuruluşların, yerel hizmetleri kanunlar çerçevesinde yönetmelerini önlemekte ve gerçek anlamda, demokratik,güçlü ve etkili hizmet üreten kuruluşlar olmasını güçleştirmektedir¹¹⁷.

2.1.11. İdari Kapalılık

Seçim dönemleri arasında halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine imkan sağlayan yol ve yöntemler, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmakta önem taşıyan bir şarttır¹¹⁸. Yerel yönetimlerimizin idari saydamlık, yönetimde halka açıklık ilkesi ve halkla ilişkiler açısından da önemli sorunlar taşıdığını görüyoruz¹¹⁹. Türkiye’de, “halk bir şey anlamaz” denilerek yönetim işleri hep kapalı kapılar ardında çalışan memurlara bırakılmakta, neredeyse bütün toplum bürokrasiye teslim edilmektedir¹²⁰. Bu durumda idareye, milletten kopuk ve tamamen kamu çalışanlarına teslim edilmesi sebebiyle bürokratik idare ya da teknokratik idare demek daha gerçekçi olacaktır.

2.1.12. Hemşehri Bilincinin Gelişmemesi

Hemşehri bilincinin yetersizliği, yerel yönetim kuruluşunun kendisinin doğrudan ve en yakın kuruluşu olduğunun yerel toplulukça algılanmasında ve yerel yönetimleri sahiplenmesinde yetersizlikler ortaya çıkarmaktadır. Bu algılama yetersizliği yerel toplulukların, yerel yönetimleri seçimler arasındaki dönemlerde etkili biçimde denetlemelerini, yerel hizmetlerin yürütülüşü ile ilgili

¹¹⁷ TODAİE Genel Müdür Yardımcısı, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürü Dr. Selçuk YALÇINDAĞ, bu konuda oldukça ilginç ve çarpıcı bir örnek veriyor: “Sayın İsmet Sezgin ve Sayın Erman Şahin, biliyorsunuz, belediye başkanlığı yaptılar. Kendilerine bir kentin yönetiminde güvenmeyen, onları vesayet altında tutan sistem, şimdi kendilerine en önemli bakanlıkları emanet ediyor... Parlamenter demokrasilerde elbette yönetim yetkisi politikacılarda olacaktır. Ama ülkeyi emanet ettiğimiz politikacılarımıza, bir kentin yönetme yetkisini verememek nasıl açıklanabilir!... Artık bu çarpıklık düzeltilmelidir.” Ayrıntı için bkn., Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.1, S.4, Temmuz 1992, s.5

¹¹⁸ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.3

¹¹⁹ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.3

¹²⁰ Teknokrasi tehlikesini önlemenin en etkili yöntemi yönetilenleri sürekli ve doğru bir biçimde bilgilendirmedir. Demokratik bir yönetim “halkla ilişkiler” konusuna önem verir. Bkn. EROĞUL, Cem: a.g.e., s.70

isteklerini ve dileklerini yerel yönetimlere yansıtılmalarını da geniş ölçüde önlemektedir¹²¹.

2.1.13. Güçsüzlük

Yerel yönetim kuruluşlarımız yeterince güçlü değildir. Yerel kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisini yerel yönetimlere bırakmadaki sınır, bu kuruluşların gücünü belirleyen göstergelerden birisidir. Oysa Türkiye’de yerel yönetimlerin görev alanları oldukça dardır¹²².

Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, bu kuruluşların yeterli akçal (mali) kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır¹²³. Kaynak için merkeze muhtaç, verirse harcar, vermezse harcamaz bir belediye ve merkezi-yerel yönetimin ilişkilerinin sürekli bir gerginlik içinde sürüp gittiği bir belediyecilik anlayışı içinde, belediyeye evrensel anlamda belediye, bir belediyeye başkanına evrensel anlamda, belediye başkanı denemez¹²⁴.

Bir çok küçük belediye teşkilatı personel maaşlarını dahi ödeyemeyecek durumdadır. Büyük olduğuna varsaydığımız belediyeler de, bütçesinin % 60-70’lik önemli bir kısmını personel giderine ayırmak zorunda bırakılmaktadır. Bu durum belediyelerin asli işlevi olan yerel ihtiyaçları karşılamak için yapılacak yatırımları imkansız hale getirmiştir¹²⁵.

¹²¹ TÜSLAD: a.g.e., s.38

¹²² TODAİE: KAYA Genel rapor..., a.g.e., s.180

¹²³ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.4

¹²⁴ YALÇINDAĞ, Selçuk: a.g.m., s.7

¹²⁵ ÜRÜN, Halil ve DOĞAN, M. Emin: a.g.m., s.9

2.1.14. Personel Rejimi İle İlgili Sorunlar

Yerel yönetimlerimizin önemli sorunlarından birisi de personel rejimiyle ilgilidir. Özellikle belediyelerde bilgili ve yetenekli elemanların çalıştırılması bakımından; seçme, işe alma, değerlendirme, yükseltme ve insan gücü kaynağının yönetimine ilişkin uygulamaların yetersizliği bilinmektedir. Belediyelerde politik sebeplerle gereksiz personel istihdamı da yaygındır¹²⁶.

Hizmet üretimi, insan kaynağının verimliliğine dayanır. Örgüt yapısı ne şekilde kurulursa kurulsun, mali kaynaklar ne denli yeterli sağlanırsa sağlansın, insan kaynağı etkin bir biçimde harekete geçirilemez ise sonuç alınması güçleşir. Belediye personelinin eğitimi konusuna merkezi yönetimin önem vermesine, çeşitli eğitim yöntemleri demesine rağmen, kendilerine yüklenen görevleri etkin bir biçimde yürütme imkanından hem nitelik hem nicelik yönünden yoksun olan yerel yönetimlerin gerekli eğitim düzeyine ulaştıklarını söylemek güçtür¹²⁷. Buna rağmen özellikle belediye başkanları olmak üzere tüm belediye personeline yönelik olarak hizmet-içi eğitim programları¹²⁸ düzenlemekten vazgeçilmemeli, hizmet-içi eğitim programlarını, katılan yönetici ve memurlar için “tatil günleri ve gezi programı” olmaktan çıkaracak düzenlemeler yapılmalı, personelin yetiştirilmesine önem verilmelidir.

Belediyelerde siyasal amaçlı kadrolaşma ve yüksek düzeyde seyreden işsizliğin etkisiyle istihdam eğilimi çok yüksektir. Seçimler ardından her belediye yönetimi değişikliğinde çok sayıda işçi işten atılmakta, sürgün edilmekte, kalanlar

¹²⁶ TÜSİAD: a.g.e., s.37

¹²⁷ GÜNAL, Gülin: “Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri”, *Gazi Üniv. İİBF Dergisi*, Cilt.4, Sayı.1-2, 1988, s.210

¹²⁸ Çağdaş eğitim ilkeleri ve eğitim teknikleriyle yapılacak hizmet-içi eğitim çalışmalarında eğitim amaçlarına ulaşma başarısı belirlenmeli, aksaklıklar zamanında giderilmelidir. Bu çalışmalara katılan personelin derece ve maaşlarında teşvik edici artırımlarda bulunmak da gerekir. Bkn. PEHLİVAN, İlayet: “Türk Kamu Kesiminde 1985-1993 Yılları Arasında Hizmet-içi Eğitime İlişkin Sayısal Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.28, Sayı.4, 1995

ise unvan değişikliği gibi çeşitli yöntemlerle ekonomik kayıplara uğratılmaktadır¹²⁹.

Bugün yerel yönetimler ile diğer kamu yönetimi örgütlerinde personel reformu yapılmak zorundadır.

2.1.15. Örgütlenme Yanlılıkları

Etkili ve verimli olmayan hizmet sorununun temelinde çağdaş örgütlenme ve yönetim ilkeleriyle tekniklerinden yararlanma sınırlılığı yatmaktadır. Belediyelerin çok büyük bir çoğunluğunda hizmetler neredeyse el yordamıyla örgütlenmekte ve yönetilmektedir¹³⁰. Diğer yerel yönetimlerde de yaklaşım, örgütlenme, iletişim, değerlendirme gibi alanlarda çağdaş yönetim tekniklerinden hiç yararlanılmamaktadır¹³¹. Merkez yönetimi tarafından belediyeleri bu alanda çağdaş uygulamalara özendirerek ve yönlendirecek bir çalışma da yoktur¹³².

2.1.16. Plansız Yapılaşma ve Çevreye Duyarsızlık

Yerleşim alanlarının pek çoğunun imar planlarının henüz hazırlanmamış olması sayısız sorunu birlikte getirmektedir. Sözelimi sanayi bölgelerinde yatırımların yer seçiminde rasyonel davranıldığı konusunda kuşku vardır. İmar planlarının olmaması, kontrolsüz yapılaşma ile gecekondulaşma ve çarpık kentleşmenin; sonuçta içme suyu ve kanalizasyon sistemlerinden başlayarak tüm

¹²⁹ DİSK : GENEL-İŞ, Belediyeler –Yapısı İşleyiş Sorunları-, Ankara, 1997, s.156

¹³⁰ TÜSLAD: a.g.e., s.37

¹³¹ TOJDAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.5

¹³² TÜSLAD: a.g.e., s.38

alt yapı bozulmalarının, hizmet gelirlerinden yoksun kalınmasının ve çeşitli çevresel kirlenmelerin temel nedeni olmaktadır¹³³.

Kent planlarının geleceğe yönelik ve uzun vadeli ölçeklerde hazırlanması, ucuz, seri ve sağlıklı yapılaşma tekniklerinin tespiti belediyelerin asli görevlerindedir¹³⁴. Çağımızda, ulusal sınırları aşarak tüm dünyayı tehdit eden nükleer ve kimyasal kazalar ile hazırlıksız yakalanan doğal afetlere karşı önlem alan yeni bir yönetim anlayışı yerel yönetimlere kazandırılmalıdır. Çevre sorunları konusunda yerel-ulusal ölçek dışında uluslararası boyutta önlemler alınması gerektiği göz önüne alınmak zorundadır.

2.1.17. Kentleşme Düşüncesiyle Ortaya Çıkan Sorunlar

Gelişmekte olan ülkelerde problemlili bir hızlı değişim yaşanmaktadır¹³⁵. Ülke nüfuslarının şehir yerleşim birimlerinde, özellikle de büyük şehirlerde yoğunlaşması problemlerin daha büyük ve içinden çıkılması zor bir hal almasına sebep olmuştur. Örneğin kentlerde her yıl % 4 ila % 7 oranında artan işgücü, oluşturulan istihdamın çok üstünde olmakta ve kent ekonomileri artan nüfuslarını iş sahibi edememektedir. Bunun doğal sonucu işsizlik oranının büyük ölçüde artmasıdır¹³⁶.

Hızlı kentleşme ile ortaya çıkıp iyiden iyiye içinden çıkılmaz bir niteliğe bürünen diğer bazı sorunları; konut açığı, gecekondulaşma¹³⁷, alt yapı yetersizlikleri, artan motorlu araç sayısına uygun olmayan yetersiz ulaşım sistemi,

¹³³ GÜNAL, Gülin: a.g.m., s.213

¹³⁴ ÜRÜN, Halil ve DOĞAN, M. Emin: a.g.m., s.54

¹³⁵ T.C. BAŞBAKANLIK DPT: Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, a.g.e., s.24

¹³⁶ T.C. BAŞBAKANLIK DPT: a.g.e., s.24

¹³⁷ Bir çok ülkede özellikle büyük kentlerde gecekonduda yaşayan nüfusun diğerlerine oranı % 30 ile % 60 arasında değişmektedir. Bkn. T.C. BAŞBAKANLIK DPT: a.g.e., s.24

yüksek oranda trafik kazaları, kontrolsüz gelişme, çevre kirlilikleri, kırdan kentlere yığılma olarak özetleyebiliriz. Gecekondu bölgelerinin sık sık aflara konu edilmesi ve mücavir alanların¹³⁸ bir şekilde genişletilmesiyle birlikte belediyelerin hizmet yükleri artmaktadır¹³⁹.

Büyük kentlerimizin yeşil alanlar yönünden dünya standartlarının çok altında olduğu bilinmektedir. Oysa yeşil alanlar kentlerin akciğerleridir, kentler bu yeşil alanlar sayesinde teneffüs ederler¹⁴⁰. Çocuklar ve gençler için parklar, spor alanları ve salonlar yeterli düzeyde değildir, bir taraftan sağlıklı fiziksel ve toplumsal gelişme sağlanamamakta, öte taraftan cadde ve sokaklarda oynayan çocuk ve gençler trafik kazalarına kurban edilmektedir¹⁴¹. Kentlere ve banliyölerden uydu kentlere olan yığılma, gittikçe eriyen yeşil alanlar, eğlenme, oyun ve dinlenme imkanlarının olmaması kentlerimizi yaşanılmaz mekanlara dönüştürmektedir. Kentlerde adi suçların artması, suç işleme yaşının düşmesi, intihar olaylarının tırmanması, ileri derecede can ve mal güvensizliği, çarpık kentleşme üzerine tuz-biber ekmektedir.

Can güvenliği dışındaki bütün bu sorunlarla karşı karşıya bulunan yerel yönetimler, sorunlarla yeteri kadar mücadele edecek şekilde yapılanmamışlardır¹⁴². Yerel yönetimlerin mevcut yönetimin yapısı, kaynakları ve dolayısıyla hizmetleri, artan kentsel ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmaktadır. Bu durum, yerel yönetimleri, özelleştirme gibi yeni hizmet yöntemleri ve kaynakları bulmaya zorlamaktadır¹⁴³.

¹³⁸ Mücavir alan, kent yönetimi ve imar planlaması açısından belediye sorumluluk alanına verilmiş, kırsal özelliği ağır basan, şehrin uzantısı alanlardır.

¹³⁹ DİSK / GENEL-İŞ: a.g.e., s.153-154

¹⁴⁰ TORTOP, Nuri, *Mahalli İdareler*, Ankara, 1994, s.175

¹⁴¹ YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel, Yönetimsel Olanakları", *Anne İdaresi Dergisi*, C.24, S.3, 1991, s.170

¹⁴² T.C. BAŞBAKANLIK DPT: a.g.e., s.24

¹⁴³ EKEN, Musa ve ERYILMAZ, Bilal, "Mahalli İdarelerde özelleştirme Politika ve Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, S.387, Haziran 1990, s.55

Gelişmekte olan ülkelerdeki kentsel sorunların büyüklüğü ve karmaşıklığı, ayrıca kaynakların kıt olması; kentsel sorunların denetim altına alınması ve çözüme kavuşturulması için yerel yönetimlerin geliştirilip güçlendirilmesine ilişkin ülke ölçeğinde ve yerel ölçekte bir dizi önlemlerin aynı zamanda uygulanmasını zorunlu hale getirmektedir¹⁴⁴. Elde edilen deneyimler, belediyelerin kurumsal gelişmesi ve yeniden yapılanması ile kentleşme problemlerinin bütünüyle olmasa bile önemli derecede çözülebileceğini, hatta kentleşme gerçeğinin bu düzenlemeleri zorunlu kıldığını göstermektedir¹⁴⁵.

