DİJİTAL KÜTÜPHANE KANALI

Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

RESMİ WEB SİTEMİZ

https://rantey.org

Yedek ve Duyuru Kanallarımız
Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

• Telegram: https://t.me/birkitapbir

• WhatsApp Kanalımız : https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4IvMoc0Y



Prof. Dr.

RUŞEN KELEŞ

YERİNDEN YÖNETİM VE SİYASET

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

YERİNDEN YÖNETİM
ve
SİYASET

Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - https://rantey.org

KÜLTÜR DİZİSİ

YERİNDEN YÖNETİM VE SİYASET
Ruşen Keleş
Birinci Basım: 1992
İkinci Basım: Ekim 1994
Dizgi: Cem Yayınevi
Baskı: Özyurt Matbaası
Cem Yayınevi: Küçükparmakkapı İpek Sokak No: 11
80060 Beyoğlu–İstanbul
Tel: 243 05 50–243 20 23 • Faks: 244 15 33
Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - https://rantey.org

Prof. Dr. RUŞEN KELEŞ

Yerinden Yönetim ve Siyaset

Genişletilmiş 2. Basım

cem yayınevi

Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - https://rantey.org

ÖNSÖZ

Yerinden Yönetim, hem Siyaset Bilimin, hem de Kamu Yönetiminin temel konularından biridir. Demokratik Parlamenter rejimlerde, yerel yönetimlere demokratik yaşamın vazgeçilmez öğelerinden biri gözüyle bakılır. O kadar ki, demokrasinin varlığı, çoğu kez, yerel demokrasinin var olup olmamasıyla ölçülür.

Ülkemizde de, siyasal, yönetsel, toplumsal, kültürel ve ekonomik bakımdan taşıdıkları önem, yerel yönetimlerle ilgili konulara giderek artan bir güncellik kazandırmış bulunuyor. Bu nedenle, Yerinden Yönetim, yalnız Siyaset ve Yönetim Bilimleri öğrenimi ve öğretimi yapanları değil, genel olarak bütün kamuoyunu da yakından ilgilendiriyor.

Hızla kentleşmekte olan Türkiye'de yurttaşlar, daha yüksek kalitede kamu hizmetlerinden yararlanabilmek, kent ve çevre değerlerini koruyabilmek, yaşadıkları yörenin yönetimine ağırlıklarını koyabilmek için, kent yönetimlerinin yapısını yakından tanımak zorundadırlar. Bu alandaki hak ve yetkilerinin neler olduğunu öğrenmeleri ve onlara bilinçle sahip çıkmaları, hem yerel demokrasinin ön koşulu, hem de ulusal demokratik gelişmenin asıl güvencesidir.

Çok partili yaşamın gerçekleri, özeksel yönetimle çevre arasındaki çekişmeler, dünyadaki düşünsel gelişmelerin ülkemize ve özellikle yerel yönetimlere yansımasından doğan olumlu ve olumsuz sonuçlar, yerinden yönetime siyaset gündeminde daha geniş bir yer ayırmayı zorunlu kılıyor.

Hele de, etnik yönden türdeş bir yapısı bulunmayan ülkelerde yöresel özerklik istemlerinin güçlenmekte olduğu bugünlerde, yerinden yönetimin önemi bir kat daha artmış bulunmaktadır. Öte yandan, küreselleşme karşısında yerelliğe güç kazandıran ulusal ve uluslararası dinamiklerin önemi de gözardı edilemeyecek kadar büyük: Az gelişmiş ülkelerden birçoğu yerel yönetimleri toplumsal ve ekono-

Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - https://rantey.org

mik gelişmelerini hızlandırmak için bir güç kaynağı olarak algılarken, kimi uluslararası kuruluşlar da, Avrupa Konseyi örneğinde olduğu gibi, bu yönetimlere, geleceğin Birleşik Avrupası'nın temellerini oluşturacak ortak bir değer gözüyle bakmaktadırlar.

Bütün bu nedenlerle genişçe bir okuyucu kitlesini ilgilendireceğini sandığım bu kitap, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi başta olmak üzere, kimi yüksek öğretim kurumlarında 25 yıla yakın bir süreden bu yana okutmakta olduğum ders konularını biraraya getiriyor. Yapıtta yer alan konuların işlenmesinde ve geliştirilmesinde, birçok üniversitelerdeki meslektaşlarımın ve öğrencilerimin de önemli katkıları vardır. Anabilim dalımızdaki yakın çalışma arkadaşlarımın kitapla ilgili yapıcı eleştirilerinden sürekli olarak yararlandım. Yapıtın son biçimini almasında asistanımız N. Aykut Çoban büyük çaba harcadı. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü, değerli Vali arkadaşım Fethi Aytaç da, yardımlarını benden esirgemedi. Hepsine burada teşekkürlerimi sunmayı zevkli bir görev sayıyorum.

Unutulmaması gereken bir teşekkür borcum da, kitabın yayınlanmasında gösterilen yardım ve titiz çabalarından ötürü, başta Sayın Ali Uğur ve Sayın Öner Yağcı olmak üzere Cem Yayınevi'nin değerli yönetici ve çalışanlarınadır.

Ruşen Keleş
Aralık 1992, İstanbul

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

İKİNCİ BASIYA ÖNSÖZ

Yerinden Yönetim ve Siyaset, *2 yıldan daha kısa sürede tükendi. Ders kitabı olarak okutulmasının yanı sıra, yerel yönetimlerin demokratik yaşamımızda giderek artan ölçüde önem kazanması da bunda etkili oldu.*

İkinci bası için yapıta önemli değişiklikler yapmaya gerek görmedim. Ama, konu ile ilgilenenlerin merak ettikleri, başka ülkelerin yerel yönetim sistem ve deneyimleri ayrı bir bölüm olarak kitaba eklendi. Bu yeni 3. Bölümde, ayrıca, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası siyasal örgütlerin çatısı altında, yerinden yönetimlere ilişkin olarak yapılan son çalışmalara kısaca yer vermenin yararlı olacağını düşündüm.

Batı ile bütünleşme; toplum yapılarının temel özelliklerinde, halkların paylaştığı değerlerde, siyasal kurumların kuruluş ve işleyiş kurallarında uyum, benzerlik ve yakınlaşma gerektirir. Bu yönden bakıldığında; yerel düzeydeki demokratik kurumların geliştirilmesi ve yerel hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi, Batı ile bütünleşme sürecinde önemli ön koşullardır.

Öte yandan, buna bağlı olarak, yerel yönetimlerin yönetsel özerkliklerinin güvence altına alınmasının yanı sıra; ekonomik, toplumsal ve kültürel yapıları farklı bölgelerde, bölge çapında yerinden yönetim kuruluşlarının oluşturulması ve var olanların geliştirilmesi de, Avrupa'nın bütünleşme sürecinde önemli bir yer tutuyor. Ulusal birlik ve toprak bütünlüğü çerçevesinde, ülkenin yapısal özelliklerini, tarihini ve ulusal çıkarları gözden uzak tutmaksızın, dünyadaki bu gelişmelerden Türkiye'nin nasıl yararlanabileceği giderek önem kazanmaktadır. İşte, bu konulara da yeni basıda yer verilmiştir.

Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - https://rantey.org

Kitabın gözden geçirilip genişletilmesinde yardımlarını benden esirgemeyen çalışma arkadaşlarım Prof. Dr. Can Hamamcı'ya, Ayşegül Kaplan'a ve Bülent Duru'ya teşekkür ediyorum. Değerli arkadaşım Emekli Vali Sayın Fethi Aytaç'a da uyarıları için teşekkürlerimi sunarım. Yapıtın özüne ve biçimine ilişkin en yapıcı eleştirileri bana her zaman içtenlikle ileten sevgili öğrencilerimi burada özellikle anmalıyım. Cem Yayınevi'nin tüm çalışanlarına, başta Sayın Ali Uğur olmak üzere, teşekkürlerimi yinelemeyi bir borç bilirim.

Ruşen Keleş
Eylül 1994, İstanbul

Kerimden yürürüm

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

İÇİNDEKİLER

BÖLÜM I. YEREL YÖNETİM KAVRAMI 15

I. YEREL YÖNETİM 15
II. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ 17
A) Yönetsel Nedenler 17
B) Toplumsal Nedenler 20
III. YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİ 21

BÖLÜM II. SİYASAL BİLİM VE YERİNDEN YÖNETİM 24

I. TARİHSEL GELİŞİM 24
A) Antik ve Ortaçağlar 24
B) Yeni ve Yakın Çağlar 27
C) 19. ve 20. Yüzyıllar 29
II. YEREL YÖNETİM KURAMLARINA KİMİ ÜLKELERİN KATKILARI 32
A) İngiltere 32
B) Amerika Birleşik Devletleri 33
C) Fransa 34
D) Almanya 37
III. YEREL YÖNETİMLERİN DAYANDIĞI DEĞERLER 38
IV. YEREL ÖZERKLİK 43
V. YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ 49

BÖLÜM III. DÜNYADA YEREL YÖNETİMLER 61

I. BAŞLICA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ 61
II. AVRUPA KONSEYİ VE YEREL YÖNETİMLER 65
III. AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER 67
IV. BÖLGE YERİNDEN YÖNETİMLERİ VE AVRUPA 69
A) Belçika 70

Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - https://rantey.org

B) Almanya 70
C) İspanya 71
D) Fransa 71
E) İtalya 71

BÖLÜM IV. SİYASAL YERİNDEN YÖNETİM 73

I. KAVRAM 73
II. ULUSAL KİMLİK, BÖLGELER VE YERİNDEN YÖNETİM 75
III. SİYASAL YERİNDEN YÖNETİM GEREKLİ Mİ? 77
IV. FEDERALİZM VE BAŞKA ÇÖZÜMLER 80
V. SİYASAL YERİNDEN YÖNETİM VE TÜRKİYE 84

BÖLÜM V. KENTSEL SİYASET 88

I. KENTSEL SİYASET KAVRAMI 88
II. KENTSEL SİYASETİN KONULARI 89
III. KENTSEL SİYASETİN GÜNCELLİĞİ 92
IV. KENTSEL SİYASETTE BAŞLICA YAKLAŞIMLAR 94
A) İşlevcilik 94
B) Görgül Araştırmalar 95
C) Liberal Çoğulculuk 95
D) Marxçı Yaklaşımlar 99
V. KENTSEL SİYASET VE MANUEL CASTELLS 101
A) Castells'in Katkısı 101
B) Castells'in Eleştirisi 104
VI. TÜRKİYE'DE KENTSEL SİYASET 107

BÖLÜM VI. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHÇESİ 110

BÖLÜM VII. ANAYASALARIMIZDA YEREL YÖNETİMLER 115

I. 1960 ÖNCESİ 115
II. 1961 VE 1982 ANAYASALARI 117

BÖLÜM VIII. İL ÖZEL YÖNETİMLERİ 122

I. NİTELİĞİ VE YASAL DAYANAĞI 122
II. KISA TARİHÇE 123

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

III. GÖREVLER 124
IV. ORGANLAR 126
A) Vali 126
B) İl Genel Meclisi 127
C) İl Daimi Encümeni 128
V. İL ÖZEL YÖNETİMİ ÖRGÜTÜ 129
VI. İL ÖZEL YÖNETİMİ VE YÖNETSEL VESAYET 130
VII. İL ÖZEL YÖNETİMLERİ MALİYESİ 131
A) Gelirler 131
B) Giderler 137
C) Bütçe 137
VIII. İL SAYISI 138
IX. BÖLGELER ÖLÇÜSÜNDE ÖRGÜTLEMENİN KISA TARİHÇESİ 139
X. BÖLGE ÇAPINDAKİ ÖRGÜTLEMEDE SON GELİŞMELER .. 145
XI. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN BAKANLIKLARLA İLİŞKİLERİ 147
XII. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN GELECEĞİ 148
A) İl Özel Yönetimlerine Karşı Olan Görüşler 149
B) İl Özel Yönetimlerinden Yana Olan Görüşler 149
C) İlçe Yerel (Özel) Yönetimi 150

BÖLÜM IX. KÖYLERİMİZDE YEREL YÖNETİM 153

I. GİRİŞ VE TANIM 153
A) 1960 Öncesi Dönem 154
B) Planlı Dönem: 1960–1980 155
C) Yeni Plansız (Liberal) Dönem: 1980 Sonrası 155
II. KÖY YÖNETİMLERİNİN GÖREVLERİ 156
A) Yerel Yönetim Birimi Olarak Köye Verilen Görevler 157
B) Genel Yönetim Basamağı Olarak Köye Verilen Görevler 157
III. KÖY YÖNETİMLERİNİN GELİRLERİ 158
A) İmece 158
B) Salma 160
C) Öteki Köy Gelirleri 161
IV. KÖY GİDERLERİ 162
V. KÖY BÜTÇESİ 163
VI. KÖY YEREL YÖNETİMİNİN ORGANLARI 163

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

VII. KÖY VE KALKINMA 165
A) Kırsal Yerleşme Düzeni 166
B) Köy Kalkınmasına Planlı Yaklaşımlar 169
C) Kalkınma Planlarında Kırsal Gelişme Politikaları 176

BÖLÜM X. BELEDİYELER 180

I. BELEDİYELERİN KURULMASI 180
A) Belediye Şubesi 185
B) Belediyelere Katılma 186
C) Belediye Sınırlarının Saptanması 188
D) Belediye Sınırlarının Onaylanması 188
E) Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü 189
F) Büyük Kentler Çevresindeki Düzenlemeler 189
II. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ 192
A) Bütün Belediyeler İçin Zorunlu Olan Görevler 194
B) Gelirleri 50.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler 196
C) Gelirleri 200.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler 196
D) Gelirleri 500.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler 197
E) Bütün Belediyeler İçin İsteğe Bağlı Görevler 197
III. BELEDİYELERİN YETKİLERİ, HAKLARI VE AYRICALIKLARI 200
IV. BELEDİYE ORGANLARI 201
A) Belediye Meclisi 201
B) Belediye Encümeni 212
C) Belediye Başkanı 214
V. BELEDİYE ÇALIŞANLARI 223
VI. MAHALLE 226

BÖLÜM XI. ANAKENT YÖNETİMLERİ 229

I. KENTLEŞME 229
II. ANAKENTLEŞME SORUNLARI 232
III. ANAKENT YÖNETİM MODELLERİ 235
A) Geçici, Küçük Ölçekli, Dar Amaçlı Çözümler 235

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

B) Uzun Süreli Anakent Modelleri 241
C) Model Seçimi 243
IV. TÜRKİYE'DE ANAKENT YÖNETİMİ 245
A) Giriş 245
B) Anakent Düşüncesinin Uygulamada Gelişimi 249
C) Bugünkü (1983 Sonrası) Anakent Yönetimi Sistemi 253
D) Anakent Sisteminin Değerlendirilmesi 262

BÖLÜM XII. BELEDİYE GELİRLERİ 273

I. AKÇAL DENKLEŞTİRME 273
A) Akçal Denkleştirmenin Sınırı ve Kapsamı 274
B) Akçal Denkleştirme Nedenleri 274
C) Akçal Denkleştirmenin Ekonomik ve Toplumsal Siyasetle İlgisi 276
D) Akçal Denkleştirmenin İlkeleri 277
E) Akçal Denkleştirmede Farklı Dizgeler 278
F) Türkiye'de Akçal Denkleştirme 279
II. 1960–1970 DÖNEMİNİN GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER ... 280
III. 1970–1980 DÖNEMİNİN GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER ... 282
IV. 1981 ÖNCESİ BELEDİYE GELİRLERİ DİZGESİ 284
V. 1981 SONRASINDA BELEDİYE GELİRLERİ DİZGESİ 286
A) Devlet Gelirlerinden Paylar 287
B) Belediyelerin Öz Gelirleri 294
C) Devletin Belediyelere Yardımı 306
D) Olağanüstü Gelirler 314
E) Para Cezaları ve Öteki Gelirler 316
VI. BELEDİYE BÜTÇELERİ 318

BÖLÜM XIII. DEVLET VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ 324

I. YÖNETSEL İLİŞKİLER 324
A) Belediyeler 326
B) İl Özel Yönetimleri 330
C) Köy Yönetimleri 331
II. SİYASAL İLİŞKİLER 335
III. AKÇAL İLİŞKİLER VE İLLER BANKASI 337

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

BÖLÜM XIV. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ VE İŞLETMELER...347

I. BİRLEŞME GEREKSİNMESİ VE TÜRLERİ 347
A) Birleşme 348
B) İşbirliği 349
II. TÜRKİYE'DE BİRLİKLER 351
III. BELEDİYE İŞLETMELERİ 358
A) Döner Sermayeler ve Düzenleme Satış Fonları 358
B) Birlikler ve Ortaklıklar 359
C) Belediye Bütçesi İçinde ya da Ayrı Bütçe İle Yönetilen İşletmeler 360
IV. BELEDİYELERİN EKONOMİK GİRİŞİMLERİ 362
A) Belediyelerin Ekonomik Hizmet Alanları 364
B) Belediyelerin Öteki Ekonomik Girişimleri 368
V. 1980 SONRASINDAKİ GELİŞMELER 368
A) Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme 370
B) Zorunlu Gereksinme Maddelerinin Fiyatlarını Belirleme Yetkisi 371
C) Tahvil Çıkarma ve Borçlanmalar 374

BÖLÜM XV. YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN DÜZENLEME...377

I. KALKINMA PLANLARI VE MEHTAP 377
II. İÇ DÜZEN PROJESİ 380
III. YEREL YÖNETİM BAKANLIĞI 381
IV. YENİ BELEDİYECİLİK YAKLAŞIMI 386
V. YENİDEN DÜZENLEME GİRİŞİMLERİNE ÖTEKİ KATKILAR 394
VI. 12 EYLÜL DÖNEMİ 396
VII. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ 396
VIII. BAŞKA YAPISAL DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ 402

BÖLÜM XVI. GENEL DEĞERLENDİRME 412

KAYNAKÇA 419

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

BÖLÜM I

YEREL YÖNETİM KAVRAMI

I. YEREL YÖNETİM

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, Yönetim Bilimi'nde *«adem–i merkeziyet»* (decentralization) olarak bilinen bir kavramdır. Adem–i merkeziyet'in siyasal anlamını bir sonraki bölüme bırakarak, yönetimde, adem–i merkeziyet'in başlıca iki türü olduğu belirtilebilir.