2.2. YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNE ÖZGÜ SORUNLAR

2.2.1. Köy Yönetimleri

1924 Tarihli Köy Kanunu komün yönetimi açısından epeyce iyi kurgulanmış olmasına karşın, köy yönetimine verilen çok sayıdaki görevi ve hizmetleri yapacak örgüt, araç-gereç ve mali (akçalı) gelir açısından eksik bırakılmıştır¹⁴⁶. Bu nedenle cumhuriyet dönemi boyunca köylerimiz hiç bir olumlu değişme sağlayamamıştır¹⁴⁷.

Muhtarlar, maaşlarını genel bütçeden almakla birlikte, çoğunlukla hükümetin adamı olarak görev yapmaktadırlar ve seçimle iş başına gelmelerinin pek bir işlevi kalmamaktadır. Köydeki işlerde, köy muhtarlarının kişisel

¹⁴⁴ T.C. BAŞBAKANLIK DPT: a.g.e., s.25

¹⁴⁵ YAŞAMIŞ, Firuz Demir: a.g.m., s.184

¹⁴⁶ Köyün verimli ve ekonomik kamu hizmetleri için uygun ölçekte bir birim olduğu da söylenemez. Köy yönetimlerinin güçlendirilmesi demek 35.000 civarındaki köylere kaynak aktarmak demektir ki bunun Türkiye şartlarında imkansız olduğu bir gerçektir. Başka bir açıdan, köylerde yaşayan vatandaşların diğer yerlerde yaşayanlar kadar kamu hizmetlerinden yararlanma hakları olduğu kabul edilmelidir. İhtiyaçların karşılanması ile, daha fazla imkan ve kaynak demek olan belediyeleşme isteklerinin azalacağı bilinmelidir. Bilindiği gibi kanuni şartlara ulaşan her köy belediye olmak için çabalamaktadır. Bunun köye gelecek kamu hizmetleri açısından pek çok olumlu yönü olmakla birlikte, akçal kaynakların yetersizliği ve tüm belediyelerin belirli bir kaynak havuzundan yararlanması nedenleriyle sorunlu bir yöntem olduğu açıktır.

¹⁴⁷ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.30

girişimleriyle yakın olduğu çevreler, bürokratlar, siyasal partiler etkilidir. Kent mahallelerindeki muhtarların da pek bir işlevi yoktur¹⁴⁸.

Kent mahallelileri bir kaç nüfus işlemi dışında muhtarlarla ilişki içine girmemekte, her türlü sorunları için belediye veya taşra kuruluşlarına başvurumaktadırlar. Bunda merkez yönetiminin mahalle muhtarlıklarına bakışının da etkisi vardır¹⁴⁹.

1995 yılında Türkiye çapında yapılan bir araştırma yerel yönetimlerin genel olarak halktan kopukluğunu belirlerken, buna karşılık mahalle muhtarlarının ağırlıklı şekilde mahalle ve kent sorunlarının çözümünde sorumlu kişiler olarak ön plana çıktıklarını gözlemlemiştir. Bu gelişmede köyden kente yaşanan yoğun göçün ve göçmenlerin köyde olduğu gibi muhtarları sorunları için zorlama alışkanlığının etkisi bulunmaktadır¹⁵⁰.

Mahallelerin, bir yerel idari kademe olarak yeniden örgütlenmesi, bu birimle belediyelerin ilişkilendirilmesi, muhtarlık kurumunun yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi özellikle anakentler için yararlı olabilir. Bu yönden mahalle muhtarlıkları üzerinde bir takım araştırmalar yapılmalı ve konu üzerinde tartışılmalıdır¹⁵¹.

Köyler, olumsuz gelişmelere rağmen, ölçek bakımından demokratik yöntemlerin ve katılımcılığın hayata geçirilmesinde en elverişli birimler olarak değerlendirilmelidir. Bununla birlikte bir yaşam tarzı olarak demokratik değerlerin yaygınlaşması, köylülerin geleneklerine şehirdeki halktan daha bağlı oldukları, gelişme ve değişme açısından ümit vermedikleri, başka deyişle mazbut

¹⁴⁸ ERTEN, Metin, *Nasıl Bir Yerel Yönetim?*, Anahtar Kitabevi, İstanbul, 1999, s.142

¹⁴⁹ Mahalle muhtarlıkları, şehir yerleşimlerinde önemli bir yerleşim alanı olmasına rağmen, merkez yönetimce hiç bir zaman gerçek bir idari birim olarak görülmemiş, köy yönetimlerinin oluşum sürecinde göz ardı edilmiş, bir takım merkezi yönetim fonksiyonları verilerek merkezleşmenin aracı olarak düşünülmüştür. Bu konuda bkn. ARIKBOĞA, Erbay: "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.8, S.3, 1999; ÇADIRCI, Musa: "Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.2, S.3, 1993

¹⁵⁰ ARIKBOĞA, Erbay, a.g.m., s.120-121

¹⁵¹ Tüm dünyadaki bir takım gözlemler, insanların kendi mahallesi ve kendi evi ile ilgili olumlu projelere sevecen katıldığını, mahallelik bilincinin güçlenmesiyle kentlilik bilincinin gelişmesi arasında pozitif etkiler olduğunu ortaya koymuştur. Bu açıklamalarla ilgili bkn. GERAY, Cevat, "Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk (mahalle) Biriminin Önemi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.4 S.6, 1995, s.28; ÇADIRCI, Musa: a.g.e., s.

(tutucu ve çevreye kapalı) bir hayat tarzını benimsemiş oldukları gözden uzak tutulmamalıdır.

2.2.2. İl Özel Yönetimleri

İl özel idaresi Osmanlı Devleti döneminde çıkarılan 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” ile kurulmuştur. Kuruluşunda yüklenen hizmetler zamanla merkez yönetimi örgütlerine aktararak etkisizleştirilmiş, önemsizleştirilmiş, küçültülmüştür. İl özel idareleriyle ilgili rakamsal incelemeler de bu kuruluşların zamanla yatırımcı-harcamacı özelliğini yitirdiğini göstermektedir¹⁵². Uzun yıllar boyunca yeterli personeli olmamış, kendi örgütünü kuramamış il özel yönetimlerinin temel sorunları üzerinde kuramsal anlamda bile yeterince durulmamıştır¹⁵³. İl özel idarelerinde yürütmenin başı ve il genel meclisi başkanı validir; merkezin bir taşra uzantısı gibi algılanması nedeniyle bu kuruluşların karar ve uygulamaları üzerinde ağır bir merkez vesayeti vardır¹⁵⁴. Bu nedenle özerk bir yerel yönetim birimi olarak sayılamayacağı kesindir.

Fonksiyonlarının darlığı ve merkezin uzantısı görünümü nedeniyle il özel yönetimlerinin kaldırılması önerilmektedir. Ancak il özel yönetimlerinin kaldırılması akılcı bir yaklaşım olamaz: Belediyelerin yetki alanları, komşu (mücavir) bölgeler hesaba katılsa bile il ölçeğinde sınırlı bir alana karşılık gelmektedir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu dikkatlice incelenirse belediyelerin kent yönetimi olarak kurulduğu anlaşılacaktır. Oysa il özel yönetimleri tüm ili kapsayan bir alanda yerel hizmet sunabilecek konumdadır ve bu açıdan, etkili ve özerk bir yerel yönetim kademesi olması yönünde köklü düzenlemeler¹⁵⁵ yapılması kaydıyla belediyelere göre daha geniş hizmet imkanları sağlayabilir.

¹⁵² GÜLER, Birgül A.: “İl Özel İdareleri Harcamaları: 1925-1990”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.4, Sayı.3, 1995, s.11

¹⁵³ TODAİE: *KAYA Yerel Yönetimler...*, a.g.e., s.21

¹⁵⁴ TODAİE: *KAYA Yerel...*, a.g.e., s.29

¹⁵⁵ İl özel yönetimlerinin görev alanı tüm ili kapsadığından, il sınırları içindeki bir çok belediye ve köy yönetimiyle alan olarak kesişmektedir. Bu nedenle bu yönetim birimi güçlendirilirken diğer yerel yönetimlerle arasında koordinasyon sağlanmasına özen gösterilmek durumundadır.

2.2.3. Belediyeler

Ülkemizde belediyeler; henüz şehirleşmenin yaşanmadığı, büyük çoğunluğunda nüfusun en çok 10 binlerle ifade edildiği, siyasal ve idari halk katılımının söz konusu olmadığı 1930'lu yılların şartları altında hazırlanmış bir "tarihi" yasayla yönetilmektedir. Bu durumun tek istisnası 1983 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyeleriyle ilgili yasadır. Bütün değişiklik ve yeni düzenlemelere rağmen eski yasaların günümüz gerçekleriyle uyuşmadığı, günümüz beldeleri ve kentlerinde yaşayan toplumun yapı, özellik ve sorunlarının o yıllarla kıyaslanamayacak ölçüde değiştiği bilinmektedir. Bu nedenle günümüz belediyeleri karşılaştığı sorunları çözememektedir¹⁵⁶.

Belediye yönetimi üzerine yapılmış gözlem ve araştırmalar, belediyelerin örgütlenme aksaklıkları, yoğun merkez vesayeti, gelir yetersizliği, nitelikli personel yokluğu gibi nedenlerle üstlenmiş olduğu görevleri etkin bir biçimde yerine getiremediğini ortaya koymuştur¹⁵⁷.

Mali yetersizlik (gelir ve gider arasındaki tutarsızlık), eğitim noksanlığı gibi belediye sorunları özellikle (gelişmiş bölgelerde de olsa) nüfusu 5000 den az¹⁵⁸ olan küçük belediyelerde belirginleşmektedir¹⁵⁹. Dengesizliği artıran unsurlar olarak, küçük yerleşim yerlerinde göç nedeniyle yerel vergi mükelleflerinin azalması ile turistik yörelerde sıkça görülen yaz-kış nüfusu farklılıklarının altı çizilmesi gerekir¹⁶⁰.

¹⁵⁶ ERTEN, Metin: a.g.e., s.144

¹⁵⁷ FRYILDIZ, H. Semih, *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*. Tüses Yayını, Ankara, 1990. s.31

¹⁵⁸ KAYA Yerel Yönetimler araştırması, Türkiye'de nüfusu 10.000 den az olan belediyelerin oranının % 80 civarında olduğunu belirlemiştir. Bkn. TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.37

¹⁵⁹ TODAİE: KAYA Yerel..., a.g.e., s.35-39

¹⁶⁰ Gerçekten mevsimlik meslek sahiplerinin mevsiminde küçük yöreleri terk etmesi nüfusu azaltan bir etkidir. Ancak, mevsimlere göre nüfus dengesizliği Antalya, Alanya, Kemer, Fethiye, Marmaris, Bodrum, Kuşadası gibi Ege ve Akdeniz yörelerinde sanıldan da daha büyüktür. Sözgelimi, kışın nüfusu 20-30 bin olan bir beldenin yazın tatile gelenlerle nüfusu 100-200 binleri bulabilmektedir. Bunun sonucunda belediyelerin artan yerel hizmet yükünü karşılayacak bütçe, yani nüfus sayımı temel alınarak bu yöre belediyelerine verilen ödenekler, yaz nüfusuna oranla komik rakamlar olarak kalmaktadır. Varolan mali yapısıyla zaten bütçesinin % 70'lerini personel gideri gibi cari kalemlere ayırmak durumunda kalan ve yerel yatırımlara çoğu zaman ödenek bile ayıramaz durumda olan bir belediyenin bu yükü göğüslemesi imkansızdır.

Küçük belediyelerin çok yönlü hizmetler için gerekli eğitimi almış çeşitli uzman personele gereksinimi vardır¹⁶¹. Varolan personelin büyük çoğunluğu başka yerde iş bulamayanlardan, diğer bir bölümü de toplumda güç elde etmeye çalıştığı ya da görevi dışında ek gelir elde etmek istediği izlenimini verenlerden oluşmaktadır. Yerel yönetim bilinci ve görev sevgisi olan azınlık personel ise bu kalabalıklar içinde kaybolup gitmektedir¹⁶². Bu belediyelerin özellikle kültür, eğitim, çevre koruma ve toplum sağlığı gibi önemli kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için her yönden desteklenmeleri gerekmektedir¹⁶³.

Belediyelerin komşu, civar köyler ile mücavir alan dışındaki alanlarla örgütsel bağı yoktur. Bu bölgelerde imar ve denetim alanında akıl almaz gariplikler ortaya çıkmaktadır. Öte yandan belediyeler kendi aralarında birlik kurabilmektedir, ancak birlikler kaynak, görev ve yetki yoksunudur¹⁶⁴.

Belediyelerin en önemli problemi olarak hızla kent alanlarına yığılan nüfus ve kaynağında sürekli artan bir tempoda zorunlu¹⁶⁵ ve gönüllü iç göç akışı görünüyor. Aslında, Türkiye'deki şehir nüfusu artış hızı geç sanayileşen ülkelerle kıyaslandığında düşüktür. Bu örneklere baktığımızda, Türkiye'nin esas sorunu kent nüfusunun hızlı bir biçimde artmasından da öte, kent nüfusunun artışıyla oransız bir düzeyde seyreden ekonomik gelişme ve kalkınmadır¹⁶⁶. Açık ve gizli işsizlik oranlarıyla büyük oranda kentlerin ilişkilendirilmesinin temel nedeni, söz konusu ekonomik imkanların kent nüfusuna yetersizliğidir. Bilindiği üzere kentler, tarım üretimi dışındaki, sanayi, hizmet ve ticaret alanlarında istihdam

¹⁶¹ TODAİE: KAYA Yerel., a.g.e., s.35-39

¹⁶² ERYILDIZ, H. Semih: a.g.e., s.32

¹⁶³ TODAİE: KAYA Yerel., a.g.e., s.39-41

¹⁶⁴ ERYILDIZ, H. Semih: a.g.e., s.32-33

¹⁶⁵ Son 20 yıldır Türkiye'nin doğu ve güneydoğu bölgelerindeki şartlar nedeniyle, özellikle Diyarbakır, Adana, Ankara, İzmir, İstanbul gibi anakentlere göçmelerin olması ülkemizdeki nüfus akışının yönünü belirtmektedir. Bu konuda bkn. ERDER, Sema: *Kentsel Gerilim*, Um:Ag Vakfi Yayınları, Yayın No 31, Ankara, 1997, s.143-156: Bir araştırmaya göre, göçle gelenlerin il nüfusuna oranlandığında en çok göç alan iller: İstanbul (% 10), Kocaeli (% 10), Antalya (%8), İçel (% 6,5), İzmir (% 6), Bursa (%5,5), Ankara (% 2,5). En çok göç veren iller: Kars (% 18), Tunceli (% 17), Siirt (%15,5) Gümüşhane (% 15), Bayburt (%14,5), Erzurum (% 12), Sivas (% 11), Muş (% 11) Bkn. T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, MAHALLE İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz*, Anlara, 1998, s.18 (oranlar tarafımızdan yuvarlanarak yaklaşık değerler olarak gösterilmiştir)

¹⁶⁶ DİSK GENEL-İŞ: a.g.e., s.151

mekanlarıdır. Kentlerimizin barındırdığı insanlara geniş imkanlar sunamadığı da bugünkü şartlarda ülkemizin bir gerçeğidir.