1) Birincisi, yetki genişliği (deconcentration, delegation) adını almaktadır. Buna, «yetki göçerimi» diyenler de vardır. Yetki genişliğinde, özekteki (merkezdeki) kuruluşlar, özekten uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Özeksel kuruluşların, kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır. Birçok özeksel kuruluşun, örneğin bakanlıkların, bölge örgütleri de, bu tür bir örgütlenmenin ürünüdür. Yetki genişliğinin, adem–i merkeziyetin değil, fakat merkeziyetçiliğin bir türü olduğunu öne sürenler de vardır.(1)

2) Adem–i merkeziyetin ikinci türü ise, gerçek anlamda bir yerinden yönetim (devolution)'dir. Yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da özeğe bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmalarıdır.(2)

Yetki genişliğini «yetki göçerimi» olarak adlandıranlar, yerinden yönetim kavramını karşılamak üzere, «yetki göçürümü» terimini kullanmaktadırlar.

Gerçekte, hem yetki genişliğine dayanan birimler, hem de yerinden yönetim birimleri, yetkilerini yukarıdan, yukarının izni ve

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

istenci ile devralmış durumdadırlar. Yani, bir kural olarak, yerel yönetimin, özeğin istencine karşın varolması sözkonusu değildir. Ama, kimi ülkelerde, bunun tersi olan bir görüşün daha çok geçerlilik taşıdığını da görüyoruz. Örneğin, İsviçre'de komünlerin, tarihsel olarak, özeksel yönetimden daha eski olduklarına bakılarak, sahip bulundukları hakların, özeksel yönetimin bir kayrası (lütfu) olmadığı öne sürülür. Buna, Almanya'dan ve Amerika Birleşik Devletleri'nden de örnek verilebilir.

(Yerinden yönetim diye de bilinen yerel yönetim (Local self–goverment), yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adıdır. Bir başka deyişle, bir yönetim biçimidir. Yerel Yönetim Birimi ise (Local authority veya Local administration), özeksel yönetimce, belli sınırlar içinde kurallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim biriminin adıdır.)

Bu birimlere komün (commune, collectivité locale) adı da verilmektedir. Komünler, Fransa'da olduğu gibi, kimi ülkelerde kentsel ve kırsal komünler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kimi ülkelerde ise böyle bir ayrım sözkonusu değildir. O halde, Yerel Yönetim Dizgesi'nin, Yerel Yönetim Birimleri'nden ve onları yöneten kurallardan oluştuğu söylenebilir. Ülkemizden örnek vermek gerekirse, Türk yerel yönetim dizgesinin üç öğesi, Belediyeler, İl Özel Yönetimleri ve Köy yönetimleridir. Bir kavram karışıklığına yol açmamak için, yerel yönetim kavramını, birimleri anlatmak için; yerinden yönetim kavramını ise, yönetim dizgesini ve eylemini anlatmakta kullanmak yerinde olur.

Yerinden yönetimin, yönetim bilimi yazınında iki türünden sözedilir.

Birincisi, Siyasal Yerinden Yönetim'dir. Eskiden, Siyasî Adem–i Merkeziyet adı verilen bu dizge, daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Güncelliği ve önemi nedeniyle, kitapta, siyasal yerinden yönetim konusuna ayrı bir bölüm ayrılmıştır.

İkincisi ise, Yönetsel Yerinden Yönetim (İdari Adem–i Merkeziyet) olarak adlandırılmaktadır. Bu yönetimde, yasama ve yargı erkleri özekte toplanmıştır. Yerel yönetimlerin yalnız yürütmeye ilişkin kimi yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre, yönetsel yerinden yönetimin de iki türü olduğu görülür:

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

a) *Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim* (İşlevsel Yerinden Yönetim). *Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim,* belli kamu hizmetlerinin, özeğin dışında, bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir. Ticaret ve Sanayi Odalarının yaptıkları işler, bir tür hizmet yerinden yönetimidir.

b) *Yer Yönünden Yerinden Yönetim* (Mahalli Adem–i Merkeziyet). Burada ise, bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinmelerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur. Belediyeler ve köy yönetimleri bunun örnekleridir. Bu tür birimlerin ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır. Özeksel yönetimin malvarlığından ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptirler.

Uluslararası Toplum Bilimleri Ansiklopedisi de, yerel yönetimleri, «Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu» olarak tanımlıyor.(3)

II. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ

Yerel yönetimler, belli ereklere ulaşmak, belli gereksinmelere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinmeler ve gelişmelerini sağlayan etmenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelikler taşırlar. Siyasal nitelikte olan varlık nedenleri, bir sonraki bölüme bırakılarak, burada kısaca, yönetsel ve toplumsal etmenler üzerinde durulacaktır.

A) Yönetsel Nedenler

1. Genel Olarak

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nitelik taşıyanların payı büyüktür. Çok küçük ülkeler bir yana bırakılırsa, tüm kamu hizmetlerinin özekten yürütülmesi olanak dışıdır. Vatikan, Monako, San Marino, Singapur gibi kent–devletleri (city–

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

state) dışında, sorun, gerçekte, yerel yönetimin var olup olmaması sorunu değil, bunların ne ölçüde geliştirileceği, görev alanlarının ne kadar geniş tutulacağı sorunudur. Bu konu, Yönetim Bilimindeki etkenlik (efficiency) kavramıyla yakından ilgilidir. Özekte, bir tür beyin kanaması hastalığı yüzünden bilinçsizliği (apoplexy); çevrede ise, kansızlığı (anemia) önleyecek, özeğin yükünü hafifletecek bir dengenin sağlanması gereklidir.

Napolyon Fransa'sı ve 19. yüzyıl sonlarındaki Türkiye, yönetimin etkenliğine önem ve öncelik veren ve bunu, özeğin (devletin) gücünü kullanarak gerçekleştirmiş olan ülkelerdir. Oysa, güçlü temsili yerel yönetimleri olan ülkeler, yönetimde etkenliğe, başlangıçta, fazla önem vermemişlerdir. Bu nedenle, o ülkelerde, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra girişilen yeniden düzenlemelerin başlıca amacı, İngiltere ve İsveç'te olduğu gibi, yerel yönetim dizgesini, zamanın değişen koşullarına uydurmak ve etkenliğini artırmaya çalışmak olmuştur.

Yerel yönetimde etkenliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır: Birincisi, en uygun (optimal) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesidir. İkincisi yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesidir. Üçüncü olarak da, yerel birimlerden her birine, en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır. Özellikle, bu son nokta, ne çok küçük, ne de çok büyük komünlerin etkin hizmet sunmaya elverişli olmadıkları görüşü ile ilgilidir.

Öte yandan, kimi hizmetler, ötekilere oranla, daha çok yerel nitelik taşırlar. Örneğin, enerji üretim ve dağıtım hizmeti için bölgesel, ulusal ve hatta uluslararası düzenlemeler gerekebilir. Bu daha ekonomik olabilir. Sağlık, su, enerji, eğitim, imar ve planlama, kültür vb. türlü görev ve hizmetlerin aradığı «en uygun» büyüklükler ayrı ayrıdır. Hizmetlerden her birinin ne ölçüde büyük birimlerin varlığını gerekli kıldığı, önem taşıyan bir konudur. Temizlik, kanalizasyon, taşıt durguluğu (otopark), kent içi yolların yapım, bakım ve onarımı, açık ve yeşil alanlar, gıda maddelerinin sağlık denetimi ve kent içi ulaşım gibi hizmetlerin yerel nitelikte oldukları genellikle kabul edilmektedir. Birçok yabancı ülkelerde, eğitim hizmetlerinden birçoğunun bile yerel yönetimlerce yerine getirilmekte olduğu bilinmektedir.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Nitelikleri dolayısıyla, kimi hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması, belediyeler arasında, hizmet ölçünleri yönünden farklılaşmalara yol açabilirdi. Oysa, her hizmetten yurttaşların, en küçük yeterli bir düzeyde yararlanmaları gerekir. Özekte saptanan belirli hizmet ölçünleriyle yerel yönetimlerin sayılarının, büyüklüklerinin, yetki ve kaynaklarının, her yerde, özeksel yönetimin sürekli gözetimi altında tutulması da bu yüzdendir.

2. Özekten (Merkezden) Yönetim–Yerinden Yönetim

Özekten yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin karşıtı olan, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamayı amaçlayan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yönleri vardır. Birinin güçsüz yanları, ötekinin üstün niteliklerini oluşturur. Bu nedenle de, her ülkede, bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de birlikte yararlanılır. Bu nedenle, burada, her ikisinin özelliklerine kısaca değinmekte yarar vardır.

a) Özekten (Merkezden) Yönetim

Özekten yönetim adını verdiğimiz yönetim biçiminin birinci üstünlüğü, tekdüzeliğin sağlanmasına daha elverişli olmasıdır. Bununla kastedilen, hizmetlerin ölçünlerinde bir örneklik sağlamaya elverişliliktir. Bu, temel kamu hizmetlerinin kalitesinin belli bir düzeye yükseltilmesiyle ve geri kalmış yörelerin koşullarını düzeltici önlemlerin alınmasıyla olur. Özekten yönetim, son yıllarda, toplumsal gönenç devleti kavramıyla özdeşleşme eğilimindedir. Ve bu durum, kuşkusuz, yerinden yönetim geleneğine aykırı ve onun gelişmesini engelleyici bir olgudur.

Öte yandan, özekten, yönetimin, ölçek biriktirimleri (scale economies) sağlaması, etkin bir yönetim biçimi olmasının ekonomik kanıtı olarak gösterilir. Kaynakların daha ussal olarak kullanılması, uzmanlaşmayı özendirmesi de, bu tür yönetimin erdemleri arasındadır. Ulaşım, enerji, sağlık ve eğitim gibi kimi hizmetler, en etkin, uyumlu ve eşgüdümlü bir biçimde, özekten yönetimde, tek elden yönetilebilir.

Son olarak, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin, aralarında eşgüdüm sağlamak amacıyla özekçe gözden geçirilmesi, kul-

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

lanılan yöntemlerin birliğinin sağlanması da, bu yöntemle daha kolaydır.

b) Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim ise, birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlar. Ayrıca, yerel toplulukları oluşturan bireylere, kendi sorunlarını çözmenin türlü yollarını denemek olanağını verir. Belediyeler, bu yoldan, yardımlaşma ve işbirliği alışkanlığını geliştirirler. Tek tek ya da birlikte, konut, gıda maddeleri üretme ve ulaşım gibi konularda işbirliği sağlayabilirler.

Kaynakların ussal ve verimli bir biçimde kullanılmasının sağlanmasına, nesnel ve yansız hareket edebilen bir özeksel yönetimin daha elverişli görünmesine karşın, özekten yönetimin, işlerde gecikmelere yol açması, yerel halkın istem ve dileklerinden çok başkentteki önderlerin isteklerine yanıt vermesi gibi sakıncalarından sözedilebilir.(4)

B) Toplumsal Nedenler

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, yerel yönetimlerinin gelişmesine de yol açabilir. Çünkü, gelişim süreci, parçalara ayrılması olanaksız bir bütündür. Örneğin, okuryazarlık oranının yükselmesinin, bunda önemli bir payı olabilir. Kimi ülkelerde, okuryazarlık düzeyinin çok düşük olmasını, özeksel yönetimlerin, yerel yönetimleri hiç oluşturmamak için gerekçe olarak kullanageldikleri görülmüştür.

Öte yandan, belli bir yöre halkının demokratik, eşitliksever, katılımcı ya da saltıkçı eğilimlere sahip bulunması da, yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler. Örneğin, Fas'ta Berber kökenli halkın oturduğu yörelerde yerel yönetimlerin, Arapların yaşadığı yörelerdeki birimlerden daha gelişmiş oldukları görülür. Bunun gibi, nüfusun yoğunluğu da komünler üzerinde etkili olmaktadır. Nüfus yoğunluğunun az olduğu ülkelerde komünler az sayıda ve büyük olmadıkça, ekonomik açıdan verimli çalışamazlar. Nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu ülkelerde ise bunun tersi doğrudur. Fran-

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

sa'da 36.000 komünün % 78.4'ünün nüfuslarının 1.000'in altında olduğu görülmektedir. Ülkemizde de, belediyelerin % 80 kadarının nüfusu 10.000'in altındadır. Yalnız nüfus ölçütünü kullanan bir tanıma göre, bu birimler «kent» bile sayılamazlar.

Toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkıları, yerel yönetimlerin, üzerinde fazla durulmayan yönlerinden biridir. Bu katkı, Hindistan, Pakistan ve benzeri ülkelerde yapıldığı gibi, halkın emek, kaynak ve düşünce gizilgücünü yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına yansıtmakla gerçekleşir.(5) Bu, gerçekte, özeksel planlamayla kalkınmaya çalışan ülkelerde, planların başarıyla uygulanabilmesi için gerekli görülmektedir. Bununla, her şeyi devletten bekleme alışkanlığının son bulması amaçlanmaktadır. Birçok ülkelerde, saptanan «plan bölgeleri» ve kurulan «anakent yönetimleri» de, gerçekte, bu yörelerin, kalkınma çabalarına katkılarını artırmaya yönelik girişimlerdir.

III. YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİ

Yerel yönetimin birimleri, birkaç bakımdan, birbirlerinden ayrılırlar. Bir kez, yerel yönetimleri, amaç ve işlevlerine göre ikiye ayırmak olanaklıdır. Birinciler, genel amaçlı yerel yönetimler; ikinciler ise, özel amaçlı yerel yönetimlerdir. Genel amaçlı birimler yerel bir topluluğun yerel nitelikteki tüm gereksinmelerini karşılamakla görevlendirilmişlerdir. Türk, Fransız, İngiliz, İspanyol, Rus belediyeleri gibi. Öte yandan, özel amaçlı birimler, eğitim, sağlık ya da posta hizmetleri gibi yalnız bir kamu hizmetinin yerinden görülmesiyle görevlendirilmiş kuruluşlardır. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Okul Kurulları (School Boards) bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Nitelikleri açısından da, yerel yönetimler ikiye ayrılabilir. Birinci kümede, temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler yer alır. Bunların karar organları seçimle oluşur. En tipik örnekleri belediyelerdir. Fransa'da commune diye bilinen belediyelerin, Almanya'da Gemeinde, İngiltere'de Borough, Urban District, Rural District, Amerika Birleşik Devletleri'nde City, Town, Township, Borough gibi adlar aldıkları; Rusya'da Raion, Oblast, Krai, Okrug ve

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Yugoslavya'da Opstina gibi adlarla adlandırıldıkları görülmektedir. Bütün bu birimler, daha çok, genel amaçlı birimlerdir.

Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimlerin genellikle iki ya da üç düzeyde yer aldıkları görülür. Bu basamakların sayısını, ülkenin nüfusu, büyüklüğü, yerel yönetim birimlerinin sayısı, özekselciliğinin derecesi ve tarihsel gelişim süreci belirler. Temsili nitelikteki yerel yönetimlerin temel birimleri belediyeler olmakla birlikte, kimi ülkelerde, kent yönetimlerinin altında, şube müdürlükleri, mahalle muhtarlıkları ve mahalle komiteleri gibi alt düzeydeki birimler de yer alabilir.

Temsili nitelikte olmayan yerel yönetimlerin organları atamayla oluşur. Az rastlanmakta olan bu tür birimlerin sayısı giderek azalmaktadır. Bunlar daha çok iç güvenlik ve posta hizmetlerinin görülmesi için oluşturulmuş birimlerdir. Genellikle özel amaçlı yerel birimlerdir.

Son olarak, yerel yönetim dizgesi, kimi ülkelerde tekdüze bir görünüm sunarken, kimi ülkelerde ayrımlı birimlerden oluşur. Ayrımlı birimler, aralarında, yetki, görev, gelir vb. yönlerden yasalarla konulmuş ayrımların bulunduğu birimlerdir. Kimileri az, kimileri geniş yetkilerle donatılmışlardır. Örneğin, kentsel birimlerin yetkileri kırsal birimlerin yetkilerinden daha geniştir. Bunun gibi, kentsel birimlere daha geniş olanaklar da tanınmıştır. Oysa, tekdüze yerel yönetim dizgelerinde, birimlerden herbiri ayni yasal statüye sahip bulunurlar. Orta ve Güney Amerika ülkelerinden birçoğu ile Türkiye'de tekdüze yerel yönetim dizgeleri vardır. Buralarda, yasalar önünde, yerel birimlerin hak, yetki, görev ve sorumlulukları arasında ayrımlar yoktur. Türkiye'de, 1984'te getirilen anakent modelinin, temelde, tekdüze yerel yönetim dizgesini değiştirdiği savunulamaz.

Kuşku yok ki, yerel birimlerin yasalar karşısında (de jure), görevler, yetkiler ve gelirler açısından eşit durumda bulunmaları, gerçekte (de facto), bu ve başka açılardan eşit oldukları anlamına gelmez. Türkiye gibi, köyleriyle kentleri arasında, büyük kentleriyle küçük kent ve kasabaları arasında ayrımlar bulunan ülkelerde, bu ayrımları zamanla giderecek önlemlerin alınması gerekir. Birimler arasındaki fiili eşitsizlikleri giderebilmek amacıyla şu yöntemler izlenmektedir: a) Yerel yönetimlerin görevlerinden bir

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

bölümü, özel amaçlı kimi birimlere ya da bir üst düzeyde bulunan yönetime devredilmekte, b) Özeksel yönetim, küçük ve güçsüz birimlerin görevlerinden bir bölümünü kendisi üstlenmekte (Türkiye'de, 3.000'den az nüfuslu kent ve kasabalarla, 100.000'den fazla nüfuslu kentlerin su işlerinin özeksel yönetimce üstlenilmesinde olduğu gibi), ya da c) Özekte, bir eşitleştirme fonu (Equalization Fund) kurularak, bu yoldan, güçsüz birimlerin yeterli kaynaklara kavuşturulmasına çalışılmaktadır.

DİPNOTLAR

(1) Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi–i Mezuniyet, Tefrik–i Vezaif*, 146.
(2) J. M. Mackintosh, *The Devolution of Power: Local Democracy, Regionalism, and Nationalism,* Penguin, Middlesex, 1968.
(3) *International Encyclopaedia of the Social Sciences,* 451.
(4) Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982, 49.
(5) Henry Maddick, Democracy, Decentralization and Development, Ch. 3; U.N. *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*. Çev. S. Yalçındağ ve N. Ulusoy, TODAİE, 1967.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

BÖLÜM II

SİYASAL BİLİM VE YERİNDEN YÖNETİM

I. TARİHSEL GELİŞİM

A) Antik ve Ortaçağlar

Bugün, *«yerel yönetim»*, *«kent yönetimi»*, *«belediye»*, *«kent»* ya da *«komün»* denildiğinde, daha çok, yerel bir topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplumbilimsel birimler akla gelmektedir. Oysa, tarihsel gelişimi içinde ilk yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi, günümüzde genellikle devlete, bir başka deyişle, özeksel yönetime bırakılmış olan görevleri yerine getirmekteydiler.

Hükümdar, kendisine bağlı olan dominyonların sayısı arttıkça ve denetimi altındaki alanlar genişledikçe, yetkesini (otoritesini) her yerde geçerli kılacak yerel yardımcılara gereksinme duymuştur. Bu gereksinmeyi yerel beyler karşılamış, hükümdar adına onlar erk (iktidar) kullanmış ve hükümdarın yetkilerini onlar uygulamışlardır. «Yerel özerklik» ve «Yerinden yönetim» gibi kavramların gelişmesiyle özeksel erkin gücü arasında ters orantılı bir bağıntı vardır. Kısaca, özeksel yönetim güçlendikçe, yerel yönetim gücünden yitirmiştir. Ama, yerel yönetimlerin güçlenmesinin özeksel yönetimi her zaman güçsüz kıldığını öne sürmek gerçekçi sayılamaz.

Antik site, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük, demokratik bir yönetsel birimdi. Siyasal bir işlevi, kararlar alma gücü ve yetkileri vardı. Antik sitenin, yönetsel ve dinsel özerkliği ile birlikte, bu

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

siyasal rolü, Roma İmparatorluğu'nun egemenliğine değin sürmüştür. Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla, hemen hemen her yerde, kent yönetimlerinin de yıkıldığı görülür[1].

Roma'da İmparatorluğa yeni katılan topraklara «municipe» adı verilirdi. «Municipe»ler kimi yerel ve siyasal yetkileri olmakla birlikte, daha çok bir yönetsel özerklikten yararlanırlardı. Yeni kazanılan topraklar üzerinde yaşayanlara önce ticimsel (ticari) etkinliklerde bulunma hakkı tanınıyor; sonra da, kentin yönetimine ilişkin yetkiler bir ölçüde bırakılıyordu.

Ortaçağ kenti üzerine bir kitap yazmış bulunan Henri Pirenne, bu kentin, insanlar arasında, yurttaşlık statüsü yönünden eşitlik getirdiğini belirtir. Bu değişmenin, Alman atasözündeki «Kent havası insanı özgür kılar» (Die Staedluft macht frei) özdeyişiyle yakından ilgili olduğunu vurgular.[2]

Yunanca'da «polis» denilen kent–devleti (city–state) Antik Yunan'da siyasal düşüncenin temel kavramlarından biriydi. Helen düşünürleri, kenti, toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumu yaratmaya en elverişli ortam olarak algılamışlardır. Hem Eflâtun, hem de Aristo, mükemmel kent–devleti' ni oluşturmanın yöntemlerini aramışlardır. Ünlü Arap düşünürü ve tarihçisi İbn–i Haldun da, İslam rejimlerinin yükseliş ve düşüşlerinin çözümlenmesinde kenti temel hareket noktası olarak almıştır[3].

Batı Avrupa'da, tâ 2. yüzyıldanberi büyük malikâne sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin, kentleri egemenlikleri altına alıp, yarı özerk birimler oluşturdukları bilinmektedir. Ama, yukarıda da değinildiği gibi, bunlar, hükümdarın, özekselleştirici gücü karşısında, gerçek bir yerel özerkliğe sahip olabilmiş değildirler.

Daha sonraki yüzyıllarda ise feodalizm, kentlerin gelişmesini engellemiş, biraz gelişebilme olanağı bulmuş olanlarıysa çökertmiştir. Kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin gelişmesi, geniş ölçüde, feodalizmin yıkılmasına bağlı kalmıştır. Nitekim, 10. yüzyıldan sonra, burjuvazinin gelişmesine koşut olarak, kentler de büyümüş, gelişmiştir[4].

Bilindiği gibi, bu yeni sınıfla birlikte ortaya çıkan tüzel ve toplumsal kurumları belirleyen başlıca etmen, yeni yönetimin altyapısını biçimlendiren ekomonik ilişkilerdir. Ortaçağ kenti, feodal bir yapıya sahip bulunduğu, yalnızca yaşanılan bir yerleşim yeri

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

olduğu halde; burjuva kenti, ekonomik etkinliğin ön planda geldiği bir kent türüydü[5]. Tecim ve işleyim (sanayi) ile uğraşan yeni sınıf, kıyılarda, ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde ve feodal beyliklerin çevresinde yeni kentler kurmuşlardır. Burjuva (bourgeois) adı verilen bu yeni sınıfın yaşadığı kentler (bourg), önce yargılama ile ilgili birtakım ayrıcalıklar kazanmış; sonra da, akçal özerkliklerini (otonomilerini) elde etmişlerdir. Akçal özerklikleri, kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamayı sağlayacak vergileri koymayı ve bu vergileri toplamayı da içermektedir[6].

Gerçekten, yerel toplulukları oluşturan insanlar, çok eski çağlardanberi, bağlı bulundukları feodal beylerden, daha büyük ayrıcalıklar koparabilmek, özellikle taşınmaz mallarını özgürce kullanabilmek, pazar ve panayırlara girip çıkabilmek hakkını elde etmek istemişlerdir. Elde etmek istedikleri yerel özgürlükler arasında, dışarıdan gelecek silâhlı saldırılardan korunmanın da yer aldığı görülmektedir. Ama, Ortaçağlarda, yönetenle yönetilen arasındaki ilişki, genel bir tüze kuralına dayanmaktan çok, tarafların, üzerinde anlaşmaya vardıkları bir tür sözleşme (bağıt, akid) niteliğindeydi.

Roma tüzesinin yeniden gelişmesinden sonra, yerel topluluklara birer tüzel kişilik (persona ficta) gözüyle bakılmaya başlanmıştır. Na var ki, bir topluluğa tüzel kişilik tanınması, yönetenlerin, hükümdarın istencine bağlıydı. Bu durumda, yerel birimlerin tüzel kişiliği kavramı, Roma'da iki tüzel kişilik arasındaki bir sözleşmeden çok, tek yanlı olarak tanınan bir hak (ya da kayra, lütuf) olmaktan öteye geçmiyordu. Gerçekte, tüzel kişilik, belli bir topluluğun yararlanmasına ayrılmış malların yönetilmesini amaçlayan bağlıbağış (vakıf) kavramına dayanır. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliği de, yerel malvarlığının korunmasını, geliştirilmesini, topluluk üyelerinin gönencini sağlamayı amaçlar.

Roma Tüzesi'nde hükümdar, yerel toplulukların bağlı olacağı kuralları koyma, değiştirme ve ortadan kaldırma yetkisine sahipti. Böyle bir durum, kuşkusuz, söz konusu yerel toplulukların kendi işlerini yürütmesine dışardan karışılmasına da yol açmış oluyordu. İngiltere'de ve Fransa'da yerel toplulukların, Ortaçağlar boyunca bağlı bulundukları kurallar bunlardı.

Bunlara koşut olarak, Almanya'da da, 1250–1500 yılları arasında, yerel topluluklar, kendilerinin üstünde olan kuruluşların sahip oldukları yetkeyi, koşullu olarak benimsemişlerdir. Bu, söz-

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

konusu yetkenin, kendilerine karşı kullanılmaması koşuluydu. İmparatorluk içinde, bu koşulun benimsetilmesini başarabilen kentler, böylece özgür kent (free city) durumuna gelmişlerdir. Bu «özgür kent»lerin, aralarında kurmuş oldukları bölgesel savunma birliklerinden, daha sonraki yıllarda, İsviçre Konfederasyonu ile Hollanda ve Belçika gibi devletler doğmuştur.

Ama bu durumda da değişiklikler olmuş, yerel topluluklar, imparatora bağlı olmaktan çıkarılarak, bölgelerdeki prenslere bağlı kılınmışlardır. 1618–1648 yılları arasında yer alan bu değişiklik, özeğin yetkisini bölgeselleştirmenin bir başlangıcı oluyordu. Böylece, özeğe bağlılığın yerini, bölgelerdeki prenslere bağımlılık almış oluyordu. Hardy Wickwar, bu ülkelerdeki bilim kurumlarında, geleceğin yöneticileri olarak yetiştirilmekte olanlara, kentlerin, kendi kendini yönetebilen birimler değil; fakat, kendilerini yaratan devletlere bağımlı birimler olduklarının öğretildiğini yazar(7).

Henri Pirenne, «Ortaçağın Avrupa kentleriyle yeni ekonomik kurumların ve yeni bir tüccar sınıfın, gücünü kırsal alanlardan alan eski feodal düzene karşı ortaya çıkardığı ekonomik rönesans» arasındaki ilişki üzerinde önemle durur. Bu yeni sınıf, yeni yasaların çıkarılması, mülkiyet hakkının kazanılması ve özerk bir yerel yönetim örgütü kurulması için savaşım vermiştir. Pirenne, servetin dağıtıldığı bir özek niteliği kazanmış olmayan bir yere kent denilemeyeceğini vurgulamıştır(8).

Günümüzde, *«komün»* de denilen yerel yönetimlerin akçal bir özerkliğe sahip bulunmaları gereği genellikle kabul edilmektedir. Oysa, tarih boyunca, akçal özerkliğe sahip yerel birimlerin oluşması için uzun yılların geçmesini; büyük savaşımların verilmesini beklemek gerekmiştir. Belediye terimi de ilk kez, 1789 tarihli Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanılmıştır. İngiltere'de de, belediye tüzel kişiliklerinin (municipal corporations) ilk kez 1835 tarihinde gerçekleştirilen düzeltimler sırasında kurulduğu görülür.

B) Yeni ve Yakın Çağlar

16. yüzyıldan itibaren ulus–devletlerin gelişmesi sonucunda, siyasal söylemde önemli değişmeler olmuştur. Daha önce, kamu

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

yönetiminin temel kurumu kent idi. İl, ulus, imparatorluk gibi daha geniş örgütler ikinci planda kalıyordu. Kişi, kendini önce kentli sayıyor, ili ya da bölgesiyle ikinci olarak kendini özdeşleştiriyordu. Örneğin, Atina'lılar, kendilerini, Isparta'lılardan ve Korent'lilerden özenle ayırdetmeye çalışıyorlardı.

Ulus–devletlerin ortaya çıkması bu kademelenmeyi değiştirmiştir. Bölgecilik, kentsel yaşam üzerinde genellikle zararlı etkiler yaratmıştır. Kentleri karşı karşıya getirmek etnik düşmanlıkları, savaşları ve kültür çatışmalarını kamçılamıştır. Ulusçuluk ve ulus–devlet kavramı ile birlikte, devletin, kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlamış, köktenci düşünürler bile, siyasal ideolojilerini kentten daha geniş birimler, ulus gibi kavramlar bağlamında formüle etmeye başlamışlardır[9].

Jean Jacques Rousseau ve Kant gibi düşünürler, *«özgür kentli»* ile *«özgür devlet»* arasına, yerel yönetim gibi ara kurumların sokulmasına gerek görmemişlerdir. Turgot da, ara kurumlardan ve bağlıbağış kurumlarından sözederken, bunların, varlıklarını kendi başlarına sürdüremeyeceklerini, toplumun yararı için kurulmuş olduklarını, yararlı olmaktan çıktıkları anda, varlıklarına da gerek kalmayacağını öne sürmüştür.

Turgot (1727–1781) ve Jeremy Bentham (1748–1832) gibi yararcılar (utilitarians), ülkenin genel yararlar ile bireysel yararlar arasında bağ işlevi görecek alt birimlere bilinçli bir biçimde ayrılması gereğinden sözetmişlerdir. Çağdaş bir yerel yönetim kavramının ortaya çıkışı, ancak bu tür düşüncelerin gelişmesinden sonradır.

Turgot, yerel yönetimleri bir «hiyerarşik sistem» olarak görmüştür. Buna göre, en altta köy belediyeleri bulunacak, bunlardan 15 kilometre çapında bir çember içinde kalan 30 tanesi bir seçim çevresi (municipalité d'éléction) oluşturacak, bunlardan 30 tanesinden de, il belediyeleri (municipalité de province) meydana gelecekti. Böylece, krallığın tümü, 30 il belediyesine ayrılmış olacaktı. En alt düzeyde bulunan köy belediyesinin organlarının, köyde taşınmaz malı bulunan yurttaşlarca seçilmesini öngörmesi, Turgot'nun önerdiği dizgenin demokratik niteliğine ışık tutan bir özelliğidir.