Tarımda toprakların bölünmesi, iç ticaret hadlerinin tarımsal ürünler aleyhine dönmesi tarımda çalışan nüfusun kentlere doğru akmasına yol açmıştır. Bu akışta Türkiye genelinde sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi hayat şartlarının ve kamu hizmetlerinin dengesiz ve eşit olmayan dağılımının da rolü vardır. İnsanlar geleceklerini kentlerde aramak zorunda kalmıştır. Bu sürecin sonucunda kentlerin kayıt dışı ve marjinal işlerin yaygınlaştığı mekanlar haline geldiğini görüyoruz¹⁶⁷. Madalyonun öbür yüzünde, ana kentler dışındaki şehir belediyeleri ve küçük belediyeler, dinamik nüfus erozyonuna uğramakta ve istenilen ticari ve sosyo-kültürel düzeyi bir türlü yakalayamamaktadır.

Son dönemde İMF ile yapılan stand-by anlaşması ile devlet tarım kesiminde reform adı altında çiftçiye yönelik destekleme alımlarından vazgeçmektedir. Dev tarım satış kooperatiflerinin özertleştirilerek özelleştirmeye hazırlanacağı da bilinmektedir¹⁶⁸. Bu uygulamalarla yurt dışı sermayeyle ortaklıklar kurmuş büyük tarım şirketleri dışında kalan çiftçi ve köylülerin, topraklarını ve tarım araçlarını satarak kent merkezlerine akın edeceği, kent nüfusunun korkunç boyutlara ulaşacağı öngörülebilir. Bir tür zorunlu sayılabilecek bu göçlerle gelen nüfusun ihtiyaçları karşısında zaten kaynak sıkıntısı çeken kent belediyelerinin kilitlenip kalması güçlü bir ihtimaldir.

Belediye yönetimlerinde planlama ya hiç yapılmamakta ya da yapılan planlara hiç uyulmamaktadır. Yapılan planlar çeşitli etkilerle sıkça değiştirilmekte, sonuçta plan yapılması ile yapılamaması arasında fark

¹⁶⁷ DİSK / GENEL-İŞ: a.g.e., s.151-152

¹⁶⁸ T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, Enflasyonla Mücadele Programını Desteklemek üzere İMF'den 2.892 Milyon SDR Talep Eden Niyet Mektubu, Ankara, 9 Aralık 1999, 40. ve 41. Paragraflar, (Tarım Politikaları Başlıklı Bölüm)

kalmamaktadır. Dolayısıyla sorun planının varlığı ya da yokluğundan öte yapılaşma ve uygulama biçimindedir¹⁶⁹.

Türkiye’de anakent (büyükşehir, metropol kent, megapolis) yönetiminin uygulanması 12 Eylül ihtilalinden sonra 3030 sayılı yasayla birlikte başlamıştır. Bugüne kadar olan uygulama modelin eksikliklerini ve modelden kaynaklanan sorunları ortaya çıkarmıştır. İlçe belediyelerini anakent belediyesine bağlayan modele göre her kademe için belirgin ve adaletli yetki, görev ve kaynak bölüşümü yapılamamıştır. İlçe belediyeleri ve anakent belediyesi arasında özellikle gelir paylaşımı konusunda bitmeyen gerilimler bulunmaktadır. Bu gerilimler anakent ve ilçe olarak farklı siyasal parti belediyeleri arasında iyiden iyiye belirginleşmektedir. Anakent belediyesi ilçelere göre güçlü durumdadır. Anakent belediyesinde de anakent belediye başkanının konumu güçlüdür. Bu konum uygulamada bir çok çekişme ve sorunlara yol açmaktadır¹⁷⁰.

Anakent belediyeleri yetkilerinin azlığından, ilçe belediyeleri de anakentin denetim başta olmak üzere yetkilerinin fazlalığından, yetkilerini keyfi kullandığından ve işlerine gereksiz karıştığından yakınmaktadır¹⁷¹.

Kısaca özetlemek gerekirse, ülkemizde belediyeler çok yönlü faktörlerin etkisiyle ve çoğunlukla da belediyecilikten anlamayan ya da özel çıkarları kamu hizmetinden üstün tutan kadrolar nedeniyle son derece kötü yönetilmektedir. Kentlerimiz gerçek bir demokratik yerel yönetimden uzak, kentlilik bilincinin ufukta dahi görülmediği, geniş toplulukların siyasetten yönetimden dışlandığı, kamu arazileri yağmalanan, yasadışı güç ve rant elde etme çatışmalarının yoğunlaştığı, yoğun göç alan ve işsizliğin olağanüstü boyutlara tırmandığı, trafik

¹⁶⁹ Bu konudaki ayrıntılar için bkn. ERTEN, Metin: a.g.e., s.146

¹⁷⁰ Anakent belediyelerinin sorunları için bkn. GÖRMEZ, Kemal: “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.2, Sayı.1, 1993

¹⁷¹ ERTEN, Metin: a.g.e., s.163

karmaşasının ve çevre kirliliğinin yoğun olduğu estetik, kültürel ve sanat değerlerinin can çekiştiği plansız bina yığınları haline dönüştürülmüştür.

Kentlerin bu “köyleşmiş” yapısı içinde belediye başkanlarının siyasal partiler ağırlıklı seçiminden kaynaklanan sorunlar, seçilmiş başkanların atanmış valiye karşı sorumlu olmasından kaynaklanan sorunlar, İçişleri Bakanınca belediye başkanının görevden alınabilmesinden kaynaklanan sorunlar, belediye başkanlarının yetersizliğinden ve yeteneksizliğinden kaynaklanan sorunlar, seçilenlerin geri çağrılmamasından kaynaklanan sorunlar önemli aksamalara neden olmaktadır¹⁷². Geri çağırılma kurumu demokrasi açısından, seçilenlerin seçmenlere sorumluluğu ve yönetilenlerin seçilenleri denetlemesi ilkeleri açısından gerçekten önemli bir araçtır. Ancak, Türkiye’de belediye başkanları, muhtarlar ile belediye ve il genel meclisi üyeleri, bir kere seçilip göreve başladıktan sonra tümüyle kişisel çıkarları için çalışsa da, verdiği sözlerin tam tersini yapsa da, hatta hiç bir görev yapmasa da 5 yıl boyunca seçildiği sıfatını koruyabilmekte, hiç bir şekilde geri çağrılmamakta, seçmence görevine son verilememektedir. Geri çağırılma kurumu seçmenin belli sayıdaki imzasıyla seçilenlerin görevini bırakması yöntemidir. Bu yöntemin politik ve özel çıkarlar gözetilerek seçilenlerin üzerinde bir baskı aracı olarak kullanılabileceği, dolayısıyla kamu hizmetlerinin kesintiye uğrayabileceği kaygı ve eleştirileri de vardır. Bu kaygılar Türkiye için çok gerçekçi olmakla birlikte, geri çağırma yönteminin kesinlikle uygulanması gerekir. Söz konusu uygulama aksaklıklarının giderilebilmesi için seçmenlerin (idare mahkemeleri gibi özel yargı organları olabilir) bağımsız yargı aracılığıyla bu haklarını kullanabilmesi düşünülmelidir.

Anakent belediyeleri başta olmak üzere belediye meclisleri, güç-çıkarcı ilişkilerinin su yüzüne çıktığı, yöre halkından kopuk, rant dağıtan biçimsel karar organları haline gelmiştir. Yeni yerleşim alanlarının yerleşime açılması, kat izinleri, ticaret gibi hizmet alanlarına ilişkin izinler büyük çaplı rantların ortaya çıkarılmasını ve belli ellerde toplanmasını sağlayacak işlerdendir. Belediye

¹⁷² Bu sorunlardaki ayrıntılar için bkn. ERTEN, Metin: a.g.e., s.147-173

meclislerinin kentlerde oluşan kâr ve rantları paylaşan kişilerden oluştuğu gözlenmiştir. Belediye meclislerinin büyük oranda imar ile ilgili kararlar vermesi rastlantı değildir¹⁷³. Yapılan bir çok araştırma ve gözlemler belediyelerin yerel güç dengesinin temsil organı olduğunu, belli çevre ve meslek kesimlerinin acil çıkarlarını koruyup kolladığını, meclislerin kentsel rantı paylaşan katmanlardan oluştuğunu ortaya koymuştur¹⁷⁴.

Artan nüfusa bağlı olarak yayılan kaçak yapılaşmış alanlar, sürekli bir siyasal rant olarak algılandığı için seçimler öncesi imar aflarına¹⁷⁵ ve belediye tarafından tapu dağıtımlarına konu olmaktadır. Bu konu iki yönlü bir rant anlamına geliyor: Politikacılar bu yöntemle oy karşılığı kamu arazilerinin yağmalanmasına göz yumarken yağmacılığı da özendirilmektedirler. Görünenin tersine kamu arazilerini işgal ederek gecekondulaştıran kesimler, buralar bir de imara açıldığında çok yüksek kazançlar elde etmiş olmakta ve toprak rantından önemli paylar almaktadırlar. Bu nedenle gecekondu bölgelerinin gelir düzeyi ve ekonomik konumu sosyal bilimciler arsında tartışılmakta ve bu kesimin hiç de yoksul sayılmayacağını öne sürenler bulunmaktadır.

¹⁷³ ÇİTÇİ, Oya: a.g.e., s.72

¹⁷⁴ Bu araştırmalar ve sonuçları için bkz ÇİTÇİ, Oya: a.g.e., s.71-75 - ÇİTÇİ, 1989'da yayınladığı kendi araştırmasında Yerel seçimlere katılım oranlarının batı ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de düşme eğiliminde olduğu, yerel seçimlerin adayların kişisel özellikleri dışında büyük ölçüde siyasal partiler çerçevesinde gerçekleştiğini, bu durumun da seçmenin yerel seçimleri genel seçimler kadar önemsememesini gösterdiğini belirlemiştir (bkz ÇİTÇİ, Oya: a.g.e., s.92). Aynı araştırmanın sonuçlarına göre belediye meclisi üyeleri ekonomik açıdan topluma göre daha seçkin bir grup oluşturmaktadır ve belediyelerin ürettiği hizmetleri tüketenlerin temsili sınırlı kalmaktadır (ÇİTÇİ, Oya: a.g.e., s.109-110). Anakent belediyeleri meclis üyelerinin sınıf yapısı, mesleki ağırlığı ve seçkinliği diğerlerine göre daha keskindir ve kesin çizgiler gösterir (ÇİTÇİ, Oya: a.g.e., s.160).

¹⁷⁵ Türkiye'de 1983 yılından beri 8 kez imar affı çıkarılmıştır. Bkn. ERTEN, Metin: a.g.e., s.165

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE KAPSAMI

3.1. REFORM NEDİR?

Yönetimde reform, girişte de belirtildiği gibi, yönetim mekanizmasında kimi değişiklikler ve geliştirmeler yapılarak yönetime işlerlik kazandırmak ve sistemi iyileştirmektir. Reform için sert ve yıkıcı yöntemler kullanılmaz; zamana yayılmış yumuşak geçişlerle birlikte değişim yöntemi benimsenir. Yönetimin varoluş amaçlarını gerçekleştirmesine yardımcı olmak amacıyla; gereken zamanda hızlı bir işleyişe kavuşmuş, kaynak kullanımında gereksiz harcamaları önleyici, hizmet üretiminde etkili-verimli ve hizmetten yararlananları tatmin edeci yeni bir düzene ulaşmak için reform yapılır.

Reform çalışmalarının bir bölümü¹⁷⁶ örgütlenme yapı ve düzeyini araştırmak, yönetimdeki örgütsel tıkanıklıkları belirlemek ve çözüm için örgüt yapısını yeniden elden geçirmekle ilgilidir. Esasen reformun bu yönü yönetim için sürekli yapılması gereken bir çalışmadır. Çünkü, bir sistem ne kadar kusursuz olursa olsun bir takım olumlu ya da olumsuz gelişmeler ve değişimler¹⁷⁷ nedeniyle bütün olarak yönetimin ve örgütlerin sürekli gözden geçirilmesi zorunludur.

¹⁷⁵ Türkiye'de 1983 yılından beri 8 kez imar affı çıkarılmıştır. Bkn. ERTEN, Metin: a.g.e., s.165

¹⁷⁶ Yönetim reformu denilince iki yön anlaşılmalıdır: 1- Yönetimin yapısında iyileştirmeler yapmak 2- Yönetimin işleyişinde iyileştirmeler yapmak. Bkn. TORTOP, Nuri ve diğerleri, *Yönetim Bilimi*, Ankara, 1993, s.193

Ancak gözden geçirme çalışmaları, sürekli yapılması gerektiğinden ve günümüz örgütsel yapılarının oldukça büyümesi ve karmaşıklaşması nedeniyle enerji ve kararlılık isteyen güç bir iştir. İnsanlar, var olan düzene alıştıkları ve değişimden çoğunlukla çekindikleri için genellikle reformdan yana olmazlar ve kimi hallerde de reforma karşı direnirler¹⁷⁸. Başka bir anlatımla, kağıt üzerinde sürekli yenilenme ve reform, oldukça kabul edilebilir, yüksek bir amaç ve kolay gerçekleştirilebilir bir yöntem gibi görünse de, yönetim kademelerinde görev yapan ve yönetilen herkesçe kabul edilmediği sürece, sonuç alınamayan bir girişim olarak kalabilen bir çabadır. Gerçek yaşamda bir bütün halinde başarılı olmuş¹⁷⁹ idari reformla ender karşılaşırız.

3.2. FRANSA YEREL YÖNETİM REFORMU¹⁸⁰

Türkiye'nin kendine örnek idari sistem olarak seçtiği merkezi ve üniter Fransa, 1789 Fransız İhtilalinden bu yana ilk defa, 2 Mart 1982'de başlayan ve 1995'e kadar süren bir yerel yönetimler reformu yapmıştır. Fransa yerel yönetimlerinde önemli değişiklikler getiren reformu, 1981'de iktidar olan François Mitterand başlatmıştır. Reform ile merkezîyetçilikten uzaklaşmış, yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılmış, merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi gevşetilmiş, vesayet denetimi hukuka uygunlukla sınırlanmış, yeni yerel yönetim yapıları kurulmuştur.