Bu görüşler, daha sonraki yıllarda, Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçelere ve illere ayırmayı başaran Siéyes'in görüşlerini et-

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

kilediği gibi; 1790'da, Fransız Devrimi'nin ardından gerçekleşen yeni yönetim örgütünü de etkisi altında bırakmıştır. Bu yönetim yapısı, tüm yerel birimlerde taşınmaz mal sahiplerinin temsil edilmesine dayanıyor; taşınmaz mal sahibi olmayanların, yerel yönetimlerin organlarında temsil edilmelerine olanak vermiyordu. Bu dizgenin başlıca amacı, vergi yükünün yurttaşlara dengeli bir biçimde dağılması, bayındırlık ve esenlikle ilgili hizmetlerin herkese belli bir düzeyde sağlanmasıydı.

Bu dizge, Bonaparte ile birlikte, seçimle oluşan organlara dayanmaktan çıkarılmış ve atanmış üyelerle işleyen bir duruma getirilmiştir. Bu nitelikleriyle, dizgenin, Almanya, Hollanda, Belçika, Polonya ve İspanya'ya kadar yayıldığı görülür. Bonapart'çı dizgenin başlıca özelliği, özeksel yönetimin taşradaki temsilcileriyle, yerel çıkarları temsil eden ve özeksel yönetimin vesayeti altında bulunan kurullar arasındaki bir uzlaşmaya dayanmakta olmasıydı.

Yararcı düşünür Jeremy Bentham, yerel yönetimlerin, özeksel yönetimlerce düzenlenmesinin en çok sayıda insana, en büyük mutluluğu getirebileceği görüşünden yola çıkmıştır. Daha sonra da, 1835 yılında, «yerel yönetim» ve «belediye» gibi kavramlar, İngiliz Avam Kamarası'nda kullanılmaya başlamıştır. Jeremy Bentham'ın öngördüğü düzenlemede, tüm kamu hizmetlerini karşılamak üzere, ülkenin 20 eyalete bölünmesi, bunlardan herbirinin 20'şer ilçeden oluşması ve herbir ilçenin de, aynı sayıda alt bölümlere ayrılması öngörülüyordu. Birimlerden herbirinde, seçimle işbaşına gelen bir başkan ile, birer meclisin bulunmasını öngörmüştür. Bentham, yerel yönetimlere, bayındırlık, sağlık, eğitim, esenlik, suçluluğun önlenmesi, taşınmaz malların değer yazımı gibi görevlerin verilmesini ve bütün bu hizmetleri yerine getirebilmeleri için de, vergi koyma ve kamulaştırma yetkileriyle donatılmalarını öngörüyordu. Bununla birlikte yerel yönetimlerin, başkan ve meclis gibi organlarının, parlamento ile bakanların yetke, yönetim ve denetimine bağlı olacaklarını da açıkça vurguluyordu.

C. 19. ve 20. Yüzyıllar

Jeremy Bentham ve John Stuart Mill'in görüşleri, Fransız yerel yönetim anlayışını ve uygulamasını geniş ölçüde etkilemiştir.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Fransızların yapmaya çalıştıkları şuydu: Bir yandan valiler, ellerinde bulunan vesayet yetkileriyle, başkentin ekonomik ve ideolojik üstünlüğünü ve uygarlığı tüm ülkeye yaymaya çalışacak; bir yandan da, yönetimde, adaletin egemen kılınması sonucunda, yurttaşlar, valilerin, yetkilerini kötüye kullanmalarına ve yetkilerini aşmalarına karşı korunmuş olacaklardı.

Öte yandan, yerel özerkliğe dayanan yönetsel yerinden yönetim (décentralisation administrative), özeksel yönetimin gücüne karşı dengeler oluşturmaya çalışan liberal arayışların sarıldığı bir inanç da olmuştur. Fransızlar, bu inancı, uzun bir savaşımdan sonra, İl Daimi Encümenlerinin kurulması ve belediye başkanlarının seçimle göreve gelmesi ilkesinin benimsenmesiyle gerçekleştirmişlerdir. Bu sonucun elde edilmesine karşın, kısa süre sonra dengenin yeniden bozulduğu ve Danıştay'a yerel yönetimlerin çalışmaları üzerinde kimi denetleme yetkileri tanındığı görülür.

Yararcı düşünce, Amerika Birleşik Devletleri'nde, Fransız ve İngiltere'deki kadar etkili olmamıştır.

Yararcıların, hem özeksel yönetime, hem de yerel birimlere sorumluluk tanıyan, özeğin teknik yetkisini ve olanaklarını, yerel toplulukların katılımcı, demokratik gücüyle birleştiren yaklaşımına karşın; 19. yüzyıl, yerel ve özel girişimlere, devlete olduğundan daha büyük bir güven duyulduğu bir liberalizm çağıdır. Geç de kalmış olsa, bu akımın, Osmanlı İmparatorluğu'na da, Prens Sabahattin ile yansımış olduğu söylenebilir.(10)

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

20. yüzyılda, yerel yönetimleri, başlıca üç özelliğin nitelediği dikkati çekmektedir:

1. Birincisi, hizmet çoğulculuğu olarak adlandırılabilir. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiş ve giderek de genişlemektedir. Özellikle, 1930'lardan sonra, özeksel yönetimler, Keynes'çi eğilimlere uyarak, ekonominin genel gidişini, bayındırlık çalışmalarıyla etki-

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

leyebilmek için, yerel yönetimlerin yatırımlarını özendirmek yolunu seçmişlerdir. Charles Booth ve Webb'ler, en düşük ulusal yaşam düzeyi (national minimum level of living) kavramını ortaya atarak, herkesin en düşük yeterli bir düzeyde de olsa, belediye hizmetlerinden, yararlanmaları gereğine parmak basmışlardır. Bunu sağlamak için, İngiltere'de, devletin kendisi, özerk nitelikte toplumsal güvenlik kuruluşları kurmuş ve bunların yardımıyla, toplumsal sınıflar ve coğrafi bölgeler arasında gelir aktarımları yapmaya çalışmıştır. Oysa, Kıta Avrupa'sında, yaşam düzeyini yükseltmenin bir yöntemi olarak, daha çok Bismarck Almanya'sının yerelciliği (localism) kullanılmıştır.

Kısaca, Kıta Avrupa'sı ülkeleri, İngiltere'ye oranla daha az devletçi ve yerel yönetimlerin değilse bile, yerel toplulukların özerk olmalarından yanaydılar. Her iki grup ülkede de, salt kentsel nitelikte olan hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmış olmasına karşın, ekonomik nitelikteki hizmetlerin seçimle oluşmayan, sınırlı görevleri bulunan birtakım özerk kuruluşlara verilerek yer yönünden bir yerinden yönetime (territorial decentralization) gidilmiş olduğuna tanık olmaktayız.

2. İkinci özellik, 20. yüzyıldaki nüfus devinimleri sonucunda, kentli nüfusun artmış olması ve yerel birimlerin hızla kentselleşmesidir. Üçüncü Dünya ülkeleri dışında, hemen hemen her yerde, bugün artık kırsal nüfusun oranı, kentsel nüfus oranının altına düşmüştür. Bunun, yerel yönetimler yönünden çok önemli siyasal, yönetsel ve toplumsal sonuçlar doğurmakta olduğu görülmektedir.

3. Yönetimde etkenlik denilebilecek son bir özellik ise, yerel yönetimin etkenliğini ve verimliliğini artırmak için, değer sistemlerinin, inançların ve kuramların bir yana bırakılmasını, yerel sorunlara pragmatik bir biçimde yaklaşarak çözüm yolları aranmasını gerekli kılmıştır. 20. yüzyılın ortalarına değin, giderek artan bir ilgi gören bu teknokratik yaklaşım, yerel yönetimin siyasal niteliğini ikinci plana itmektedir. Bu nedenle de geçerliliği tartışmalıdır.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

II. YEREL YÖNETİM KURAMLARINA KİMİ ÜLKELERİN KATKILARI

A) İngiltere

Yararcı olarak adlandırılan düşünürlerle Fabian sosyalistlerin yaklaşımları ve John Stuart Mill'in özerk yerel yönetimlerle demokrasiyi zorunlu olarak birbirleriyle ilgili gören bakış açısı, İngilizlerin, yerel yönetim kuramına önemli katkılarıdır. Mill, *Temsili Hükümet* (1861) adlı yapıtında, *«Yerel nitelikte olan her hizmet yerel yönetimlerce görülmektedir.»* derken, yerel yönetimleri, siyasal eğitimin okulu gözüyle değerlendirmiştir.

Düşülküsel (hayalci) sosyalistlerin etkisiyle, belediye sosyalizmi düşüncesini ortaya atanlar İngilizlerdir. Sidney Webb, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin önemine dikkat çekmiş; bunlarla, özeksel yönetimin sunduğu hizmetler arasında karşılaştırmalar yapmıştır. Sidney ve Beatrice Webb, aynı zamanda, belediye sosyalizmini, bireyci kazanç güdüsünün yerine kamu hizmeti anlayışını koymanın bir yöntemi olarak görmüş ve bunun, özeksel yönetimin yükünü en aza indirerek, yerel topluluklar eliyle gerçekleştirilmesini istemişlerdir[11]. Sidney Tarrow da, daha sonra, belediye sosyalizmini, bayındırlık hizmetlerinin giderlerini zenginlerin ödemesine ve belediyelerin kentsoylu devlete (özeksel yönetime) bağlı olmaktan korunmasına olanak veren bir yöntem olarak görmüştür[12].

Webb'lerin ve Fabian sosyalistlerin geliştirdikleri belediye sosyalizminin dayandığı ilkeler şöylece özetlenebilir:

Çalışanlar, demokratik temsili yerleştirmek ve toplumsal düzeltimleri gerçekleştirebilmek için birleşmek zorundadırlar. Egemen sınıflar, çalışanlara bu olanağı vermek istemezler. Bu nedenle, sözkonusu amaçları gerçekleştirmenin en iyi yolu, bir belediye sosyalizmi izlencesinin ortaya konmasıdır. Böyle bir izlence ise, şu ilkelere dayanmalıdır:

a) Toprak sahiplerinin değil, çoğunluğun istencine dayanan bir yerinden yönetim kurulmalıdır.

Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - https://rantey.org

b) Birçok yerel hizmetler, belediyelerce görülmelidir.

c) Bu hizmetlerin görülmesinde, temsili hükümet dizgesinden yararlanılmalıdır.

Belediye sosyalizmi düşüncesini ortaya atıp geliştirenlerin yerel yönetimlere bakış açılarını aydınlatmaya yardımcı olabilecek düşünceleri şunlardır:

a) Bir kez, küçük topluluklar, insan yaşamının temel birimleridir. Bu birimlere örnek olarak, Sidney ve Beatrice Webb gibi sosyalistler, yerel yönetimleri, kooperatifleri ve sendikaları, bir başka deyişle, çoğu sivil toplum örgütleri olan kurumları göstermektedirler.

b) İkinci olarak, Fabian Sosyalistler, bu birimlerden her birinin tarihsel gelişim süreci içinde, örgütlenmiş geleneksel topluluk türlerinin örgütlenmesi sonucunda doğmuş olduklarını varsayarlar.

c) Onlara göre, 20. yüzyılın teknolojik ilerlemeleri, yerel toplulukların gereksinmelerini de artırdığından, yerel hizmetlerin kapsamının genişletiletilmesi gerekmektedir. İşte bu yüzdendir ki, belediye sosyalizmini savunanlar, iş ve işçi bulma, toplumsal güvenlik, aydınlanma, ceza ve tutukevlerinin bakımı ve yönetimi gibi alanlarda ulusallaştırmaya gidilmesini, belediye sosyalizmi düşüncesine karşıt bir akım olarak değerlendirmişlerdir[13].

d) Son olarak, yerel yönetimlerin olabildiği ölçüde geniş bir özgürlükten yararlanmaları, bu akımın dayandığı temel ilkelerdendir. Buna göre, belediye sosyalizmi, kentlilere, eğitim, sağlık, kültür vb. hizmetleri sunabilmek için, belediyeleri kendi kaynaklarına sahip duruma getirmelidir. Özeksel yönetimlerin yerel birimlere yapmakta oldukları yardımlar, özgül, yani amacı belirtilmiş olarak değil, fakat genel nitelikte yapılırsa, belediyelerin özerkliği daha iyi korunmuş olur.

B) Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, özerk belediyecilik (municipal home rule) akımı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine eyaletlerin (state) karışmasına izin vermez. Bu kural, kamusal ve toplumsal hizmetlerle kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için, belediyelere gerekli yetkilerin ve kaynakların verilmesini öngörür. Eyaletlerin anayasalarında, belediyelerin yapamayacakları

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

işler değil, hakları ve yetkileri gösterilmelidir ki, görevlerini, yargıçların yorum yapmalarına gerek kalmaksızın, yerine getirebilsinler. Özerk belediyecilik düşüncesi, hükümetin, halka olabildiği ölçüde yakın olması ve her yerel topluluğun, yerel nitelikteki işleri kendilerinin görmesi ilkesine dayanmaktadır.

John Adams; Milton, Hume ve Condorcet gibi düşünürlerce önerilen yönetim dizgelerini, yerel yönetimlere yeterince yer vermemiş olmakla eleştirmekle birlikte, taşınmaz mal sahiplerinin, yerel yönetimlerde belirli rollere sahip kılınmalarından yana olmuştur. Thomas Jeferson ise, iyi bir yönetim dizgesinin, tüm yetkileri özekte toplamak yerine, özekten uzaklaştıran, dağıtan dizge olduğunu savunmuştur. Jefferson'a göre, doğal olarak, yerel topluluklar, halkın istediklerine daha açık, daha duyarlıdırlar. Cumhuriyetçiliğin halka yaklaşmakla gerçekleşeceğini öne sürmüştür. Cumhuriyetçiliğin karşısındaki en büyük tehlikenin ise, özekselleşmiş saltıkçılık (otokrasi) olduğu görüşündedir.

Öte yandan, James Madison, asıl tehlikenin, bir yerel topluluk içindeki çoğunluğun keyfi ve despotça davranışlarından doğabileceğini öne sürmüştür. Madison yerel demokrasiyi kabul etmez. Jefferson için özekselleşmiş yönetim halkın çıkarlarını iyi yansıtmadığı için kötü olduğu halde; J. Madison için, yerel topluluk içindeki azınlıkların ezilmesine yol açtığı için iyi değildir. Oysa Madison'a göre, özeksel yönetim, böyle bir durumun ortaya çıkmasına fırsat vermez. S. Huntington, Amerika Birleşik Devletleri'nin yönetim yapısının, daha çok, Madison'un görüşlerinin etkisi altında oluşmuş bulunduğu görüşündedir[14].

C) Fransa

Fransız siyaset bilimcileri ve filozofları da, yerel yönetim düşüncesinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuşlardır. Jean Bodin (1530–1596), Cumhuriyet adlı yapıtında; hükümdarla, köy, kasaba, lonca, dernek gibi türlü yerel birimlerin karşıt ilişkiler içinde bulunduklarını gözlemlemiştir. Ona göre, savaş, barış ve vergi gibi genel konularla uğraşan hükümdarla yerel birimler arasındaki ilişki, bir bölünmüşlük, işbölümü (division of labor) ilişkisi değil, fakat bir birlikte yaşama (coexistence) ilişkisidir. Bununla birlikte, bir yanda, yerle toplulukların örgütlenmiş birliğinde anla-

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

tımını bulan yerel çıkarları, öte yanda da, etkinliğini ve doğrulluğunu (meşruluğunu) o çıkarlardan alan devletin çıkarlarını görmekten geri kalmamıştır[15].

Jean Bodin, kentleri, devlet ve aile arasında bir ara (intermediate) kurum olarak görmüştür. Cumhuriyet adlı kitabında, *«halk devleti»*nde, okul, lonca ve kent gibi ara kurumların tanınmış olduğunu; diktatörlüklerde ise, bunların tümüyle ortadan kaldırılmış bulunduğunu yazar. Adalet ilkesine dayanan monarşik rejimlerde ise, orta yolun tutulduğunu belirtir. Bununla birlikte, sahip bulundukları ayrıcalıkların, kentlerin elinden alınmasından sonra, bu adaletçi monarşik rejimlerin de yozlaştığına; prenslerin, tüm yönetim yetkilerini ellerine almış olduklarına değinir.

Montesquieu de, Bodin ile benzer görüşlere sahiptir. 1749'da yayımlanan *Yasaların Ruhu* (L'Esprit des Lois) adlı yapıtında, bu görüşlerini açıklar. Her ikisi de, yerel yönetimlere belli bir rol ve ağırlık tanırlar. Yerel yönetimleri, hükümdarın erkini sınırlandıran birimler olarak görürler. Kimi yerel yetkilerin, yerel birimlere hükümdarca bırakılmış olduğunu öne sürerler. Montesquieu, yukarıda adı geçen yapıtında, ideal devleti, yerel toplulukların oluşturduğu bir topluluk olarak gördüğünü belirtir. Kentlerin, sahip bulundukları ayrıcalıkları krala terketmek zorunda kalmaları sonucunda, saltıkçılığın (otokrasinin) yozlaştığını öne sürer. Erkin, özekte toplanmasının sakıncalarına da dikkati çeken Montesquieu, hükümdarın, ulusun genel çıkarlarından ve toplumsal gereksinmelerden kaynaklanmayan buyruklarına ve istencine karşı güvensizlik duyduğunu belirtir.

Jean Jacques Rousseau ise, yerel erkin kaynağını, yerel kuruluşlarda ya da meslek örgütlerinde değil, fakat tek ve bölünmez bir genel istence (volonté générale) yurttaşların katılmalarında bulur. Rousseau, ülkenin, coğrafi bölümlere ayrılmasını, kentlerin bir başkente bağlanmalarını uygun saymamış; ülkede, meclislerin, bir başkente gerek kalmayacak bir biçimde kentler arasında sırayla yer değiştirmesini önermiştir.

18. yüzyıl sonunda, Fransız düzeltimcileri, Monstesquieu'den çok, Rousseau'nun etkisi altında kalmışlardır. Örneğin, bunlar arasında, Condorcet ve Abbé Siéyes, yerel birimlerin özeğin erki karşısında birer tepki kaynağı ve ayrıcalıklı sınıfların korunağı olmalarını önlemek için, bu ayrıcalıkların kaldırılmasını ve bunun

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

yerine, tekçi ve özekçi bir yapının kurulmasını önermişlerdir. Ayrılıkçılık ve ayrıcalıkların yeniden doğması korkusu; onları, yeni birimlere, yalnız, bayındırlık hizmetleri gibi yürütme ile ilgili kimi yetkiler tanımakla yetinmeye; bunları, özeksel yönetimin sıkı gözetimine bağlamaya zorlamıştır.

Condorcet'nin öngördüğü dizgede, kent yönetimlerinin kararlarının, özeksel yönetimce onaylanması gerekiyordu. Siéyes ise şöyle diyordu: *«Günümüzün belediyelerini, ilçelerini ve illerini, çok sayıda cumhuriyetler olarak dikkate almaya razı olduğumuz anda, her şeyi yitirmiş oluruz.»* Fransa'nın 4 Ağustos 1789 tarihli yasası, bu düşüncelerin etkisi altında, yerel yönetimlerin yararlandığı her türlü ayrıcalığa son vermiştir. Böylece, hükümdar ile yerel yönetimler ve meslek örgütleri arasında karşıt güçlere dayanan bir modelden, ikincil önemdeki bir erkin, yönetim erkinin, coğrafi birimler arasında bölüştürülmesine dayanan yeni bir modele geçilmiş oluyordu.

Fransız Ulusal Meclisi'nin 22 Aralık 1789 tarihinde kabul ettiği bir yasa gücündeki kararnamenin gerekçesinde de benzer görüşler yer alıyordu[16].

«Devlet tektir. İller, aynı bütünün parçaları olmaktan başka bir şey değildirler: Bu nedenle, tekdüze bir yönetim yapısı içinde, her birim ortak bir rejime bağlı olmak zorundadır. Eğer bağımsız yönetsel örgütler görevlerini yerine getirirken herhangi bir biçimde egemen birimlermiş gibi davranırlarsa, parça parça hareketler arasındaki çelişkiler, genel gidişin düzenini kısa sürede bozabilir ve en tehlikeli anarşinin doğmasına yol açabilirler.»

Amerika'da Demokrasi adlı yapıtın yazarı, Fransız düşünürü Alexis de Tocqueville, *«Özgür toplulukların gücünün komünlerde toplandığını»* söylemiştir. Ona göre, *«Bilim yaşamı için ilkokul ne anlam taşıyorsa, özgürlük açısından da, komün kuruluşlarının anlamı aynıdır. Özgürlüğü, halka komünler getirir; halkın bu özgürlükten yararlanmasını olanaklı kılarlar. Komünler olmadan, bir ülkede belki özgür bir hükümetten sözedilebilir, ama, özgürlük ruhundan sözedilemez.»*

De Tocqueville, güçlenen toplumsal eşitlik akımının tersine çevrilemeyeceğini öne sürmüş; yurttaşlara, özeksel yönetime bağlı

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

olmaksızın hareket edebilme yetkisinin tanınmasını savunmuştur. Çağdaş demokratik toplum yapısının, küçük parçalardan oluşan (atomic) bir yapı niteliğinde olduğunu, bu durumun, yurttaşları çekingen davranmaya zorladığını, sonuç olarak da özekselleşmenin güçlendiğini öne sürmüştür. De Tocqueville, siyasal özekçilik (political centralization) ile yönetsel yerinden yönetimden (administrative decentralization) sözederek, her yerel birimin, üyelerinin ortak çıkarlarını ilgilendiren her konuda karar verme yetkisine sahip kılınmasını önermiştir.

Taine gibi karşı devrimciler de, De Tocqueville'in görüşlerine karşı çıkmışlardır. Taine, komünlerin iki özelliği bulunduğunu, bunlardan birincisinin, alt-yönetim birimi niteliği taşımaları, ikincisinin ise, toplumsal örgütlenme türleri olmaları olduğunu belirtmiş; birinci özelliklerinin, komünlere, ancak yurttaşların kendi başlarına yapamayacakları işleri yapabilme olanağı verdiğini, bununla yetinmelerini; toplumsal birer örgüt olaraksa, devrimden sonra, özeksel yönetimin onlardan aldığı tüm yetkileri geri almaları gerektiğini belirtmiştir.

Proudhon, *Federasyon İlkesi* (Principe Fédératif) adlı yapıtında, yerel yönetimler oluşturmanın, üreticilerle tüketicilerin, kendi yazgılarına hakim olacakları bir ortam yaratmanın aracı olduğunu, yerel birimlerin ekonomik anlamdaki yerinden yönetimin (economic decentralization) «kabuğunu» oluşturduğunu belirtmiştir. Proudhon'a göre, yerel bölgelendirme, otoritenin simgesi olan tüze (hukuk)'nin yerine, özgürlüğün simgesi olan sözleşme'yi koyarak özeksel yönetimin erkini sarsmayı olanaklı kılar.

Proudhon'un öngördüğü federal yapı içinde, yerel birimler ne kadar geniş olursa, bu birimlerin yetkileri de o ölçüde sınırlı tutulacaktı. Yerel yönetime katılanların sayısı ne kadar çok olursa, ortaklaşa kullanılan yetkilerin de o ölçüde az olması demekti bu. Taine ile Proudhon'un görüşleri, yerel birimlere verilen yetkilerin özeksel yönetimce ve onun istencine bağlı olarak verilmiş yetki ve ayrıcalıklar olabileceği anlayışına dayanmaktaydı.

D) Almanya

19. yüzyıl Alman filozoflarından Rudolph Gneist, 1860'ta yayımlanan bir kitabının «Yerel Yönetim Dizgesi» adlı bölümünde,

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

yerel yönetimin (local self–government), ulusun kendi kendini yönetmesinin (national self–government) ön koşulu olduğunu öne sürmüştür. Hem bir yerel yönetim uygulayıcısı (Berlin Belediye Meclisi Üyesi), hem de konunun kuramcılarından olan Gneist, yerel yönetimlerin hizmet giderleriyle gelirleri arasındaki açıkları, taşınmaz mallardan, meslek sahiplerinden ve işyerlerinden vergi alarak kapatmaları için, bu yönetimlerin, yerel vergiler koyma yetkileriyle donatılmaları gerektiğini savunmuştur. Buna karşın, temsili kurumlara karşı bir tavır almış, siyasal eşitliği önemsememiş, yerel yönetimlerin, mülk sahipleri arasından atanmış kimselerce yönetilmelerinden yana olmuştur[17].

Lorenz von Stein da, özgür yönetimin iki dayanağından birinin yerel yönetimler, ötekinin de gönüllü kuruluşlar olduğuna dikkat çekmiştir. Gneist ve von Stein, yerel yönetimleri, devlet ile toplum arasındaki etkileşimi ve ekonomik ve toplumsal gelişmeyi hızlandıran ve şiddetli toplumsal sarsıntıları önleyebilen birer araç olarak görmüşlerdir. Bu görüş ile, yerel yönetimi yetkeci devlet (authoritarian state) ve özgürlükçü toplum (libertarian society) arasında bir bağ olarak algılamayı yeğleyen Otto von Gierke'nin görüşleri arasında yakın bir benzerlik bulunduğu dikkati çeker.

III. YEREL YÖNETİMLERİN DAYANDIĞI DEĞERLER

İlk bakışta tüze (hukuk) sorunu gibi görünmesine karşın, siyasal erkin özeksel yönetimle yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi, devingen bir mekanizma, bir süreçtir. Fransız düşünürü Maurice Hauriou, özeksel yönetimle yerel kurumlar arasında sürekli bir gerginliğin varlığından sözeder. Her ikisi arasındaki dengenin, tarih boyunca sürekli değişikliklere uğradığını belirtir. Hauriou, günümüzde, özeksel yönetimlerin giderek güçlenmekte olduklarını gördüğünden, sözünü ettiğimiz dengenin korunması için, yerel kuruluşların yetkilerini artırmak gereğini savunur.

Maurice Hauriou, erki bölüştürmenin, salt teknik bir konu olmadığını da vurgulamıştır. Gerçekten de, bu bölüştürmenin, bir siyasal süreç ve ilişkiler düzeni olduğunu kabul etmek gerekir.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Çünkü, hem halkın katılımını ve yerel demokrasiyi benimsemek, hem de yerel yönetimleri ve organlarını siyasetin dışında tutmaya çalışmak olanaksızdır.

Erkin, özeksel yönetimle yerel birimler arasındaki bölüşümünü, yasa koyucunun değerleri ve toplumsal güçler dengesi belirler. Bu nedenle, sözkonusu bölüşümün toplum yapısına egemen olan türlü değer dizgelerinin bir ürünü olduğu varsayılabilir. Çoğulcu düşünürler, yerel kuruluşlarla yerel nitelikte olmayanları birleştirmek, bir bütün olarak görmek eğilimindedirler. Çünkü, bunlardan her ikisinin de, aynı amaca hizmet etmekte olduklarını varsayarlar. Oysa, de Tocqueville, John Dewey ve Michel Debré gibi düşünürler, yurttaşta, bir topluluğun üyesi olma bilinç ve sorumluluğunu, kısaca yerellik bilincini, ancak yerel kuruluşların yaratabileceğini savunurlar.

Hauriou'ya göre, erkin bölüşülmesini etkileyen bir başka etmen de, genörgütün (bürokrasinin) ağır işleyişinden kurtulma isteğidir. Ama, yönetim basamaklarının çoğalması ve teknolojik gelişmeler, bunun sanıldığı ölçüde kolay olmadığını düşündürmektedir.

Yerel birimlere birtakım yetkiler verilmesinin dayandığı mantık, bunların yaratıcı güçlerini ortaya koymalarına fırsat verecek etkinliklerde bulunabilmeleridir. Ancak, bunun da bir sınırı olduğu kabul edilmelidir. Çünkü, eğer bir yerel birim, kendine özgü ortak çıkar sahiplerinden sözedilemeyecek kadar küçük, akçalı güçten yoksun ve özeğe bağımlı durumda ise, onun tüzel yetkilerini artırmak, zaten bir yarar sağlamaz. Günümüzde, birçok yerel yönetimlerin, bu optimal büyüklük sınırının altında kaldığı, birimleri büyütmenin zorunlu duruma geldiği görülmektedir. Nitekim, yönetimde etkinliğe baş önceliği verenler ve ekonomik gelişmenin hızlandırılmasını önemli sayanlar, belediyelerin büyük birimler haline getirilmesini, bölge yönetimlerinin kurulmasını önerirler. Örneğin, 19. yüzyıl sonlarında, Proudhon'dan sonra, Fransız sosyalistleri «yerel federalizm»'den vazgeçerek, sendika ve kooperatif gibi kuruluşlara geniş yetkiler tanınmasını öngören *«işlevsel federalizme»* yönelmişlerdir.

Fransız yönetim dizgesine göre seçimle göreve gelen yerel temsilciler, çoğu kez, özeksel yönetimin yerel ajanları olarak ve özeğin vesayeti (tutelage) altında iş görürler. Bu özekselleşmiş

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

dizgenin dayandığı temel felsefe, 1870 öncesinin düşünsel gelişmelerine tümüyle ters, Rousseau'nun görüşlerine ise tıpatıp uygundur. Fransız devlet adamı Clémenceau, önde gelen amacın «Cumhuriyet'in utkusu (zaferi) olduğunu vurgulamış; özekçilikten, ancak, «Cumhuriyet düşmanları yenilgiye uğradıktan sonra» vazgeçilebileceğini belirtmiştir. Ama, gelişmesi istenen güçler, yerel düzeyde kendilerini kanıtlamak olanağı bulamayınca, özeğe sızarak, onu çökertmeyi başarmışlardır.

Bunun üzerine, 1940'ta Vichy rejimi Fransa'da özekçi yapıya yeniden dönülmesini sağlamıştır. Bu dönüşte, özeksel yönetimin yetkileri artırılmış, yerel yönetimlerin başında bulunanların özekçe atanmasına başlanmıştır. Bu deneyimler göstermiştir ki, eğer yönetim yetkileri özek ile yerel birimler arasında adaletli bir biçimde bölüştürülmüş değilse, toplum, ya erkin yeniden bölüştürülmesi için başkaldırmakta, ya da özeksel yönetime, onu yavaş yavaş sarsacak biçimde tepki göstermektedir. Tersine, özerk yerel birimler kimi aşırılıklara sürüklendikleri zamanlarda da, bu kez, özekselleşme doğrultusundaki istekler ve baskılar yoğunlaşmaktadır.

Devlet ile toplum ve özeksel yönetimle yerel yönetimler arasında bir denge sağlamak için, siyasal erkin bölüştürülmesinde kimi etmenler öncelikle rol oynarlar. Bunlar, a) Ülkenin tarihsel gelişim süreci ve gelenekleri, b) toplum yapısının özellikleri, c) ekonominin niteliği ve d) özeksel yönetimin yapısı olarak özetlenebilir. Özellikle bu son nokta, yerel özerkliğin ölçüsünü belirlemede önemli bir rol oynamaktadır. Denge, yerel birimler lehine bozulduğu zaman, Michel Debré'nin de korktuğu gibi, «Güçsüz ve kararsız bir başın altında, sert ve dövüşken bir gövde felâketlere yol açabilir.» Öte yandan, dengenin, özek lehine bozulmasını da, de Tocqueville, «Özgür ve güçlü bir başı, köle bir gövdeye takmak» olarak nitelemektedir.

Yerel yönetimlerin dayandığı değerleri inceleyenler, bunları, genellikle özgürlük (liberty), katılım (participation) ve etkenlik (efficiency) olarak özetlerler.[18]

a) Özgürlük ile kastedilen, gerçekte, bireysel özgürlükler değil, yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğüdür. Bir yerel yönetim biriminin özgürlüğü, zorunlu olarak, onu oluşturan bireyle-

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

rin özgürlüklerinin toplamı değildir. Bu geniş anlamıyla, özgürlük kavramının, yerel özerklik için yeni bir temel oluşturduğu kuşkusuzdur. Batı Avrupa ülkelerinde özgürlük ve yerel özerklik gibi kurumlar, 100 yıldan daha uzun bir süredenberi yerel yönetimlerin özeğe karşı savaşımlarının savsözü (sloganı) olmuştur. Avrupa Konseyi belgelerinde, yerel özerklikten, yerel yönetimlerin geleceğini belirleyen önemli bir etmen olarak sözedilir. Kısaca, denilebilir ki, yerel özerklik anlayışı ve devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının önlenmesi, özgürlük düşüncesinden geniş ölçüde esinlenmiştir.