¹⁷⁸ Türkiye'de yerel yönetimlere kaynak aktararak vesayet yetkisinin azaltılmasına, en çok bu düzenlemeleri yapma konumunda bulunan merkezi bürokrasi ve siyasetçiler direnmektedir. Bu konudaki bir çok açıklama ve örnek için şu kaynaklara başvurulmalıdır: TÜRK BELEDİYESİLER DERNEĞİ - KONRAD ADENAUER VAKFI, Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı, Ankara, 1995; TÜRK BELEDİYESİLER DERNEĞİ - KONRAD ADENAUER VAKFI, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel Yönetim Semineri, Ankara, 1994; YAZICIOĞLU, Recep., Bu Sistem Değişmeli, Birey Yayıncılık, İstanbul, 1998; YAZICIOĞLU, Recep: *Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu)*, Tokat Valiliği Yayını, Tokat, 1989; YAZICIOĞLU, Recep, *Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi*, Erzincan, 1992; DEVECİ, Hıfza: "Bir Yılan Hikayesi: Bürokraside Reform", İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yerel *Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt.3, Sayı.12, 1998, s.4-14; Valilerin yetkilerini genişletmeye merkez bürokrat ve politikacıların direnmeleri konusunda ÇOKER, Ziya: *Yönetim ve Siyaset - Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları-*, Ankara, 1996, s.262-264

¹⁷⁹ Yönetim reformu ile ilgili pek çok çalışma başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bkn. Tortop, Nuri ve diğerleri: *Yönetim Bilimi*, a.g.e., s.192. Aynı kaynak başarısızlığa temel nedenler olarak; reformun belli bir uzman kadronun işi olarak algılanması yanılgısı, kamu makamlarından doküman elde etmenin güçlüğü, yazışmaların çoğunlukla gizli yapılması, gözlem ve görüşme gibi araştırma yöntemlerinin devlet teşkilatlarında uygulanma güçlüğü (sözgelimi alt derece memurların teşkilatla ilgili bilgi vermeleri yasaktır), üst derece yetkililerin eleştirilmeye ve yanlışlarının belirlenmesine tahammülsüzlükleri gibi özellikleri saymaktadır.

¹⁸⁰ Fransız Yerel Yönetimler Reformu konusu, büyük oranda CANATAN, Bilal: *Fransa'da Yerelleştirme Reformu (1982-1995)*, (AÜSBF, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1997) adlı kaynaktan yararlanılarak hazırlanmıştır.

3.2.1.Yerel Yönetim Reformu Tartışmaları

Fransız merkezi yönetimi, reforma kuşkuyla bakmakta, genel yararın ancak devlet ve onun merkezi yönetim organları aracılığıyla sağlanabileceğini düşünmektedir. Aslında merkez-yerel tartışması 1789 İhtilaline kadar uzanmaktadır: Jakobenler ve Girondinler ihtilal yıllarında ortaya çıkan iki topluluk ya da “parti” dir. İhtilal ile birlikte gerçekleştiren iki topluluk da burjuvazi sınıfından olmalarına karşın ihtilal sonrasında izlenecek yol ve yöntem konusunda ayrılığa düşüyorlar: Jakobenler mevcut elde edilenlerle yetinmemektedir, düşüncelerinde şekillenen toplum idealini sonuna kadar gerçekleştirmek, bunun için gerekirse şiddet kullanmak istiyorlardı. Mülkiyet hakkının toplumsal eşitsizlikleri giderecek biçimde törpülenmesini isteyen jakobenler, Paris’in tekçi, baskıcı ve merkezi yönetimine yerel yönetimlerin boyun eğmesi yönünde bir politika izlediler.

Girondinler ise ihtilalin temel değerlerinden olan hürriyet düşüncesi üzerinde durdular. Bunun temel nedeni, Paris’e bağımlı olmak ve vergi vermek istemeyen yerel burjuvazinin temsilcileri olmalarıydı. Jakobenlere karşı mülkiyet hakkını savundular, Jakobenleri yerel hürriyetleri yok etmekle suçladılar. Ancak jakobenler karşısında tutunamadılar. Fransa’da 1982’ ye kadar geçerli olan üniter (tekçi) yapı, bu mücadelede jakobenlerin üstünlüğü sağlamasının sonucudur. Jakobenlerin etkisiyle şekillenen merkezci yapı, 20. yüzyılın ikinci yarısında devletin ekonomik ağırlığını öngören “Refah Devleti” anlayışıyla güçlenmiştir.

3.2.2. 1980 Öncesi Yerel Yönetim Sorunları

1980 öncesi Fransa'da görülen yerel yönetim sorunları günümüz Türkiye'sinin yerel yönetimlerinin sorunlarıyla şaşırtıcı bir biçimde aynıdır: Yerel yönetim yetkileri sınırlıdır, yerel yönetimlere yeterli kaynak yoktur, kamu hizmetleri etkin değil ve merkez yönetimi her hizmete yetişememektedir. Belediyeler büyük küçük aynı statüdeyken, il özel yönetimlerinin başı Türkiye'de olduğu gibi atanmış valilerdir; bu yapının içinde yerel özerklik ilkesine yer verilmemiştir. Öte yandan bölgeler arası farklılıklar vardır ve yeni sosyo-ekonomik yapıya uyum sağlayamayan kentlerin sayısı çoğalmaktadır. İşte yeni ihtiyaçlara ve gelişmelere ayak uydurabilmek amacıyla köklü bir yeniden yapılanmaya gidiliyor¹⁸¹.

1982' den sonra çıkarılan yasalarla taşrada yetki genişliği sağlanması, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, belediyeler ve bölgelerarası işbirliğinin geliştirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır: Reform uygulanmaya başladığında pilot bölgeler oluşturulmuş, uzun bir hazırlık dönemi geçirilmiştir¹⁸².

3.2.3. Fransa Reformunun Değerlendirilmesi

1982 Fransa Yerel Yönetimler Reformunun başarısını değerlendirmeden önce belirtmelidir ki: Sosyalist Parti (PS) ve yerel yönetim reformu, -Marksist yaklaşım dikkate alınırsa- çelişmektedir. Marx, yerel politikaları sınıf mücadelesinden bir sapma olarak görüyordu. Ona göre bu mücadele, merkezi ele geçirmeyi amaçlamaktadır. Yerel politikalar ise yanılığın ürünüdür. Sosyal

¹⁸¹ CANATAN, Bilal, a.g.t., s. 31

¹⁸² CANATAN, Bilal: a.g.t., s.44

demokrat görüşlerin de büyük ölçüde bu yaklaşımı paylaştığı söylenebilir. Öyleyse Sosyalist Parti'yi yerel yönetimlere önem vermeye iten şartlar nelerdir?

Yerel yönetimler reformunda 1981 öncesi Sosyalist Parti'nin (PS) yerel yönetimlerde güçlenmesi ve deneyimleri etkili olmuştur. Sosyalist Parti, merkezi yönetimini 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kapitalist sömürüye çanak tutmakla, yerel unsurların sömürülmesine de seyirci kalmakla sorumlu tutuyordu. Sosyalist Parti'nin (PS) yerel güçler yanında yer almasının en temel nedeni buydu¹⁸³.

PS'ye göre bölge kaynakları, bir iç koloni gibi merkez ve işbirlikçi burjuvazi tarafından sömürülmüştür. Merkezçilik, kapitalizmin tüm toplum üzerindeki egemenliğini sürdürme aracı haline gelmiştir: Vatandaş bölgeyle ilgili kararlara katılmıyor, ürününün nereye gittiğini bilmiyor ve yerel kaynaklar dış kaynaklı güçler tarafından kontrol ediliyor. Bu ekonomik ve kültürel sömürüye karşı "yerelleşme" tek çare olarak algılanmıştır. Kapitalist sömürüden kurtulmanın en önemli yolu ekonomik, siyasal ve idari özerkliktir ve bunun yanında devlet tekeli kırılmalıdır. Öte yandan, Fransa'da işçi sınıfı yetersiz olduğu için, Sosyalist Parti bu sınıfın yanına yerel toplulukları, çiftçileri, küçük-orta işletmecileri alarak güçlenmeyi tercih etmiştir¹⁸⁴.

PS'yi yerel yönetimlere iten başka bir neden de hep muhalefette kalmış bir parti olarak iktidara çevreden uzanmak istiyordu. Yerel yönetimler, parti görüşlerinin sergilendiği bir vitrin olacaktı. Parti yerel yönetimlerde güçlendikçe daha da yerelleşme yanlısı oluyordu¹⁸⁵.

¹⁸³ CANATAN, Bilal: a.g.t., S.32

¹⁸⁴ CANATAN, Bilal: a.g.t., S.34

¹⁸⁵ CANATAN, Bilal: a.g.t., S.35

1982 Fransa Reformu, yönetim yapı ve geleneklerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Yine de başarısız olduğu yönler çoktur. Başarısızlıkları¹⁸⁶: Belediyelerin sayısı ve ölçeği sorununa çözüm getiremiyor, belediyelerde etkisiz kalınıyor, reform sonucu en çok il özel yönetimleri güçleniyordu. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin giderleriyle orantılı gelir elde etmesi sorunu tam çözülemiyor, etkin halk katılımı¹⁸⁷ için gerekli önlemler alınamıyordu.

Fransa reformuna yönelik güçlü eleştirilere bakmak konumuz açısından önemli olacaktır. Benzer endişe ve eleştirilerin Türk yerel yönetim reformuna karşı gelişeceği açıktır¹⁸⁸:

- Yerel yönetimler 1982'den önce zaten güçlenmişti, reform buna tüzel bir kimlik kazandırdı. Kayda değer bir yenilik getirmede.
- Reform aslında iyi niyetli değildir: Devleti artan sorumluluğundan kurtarmak için yapılmıştır. Yine de devleti sorumluluktan kurtaramamış, çünkü yerelleşmeyi sağlayamayacak biçimde devleti kayıran bir yol izlemiştir.
- Reform, yerel seçkinlerin etkilerini ve yetkilerini artırmak, onları güçlendirmek için yapılmıştır.
- Geniş yetkiler tanınan belediye başkanları birer "feodal bey" olmuşlar ve yeni güç (yerel güç ağırlığı) merkez ile çevre arasındaki geleneksel-tarihsel dengeleri bozmuştur¹⁸⁹.

¹⁸⁶ CANATAN, Bilal: a.g.t., s.115

¹⁸⁷ Günümüz Fransız yerinden yönetim sisteminde vatandaşların karar süreçlerine doğrudan katılabildikleri söylenemez. Bu konuda bkn. KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.3, Sayı.1, 1994, s.12

¹⁸⁸ Eleştirilerin ayrıntısı için bkn. CANATAN, Bilal: a.g.t., s.116-117

¹⁸⁹ KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da Yerinden Yönetim"..., a.g.m., s.17

Dünyanın en gelişmiş 7 ülkesi arasında yer alan Fransa'da devlet kavramının son yıllarda değiştiği bir gerçektir. Gerek ekonomide gittikçe küreselleşmeye gidilerek mali piyasaların ekonomiye yön verir hale gelmesi, gerekse ülke içinde sosyal dengelerin farklılaşması, devleti kendini yenileme-çalışma tarzını değiştirme ve hafifletme gibi hedeflere yöneltmiştir. Yeni dünya dengelerine ayak uydurma kaygısıyla doğan reform ihtiyaçları nedeniyle, “Kamu Yönetimi, Devlet Reformu ve Yerinden Yönetim Bakanlığının” öncülüğünde ve değişik hükümetler zamanında adım adım devlet yapısında değişiklikler yapılmıştır¹⁹⁰.

Buna rağmen devletin işleyişine bütüncül tutan Fransız Sayıştay'ı, 10 Ocak 2000'de açıkladığı bir raporda, reform yolunun daha başında olduğunu göstererek, kötü bir portre çıkarmıştır. Sayıştay, para yutan ve hantal diye nitelediği Fransa devletine kötü bir işveren gözüyle bakmaktadır. Sayıştay raporu, diğer Avrupa ülkelerinin de ademi-merkeziyetçi sisteme geçişin daha başlarında olduğunu hatırlatmaktadır¹⁹¹.

3.3. TÜRKİYE YEREL YÖNETİM REFORMU İSTEKLERİNDE GEREKÇELER

Türkiye'de yönetimde reform konusunda 1933 yılından beri bir çok çalışma yapılmış ve araştırmalar sonucu raporlar hazırlanmıştır¹⁹². En önemli ve yoğun çalışmalar ise planlı dönem olan 1960'lı yıllar sonrasındadır¹⁹³. Planlı dönemden önceki araştırmalarda yabancı uzmanlar çalışmıştır¹⁹⁴.

¹⁹⁰ ALPÖGE, İhtilali, “Devlet kavramı ve işleyişi”. -Paris'ten Köşesi- 16 01 2000 Dünya Gazetesi

¹⁹¹ ALPÖGE, İhtilali: a.g.m.

¹⁹² TORTOP, Nuri ve diğerleri: a.g.e., s.197

¹⁹³ KELEŞ, Ruşen: a.g.e., 1994, s.377

¹⁹⁴ TORTOP, Nuri ve diğerleri: a.g.e., s.197 Bunlardan tanınmış olanları 1949 raporunu hazırlayan İstanbul Üniv. Öğretim üyesi Prof. Dr. F. Neumark ile 1951 raporunu hazırlayan James M. Barker'dir.

Bununla birlikte, yönetimde reform çalışmalarını tarihin ilk reformcu padişahı III. Selim'e kadar götürmek mümkündür¹⁹⁵. Osmanlının son dönemine rastlayan bu reform çalışmaları, cumhuriyetten sonraki hazırlıksız, derinlemesine araştırmalar yapılmadan başlatılan ve hüsrarla sonuçlanan bütün çalışmaların da ilk örneği olarak değerlendirilebilir.

Planlı dönemden bu yana devlet, yerel yönetimler, üniversiteler ve araştırma kurumları çağdaş bir yerel yönetim reformunun esaslarına ilişkin görüşler geliştirmiş ve öneriler yapmıştır¹⁹⁶. Bu kadar çok rapor hazırlanmasına karşın çalışma sonuçlarından hiç biri uygulanamamış, kısmen uygulananlar ise başarılı olamamıştır.

Türkiye'de reform isteklerinin ve yerel yönetim tartışmalarının özellikle siyasal, ekonomik ve toplumsal kriz ve bunalım dönemlerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu dönemlerde çeşitli araştırma ve raporlar hazırlanır, sonra da bu raporların tozlu raflardaki yerini aldığı gözlenebilir. Epeyce emek ve mali kaynak harcanarak ortaya konan bu raporların tek pozitif yanı ise kamu yönetiminde inceleme yapanlara kaynak oluşturmaktır.

Yönetimde reform çalışmalarının ve tartışmalarının hemen hepsinin ortak amacı, yerel yönetimleri demokratik kılmak, verimli hizmet üretir duruma

¹⁹⁵ DEVECİ, Hıfzı: "Bir Yılan Hikayesi: Bürokraside Reform" İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Demeği *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt.3, Sayı.12, 1998, s.5

¹⁹⁶ KELEŞ, Ruşen: *Avrupa'nın Bütünlüğü ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Demeği Yayınları, Ankara, 1999, s.92. Bazılarını sıralarsak: 1962 MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), 1966 İçişleri Bakanlığı İç Düzen Projesi, 1978 Yerel Yönetim Bakanlığının kurulması ile yapılan kimi çalışmalar (Bakanlık yaklaşık bir buçuk yıl sonra kaldırılmıştır), 1989 KAYA projesi. Bunlar resmi projelerdir. Resmi olmayan bazı çalışmalar: 1967 İstanbul Kalkınma Demeği İstanbul Yönetim Kongresi, 1976 Türk İdareciler Demeği Belediyecilik Araştırma Projesi, 1977 Türk Belediyecilik Demeği Raporları, 1977 Mimarlar Odası Çalışmaları, 1989 TÜSES (Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Raporu, 1992 TÜSIAD Yerel Yönetimler Raporu. Bu çalışmalar için bk. KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.377-409

getirmek olarak görünmektedir. Bununla birlikte reformun niteliği, öneriyi yapanın konumu ve kimliğine göre farklılaşmaktadır. Öneri yerel yönetimlerden geliyorsa, daha fazla yetki, daha fazla kaynak, daha fazla özerklik ve atanmışlara karşı daha az bağımlılıktır. Bir taşra yönetimi bürokratından gelen önerilerin niteliği taşra yöneticilerinin yetkileri genişletmek, özellikle il düzeyinde etkilerini ve koordinasyon imkanlarını artırmak, yerel yönetim yöneticilerinin kendilerine daha çok bağlanması olarak karşımıza çıkıyor. Merkezi yönetimde bulunan bürokratlara göre yerel yönetimleri güçlendirmek “bir çuval inciri berbat” etmektir. Bunlara göre merkezde reforma evet, ancak yerel yönetimlerden bir çok yetkinin geri alınması şartıyla¹⁹⁷. Muhalefet Partileri istisnasız olarak yerel yönetimlerden ve reformdan yanadırlar. Seçim beyannamelerinde, mitinglerde ateşli bir yerel yönetim savunucusu olarak yerel yönetimleri kesinlikle güçlendireceklerine sözler veren politikacılar, nedense iktidar olduklarında merkeziyetçiliğin erdemlerini yeniden keşfetmekte, yerel yönetimleri kendine (merkeze) bağımlı tutmanın yararlı olacağını savunmaya başlamaktadırlar. Elbette ki bu yargıların istisna örneklerini göstermek mümkündür, ancak genel görünüm ifade ettiğimiz şekildedir.

Yerel yönetimlerde reform istekleri incelenirse genel olarak reform gereği şu nedenlere dayandırılmaktadır:

1- Yerel yönetimlerle ilgili yasalar çok eskidir, günümüz şartları ve ihtiyaçlarıyla bağdaşmamaktadır.

2- Yerel yönetimlerin oluşturulduğu dönemde hızlı nüfus artışları, göçler ve kentleşme-çevre sorunları gibi problemler olmadığı için büyük oranda kurulduğu yılların özelliklerini taşıyan bu sistemle bir yere ulaşılması imkansızdır.

¹⁹⁷ 1999 yılında bir ödev çalışması için gittiğim DSİ Genel Müdürlüğünde bulunan bir bürokratin, yerel yönetimleri önemsemediğini öğrendikten sonra oldukça kızdığını, beni azarlamaya kalkıştığını, yüksek bir sesle “Hadi ordan, ne çekiyorsa, hiçbir şey beceremeyen yerel yönetimlere her şeyi bırakmak isteyen bu anlayıştan çekiyor Türkiye!..” dediğini bu noktada belirtmek istiyorum.

3- Yerel yönetimlerin dağ gibi yığılmış sorunları kangrenleşmeden, hızla çözümlere kavuşturulmalı, bu amaçla köklü değişikliklere gidilmelidir.

4- Yerel yönetimler reformu, demokratikleşmenin tam anlamıyla başarılammış bir yer olan merkezden değil, yerelden başlatılarak gerçekleştirilmesi için temel şarttır.

5- Avrupa ile Avrupa Birliği temelinde bütünleşebilmemiz için, 1988 yılında Avrupa Konseyi-Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalamış bir ülke olarak yerel yönetimleri özerkleştirip güçlendirmeliyiz.

6- Yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin siyasal ağırlıkları artmıştır. Yerel yönetimlere olan ilgi ve beklentiler çoğalmıştır. Anakentlerde, özellikle İstanbul'da yerel seçimleri kazanan siyasal partilerin iktidar olma şansları yükselmiştir. Yerel yönetimlerin bu yönleri onların her anlamda önemsenmelerini ve yeniden yapılandırılmalarını gerektirir.

3.4. 1998 TÜRKİYE YEREL YÖNETİM REFORMU KANUN TASLAĞI DEĞERLENDİRMESİ

3.4.1. Reformun İçeriği

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin “yerinden yönetim”, “verimlilik”, “açıklık” ve “demokratik yerel katılım ilkelerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak üzere¹⁹⁸ hazırlanan 1998 Yerel Yönetimler Reformu Tasarısı¹⁹⁹,

¹⁹⁸ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı*, Ankara, 1998, s.3 (madde 1)

¹⁹⁹ 1998 reformu, sonrasında hazırlanan 1999 reformundan daha reformcu ve daha köklü değişimlere imkan tanıdığı için bu çalışmada 1998 reformuna yer verilmesi uygun görülmüştür.

merkeziyetçilik yerine yerinden yönetim ilkesine açıkça yer vermekte, yerel yönetimleri etkili kılan bir çok düzenlemeyle birlikte merkezi yönetimde de reform yapılmasını öngörmektedir. Çünkü, “...sorun, sanıldığı gibi ağırlıklı olarak mahalli idarelerden değil, merkezi idarenin konumundan kaynaklanmaktadır”²⁰⁰. “Ülke ve dünya gerçeklerine uymayan, etkin, ucuz, ve kolay ulaşılabilir hizmet üretemeyen, verimli kaynak kullanamayan ve demokratik katılıma imkan vermeyen...(idari yapımızın)...değişmesi bir zorunluluktur”²⁰¹.

Bu tespitlerde bulunan tasarı, ulusal-bölgesel-yerel hizmetler ayrımı yaparak merkezi yönetimin görev alanını daraltmakta²⁰²; adalet, sağlık, savunma, dış politika, milli eğitim, gümrük, dış ticaret, vergi-genel bütçe uygulaması, sosyal güvenlik ve din hizmetlerini görme gibi temel sayılabilecek görevlerle merkezi sınırlamakta²⁰³, merkez yönetiminin kamu kaynaklarını kullanma payını % 85’ten % 60’lara (ki bu gerçekten çok büyük bir azalmadır) çekmekte²⁰⁴, Ankara’nın (onay ve izin gibi) vesayet yetkilerini bakanlar kurulundan bakanlara, bakanlardan vali ve kaymakamlara devretmektedir²⁰⁵.

Bu kanun taslağıyla, il özel yönetimleri, il genelinde gerçek bir yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenleniyor, cumhuriyet tarihi boyunca merkezi yönetimce elinden alınan görev ve yetkileri büyük oranda geri veriliyor. İl ve ilçe belediye başkanları asıl üye olarak, kaymakamlar, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları fahri üye olarak “İl meclisi” olarak adı değiştirilen il genel meclisi çalışmalarına dahil edilmekte, ilçelerde kaymakam başkanlığında il genel meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy muhtarları ve “sivil toplum kuruluşları” temsilcilerinden oluşan “ilçe meclisleri” kurulmakta, il özel idaresiyle il içindeki belediyeler ve köyler ilişkilendirilmektedir²⁰⁶.

²⁰⁰ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı*, 1998, s.29

²⁰¹ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı*, 1998, s.29

²⁰² KİLİÇ, Ruşen: *Avrupa’nın Bütünlüğü...*, a.g.e., s.93

²⁰³ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı*, 1998, s.31

²⁰⁴ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı*, 1998, s.29

²⁰⁵ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı*, 1998, s.31

²⁰⁶ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı*, 1998, s.32-33

Belediyelerle ilgili en önemli değişiklikler, belediye meclisi kararlarının vali onayından geçmeden, valinin yarı veto hakkı saklı kalmak üzere yürürlüğe girebilmesi, mahalle muhtarlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belediye meclisine dahil edilmesi, belediye başkanının -seçmen tarafından değil- belediye meclisince seçilmesi, beldede bulunan “sivil toplum kuruluşları” temsilcilerinden oluşan “Gönüllü Kuruluşlar Meclisinin” oluşturulması ile belediye sınırları ve mücavir alan içindeki hazine arazilerinin belediyelere devridir²⁰⁷.

Anakent yönetiminin kurulmasındaki ölçüler geliştirilirken, anakent sınırlarına katılmaya aday belediye ve köylerin anakente bağlanmakta, anakent belediyesi-ilçe belediyeleri arasındaki imar ve planlama konularındaki anlaşmazlıklarda anakent belediyesinin yetkileri artırılmaktadır.

Köy ve mahallelerle ilgili olarak da, kaymakam başkanlığında zorunlu “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri” kurulmakta ve belediyelere, mahallelere yardımcı olma zorunluluğu getirilmektedir²⁰⁸.

²⁰⁷ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIğI, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, 1998, s.34-35

²⁰⁸ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIğI, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, 1998, s.35-36

3.4.2. Reformun Değerlendirilmesi

Görülebileceği üzere tasarı, yıllardan beri yakınma konusu olan pek çok konuda önemli değişiklikler getirmektedir²⁰⁹. Yer yer demokratik katılımcı bir siyasal sistemde yer almaması gereken öğelere yer verse de²¹⁰, cesur adımlar atılmasını öğütleyen bu tasarı, dönemin koalisyon hükümetinin yolsuzluk ve çetelerle işbirliği yaptıkları gerekçeleriyle yıkılması ve erken seçime gidilmesiyle birlikte ortada kalmıştır. Bu durum, her şeyden önce, reform çalışmalarının açık ve kesin bir biçimde siyasi çalkantılarla kesintiye uğrayabileceğinin bir göstergesidir.

Bu noktada, Türkiye gibi hemen hemen her yılına bir hükümet düşen bir ülkede yönetimde reform yapmanın imkansız olduğu ileri sürülebilir. Kaldı ki tasarı, adı üstünde henüz kanunlaşmamış bir hazırlıktır. Yerel yönetimler konusunda hiç değişmeyecekmiş gibi görünen genel siyasal yaklaşım göz önüne alındığında, dönemin koalisyon hükümeti yıkılmasa bile tasarrının kanunlaşacağı da belirsiz kalmaktadır.

3.5. 1999 YEREL YÖNETİMLER REFORMU

14 Aralık 1999 günü Bakanlar Kuruluna sunulan “Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı”, başlık olarak “reform” sözcüğünü kullanmaktan kaçınmasına rağmen, kamuoyuna yerel yönetimler reformu olarak sunulmuştur. 25 bin civarında insanımızı

²⁰⁹ KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.94

²¹⁰ Sözgelimi, tasarının, il özel yönetimlerini ileri düzeyde güçlendirmesine karşın, baş olarak atanmış valilere dokunmaması merkeziyetçiliğin il çapında güçlendirilmesinden başka bir anlama gelmiyor. Yerel yönetimlerin gelirleri artırımla birlikte, gelirin merkezin vereceği paylar olarak kalması nedeniyle yerel yönetimlerin merkeze bağımlı tutulmasına köklü bir çözüm getirilmemiştir. Ayrıca bir çok görevin Ankara'dan alınarak valilere ve kaymakamlara aktarılması yerel yönetimler reformu değil, “merkezin taşra kuruluşları” (ya da Ankara'yı rahatlatma) düzenlemesidir. Bkn. KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.94-95 -İçişleri komisyonunda görüşülmesi sırasında tasarının bir “reform” olup olmadığının tartışılması da bu tasarının kolayca “yerel yönetimler reformu” olarak nitelenememesine ilginç bir delildir. Bkn. GÜLER, Birgül A.: “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.7, Sayı.4, 1998, s.5; Tasarı, merkezi yönetimin planlama, koordinasyon, denetleme, yerel yönetimlere rehberlik etme yetkilerinin içlerini boşaltarak sık bir yaklaşımda bulunmuştur. Bkn. GÜLER, Birgül A.: a.g.m., s.8

kaybetmemize -kesin sayı üzerinde çeşitli anlaşmazlıklar var-, binlerce insanımızı da çeşitli mağduriyetler içinde bırakan 17 Ağustos 1999 Marmara ve ardından yaşanan Bolu ve Düzce depremlerinden sonra gözler 1984 yılında imar düzenleme yetkilerini devralan yerel yönetimler üzerine çevrilmiş, müteahhitlerin sorumluluğuyla birlikte yerel yönetimler çevresinde büyük fırtınalar kopmuştur. Bu gergin ortamda, Ankara, yerel yönetimlerle ilgili köklü düzenlemeler yapacağı yönünde bir siyasal rüzgar estirmiş, tartışmaları yatıştırmaya çalışmıştır. İnceleyeceğimiz tasarı taslağı bu ortamın ürünüdür.