Öte yandan, Prens Sabahattin'in düşüncelerinde olduğu gibi, kimi liberal ekonomistler, yerel yönetimleri, liberal ekonominin siyasal dengi olarak görürler ki, bu da doğru sayılamaz. Bu görüşe göre, eğer bir mal ya da hizmet serbest piyasada üretilemiyorsa, en iyisi, onun yerel yönetimlerce üretilmesi ve sunulmasıdır. Aksi halde, özeksel yönetimin işe karışması zorunlu olur ki, örneğin Frederick Hayek'e göre, böyle bir durumun büyük sakıncaları vardır. Hayek, devletin işe karışmasına, yerel özerkliğin çiğnenmesine yol açacağı için değil, fakat pazar ekonomisi kurallarına ters düşeceği için karşıdır[19].

Görüldüğü gibi, bu anlayış, yerel yönetimleri, özel girişimcilikten sonra gelen «ikinci en iyi çözüm» olarak dikkate almaktadır. L. J. Sharpe, bu görüş için şöyle diyor: «Böylece, yerel yönetimlerin dayandığı bir değer olarak bireysel özgürlüklerin korunması, liberal bireysel gömütlüğe (mezarlığa) gömülmüş olmaktadır.»[20]

b) Yerel yönetimde katılmanın önemi, kentin, dolayısıyla toplumun bireye üstün olduğu anlayışına dayanmaktadır. Bu kavram, yerel yönetimleri belli bir anda sundukları hizmetlerden bağımsız olarak, önemli ölçüde özerkliğe sahip bir dizi temsili kurumlardan oluşmakta sayar. Bunun anlamı, yerel yönetimlerin, belli kamu hizmetlerini en düşük yeterli bir düzeyde yurttaşlara sunan bir kurum olarak görülmesidir. Ne var ki, bu görüş, Jeremy, Bentham'ın yerel yönetim anlayışından farklıdır.

İlk görüşün savunucuları, yerel özerkliği kimi kez o ölçüde ileri götürürler ki, yerel yönetimlerin, ulusal devletlerden önde ve onlardan üstün bile olduğunu belirtmekten geri kalmazlar. Halkın

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

yönetime gerçekten katılabildiği, en demokratik yönetimin yerinden yönetim olduğuna inanırlar. Bu nedenledir ki, siyaset bilimci Robert Dahl, teknolojideki ve iletişim bilimlerindeki ilerlemelerin, Amerika Birleşik Devletleri için, 21. yüzyılda en elverişli demokratik yönetim birimini kentlerin oluşturacağını öne sürmüştür[21].

c) Öte yandan, yerel yönetimlerin, kimi kamu hizmetlerini halka etkin bir biçimde sunmaları da varlık nedenleri arasındadır. Kamu hizmetlerinin sağlanması yanında, bu hizmetlerin kalitesi açısından görülen farklılıkların azaltılması, hem tarihsel gelişim süreçleri içinde, hem de bugün, yerel yönetimlerden beklenmiştir. Bir kent ya da kasabanın kendi sınırları içinde bile, belirli hizmetlerin bütün semtlere en küçük yeterli bir düzeyde sağlanması, yerel yönetimleri doğuran nedenler arasında yer almıştır.

Bu görevleri yapabilmeleri, yerel yönetimlerin gerekli yetkilerle ve akçal kaynaklarla donatılmalarına bağlıdır. Kendi başına kullanabilecekleri kaynaklara sahip olma zorunluluğu buradan doğmaktadır. Ancak, bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmayı, bu yönetimlerin tümüyle bağımsız oldukları ya da olabilecekleri biçiminde anlamak doğru değildir. O zaman, özerklik ve bağımsızlık kavramları birbirlerine karıştırılmış olur. Üzerlerinde, dünyanın hemen hemen her yerinde, özeksel yönetimce kullanılan, amacı, kapsamı ve kullanım biçimleri ülkeden ülkeye değişen belli gözetim ve denetim yetkileri vardır.

Yerel yönetimlerin oynadığı türlü roller, siyasal, yönetsel ve ekonomik başlıklar altında toplanabilir. Bu ana işlev kümeleri içinde de, bu yönetimlerin çok sayıda işlevlerinden sözedilebilir. Demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkenliğin sağlanması, toplumsal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması, ulusal birlik ve bütünlüğün korunup geliştirilmesine katkıda bulunulması bu işlevlerden birkaçıdır. Ne var ki, bu amaç, işlev ve ilkelerden hepsinin, aynı anda en çoğa çıkarılması olanağı yoktur. Çünkü, bu özlemlerin aralarında belirli çelişkiler vardır. Tarih boyunca da, bu amaçlardan bir ya da birkaçının ötekilere oranla daha çok gerçekleşme şansına kavuşmuş oldukları görülür.

Örneğin, Napolyon Fransa'sında, yerel yönetimlerde etkin hizmet sunma ön sırada yer alan bir amaçtır. Onu, özeğin gücü ile

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

ulusal birliğin sağlanması amacı izliyordu. Demokratik ve özerk yönetim gibi kaygılarla ekonomik gelişmeye katkıda bulunma amacı ise, Napolyon Fransa'sına yabancı olan ülküler sayılabilirdi. 20. yüzyıl başlarında, Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, özerk ve demokratik yerel yönetim en saygın değerler arasında yer almıştır. Günümüzde, Almanya, Hollanda ve İsveç gibi, ulusal birliklerinin ve toprak bütünlüklerinin bozulması gibi bir kaygı duymalarına gerek bulunmayan ülkelerde, bir yandan, hizmetlerin daha etkin bir biçimde görülmesi, bir yandan da, ekonomik ve toplumsal gelişmeye katkı ön planda yer almaktadır. Bağımsızlığını yeni elde etmiş bulunan ülkeler ise, ulusal birlik ve bütünlüklerini sağlamlaştırmayı en önemli erek olarak gördüklerinden, yerel özerklik, demokratik katılım ve hatta gelişme konularını ikinci plana itebilmektedirler.(22)

IV. YEREL ÖZERKLİK

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışardan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik (local autonomy) ve yerel demokrasi (local democracy) kavramları, işte bu özelliklerin sonucu olan kavramlardır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiği gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.

Yerel özerkliğin iki yönü vardır: Birincisi, yerel organların özekle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin, bu ilişkilerinde, özekten tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır. Asıl olan, yerel birimlerin, kendi işlerini, özeğin karışması olmaksızın, kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. Geniş bir özerklikten yararlanmaları şarttır. İkincisi ise, yerel yönetimlerin, yerel toplulukla, yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların, halkı, gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

seçilmesine elverişli olmasını anlatır.

Japon Anayasası'nın 92. maddesi, yerel özerkliği, *«Yerel kamu kuruluşlarının yapısını ve işleyişini ilgilendiren kurallar, yasayla, yerel özerklik ilkesine uygun olarak saptanır»* diyerek, anayasal bir değere kavuşturmuştur. Yerel özerkliğin ne olduğu Anayasada tanımlanmamakla birlikte, başlıca iki anlamı bulunduğu, genellikle kabul edilmektedir:

a) Birincisi, yerel yönetimin tüzel kişiliğinin özerkliğidir (Corporate autonomy). Bu tür özerkliğin sonuçları, 1.) Özeğin ve yerel yönetim biriminin ayrı ayrı işlevleri ve görev alanları bulunması, 2. yerel yönetimlerin akçal durumunu güçlendirici önlemlerin alınması ve 3. özeğin, yerel birimler üzerindeki denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesidir.

b) Öte yandan, ikinci tür özerklik alanı ise yerel halkın özerkliğidir (Civic autonomy). Bunun başlıca öğeleri ise, 1. Yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve 2. yerel yönetimlerin, özeksel yönetimce değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesidir[23].

Avrupa Konseyi, geleceğin Avrupa Birliği'nin en önemli temel taşlarından birinin özerk yerel yönetimler olduğu inancıyla, Avrupa ülkelerinde ortak bir toplumsal değer olan yerel özerkliğe, kuruluşundan beri büyük önem vermiştir. Yerel özerklik, her Avrupalı'nın, üzerinde kolayca birleşebileceği bir değer olduğu içindir ki, bu kurumdan, Avrupa'nın bütünleştirilmesinde önemli hizmetler bekleniyor[24].

1953 tarihinde Versailles'da toplanan 1. Avrupa Komünleri Meclisi'nde, özerklikle ilgili ilkeler ve tanımlar benimsenmiştir. Buna karşılık, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne bir protokol ile yerel özerklik kavramının eklenmesine ilişkin bir hüküm koyma ya da bu konuda ayrı bir sözleşme hazırlama önerisini reddetmişti. Buna karşılık, Konsey organlarının, yerel özerklik konusundaki tavrı daha sonra değişmiştir. Örneğin, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın bir kararında bu konuda şöyle deniliyor: *«Beldeden bölgeye kadar her topluluk kendisini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunabilmelidir.»* Daimi Komite, 1968 yılında Yerel Özerklik İlkeleri adlı bir belgeyi kabul etmiştir.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Avrupa Konseyi belgelerinde tanımlanan yerel özerkliğin şu iki eğilime kesinlikle karşı olduğu görülmektedir:

1. Bir kentin, çevresindeki komünleri, katma (annexation) yoluyla kendi sınırları içine alması,

2. Komünlerin kendi aralarında birleşmeye zorlanması.

Avrupa Konseyi'nde, Ocak 1957'de toplanan Yerel Yönetimler Konferansı'nda, yerel özerklik ilkesinin temel nitelikleri aşağıda gösterilen ilkeler biçiminde özetlenmiştir:

1. Yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi. Bu ilke, yerel birimlerin, yönetim örgütünün kademelenmesindeki basamaklardan biri olarak görülmesini gerektirir.

2. Yerel yaşamın özgül ve partilerüstü niteliğinin korunması. Bununla, belediye meclis üyelerinin ve başkanların, belirli toplum kesimlerinin ve siyasal partilerin değil, tüm kentin ve kentlinin hizmetinde olmalarının sağlanması anlatılmak istenmektedir.

3. Devletle komünler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi. Bu ilke, özeksel yönetimce uygulanan denetim ve gözetimin ortadan kaldırılmasını ve gerekiyorsa, işlemlerin yasaya uygunluğunun, bağımsız yargı organlarınca denetlenmesini içermektedir.

4. Komün maliyesinin özerkliği. Bu ilkeden ise, yasa koyucunun komünlere sağladığı kaynakların özgürce kullanılması ve kentlinin genel yararları için gerekli görülen harcamaların yerel kararlara uygun olarak yapılabilmesinin, anayasalarca güvence altına alınması kastedilmektedir.

5. Son bir ilke de, gerçek bir komün bilincinin geliştirilmesidir. Bu ilke ile, komün özerkliğinin kamuoyuna mal edilmesine, onun tarafından benimsenmesine ve bu özerkliğe halkın sahip çıkmasına dikkat çekilmektedir[25].

Avrupa Konseyi'nde, 1981–1984 yılları arasında hazırlanan birçok karar tasarısında da, yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerilmiştir. Özerkliğin, kamu hizmetinin önemli bir bölümünün, yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi demek olduğu vurgulanmıştır. Bu hakkın, serbest, eşit, gizli, dolaysız, genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar eliyle kullanılması öngörülmüş, bir başka kuruluşa açıkça bırakılmamış olan yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesi ilkesi benimsenmiştir.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Konsey, bu ilkeleri daha da geliştirerek, Avrupa Yerel Yönetimler Şartı adı ile, 1985 yılında, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleştirmiştir. Türkiye'nin de, 1991'de 3723 sayılı yasa ile onayladığı Yerel Özerklik Şartı'ndan burada kısaca sözetmek gerekir. Şartı benimsemiş olmakla birlikte, Türkiye, Şart'ın kimi maddelerine çekince koymuştur. Çekince konulan maddeler özetle şunlardır: Yerel yönetimlerinin iç yapılarının kendilerince belirlenmesi, vesayete, ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi, yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması, yerel yönetimlere kaynak dağıtılmasında bu yönetimlerin görüşlerinin alınması, yapılacak akçal yardımların, yerel yönetimlerin, kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması, yerel yönetimlerin, haklarını savunabilmek için dernek kurma ve uluslararası yerel yönetim derneklerine katılabilmeleri ve yabancı ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapabilmeleri ve son olarak, iç tüzede kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmek ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmek için yargı yollarına başvurabilmeleri[26]. Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda yer alan başlıca ilkeler şunlardır:

1. Özerk yerel yönetim ilkesi yasalarda ve anayasalarda yer almalıdır.

2. Özerk yerel yönetim, yasalar çerçevesinde, yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme hakkına sahip bir yönetim biçimidir. Yerel yönetimler bu haklarını, dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan meclisler eliyle kullanırlar. Bu kural, yasaların izin verdiği durumlarda, yurttaş meclislerine başvurmayı, referandum (halk oylaması) ya da herhangi bir başka doğrudan katılım yöntemini denemeyi engellemez.

3. Yerel yönetimler, yasaların çizdiği sınırlar içinde, kendi görev alanları içinde olup da başka bir yönetime bırakılmamış olan herhangi bir konuda etkinliklerde bulunmaya yetkilidirler.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Yerel yönetimlere verilen yetkiler, tümüyle ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, yasalarla belirlenenler dışında, özeksel ya da bölgesel nitelikli başka otoritelerce zayıflatılamaz ya da sınırlandırılamaz.

4. Yerel yönetim birimlerinin sınırlarında, halkoylamasına başvurup yerel halkın görüşü alınmaksızın değişiklik yapılamaz.

5. Yerel yönetimler, yerel gereksinmelere uyum sağlayabilmek ve etkin bir yönetim gerçekleştirebilmek için kendi iç yönetim yapılarını serbestçe belirlerler.

6. Yerel yönetimlere yönetsel denetim ancak anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir. Yönetsel denetim (vesayet) yasalara ve anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemez. Yönetsel denetim, bu denetim ile korunmak istenen yararların önemi ile orantılı olmalıdır.

7. Yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri, yeterli miktarda öz akçal kaynak sağlanır. Akçal kaynaklarının belli bör bölümü, belli yasal sınırlar içinde oranını kendilerinin belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır. Gelir sistemleri, hizmet maliyetlerindeki artışlara kolaylıkla uyum sağlamalarına olanak vermeli ve bu amaçla farklılaştırılmış olmalıdır.

Akçal yönden güçsüz durumda bulunan yerel yönetimler, akçal denkleştirme yöntemleriyle veya benzer başka araçlarla desteklenmek zorundadırlar. Kendilerine dağıtılacak akçal kaynaklar konusunda yerel yönetimlerin görüşü alınmalıdır. Yerel yönetimlere yapılacak yardımların, özel projelerin finansmanı biçiminde (özel amaçlı) olarak değil, fakat genel amaçlı olmasına özen gösterilmelidir. Yardımlar, bu yönetimlerin uygun gördükleri siyaseti uygulama özgürlüğünü ortadan kaldıramaz. Yerel yönetimler, sermaye birikimi ve yatırımı amacıyla, yasalar çerçevesinde, ulusal sermaye piyasasından borçlanma hakkına sahiptirler.

8. Yerel yönetimlere, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlikler kurma hakkı tanınır. Yerel yönetimlerin, kendi ortak çıkarlarını koruyup geliştirmek için, aralarında birlikler kurma ve uluslararası yerel yönetim kuruluşlarına katılma hakları da vardır. Yasalarla belirtilen koşullara uygun olarak, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapabilirler.

9. Yerel yönetimler, anayasa ya da öteki yasalarla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılması ve yerel özerklik ilkelerine saygı gösterilmesinin sağlanması için yargı yerlerine başvurma hakkına sahip olmalıdırlar.

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

Bu ilkelerin hemen hemen hepsi Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)'nin, 1985 yılında (23–26 Eylül 1985), Rio de Janeiro'da toplanan 27. Dünya Kongresi'nde benimsenmiş olan Dünya Özerk Yerel Yönetimler Bildirgesi'nde de aynen yer almıştır. Bu ilkelere tümüyle uyulmadan bir ülkede yerel yönetimlerin özerkliğinden sözetmek olanağı kalmaz.