3.5.1. Taslağın İçeriğinden Bazı Düzenlemeler

Belediyeler, çalışmalarıyla ilgili olarak halkın ve toplum kesimlerinin bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerini sağlayıcı önlemler alacak, bu çerçevede gerçek ve tüzel kişiler belli bir bedel karşılığı belediye meclis ve toplantı tutanaklarının kendilerini ilgilendiren bölümlerini yazılı olarak, ayrıca taslağın 52. maddesine göre kitapçık haline getirilmiş imar planlarını isteyebileceklerdir²¹¹. Belediyeler, mahalle muhtarlarının ve mahalle halkının katılımını sağlayacak önlemleri alacaktır. (madde 16) İl özel yönetimlerine de köy muhtarlarının ve köy halkının katılımını sağlama görevi verilmektedir. (madde 27)

Belediyeler, DSİ Genel Müdürlüğünce belirlenecek esaslar çerçevesinde “sürdürülebilirlik” ilkesine uygun olarak belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki yer altı sularının kullanılmasına izin verebilecektir. (madde 4) Belediye meclisi içinde oluşturulacak “ihtisas komisyonlarına” şube müdürleri, mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları katılabilecekler, ancak oy hakları olmayacaktır. (madde 6) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları il genel meclisi ihtisas komisyonlarına da oy kullanmadan katılabilmektedir. (madde 25)

²¹¹ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (Basılmamış Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı) s.1 (madde 3) İl genel meclisi için de aynı düzenleme yapılmıştır. Bkn. T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: (Basılmamış Mahalli İdarelerle İlgili..), s.15 (madde 27)

Taslak, belediyelere bütçe gelirlerinin 1/3 ünü geçmemek (geçerse Bakanlar kurulunun izni alınarak) ve yurtdışından alınacak ya da seçim dönemini aşan borçlanmalarda Hazine Müsteşarlığından izin almak şartıyla geniş bir borçlanma imkanı tanımaktadır. (madde 8)

Belediyeler, çeşitli amaçlarla imar ve alt yapı arsalar üretmek; bu arsalar üzerinde toplu konut yapmak; bu konutları ve ürettiği konutsuz arsaları satmak ve kiralamak; konut yapımında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bankalarla işbirliği yapmak, bunlarla ortak projelere girişmek yetkisine sahip kılınmaktadır. (madde 15) Aynı düzenlemeye göre belediyeler, 775 Sayılı Gecekondu Kanununa uyan kimselere arsa ve konut sağlayabilir. Bütün bu yetkiler Devlet İhale Kanununa tabi olmadan kullanılabilir.

Taslağın bir maddesi de kamu kurumlarına tahsis edilmeyen hazine arazilerini belediyelere devretmektedir²¹². Önemli bir değişiklik, sağlıklı ve düzenli bir kentleşme amacıyla vali başkanlığında; belediye başkanları, il genel meclisi temsilcisi, çeşitli bakanlıkların il müdürleri, mimarlar, şehir plancıları, harita mühendisleri, inşaat mühendisleri, jeoloji mühendisleri odaları temsilcilerinden, koruma kurulu başkanı ve YÖK'çe belirlenecek bir uzmandan oluşacak "il imar planlama kurulu" tarafından "il gelişim planları" hazırlanması zorunluluğudur.(madde 58)

Belediyeler ve İl özel idareleri, hükümetin dış politikalarına uygun olarak (ve gerektiğinde Dışişleri Bakanlığının sınırlama getirmesi şartıyla) görev alanlarıyla ilgili uluslararası teşekkül ve organizasyonlara katılabilecekler, yabancı kentlerle kardeş şehir ilişkisi kurabileceklerdir. (madde 16 ve 27)

Belediyelerde istihdam edilecek personele ödenecek maaş ve ücretlerin yıllık tutarı, belediye bütçesinin; nüfusu 10.000'e kadar olan yerlerde % 40'ını,

²¹² T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: (Basılmamış Mahalli İdarelerle İlgili...), s.24 (madde 58)

10.000'den fazla olan yerlerde %35'ini, anakentlerde % 30'unu geçemeyecek; geçtiğinde belediye başkanları özel mal varlığıyla sorumlu olacaktır²¹³.

Taslakta, muhtarların meclislere oy hakkı tanınmadan alınması dışında köy yönetimleri, mahalle muhtarlıkları, 1998 reformunda sık sık dile getirilen “sivil toplum” kuruluşlarının yerel yönetim meclislerine dahil edilmesi ile ilgili hiçbir düzenleme yoktur.

3.5.2. 1999 Düzenlemesinin Değerlendirilmesi

Tasarı taslağı, yerel yönetimler konusunda bir “reform” sayılabilmek şöyle dursun, etkili bir “düzenleme” bile değildir. Bu açıdan, oldukça eleştirilen 1998 Yerel Yönetimler Değişiklik Tasarısının çok çok gerisinde kalan, kötü bir çalışma olduğu söylenebilir. Taslak kesinlikle, yerel yönetimlerin sorunlarını çözmek amacıyla hazırlanmamıştır.

Her şeyden önce belediyelerin gelirlerini azaltan düzenlemeler içermektedir. Sözelimi, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan pay -gerçi 2002 yılında %10'a çıkarılacaktır ama- % 9,75'ten % 8'e düşürülmektedir. İl özel yönetimlerinin genel vergi gelirlerinden aldığı pay ise % 1,7'den % 5'e (2002 yılında % 7'ye) artırılmaktadır. Bir kere belediye sayısı, il özel yönetimlerinden kat kat fazladır²¹⁴. Bu durumda yerel yönetimler içinde ön planda olan belediyeler ihmal edilmekte, işlevsel olarak yok sayılabilecek ve merkezin bir uzantısı konumuna düşürülmüş il özel yönetimleri hiçbir yapısal değişiklik yapılmadan güçlendirilmektedir.

²¹³ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: (Basılmamış Mahalli İdarelerle İlgili...), s.7 (madde 16)

²¹⁴ 1998 yılı itibarıyla Türkiye'de belediyelerin sayısı 3.215'tir. Bkn .T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz, Anlara, 1998, s.7

Bu iki şekilde anlaşılabilir: Birincisi merkez, yerel yönetimlere değil, taşra uzantılarına kaynak aktarmaktadır. İkincisi, sözde güçlendirilmiş il özel yönetimleriyle ilgili KHK yetkisi kullanıldığında, son tahlilde tasfiye edileceği anlaşılan Köy Hizmetlerinden alınacak görevlerin finansmanı artan kaynak ile sağlanacaktır. Bu yöntemin, artan il özel yönetimleri gelirlerine rağmen, kamu harcamalarını azaltacağı öngörülebilir. Köy hizmetleri bütçesi ile il özel yönetimleri gelir artışının karşılaştırılması bu çalışmanın kapsamını aşan bir konudur.

Yerel yönetim gelirlerinin azaltılması nasıl yorumlanmalıdır? IMF destekli istikrar programının bitiş tarihi de 2002 olduğuna göre, taslağın IMF programı kamu harcamalarını kısma emrine uygun olarak hazırlandığı anlaşılmaktadır. Gelir düşüşü karşılığında her ilden toplanan vergi gelirlerinin % 5'inin o il belediyelerine verilmesi (beldedeki PTT ve özel iletişim şirketlerinden %3 oranında "haberleşme vergisi" adıyla yeni bir gelir oluşturulması ve TRT ile özel radyo televizyonlar vergi gelirlerinin % 20'sinin belediyeler payı olarak ayrılması) öngörülmektedir.

Bütçede gelirlerin gayri tahsisi ilkesinden ayrılmayı öngören bu yaklaşımın Maliye Bakanlığınca kabul görüp görmeyeceği açık değildir. Kabul görmezse il ölçekli bu düzenlemeler sadece taslakta kalacak demektir ve çok anlamlı gelişmeler değildir. Böyle bir uygulamanın –eğer yasalaşırsa- bölgeler ve iller arası dengesizliği iyice büyüteceği ise kesindir. Çünkü her ilin mali ve ticari potansiyelleri ile vergi gelir tahsilatı düzeyleri farklıdır.

Taslağa göre belediyelerden yapı kullanma izni almayan yapılar alt yapı hizmetlerinden yararlanamayacaktır. Ruhsatsız ya da ruhsata aykırı binalar belediye encümeni veya il idare kurulu kararıyla yıktırılabilir. Aksine davranan yapı sahipleri ile kamu görevlileri 6 aydan 1 yıla kadar, mühürlü inşaata

devam edenler 1 yıldan 3 yıla kadar hapis cezasına çarptırılacaktır (madde 53,54,55,56). Taslağın bu maddeleri Ağustos 1999 Marmara depreminin etkisiyle hazırlanmıştır. Ancak yapı ve imar konularında hapis cezalarına rağmen köklü bir düzenleme ve denetleme uygulaması getireceği söylenemez.

Tasarı taslağının göze en çok çarpan, sanki bütün taslağın bu madde için hazırlandığı izlenimi veren bölümü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün teşkilat, kuruluş ve görev kanunları ile il özel yönetimi kanununda KHK ile değişiklikler yapılması yetkisini Bakanlar Kuruluna tanıyan 28. maddesidir. Köy hizmetleri ile il özel yönetimleri çerçevesinde kamu yönetiminde önemli bir değişikliğin parlamento ve yasama sürecinden uzak tutulmak istendiği düşünülebilir.

Belediyelerin iç ve uluslararası mali piyasalardan geniş ölçüde borçlanabilmesi²¹⁵ ile taslağı KHK yetki kanunu taslağına dönüştüren bu maddeyi birlikte düşündüğümüzde, bir de bankalarla ortak projeler düzenlemesini hatırladığımızda; 1980 sonrası hız kazanan neo-liberalizmin devleti olabildiğince küçültme, yerel yönetimleri özel şirketlerin kârlılığını artıran bir “piyasa mekanizması işletmesi” durumuna getirme ile oldukça kârlı bir alan olan yerel kamu hizmetlerini piyasa malına dönüştürme anlamında yerelleşme²¹⁶

²¹⁵ Türk yerel yönetimleri 1986'dan beri, küreselleşme politikaları nedeniyle kamu kredileri kısıtlamaları sonucunda kamu dışı iç (ulusal sermaye ve ticari bankalar) ve dış finansman kaynaklarından borçlanmaya başlamış; 1991'den sonra, 1993'e kadar hiç denetlenmeyen bir uygulama içinde, 1993'ten sonra Hazine Müsteşarlığının etkili olamayan denetimi altında yerel yönetimler -bütünüyle anakent belediyeleri de denebilir- dış borçlanması inanılmaz boyutlara ulaşmıştır. Temel dış borç kaynakları ise yüksek faizli kısa vadeli borç veren ticari bankalar, yabancı devletler ve Dünya bankası gibi uluslararası kuruluşlardır. Dış borç tutarı içinde ticari bankaların yarıya yakın payı olduğundan, dış borçlanma yerel yönetimler için, almandan daha çok kaynağı emen, kısa sürede geri ödeme zorluğu nedeniyle akılcı olmayan ve belediyeleri “borç batağına” hapseden bir niteliktedir. Bunun teknik bir zorunluluk olmadığı, siyasal bir tercih olduğu ve yurtdışı sermaye için yüksek kazanç anlamına geldiği açıktır. Bu konuda bkn. ESEN, Hikmet: “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.7 Sayı.3, 1998, s.3-15; GÜLER, Birgül A.: “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.6, Sayı.2, 1997, s.20-31. Belediye gelirlerinin azaltılması, onları biraz daha borçlanmaya itmek demektir.

²¹⁶ Dünya kapitalizmi 1970'lerdeki bunalımından kurtulabilmek için pazarlarını ve paylarını artırmak istemiştir. Bu amaçla Dünya Bankası ve İMF, kredi sağlama gibi çeşitli “özel” yöntemlerle, kamu tekelinde olan yatırım alanlarını özel şirketlere ve yabancı sermayeye terk etmeleri yönünde az-gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri zorlamıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler alt yapı yatırımları ile yerel hizmetleri özelleştiren ve borç alarak yüksek faizler ödeyen bir pazardan başka bir şey değildir. Kamunun kötülüğü ve küçültülmesi, özel ve yabancı sermayenin rasyonelliği, küreselleşirken yerelleşme düşüncelerinin arkasında gizlenenler bunlardır. Bkn. GÜLER, Birgül A.: “Küreselleşme ve Yerelleşme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.6, Sayı.3, 1997, s.62-77; GÜLER, Birgül A.: *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi -Yapısal Uyarılama Politikaları-*, Ankara, 1996, s.143-168

düşüncelerini; kısaca Dünya Bankası raporlarında ve İMF stand-by anlaşmalarındaki “yapısal dönüşüm” fikirlerini çağrıştıran bir düzenleme olduğunu anlarız.

Taslakta göze çarpan diğer bir yön, toprağın yeniden düzenlenerek kent rantının oluşturulmasında ve dağıtılmasında belediyelere geniş bir hareket alanı verilmesidir. Hazine arazileri belediyelere devredilecek; belediyeler bu arazileri dilerse konut ya da toplu konutta kullanabilecek, bu yapıları kiraya verebilecek ya da satabilecek, dilerse de arazileri boş olarak kullandırabilecek ya da satabilecektir. Üstelik tüm bunları Devlet İhale Kanunu dışına çıkararak dilediği yöntemle gerçekleştirebilecektir. Bu yetkilerini kullanırken kamu kurum ve kuruluşları yanında bankalarla²¹⁷ geniş bir iş birliğine gidebilecektir.

Rant oluşturma yetkisinin tek sınırı olarak “il gelişim planları” hazırlanması görülmektedir. Bürokrat ağırlıklı bir kurulca hazırlanan bu planların, uygulamada söz konusu toprak rantlarını geniş kesimler lehine çevirebileceği ve çarpık kentleşmeyi önleyebileceği tartışmalıdır. Belediyelere verilen, çok kısıtlı olduğu bilinen yeraltı sularını kullandırma yetkisi de bu noktada ele alınmalıdır. Tahsis konusunda DSİ'nin görüşü alınması olumlu bir düzenlemedir. Ancak, “sürdürülebilirlik” ilkesinin içeriği ve kim tarafından tanımlanacağı belirsizdir ve bu haliyle keyfi uygulamalara yol açabilecek bir boşluğu akla getirmektedir.

Yerel yönetimlerin özerkliği, idari vesayet, yerel katılım, demokratikleşme gibi konulara hiç dokunmaması taslağın en büyük eksikliğidir. Bu eksiklik taslağı hazırlayan iradenin demokrasi konusunda var olanı yeterli gördüğünün bir ispatı olabilir. Yerel yönetimlerin mahalle ve köy düzeyinde halk katılımını sağlayacak bir takım önlemleri alacağı gibi bir şeyler söylemesine karşılık, katılım konusunda

²¹⁷ Taslakta yalnızca “bankalar” ifadesi kullanılmakta, bankadan kastedilenin özel bankalar mı kamu bankaları mı, yoksa her ikisi mi olduğu anlaşılamamaktadır.

hiçbir şey söylemiş değildir. Çünkü halk katılımının hangi yollarla sağlanacağı açıklığa kavuşturulmamış, havada bırakılmıştır. Bu yöntemler şunlar olabilirdi: Mahalle temsilcileri ya da mahalle kurulları oluşturulması ve bunların meclislerle ilişki kurması, önemli konuların referanduma sunulması, meclis toplantılarının yerel radyo ve televizyonlardan canlı yayınlanması, halkla ilişkiler bürolarının geliştirilmesi ve mahallelerde irtibat büroları kurulması gibi.

Bir çalışmaya reform denilmekle o çalışma reform sayılamaz. Bir kere reform dar bir kadronun kendi kendince çalıştıracığı ve işleteceği bir süreç değildir. Reform, tepeden başlayabilmesiyle beraber asla tepeden inme metotlarla başarılı olamaz. Reform, reform çalışmasında ve uygulamasında olan olmayan, yöneten veya yönetilen, bürokrat, teknokrat, politikacı, akademisyen, köylü, memur, işçi, kentli, göçmen, gecekondulu herkesin bir şekilde bilinçli ve istekli parçası olmak zorunda olduğu bir bütündür. Hiç ilgisi olmadığı halde bir yasaya reform denilmesi, Türkiye’de kronikleşmeye yüz tutmuş bir durumun varlığını gösteriyor. Günümüz Türkiye’inde vergi reformu, adalet reformu, sosyal güvenlik reformu, yerel yönetim reformu, kamu personel reformu, milli eğitim reformu, üniversite sınav reformu gibi adlar altında hemen her çıkan yasaya “reform” sıfatı eklendiği gözlemleniyor. Reform kavramını anlamsızlaştıran, içini boşaltan bu tutumla çıkarılan yasalar, gülünç bir biçimde, hazırlayan hükümetler tarafından hem de kısa bir süre sonra değiştirilmekte, bir kısım maddelerinden vazgeçilmekte, hatta yasa tümüyle kaldırılabilmektedir. Reform konusu hiç bir dönem böylesine sulandırılmamıştır. Çoğunluğun hükümet çalışmalarına güven duymadığı ve yapılanları endişeyle karşıladığı bu atmosfer içinde gerçek bir reform yasası da işe yaramayacaktır.

İdari yapıdaki kökleşmiş gelenekleri, alışkanlıkları, refleksleri ve yeniliğe karşı direnmeleri değiştirmek güçtür. İdari reform, derin bir düşünce hazırlığı, dengeli bir altyapı oluşumu, kararlı bir siyasal istek ve stratejiyi gerektirir. Vatandaşın katılımını ve bilgilendirilmesini içermeyen her reform çalışması

başarısızlıkla sonuçlanır. İnsanlardan her anlamda uzak tutulan düzenlemeler, kaçınılmaz olarak yerel seçkinler ve politikacılar yararına bir takım işler yapıldığı izlenimi vermektedir. Bu yüzden reform çalışmaları ile ilgili olarak yönetilen her kesimin görüşü alınmalı, gerekirse referandumlar yapılmalıdır. Yerel yöneticilerin, şehirlilik bilinciyle, girişimci sayılabilecek bir siyasal, kültürel ve idari düzeyde olmaları reformun başarısı için olmazsa olmaz şartlardandır.

Türkiye açısından bir idari reform yapılırken özenli hareket etmeli, birden olmayacağı bilinciyle reform uzun bir zamana yayılmalıdır. Fransa örneğinde görülen pilot uygulamalarla aşama aşama yol alınması gerekir. Yanlış olduğu anlaşılacak uygulamalardan ve düzenlemelerden cesurca vazgeçilebilmeli, neden vazgeçildiğinin gerekçeleri ise şeffaflık düşüncesi dikkate alınarak, sürekli ve sağlıklı bir iletişimle izah edilmelidir. Sık sık yapılacak değişiklikler reformun el yordamıyla yapıldığı duygusuna da neden olabilir. Bu yüzden öncelikle iyi hazırlanmalı, olabilecek her gelişme hesaplanmalıdır. Aksama ihtimalleri için, reformun genel amaçlarına uygun birden fazla strateji önceden hazır bulundurulmalıdır. Türk yerel yönetim reformunun kesinlikle; siyasal, ekonomik ve toplumsal çalkantıların olmadığı, istikrarlı bir ortamda başarıya ulaşacağı bilinmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Etkili bir yerel kamu hizmeti görebilmesi ve halk katılımcılığına imkan verilebilmesi için yerel yönetimlerde geçekten köklü bir yeniden yapılanma ya da reform yapılması gerekir. Yerel yönetimlerin sorunları çözülmeli ve bu kuruluşların devlet yönetiminin önemli bir parçası olduğu kabul edilmelidir. Merkezi yönetimin aşırı yayılarak hantallaşması göz ardı edilemez bir durumdur. Bürokratik yapımız, demokrasiden, yönetilenlerin katılımından hayli uzak, durgun, bugününden bıkmış ve yarınından umut kesmiş, heyecanlarını yitirmiş bir haldedir. Bu hastalıklar, yerel yönetimlere kadar bütün dokuyu sarmıştır. Yerel yönetimler, merkezin bir şubesi olarak algılandığı ve bürokrasinin emrinde tutulduğu sürece, etkisiz, sözde demokrasiye elverişli, görüntüde yerel imkanları ulusal kalkınma için harekete geçiren birimler olarak düşünölmekten kurtulamayacaktır. Gücün bir yerde yığılmasına ve merkezi yönetimin sakıncalarına karşı potansiyelleri olup olmadığını hiçbir zaman gösteremeyeceklerdir.

Reform gereklidir. Ancak, atılacak adımlar yerel seçkinlerin ve belli çevrelerin çıkarlarını öne çıkarmamalıdır. O zaman yapılanlar reform değil, varolanı pekiştirmek olur. Belediyelerin sermaye çevreleri ve iç-dış özel bankalarla olan ilişkilerine, yapacakları özelleştirmelere, borçlanma yetkilerine, kent toprakları üzerindeki rant oluşturma ve dağıtma fonksiyonlarına kesinlikle çeki düzen verilmesi ve denetim altında tutulması gerekir. Gerçek bir reform, söz konusu ilişkiler ağını toplum lehine çevirebilen bir yapılandırmadır. Başka bir anlatımla, yerel yönetimler, demokrasinin gerçekleşmesine, adaletli bir gelir dağılımının sağlanmasına ve toplumun ekonomik-kültürel kalkınmasına katkıda bulunmalıdır. Yerel yönetimler reformu, onların bu yönde iyileştirilmelerini amaçlamalıdır. Buna gerek yoktur, zaten yerel yönetim birimleri elden avuçtan çıkmış deniliyorsa, yerel yönetim birimleri kaldırılmalıdır. Bu kurumları

kaldırırsak yerine hangi kurumları koyacağız sorusu ortaya çıkıyorsa, yerel yönetimler mutlaka iyileştirilmelidir.

Reform, başarılması güç bir iştir. Kapsamlı hazırlıklar yapılmadan, iyi planlamadan, zamana yayılmadan, kararlı adımlar atılmadan ve bir şekilde herkesi işin içine katmadan reform çabalarından sonuç alınmaz. Siyasal, ekonomik ve sosyal çalkantılı zamanlarda reform, tabiatı gereği etkisiz kalır. İlgisi olmadığı halde her düzenlemeye, sık sık “reform” adı verilmesi, yapılanların içtenliğinden ve iyileştirmenin gerçekleşeceğinden kuşku duyulmasına yol açar. Bugün Türkiye’de yerel yönetimler reformları da kuşkuyla karşılanmakta, kimse değişiklik yapılacağına inanmamaktadır. Siyasal iktidarların reform kavramını yıpratmaktan, gelecek nesillerin umudunu kırmamak niyetiyle kaçınması gerekir.

Yerel yönetimlere ve yerel demokrasiye karşı duyulan endişelere katılmamak imkansızdır. Gerçekten herhangi bir kurum veya kuruluşun ya da herhangi bir yasanın yalnızca var olması, demokrasinin yerleşmesi için yeterli olamaz. “Yerel yönetimler varsa ve bunlara yeterli imkanlar sağlanmışsa kesinlikle demokrasi gerçekleşecektir” demek yanlış ve oyalayıcı bir yargıdır. Nasıl ki TBMM’nin tek başına varlığı parlamenter demokrasi için yeterli sayılmıyor, başka ölçülerde aranıyorsa, yerel yönetimlerin de bir başlarına demokratikleşme yolunda yeterli olamayacakları bilinmelidir.

Ancak böyle olması, yerel yönetimlerin gözden çıkarılmasını gerektirmez. Yörede yaşayan herkesi, her grubu, her katmanı kapsayacak gerçek bir yerel temsil süreci kurulabilirse, yerel yönetimler demokratikleşme için önemli işlevler üstlenebilirler. Ulusal siyasi sistem, genel politikalar, siyasi partiler, seçim sistemleri demokratik kurallara göre işletilmezse, bunların bir yansıması olan yerel siyaset ve yerel meclisler bağımsız olarak demokratikleşemezler. Özellikle seçim sistemleri yeniden düzenlenmelidir. Bugünkü görünümüyle hiçbir seçim “inandırıcı” ve “gerçek” değildir. Milletvekillerini, belediye başkanlarını, meclis

üyelerini seçiyoruz ama seçermiş gibi yaparak, önümüze sunulan, asla bizim belirlemediğimiz az sayıdaki alternatif arasından zorunlulukları uyguluyoruz. Fazla da bir şansımız yoktur. Araya siyasal parti mekanizmaları girmekte, partilerin demokratik olmayan yapıları sonucu, seçmen iradesi eğilip bükülmektedir.

Yerel yönetimlerin demokrasiye olumlu katkıda bulunabilmesi için, en başta bireylerin vatandaş olarak demokratik kişilikler edinmesi, yönetim işlerine ilgi duyması ve katılım yoluyla karar mekanizmalarına etki etmeye hevesli olması gerekir. Bu ise bir siyasal kültür ve eğitim sorunudur. Demokratik bir yerel yönetim için, yerel karar alma sürecinde halk oylaması, geniş etki, katkı, irtibat ve şikayet imkanları sağlanması gibi yollarla seçmen görüşüne başvurulması bir alışkanlık olmalıdır. İyi yönetemeyen, başarısız olan, genel tatminsizlik oluşturan, özel çıkarlara hizmet eden yerel yöneticiler, her zaman seçmence geri çağrılarak görevinden alınabilmelidir. Türkiye’de yerel seçmenin bu hakkını İçişleri Bakanı kullanabilmektedir. Mahalleler kentler için önemli bir idari alandır. Mahalleler, kurul ve komiteler aracılığıyla hem belediye meclisleriyle hem de il meclisleriyle ilişki kurabilmelidir. Köy yönetimlerinin, daha iyi durumda olan diğer yerel yönetimlerle birlikte çalışabilmesi sağlanmalıdır. Yerel meclisler, sürekli olarak kitle iletişim araçlarıyla çalışmalarından halkı haberdar etmeli, imkan dahilinde ise meclis ve encümen toplantıları yerel radyo ve televizyonlardan yayınlanmalıdır. Yerel yönetimler halkla ilişkilere öncelik vererek, halkla ilişkiler yöntemlerini çağın imkanları nispetinde, hizmet konularına uygun olarak kullanmalıdır. Bilgi verme süreci ve iletişim tek taraflı olmamalı, gerçekleri örtmeye ve yönlendirmeye araç edilmemeli, reklâm ve propaganda amacıyla kullanılmamalıdır.

Tez çalışmamızda yerel demokrasi-ulusal demokrasi ayrımının anlamlı olmadığı kanaatine varılmıştır. Siyasal alışkanlıklar ve demokrasi kültürü merkezle merkez dışında farklı değildir. Merkez olsun yerel olsun, her düzeyde

çoğunluk kişi ve kurumlarca paylaşılan bir demokrasi kültürü olmadığı için demokrasi yaşam pratiğine aktarılamamaktadır. Aileden okullara, sokaktan işyerlerine, siyasi partilerden sivil toplum kuruluşlarına kadar her yerde baskıcı ve otoriter bir ortam vardır. Bu hale gelmiş bir kültürel yapının merkez-yerel, kamu-özel, birey-örgüt gibi her düzeyde demokratikleşmesi pek kolay olmayacaktır. Çünkü yerel demokrasiden değil, ancak bir bütün olarak toplum ya da ülke demokrasisinden söz etmek anlamlıdır. Yine de demokrasi kültürünün gelişmesine yönelik eğitim ve demokratik toplum olma mücadelesine devam edilmelidir. Ancak böyle bir çalışma, etkin bir kentlilik ve vatandaşlık bilincini geliştirip yaygınlaştırabilir, kaliteli insanları ortaya çıkarabilir. İnsan faktörü kaliteli ve yeterli değilse, en kusursuz sistemler bile kötüleşecek, arızalar verecek, işlemez duruma gelecektir.

Reform ihtiyacı yalnızca yerel yönetimler için değil, bugünkü halleriyle merkezi yönetim, yasama organı ve yargı sistemi gibi birçok teşkilatlar da etkili bir iyileştirme sürecinden geçirilmek durumundadır. Özellikle yargının bağımsızlığı tartışma konusu olmaktan mutlaka çıkarılmalı, yerel yönetimler için etkili bir yargı denetimi kesinlikle hayata geçirilmelidir. Yerel karar alma ve uygulamalarında, özellikle imar ve çevre konularında, merkezin tarafı olabilen siyasi vesayeti olabildiğince gevşetilmeli, öbür taraftan da yerel yönetimler geniş ölçüde yargı denetimi altına alınmalıdır.

Yerel yönetimlerin eleştirilen yanlışlıklarının önüne geçmek için, öncelikle yargının kendi içinde iyi işlemesi ve siyasal etkilerden kurtulması gerekir. Etkili bir iyileşme için; anayasal ilkeler olan kuvvetler ayrılığının, yargı bağımsızlığının ve düşüncüyü açıklama hürriyetinin işler hale getirilmesi kaçınılmazdır. Bugün Türkiye’de kuvvetler ayrılığı değil, kuvvetler birliği ilkesi uygulanmaktadır. Birliğe ortak olmuş gibi görünen yazılı olan olmayan basın, siyasal ve ekonomik rant paylaşımlarına taraf olmayı, büyük şirketlerin sözcüsü gibi davranmayı, özel

çıkarları için insanları yönlendirmeyi bir kenara bırakıp, demokrasideki temel görevi olan halkı bilgilendirme fonksiyonunu yeniden üstlenmelidir.

İmar planları hazırlanırken, bu konuda uzman sıkıntısı çeken yerel yönetimlerin; şehir plancıları, inşaat mühendisleri, jeoloji mühendisleri ve uzman akademisyenlerle işbirliği yapmasına imkan verecek düzenlemeler derhal yapılmalı ve hayata geçirilmelidir.

Yönetişim (governance) kavramıyla açıklandığı gibi, çoğulcu kuruluşların ve toplumsal örgütlerin, yerel karar alma sürecinde yer alması önerilmektedir. Bu konuda dikkatli olunması gerekir. Türkiye’de her sınıfın, her kesimin, her grubun örgütlenme ve kamu makamlarını etkileme düzeyleri aynı değildir. Bu nedenle yönetim modelinin demokratikleşmeye ivme kazandıracağı söylenemez. Uygulama birçok eşitsizliğe sebep olacaktır. Bir kere, piyasa ilişkilerinden dolayı meslek odalarının konumları tartışmalıdır. Sendikalar demokratik olmayan yapıları içinde önemli sorunlarla boğuşmaktadır ve gelişen teknoloji karşısında, güçleri zayıflamaktadır. Teşkilatlanma nitelikleri demokratik olmasa da yönetimi etkileme bakımından en güçlü örgütler sanayici ve iş adamlarıdır, yani sermaye sahipleridir.