Yerel yönetimler, yukarıda da belirtildiği gibi, tarihsel gelişim süreçleri içinde, kimi zaman, özeksel yönetimlerden de önce, çeşitli yerel ve özeksel organların nasıl oluşturulacağına ilişkin yöntemler geliştirilmeden çok önce varolmuşlardır. Bir başka deyişle, halkın yerel yönetime katılmasına ilişkin biçimsel düzenlemelerin ortaya çıkması, oldukça yeni bir olgudur. Gerçekten, yerel yönetimlerin beşiği olarak bilinen İngiltere'de bile, 19. yüzyıla gelinceye değin, demokratik temsili yönetimden sözedilemezdi. İlerde, yerel yönetim–demokrasi ilişkisi bölümünde de görüleceği gibi, İngiltere'de belediyeler, ancak 1835 tarihli yasanın çıkmasıyla tüzel kişilik kazanmışlardır. Köylerin yönetimi ise, 1888 yılına değin, Kral'ın atadığı yargıçların elinde bulunuyordu.

Yerel özerkliğin ve ona dayanan yerel yönetim birimlerinin gerçek niteliğine ilişkin algılamalar, kimi zaman egemenlik kavramı ile karıştırılmıştır. Bu karışıklığın giderilmesinde, Samuel Humes ile Eileen Martin'in yapmış oldukları bir ayrımdan yararlanılabilir. Adı geçen yazarlar, siyasal örgütleri, egemenliğin kullanılması açısından dörtlü bir sınıflandırmaya konu yapmışlardır: a) Ulusal egemenlik kavramının üstünde yer alan (supra–sovereign national) birimler, b) egemen ulusal (sovereign national) birimler, c) yarı egemen birimler (quasi sovereign) ve d) egemenlik altı (infra–sovereign) birimler[27].

Yazarlara göre, uluslararası örgütlerin çoğalması, geleneksel egemenlik kavramında bir eskimeye yol açmıştır. Ulusal egemenlik, Birleşmiş Milletler, NATO, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği vb. uluslararası kuruluşlar içinde yavaş yavaş erimektedir. Öte yandan, egemenlik altı birimleri oluşturan yerel yönetimler ise, egemenliği, doğaları gereği, kullanma ya da paylaşma hakkına sahip olmayan birimlerdir. Egemenliği kullanmaya yetkili birimler, yukarıda da değinilmiş olduğu üzere, ancak devletler ve yarı egemen birimler kümesine giren federe devletler ya da eyaletlerdir. Federal yapıya sahip olan devletlerde, egemenlik federal devlet ile federe devletler, yani eyaletler arasında bölüştürülmüştür. Yerel

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

yönetimler, bu bölüşmeden pay almış değildirler. Görüldüğü gibi, yerel yönetimler egemenlik kullanan birimler değildirler. Bununla birlikte, siyasal erk, bir ölçüde, özeksel yönetimlerle yerel yönetimler arasında paylaşılır. Bu paylaşmada, her iki düzeydeki birimlerin alacakları payı belirleyen ölçütler, ülkeden ülkeye ve zamanla değişir.

Bu ölçütlerden bir bölümü tarihsel niteliktedir. Tarihsel gelişme süreci, o ülkede böyle bir paylaşımı zorunlu kılmıştır. Öte yandan, ikinci bir ölçüt de, devletin siyasal ideolojisi, benimsediği ekonomik dizge ve insan ve toplum anlayışlarıdır. Bir üçüncü ölçüt ise, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde görülmesini amaçlayan yararcı ilkelerdir. Gerçekte, bu yararcı ölçütlerin de, bireylerle ve toplumla ilgili belli ideolojilere ve değer dizgelerine dayandığı söylenebilir.

V. YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılır. Bunun başta gelen nedeni, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasıdır. Halk, bunu, kendi eliyle seçmiş olduğu organlar aracılığı ile yapar. Kuşku yok ki, yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesi, kurumlara demokratik nitelik kazandırmaya yetmez. Biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, gerçek bir halk katılımını sağlamak da gerekir. Bu ise, toplumdaki türlü katmanlara katılım yollarını açmakla sağlanır[28].

Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerin hem danışmaya önem vermeleri, hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları, yerel ölçekte de geçerli değerlerdir.

Demokrasi ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerle ilgili görüşler birkaç grupta toplanabilir. 1. Bunlardan bir bölümüne göre, yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düşen, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurumdur. Bu görüş Toulmin Smith'çe savunulmuştur. Öte yandan, Langrod ve Moulin gibileri de, 1830 ve 1840'larda, demokrasinin, çoğunluk, eşitlik, herkese eşit ölçünler uygulama gibi ilkelerinin, özde oligarşik

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

eğilimli ve bozuk olan yerel yönetim istemleriyle bağdaşmadığını öne sürmüşlerdir. Her ikisi de, yerel yönetime demokrasinin düşmanı gözüyle bakmış, demokrasinin de özerk yerel yönetimi yıkabileceğini savunmuşlardır.

Gerçekten, yerel yönetimlerin birer siyasal kurum olmaları görüşünün tam tersini savunanlar vardır. Hugh Whalen, yerel yönetimlerin, bir siyasal geleneği temsil etmekle birlikte, bundan daha çok kamu hizmeti sunan birer kurum olarak anlaşılmalarının doğru olacağını belirtmiştir[29].

Bu görüşü paylaşan başkaları da vardır. Örneğin, Georges Langrod şöyle demektedir: «Yerel yönetimleri, demokrasi için bir siyasal eğitim ortamı olarak görmek yanlıştır. Çünkü, siyasal önderlerden pek azı yerel yönetimlerden gelmektedirler. Yerey düzeydeki politikanın, demokrasiyi güçlendirmekten çok, dar çıkar çatışmalarını artırması olasıdır. Yurttaş, ulusal düzeydeki politika ve siyasal sorunlar içinde, demokrasiyi, yerel düzeyde olduğundan daha iyi öğrenebilir[29a] Langrod, aynı zamanda şu görüşünü de eklemektedir: «Demokrasi ile yerel yönetim arasında kaçınılmaz ve karşılıklı bir bağımlılık bulunduğu ileri sürülemez. Demokrasi, yerel yönetimler var olduğu zaman var olan, bulunmadığı zaman da yok olan bir şey değildir[30]. Bunun gibi, Chadwick de, 1936'da yayımlanan bir yapıtında, yerel yönetimlerden, «küçük oligarşiler» (petty oligarchies» ve «iş bulma örgütleri» (jobocracies) olarak sözetmiştir.

Yerel yönetimleri zorunlu olarak demokratik bir yönetim saymanın yanlışlığından sözedenler bunlarla da bitmiyor[31]. Bu görüşe göre, «Geniş ölçüde desantralize olmuş olmasına karşın, demokratik olmayan yerel yönetimlerin varlığı, hem mantıksal olarak olanaklı, hem de tarihsel olarak çok rastlanan bir durumdur. Bir yerel yönetim sisteminin demokratik olup olmadığı, onun yerinden yönetimciliğinin bir ölçüsü de değildir. Ne kadar saltıkçı olursa olsun, bir yerel topluluğun kendi kendini yönetebilmesi, özeğin yetki genişliğinden çok, yerinden yönetim sayılır.»[32]

Bunlara benzer görüşlere ülkemizde de rastlanmaktadır. Kısaca, yerel yönetimlerin demokrasi için vazgeçilmez olduğu görüşüne karşı çıkanlar vardır. Yerel yönetim kurumunun kendinden çok, bu kurumun Türkiye'deki oluşumuna ve işleyiş biçimine karşı oldukları görülmektedir. Savundukları görüşler özetle şunlardır:

a) Yerel yönetimlerin görev alanlarını genişletmek, eğitim, sağlık, trafik gibi hizmetleri onlara devretmek yanlıştır. Çünkü,

Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - https://rantey.org

bunlar, genellikle özeksel yönetimin görev alanlarıdır. Savurganlık ve yolsuzluk yatağı durumuna gelmiş bulunan belediyelere bu tür görevler verilemez.

b) Yapılması gereken, yerel yönetimleri daha özerk kılmak ve görev alanlarını genişletmek değil; üzerlerindeki devlet denemitini artırmak ve etkili kılmaktır. Özellikle, kent topraklarının imara açılmasına ve ihalelere ilişkin işlemler, devletin mutlak denetimi altına alınmalıdır.(*)

2. Öte yandan, John Stuart Mill, yerel yönetimlerin demokrasi ile zorunlu olarak ilişkili bulunduğu görüşünün sahibidir. Mill'e göre, vergi yükümlülerinin yönetimde mutlaka söz hakları bulunmalı, yönetimde onlara her zaman danışılmalı ve yapılanlar konusunda aydınlatılmalıdırlar.

John Stuart Mill, salt yerel nitelikte olan işleri yerel halkın görmesinin doğal olduğunu belirtmiş, bu özgürlüğün onlara tanınmasını istemiştir. Mill de, Alexis de Tocqueville gibi, yerel yönetimleri, birer siyasal eğitim aracı olarak da görmüş ve bu yönetimlerin görmekte oldukları hizmetler ne olursa olsun, bizzat bu birimlerin demokrasinin temel öğesi oldukları düşüncesini savunmuştur.

John Stuart Mill'in yanı sıra, Keith–Panther Brick ve daha sonra da Fabian sosyalistler, yerel düzeyde bir halk yönetiminin demokrasi açısından taşıdığı önemi ısrarla vurgulamışlardır. Keith–Panther Brick şöyle demiştir: «Eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur.»(33)

Sidney ve Beatrice Webb gibi İngiliz düşünürleri, yerel yönetimleri, daha çok, halka, gereksinmesini duyduğu hizmetleri sunmanın bir aracı olarak görmüşlerdir. Onlara göre, bu hizmetlerin halka, yerel düzeyde, yerel yönetimlerce sunulmasıyla, özel kesimin kazanç güdüsünün yerini, kamu hizmeti anlayışı almış olacaktır. «Bu hizmetlerin sunulması görevi, olabildiği ölçüde, az bir özek gözetimi altında, yerel yönetimlere bırakılmalıdır» demişlerdir(34).

(*) Coşkun Kırca, «Başka İşiniz mi Kalmadı?», *Milliyet,* 13.10.1993 ve «Curcuna», *Milliyet,* 28.3.1994; Deniz Gürsel ve Hakan Arslan, «Güçlü Yerel Yönetim Şart mıdır?» *Türkiye Günlüğü,* Sayı: 26, Ocak–Şubat 1994, 11–15; Ömer Bozkurt, «Fransa'da Adem–i Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme», *Amme İdaresi Dergisi,* C. 24, Sayı: 4, Aralık 1991, 158–159; Mehmet Aldan, «Yerel Yönetimler ve Özreklik», *Cumhuriyet,* 12.8.1994,

W. J. M. Mackenzie, *Yerel Yönetim Kuramları* adlı yapıtında, çağdaş yerel yönetim düşüncesinin dayandığı değerleri şöyle özetler: a) Yerel yönetim, insanların geleneksel haklarını yansıtan bir kurumdur. b) Kimi kamu hizmetlerinin etkin ve uygun bir biçimde halka sunulması yöntemidir. c) Halkın siyasal eğitiminin bir aracı olduğu için de, ayrıca değer taşımaktadır[35].

Bu son görüşlerle, Avrupa Konseyi'nin yaklaşımı arasında yakın bir benzerlik bulunduğu dikkati çekmektedir. Konsey, daha önce de değinildiği gibi, yerel ve bölgesel yönetimlerin demokrasinin temeli olduğu görüşünü benimsemiş ve bu yönetimlere gelecekteki Avrupa Birliği'ni gerçekleştirmenin aracı gözüyle bakmıştır. Konsey'in bu yaklaşımı, 18 Ekim 1953'te, Versailles'da, 1. Avrupa Komünleri Meclisi'nde törenle ilân edilen Komün Özgürlükleri Avrupa Şartı ile somutlaşmış bulunmaktadır. Bu belgede, «Komünler, devletin temelini oluşturur» denilmektedir.

Yerel yönetimlerin birer demokratik kuruluş olarak gelişmesi kısa sürede gerçekleşmiş değildir. Yerel birimlere karşı duyulan güvensizliğin giderilmesi, İngiltere'de bile 150 yıllık bir sürenin geçmesini, birçok savaşımların verilmesini gerekli kılmıştır. Gelişmesi, demokrasinin gelişmesine koşut bir süreçtir. 1835 tarihli ilk belediye yasası, İngiltere'de, getirmiş olduğu, taşınmaz mal sahibi ve dolayısıyla vergi yükümlüsü olma koşuluyla, işçi sınıfını ve güçsüz kesimleri, yerel seçimlerde seçilmekten fiilen yoksun bırakmış bulunuyordu. 1882 tarihli yasa bu koşulları kaldırmakla birlikte, seçilebilme hakkını bir kentin özeğine 7–15 mil uzaklıktaki bir çember içinde yaşayanlara özgülemiştir. Ancak 1894 yılındadır ki, ilk kez, taşınmaz mal vergisi ödemeyenler de, İngiltere'de yerel kurullara seçilebilme hakkını elde edebilmişlerdir[36].

Çok tuhaftır ki, 1869 tarihli bir yasa, İngiltere'de, kadınlara oy kullanma hakkını tanıdığı halde, mahkemeler, bu hakkı, bekâr kadınlarla, yani taşınmaz mal vergisi yükümlüleriyle sınırlandırmış, erkek seçmenlerin eşleri ve kızları bu haktan yararlanamamışlardır. Bütün bu sınırlamalar yüzündendir ki, Dilys Hill, İngiltere'de bile, yerel yönetimlerin, tam anlamıyla demokratik bir kurum olarak ancak 1945 yılında olgunluğa eriştiklerini öne sürmüştür.

Yerel yönetimlere karşı görüşlerin var olmasına karşın, her ülkede farklı zaman aralıklarıyla, bu yönetimlerin siyasal ve yönetsel yapının önemli bir öğesi durumuna geldikleri görülür. Yerel yönetimlerin demokrasiyle yakından ilişkili bir siyasal kurum

olmaları, onları, ister istemez, farklı görüş, eğilim ve ideolojilerin de çarpıştığı bir ortam durumuna getirmektedir. Çünkü, yerel toplulukları ilgilendiren sorunlara ve siyasalara, farklı siyasal partiler farklı biçimlerde yaklaşmaktadırlar. Bunu doğal saymak da gerekir. Günümüzde, artık, siyasal partiler demokratik yaşamın ayrılmaz öğeleri olarak, hem yerel seçimlerde seçim plaftormunun oluşturulmasında, hem de seçimle oluşan yerel meclislerin çalışmaları sırasında önemli roller oynamaktadırlar. Önemli olan, Dilys Hill' in de belirtmiş olduğu gibi, yerel siyasal süreçlerin, «gizli ve kapalı değil, fakat açık ve herkesin görebileceği bir biçimde işleyebilmesidir.»[37]

Yerel yönetimler, siyasal yönden, ulusal düzeydeki siyasal süreçlerle ya tümüyle bütünleşmiş (integrated) bir görünüm sunmakta; ya da onlardan tümüyle bağımsız (insulated) olmak arasında bir yerde bulunmaktadırlar. İngiltere ve eski Sovyetler Birliği, yerel siyasetin, ulusal siyaset ile bütünleşmiş olduğu, siyasal partilerin yerel düzeyden çok ulusal düzeyde aktif oldukları ülkelerdir.

Gerçekten, yerel yönetimler hiçbir zaman siyasetin dışında ya da üstünde kalmamışlardır ve kalamazlar da. Bu açıdan, sendikalara benzerler. Bununla birilkte, ulusal düzeydeki partiler ve siyasalarla tam olarak bütünleşmeleri yeni bir olaydır. Bütünleşme, günümüzde de jure ve de facto olarak, yerel siyasetin ulusal siyaset içinde yer alması biçiminde ortaya çıkar. Özeksel genörgütün, büyük ortaklıkların ve siyasal seçkinlerin yerel konulara artan ölçülerde karışmaları sonucunda, yerel yönetimler giderek daha çok politize olmaktadırlar[38].