Yönetişim aslında “küreselleşme” ve yeni dünya düzen(sizliği)” ürünü olan bir kavramdır. Yerel yönetimlere küreselleşme penceresinden bakanlar için ilgi çekici bir yöntemdir. Çünkü sosyal örgütler yönetim sürecine aktif olarak katılabilecek, herkesin uzun yıllardır beklediği “katılım” da bu sayede gerçekleşmiş olacaktır. Ancak, küreselleşme sürecinin aslı, sanıldığı gibi renkli ve çekici değildir. Küreselleşme, dünya kapitalist çevrelerinin pazarlarını ve pastadaki paylarını genişletme isteğini gizleyen parlak bir sözden başka bir şey değildir. Bu çalışmalar, sermayeyi ve zenginliği az-gelişmişler dahil tüm dünyaya

yayacak, bilgi ve teknoloji tekellerini insanlık yararına kırarak, “yeryüzü cennetini” gerçekleştirecekti.

Bu görünen amaçlar son 20-25 yıldır hiç gerçekleşmediği gibi, söylenenlerin tam tersine gelişmeye devam eden bir durum olarak karşımıza çıkmıştır. Bu nedenle rahatlıkla “yeni sömürgeleştirme dönemi” diye nitelendirilmektedir. Bu durum, uluslararası sermayenin önündeki yasal-kamusal engelleri kırarak rahatça kâr etmelerini sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin bu çerçevedeki fonksiyonu, ileri sürüldüğü gibi “yerel motifleri ve demokrasinin özünü yansıtmak” değil, yeni bir pazar olarak yerel kaynakları, olması gerekenin dışında özelleştirmek, borçlanma gibi yöntemlerle kullanıma sunmak, çok kârlı yerel hizmet ve yatırım alanlarının “küresel ekonomiyle” bütünleşmesine yardımcı olmak, kamu hizmetlerini piyasa malına çevirmektir. Bu gelişmelerin kesinlikle demokrasiyle ilgisi yoktur, insanlık yararına olması da bir hayaldir. Bu yapılanmaya milli ve yerel kaynakların yağmalanması süreci demek gerçeği daha iyi yansıtan bir yaklaşımdır.

Yerel yönetimler borçlanma bataklığından kurtarılmalı, borçların genel bütçe üzerinde giderek artan baskısı giderilmeli, belediyelerin borçlanma yetkileri kısıtlanmalı, karşılığında gelirleri artırılmalıdır.

KAYNAKÇA**KİTAPLAR**

BALTA, Tahsin Bekir: **İdare Hukuku I**, Ankara, 1972

BERKTAY, Fatmagül: "Nasıl Bir Demokrasi?" **Küresel Düşünce Topluluğu**

Paneller Dizisi, Küresel Yayınları, No:1, İstanbul, 1997

CANATAN, Bilal: **Fransa'da Yerelleştirme Reformu (1982-1995)**, AÜSBF,

Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1997

ÇİTCİ, Oya: **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayını, Yayın No:226,

Ankara, 1989

ÇOKER, Ziya: **Yönetim ve Siyaset –Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş**

ve Anıları-, Ankara, 1996

ÇUKURÇAYIR, M. Akif: **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Y

ERDER, Sema: **Kentsel Gerilim**, Um:Ag Vakfı

Yayınları, Yayın No:31, Ankara, 1997 Yayınevi, Ankara,

2000

ERGÜN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut: **Kamu Yönetimine Giriş**, 4.bası,

TODAİE Yayını, Ankara, 1992

EROĞUL, Cem, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitapevi, Ankara,

1991

ERTEN, Metin, **Nasıl Bir Yerel yönetim?**, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul,

1999

ERYILDIZ, H. Semih, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, TÜSES

yayını, Ankara, 1990

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Akademi Kitapevi, İzmir, 1995

- FİŞEK Kurthan: **Yönetim**, AÜSBF Yayını, Yayın no:437, Ankara,1979
- GİRİTLİ, İsmet ve AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku Dersleri-Giriş**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1985
- GİRİTLİ, İsmet ve Akgüner, Tayfun, **İdare Hukuku Dersleri-II**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1987
- GÜLER, Birgül Ayman: **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi –Yapısal Uyarlama Politikaları-**, TODAİE Yayını, Yayın No:266, Ankara, 1996
- GÜLER, Birgül Ayman: **Yerel Yönetimler –Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım-**, TODAİE Yayını, Yayın No:280, Ankara, 1998
- GÖRMEZ, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997
- GÖYMEN, Korel: **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Boyut Kitapları, İstanbul, 1997
- GUÉHENNO, Jean Marie: **Demokrasinin Sonu** (çeviren:Mehmet Emin Özcan), Dost Kitapevi, Ankara, 1998
- IULA-EMME: **Yerel Yönetim Ve Kriz Yönetimi**, Haz.: J.A. McK. Holloway (Çev.: Ömer Günbulut), IULA-EMME Yayını, İstanbul-1995
- KELEŞ, Ruşen: **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1999
- KELEŞ Ruşen, “**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler**” Antalya Uluslararası Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği –Akdeniz Belediyeler Birliği - Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 16-17 Kasım 1995

KELEŞ, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.

KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1989

NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1994

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Esasları**, Cilt.II, İstanbul, 1966

ÖNCEL, S. Yenal: **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, 1992

PEKER, Ömer, **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE Yayını, Yayın No:258, Ankara, 1995

ŞAYLAN, Gencay, **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, TODAİE Yayını, Yayın No:282, Ankara, 1998

TAŞDELEN, M. Doğan, **Çağdaş Katılımcı Demokratik Belediye**, Yorum Basım Yayın, Ankara, 1993

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara, 1994

TORTOP, Nuri, İSPİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993

TÜRK DEMOKRASİ VAKFI, **Demokrasi Nedir?**, Ankara, 1992

UYGUN, Oktay, **Türkiye’de Demokrasi ve İnsan Hakları**, TODAİE Yayını, Yayın No:270, Ankara, 1996

VERSAN, Vakur, **Kamu Yönetimi –Siyasi ve İdari Teşkilat-**, Der Yayınları, İstanbul, 1986

YAVUZ, Fehmi: **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966

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

YAZICIOĞLU, Recep: **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu)**, Tokat Valiliği Yayını, Tokat, 1989

YAZICIOĞLU, Recep: **Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi**, Erzincan Ticaret Matbaacılık, Erzincan, 1992

MAKALELER

ACAR, Muhittin: **Belediyelerde Halkla İlişkiler**, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayını, Yayın No: 2337, Ankara, 1993

ALDAN, Mehmet: “İl Özel İdaresinin Yarını”, TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt11 Sayı.4, Ankara 1978

ALPÖGE, İhtilali: “Devlet kavramı ve işleyişi”, -Paris'ten Köşesi- 16 01 2000, Dünya Gazetesi

ARIKBOĞA, Erbay: “Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yayını, Cilt.8, Sayı.3, Ankara 1999

ÇADIRCI, Musa: “Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt2, Sayı3, Ankara 1993

DEVECİ, Hıfzı, “Bir Yılan Hikayesi: Bürokraside Reform”: İçinde: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt3 Sayı12, Ankara, 1998

- EKE, Ali Erkan, “Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt18 s.4, Ankara Aralık 1985
- EKEN, Musa ve ERYILMAZ, Bilal “Mahalli İdarelerde özelleştirme Politika ve Uygulamaları”, Türk İdare Dergisi, Sayı387, Ankara, Haziran 1990
- ERYILMAZ, Bilal, “ Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.4 Sayı.2, Ankara:TODAİE, 1995
- ESEN, Hikmet, “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.7 Sayı.3, Ankara 1998
- FINDIKLI, Remzi, “Mahalli İdarelerde Özerklik”, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı.35, Ankara, 1997
- FINDIKLI, Remzi, “Şehirleşme ve Bir Şehir Yönetimi Olarak Türkiye’de Belediyelerin Gelişim Süreci”, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı.35, Ankara, Ocak, 1997
- GERAY, Cevat: “Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk (mahalle) Biriminin Önemi”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.4, Sayı.6, Ankara 1995
- GERAY, Cevat: “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.2 Sayı.5, Ankara, Eylül 1993
- GÜLER, Birgül Ayman: “İl Özel İdareleri Harcamaları:1925-1990”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.4, Sayı.3, Ankara,1995

_____ : “Küreselleşeme ve Yerelleşme”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.6, Sayı.3, Ankara 1997

_____ : “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.6, Sayı.2, Ankara: 1997

_____ : “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt7 Sayı4, Ankara, 1998

GÜNAL, Gülin: “ Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri”, Gazi Üniv. İİBF Dergisi, Cilt.4, Sayı.2, Ankara, 1988

GÖRMEZ, Kemal, “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.2, Sayı.1, Ankara, 1993

KAZANCI, Metin, “Yerel Yönetimler Üzerine Bir kaç Not”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.16, Sayı.4, Ankara, 1983

KELEŞ, Ruşen, “Fransa’da Yerinden Yönetim”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.3, Sayı.1, Ankara 1994

ONARAN, Oğuz: “Yetki Göçerimi-Yetki Devri-”, TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.24, Sayı.1, Ankara 1991

PEHLİVAN, İneyet: “Türk Kamu Kesiminde 1985-1993 Yılları Arasında Hizmet-içi Eğitime İlişkin Sayısal Gelişmeler”, TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.28, Sayı.4, Ankara, 1995

PEKER, Ömer, “Yetkinin Göçerimi ve Kullanılması”, TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.24, Sayı.1, Ankara, 1991

SAN, Coşkun, “Toplumda Demokratikleşme Alanları”, Anayasa Yargısı, Cilt.10, Ankara, 1994

TEKELİ, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişmesi”, TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.16, Sayı.2, Ankara, 1983

ÜRÜN, Halil, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma”, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı38, Ankara, Nisan-Mayıs 1997

ÜRÜN, Halil ve DOĞAN, M. Emin, “Yerel Yönetimlere Dair Bir Değerlendirme”, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı.35, Ankara, Ocak 1997

YALÇINDAĞ, Selçuk: “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.24, Sayı.3, Ankara, 1991

YALÇINDAĞ, Selçuk: “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.1, Sayı.4, Ankara, Temmuz 1992

YAŞAMIŞ, Firuz Demir: “Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel, Yönetimsel Olanakları”, TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.24 Sayı.3, Ankara, 1991

YILDIZ, Mete, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.5, Sayı.4, Ankara: 1996

DİĞER KAYNAKLAR

DİSK/Genel-İş, **Belediyeler –Yapısı İşleyişi Sorunları-**, Genel-İş Yayını, Araştırma Dizisi:5, Ankara, 1997

DURSUN, Davut, “Nasıl Bir Demokrasi?” **Küresel Düşünce Topluluğu Paneller Dizisi**, Küresel Yayınları, No:1, İstanbul, 1997

- GÜLER, Birgül Ayman: “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”: İçinde:
**Sivil Toplum İçin “Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi
 Seminerleri**, Demokrasi Kitaplığı, WALD (Dünya Yerel
 Yönetim ve Demokrasi Akademisi) Yayını, Arayışlar-
 Tartışmalar-Deneyimler Dizisi:1, İstanbul, 1998
- T.C. Başbakanlık DPT, **Belediyelerin Yeniden Yapılanmalarıyla İlgili Çözüm
 Önerileri**, Haz.: M. Fatih Uğurlu, DPT Yayını,
 Ankara,1995
- T.C. Başbakanlık DPT, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Özel
 İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No:2245, Ankara,
 1991
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Enflasyonla Mücadele Programını
 Desteklemek üzere İMF’den 2.892 Milyon SDR Talep
 Eden NİYET MEKTUBU**, Ankara, 9 Aralık 1999
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **1. Türk
 Cumhuriyetleri Yerel Yönetimler Kurultayı**, Yayın
 No: Genel-24 İstanbul, 1998
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Belediyelerin
 Büyüklüğü, Etkinliği ve halkın katılımı**, Ankara-1995
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyetin 75.
 Yılında Mahalli idarelerimiz**, Yayın no: Genel-25,
 Ankara, 1998
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyetin 75.
 Yılında Rakamlarla Mahalli idarelerimiz**, Yayın no:
 Genel-26, Anlara, 1998

T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı Ve Sınırları**, Ankara-1995

T.C. Kültür Bakanlığı, Milli Kütüphane Genel Başkanlığı, **Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı –I**, Cilt2, Milli Kütüphane Yayını, 24-27 Aralık 1997, Ankara

TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 303, Ankara, 1996

TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Seriyeye Sezen, Yayın No:283, Ankara, 1998

TODAİE, **KAYA Genel Rapor**, Ankara, 1991

TODAİE, **KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Yayın No:247, Ankara, 1992

TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ-KONRAD ADENAUER VAKFI, **21.Yüzyıla Girenken Belediyelerimiz**, Ankara, 1993

TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ-KONRAD ADENAUER VAKFI, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, (Haz.: Orhan Pirlir, Nuri Tortop, Ahmet Başsoy) Ankara-1995

TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ – KONRAD ADENAUER VAKFI, **Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı**, Ankara, 1995

TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ – KONRAD ADENAUER VAKFI, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Uluslararası Yerel Yönetim Semineri, Ankara, 1994

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler-**, İstanbul, Yayın No: T/95-984, Eylül 1995

UÇAR, Bülent: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Oluşum Süreci**, Basılmamış Yüksek Lisans Seminer Çalışması, NÜSBE, Niğde, 1995

YALÇINDAĞ, Selçuk: **Kırsal Kalkınma Projeleri ile Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesinde Yaklaşımlar**, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul, 1992

YETER, Enis: **“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler” Antalya Uluslararası Konferansı**, Türk Belediyecilik Derneği –Akdeniz Belediyeler Birliği - Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 16-17 Kasım 1995

ZENGİN, Eyüp: **Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri**, Basılmamış Doktora Tezi, MÜSBE, İstanbul, 1996

KANUNLAR

1982 Tarihli T.C Anayasası

1580 Sayılı ve 1930 Tarihli Belediye Kanunu

1913 Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu

TASARILAR VE TASLAKLAR

T.C İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı**, Yayın No: Genel-21, Ankara, 1998

T.C İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, Yayın No: Genel-20, Ankara, 1997

T.C İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel M¼d¼rl¼đ¼, (Basılmamış Mahalli İdarelerle İlgili eşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı, 1999) 14-11-1999 g¼n¼ Bakanlar Kuruluna intikal etmiştir