Dilys Hill, İngiliz deneyimine dayanarak demektedir ki: «Ulusal demokrasi ile yerel demokrasiden ayrı ayrı şeylermiş gibi sözetmek yapaydır. Demokratik toplum, özel ve kamusal çok sayıda kurulun, özeksel ve yerel otoritenin var olduğu bir toplumdur. Birey için önemli olan, bunların kendi gereksinmelerine nasıl yanıt vermekte olduğu ve kendi istemlerinin nasıl dikkate alındığıdır.»[39]

İngiltere ve Rusya'dan farklı olarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve birçok Avrupa ülkelerinde siyasal partiler izlencelerinde genellikle yerel yönetimlere ilişkin görüşlere de yer vermektedirler. Türkiye ulusal ve yerel düzeydeki siyasal süreç ve kurumların içiçe bulunduğu bütünleşmiş yapılara örnek olarak gösterilebilir. Ama siyasal partilerin, küçük ayrıksın durumlar dışında, yerel yönetimlere ilişkin ayrıntılı görüşlere izlencelerinde yer verdikleri henüz görülmemektedir.

Yerel yönetimlerin temsil ve katılma gibi kurumlar yardımıyla geliştiğine değinmiştik. Yerel düzeyde temsili demokrasi, hiç değilse biçimsel olarak, Batılı kapitalist ülkelerde anlaşıldığı biçimde, seçilmiş organlara sahip olmakla gerçekleşir. Bu ülkelerin 19. yüzyılda geliştirmiş oldukları yerel yönetim dizgesinin temelinde de, demokrasi, yani halkın kendi kendini yönetmesi ülküsü vardı. 1789 Fransız Devrimi, demokratik temsili yerel yönetim anlayışını güçlendiren önemli bir etmen olmuştur. İngiltere'de geliştirilen Taban Demokrasisi (Grassroots) geleneği, İngiliz Uluslar Topluluğu içinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine geniş ölçüde katkıda bulunmuştur.

Yerel demokrasi ulusal ölçekteki demokratik yönetimin temelini oluşturur. Batılı ülkeler, demokrasi anlayışlarının ve demokrasiye bağlılıklarının bir gereği olarak, temsili nitelikteki yerel kurumları ve yerel özerklik ilkesini geliştirirken; Doğu Avrupa ülkeleri de temsili halk komiteleri hiyerarşisi kurarak, pratiklerini geliştirmeye çalışmışlardır.

Bu ikinciler, siyasal rejimlerinin bir gereği olarak, Marxist–Leninist öğretilerinin ilkelerini, yerel yönetimlere de yansıtmaya çalışmışlardır. Onun içindir ki, yerel yönetimlerle, özeksel yönetimler hemen hemen özdeş gibidirler. Demokratik Özekçilik (Democratic Centralization) adı verilen ilke uyarınca, hepsi, geniş ölçüde özeğe bağımlı durumdadırlar. 1980'lerin sonunda doğu dünyasında yer alan değişiklikler, yerel yönetimlerin bu özekçi yapısını değiştirmiş olmaktan henüz uzak bulunuyor.

Üçüncü Dünya ülkelerinde ise, durum biraz daha farklıdır. Hindistan ve Filipinler gibi kimileri, Batı'nın yerel yönetim modelini benimsemişlerdir. Arap ülkeleriyle Pakistan gibi İslam ülkelerinde ise, güdümlü bir demokratik yönetim sözkonusu olduğundan, buralarda, seçilmiş yerel organlar, özeğin sıkı denetimi altında tutulmuşlardır. Etyopya ve Suudi Arabistan gibi ülkelerde ise, güçlü bir saltıkçı monarşinin etkileri yerel düzeyde de açıkça duyumsanır.

Demokrasi ile yerinden yönetim arasındaki yakın ilişkinin bir özdeşlik sayılmasının olanaksız olduğunu belirtelim. Çoğu kez, bu iki kavramı özdeş sayma yanlışlığına düşülüyor. Özellikle, gelişme yolundaki ülkelerin kırsal alanlarında, temsili yönetim, yalnız ad olarak vardır. Buralarda, gerçek anlamda demokratik yerel yönetimlerin varlığından sözedilemez.

Geçmişte, nasıl Avrupa'nın kırsal yörelerinde, yerel yetkeyi beyler, monarklar vb. ellerinde bulundurmuşlar ve kentsel komünlerde de, nasıl saltıkçı bir seçkinler topluluğu sürekli olarak söz sahibi olmuş ise, gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda da, günümüzde, demokratik kuruluşlarmış gibi örgütlenen birçok köyde, temsili nitelikteki yerel kurumların yanıbaşında, gerçek yetkeyi toprak ağalarının, kabile şeflerinin, aşiret başkanlarının vb. temsil ettikleri görülmektedir. Feodal ve yarı feodal yapı özelliklerini henüz koruyan ülkelerde ve yörelerde, örneğin, ülkemizin Doğu ve Güneydoğu illerinin köylerinde de, yerel düzeyde, bu tür, resmi olmayan erk odaklarının etkili oldukları bilinmektedir[40].

Gelişme yolundaki ülkelerden çoğunda, köylerde komün yönetimlerinin oluşturulmasına, ancak, köy aristokrasisinin saygınlığı ve gücü için bir tehlike oluşturmadıkları ölçüde göz yumulur. Bu gibi yerlerde, gerçek bir temsili yönetimden değil, romantik bir yerinden yönetimin varlığından sözedilebilir[41]. Bu nedenledir ki, kimi düşünürler, gerçek anlamda bir yerel demokrasinin, ancak, insanları, hiç değilse en az yeterli bir düzeyde eğitim, sağlık, beslenme olanaklarına kavuşturulmuş, bunlarla ilgili yoksunluklar altında ezilmeyen, istemlerini yeterince duyurma olanağına sahip ülkelerde olanaklı olduğunu öne sürmüşlerdir[42].

Yerinden yönetim geleneği güçlü olan kimi demokratik ülkelerde bile, yerel yönetimlerin gerçek demokratik içeriğinin ne olduğuna ilişkin kuşkular vardır. İngiltere'de, 1970'li yıllarda, yeniden düzenleme çalışmaları yapan Maud Yarkurulu, yerel yönetimlerin işleyişini çok antidemokratik bulmuştur. Küçük toplulukların ekonomik çıkarları ve yerel erk yapısı üzerindeki araştırmalarda da, ABD'nin kimi kentlerinde benzer sonuçlar elde edilmiştir[43].

Siyasal partilerin yerel örgütlerinin, parti genel özekleriyle özdeşleşmiş olduğu yerlerde, yerel temsili organların kanılarını ve kararlarını, yerel topluluğu oluşturan bireylerden çok, parti genel özeğinin çıkarları ve istemleri belirler. Böyle bir durum, kuşkusuz, yerel demokrasi açısından sakıncalar yaratır. Doğu Avrupa'nın tek partili ülkelerinde ve Hindistan gibi çok partili, ama yoksul bir ülkede durum burada sözü edildiği gibidir. Türkiye'de de, yerel yönetimler konusunda, siyasal partilerin genel siyasal platformlardan bağımsız davranamadıkları görülmektedir.

Gerçekte, demokratik temsil ilkesinin kendisi de, eleştirilere konu yapılmaktadır. Çok partili Batı demokrasilerinde ve bu dizgeyi benimsemiş bulunan öteki ülkelerde görülen durum odur ki, yerel temsilcileri genellikle yerel halk seçmemektedir. Seçmeler, daha çok yerel parti örgütlerince yapılarak halkın oyuna, beğenisine, onayına sunulmaktadır. Çoğu kez, parti genel özekleri de, «özek yoklaması» adıyla, bu konuda değerlendirme ve karışma haklarını kullanmaktadırlar. Böyle olunca, her zaman, seçilmesi gereken adaylar seçilememektedir. Bunun bir sonucu olarak da, bu kişilerden oluşan meclislerin kararlarına, kent halkının istemlerinden çok, yerel parti örgütlerinin çıkarları yön verir. Gerçek seçmenin halk değil, parti örgütleri olması, yalnız yerel demokrasiye değil, demokrasinin kendine olan güveni de sarsıcı etkiler yapmaktadır.

Yerel yönetimlerin dayandığı değerlerden sözederken de belirtildiği gibi, bu yönetim türü, yerel toplulukları ilgilendiren konulara halkın yakından ilgi duymasını, onları tanımaya ve anlamaya çalışmasını, bunlarla ilgili kararları etkilemesini sağlar. Bu yararlardan herbiri, ancak, halkın, karar sürecine sürekli ve eylemli bir biçimde katılmasıyla olur. Bir kentte yaşayanların yerel yönetimi etkilemeleri, özeksel yönetimi etkilemelerinden daha kolaydır.

2. Dünya Savaşı'ndan sonra bağımsızlığını kazanan birçok Asya ve Afrika ülkelerinde, halkın yerel yönetime katılmasına ideolojik bir önem de verilmiştir. Polonya gibi Doğu Avrupa ülkelerinde de, Halk Meclisleri, halkın yerinden yönetime katılabilmesi için öngörülmüş örgütlerdir. Hindistan, yerel katılım ilkesini ilk benimseyen Asya ülkesidir. Gandhi felsefesinin temelinde, katılım düşüncesi yatmaktadır. «Yerel topluluklar demokrasisi» diye dilimize çevrilebilecek olan «Sarvodaya» terimi, Gandhi'nin izinden gidenlerin oluşturdukları bir katılımcı akımı anlatır. Pakistan' da da, 1960'lı yılların sonlarına doğru geliştirilen Taban Demokrasileri (Basic Democracies) anlayışının, aynı ideolojik temele dayandığı bilinmektedir.

Demokrasi öğrenim için *«ideal okul»*un yerel yönetimler olduğu, de Tocqueville, J. S. Mill ve James Bryce'danberi yinelenir. Bunların deyişleriyle, yerel yönetimlerin «demokrasi okulu» olduğu gerçeği, bugün artık yadsınamayacak bir gerçektir. Çünkü, ye-

rel temsili yönetim, yalnız halkın demokratik eğitimini sağlayan bir kurum olmakla kalmıyor, aynı zamanda, daha yüksek düzeydeki siyaset adamlarının yetiştirilmesi için temel kaynaklardan birini de oluşturuyor. Birçok ülkelerde, önemli kentlerde belediye başkanlığı yapmış kişilerin, ulusal siyaset alanına atladıklarına sık sık tanık olunur. Willy Brandt, Jacques Chirac, Gaston Deferre, Ronald Reagan, Ernst Reuter, Richard von Weiszäcker bu örneklerden birkaçıdır. Türkiye'den de, buna birçok örnekler gösterilebilir[44].

Yerel yönetim–demokrasi ilişkileri çerçevesinde, son zamanlarda üzerinde en çok durulan kavramlardan biri de, *«sivil toplum»* kavramıdır. Machiavelli, Locke, Hegel, Marx, Gramsci gibi düşünürlerce kullanılan sivil toplum kavramından, kısaca, devletin kurumsal yapısı dışında kalan, *«özel»* diye anılan kuruluşların tümü anlaşılır. Bir başka deyişle, *«siyasal toplum»* ile devlet ve siyasal kurumlar; «sivil toplum» ile, ekonomik ve toplumsal güç odakları anlatılmak istenir. Sivil toplum, çoğulculuğu, özerk kümelerin varlığını, korunmasını ve katılımını zorunlu kılan bir kavramdır. Özellikle, özeğin totaliter eğilimlere kapıldığı, özeğe, siyasal toplum kurumlarına güvenin sarsılmış olduğu yerlerde, sivil toplum örgütleri, almaşık güç odakları olarak, dizgenin varlığını sürdürmesini sağlarlar[45].

Üyelerinin katılımına olanak veren demokratik kuruluşlar olmaları, siyasal toplumdan (özekten) özerklikleri, kamu kuruluşu olmamaları, toplum yararının tanımı konusunda siyasal toplum aygıtından ayrı görüşlere sahip olmaları, sivil toplum örgütlerinin başlıca özellikleridir. Sivil toplum kavramı, günümüzde, totaliter devleti aşmanın, demokrasiyi geliştirmenin bir aracı olarak algılanıyor. Sivil toplum örgütleri güçlendikçe, demokrasinin de güçleneceği varsayılıyor. Ekonomik karar alma süreç ve mekanizmalarının önemli ölçüde sivil toplum içinde tutulmasıyla, siyasal toplumun daha katılımcı, daha çoğulcu, daha özgürlükçü, kısaca, daha demokratik olmasının sağlanması beklenmektedir.

Yerel yönetimlerin bir siyasal toplum kurumu mu, yoksa sivil toplum kurumu mu olduğu tartışmalı bir konudur. Kimi belediye başkanlarımız ve düşün adamlarımız, siyasal iktidarların partizanca davranışları karşısında, yerel yönetimlerin özerkliğini geçerli

kılmayı kolaylaştırmak için, yerel yönetimleri bir sivil toplum örgütü olarak algılamayı yeğlemektedirler. Belediyeleri sivil toplum örgütü sayan düşünürlerin sayısı az değildir. Bunlar, yerel yönetimleri sivil toplum kuruluşu olarak dikkate almakla, bireylerin, firmaların özerkliğini de devlete karşı güvence altına alabileceklerini sanmışlardır[46]. Yerel yönetimleri bir sivil toplum kurumu olarak görmenin olanaklı olduğunun belirtilmesine karşın[47] yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olarak siyasal toplumun bir parçası olduğu unutulmamalıdır. Yerel yönetimler siyasal yapımızın temel öğeleridir. Hem bu nitelikleri nedeniyle, hem de gerçek anlamda özerk olmadıkları için sivil toplum örgütü olarak sayılmalarına kanımızca olanak yoktur[48].

Yerel yönetimleri sivil toplum örgütü olarak görmeye çalışanların bir bölümü, sivil toplumun gelişmesini sosyalizmin kuruluşunun bir parçası olarak algılamışlardır[49]. Savran, haklı olarak, belediye gibi yerel yönetimlere sivil toplum gözüyle bakanların bir bölümünün ise, sivil toplum kavramına «piyasa mekanizmasının ve bireyciliğin has alanı olarak başvurduklarını» vurgulamaktadır[50]. Bu değerlendirmenin haklılığına en güzel kanıt, A S. Akat'ın sivil toplum çözümlemelerinde yer almaktadır[51]. Bu çözümlemelerinde Akat, belediyeyi sivil toplum kuruluşu olarak nitelemekten başka, DSP'nin Bayrampaşa'daki 1991 yerel ara seçimindeki yengisinin, seçimde, sivil toplumcu (yani devletçiliğe karşı) bir seçim strateji izlenmesiyle açıklamaya açalışmaktadır[52].

DİPNOTLAR

(1) Fustel de Coulanges, *La Cité Antique,* Hachette, Paris, 1952, 440.
(2) Henri Pirenne, *Medieval Cities*, Anchor Books, New York, 1956, 138.
(3) S. N. Eisenstadt ve A. Shachar, *Society, Culture, and Urbanization*, Sage, 1987, 21–22.
(4) Maurice Dobb, *Studies in Development of Capitalism*, Bölüm 2 ve 3,

International Publishers, N. Y., 1947.
(5) Murray Bookchin, *The Limits of the City,* Harper, 1974, 52.
(6) Ortaçağcıl kent ve kent kurumları için aşağıdaki kaynaklara başvurulabilir: Henri Pirenne, *Ortaçağ Kentleri* (Çev. Ş. Karadeniz), Ayrıntı Yay., İst. 1994; Max Weber, *The City*, Free Press, N.Y., 1958; ve Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umur-u Belediye*, İstanbul, 1922.
(7) Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government,* University of South Carolina Press, 1970, 5.
(8) S. H. Eisenstadt ve A. Shachar, *Society, Culture and Urbanization*, 23.
(9) Murray Bookchin, *The Rise of Urbanization and the Decline of Citizenship,* Sierra Club, San Francisco, 1987, 50–51.
(10) Ruşen Keleş, «Yerel Yönetimlerde Güncel Oluşumlar», *Tütengil'e Saygı*, 1981, 152–155.
(11) Dilys Hill, *Democratic Theory and Local Goverment*, 29.
(12) Sidney Tarrow, Between Center and Periphery: *Grassroots Politics in Italy and France*, Yale, 1977, 167.
(13) W. Hardy Wickwar, *a.g.e.*, 55.
(14) Samuel Huntington, *«The Founding Fathers and the Division of Powers,»* Arthur Maas (ed.), *Area and Power*, 197.
(15) Stanley Hoffman, *«The Areal Division of Powers in the Writings of French Thinkers»*, A. Maas (ed.), *Area and Power*, 115–117.
(16) Luciano Vandelli, *Pouvoirs Locaux*, Economica, Paris, 1991, 310–321.
(17) Brian C. Smith, *Decentralization,* 18.
(18) L. J. Sharpe, *«Theories and Values of Local Goverment», Political Studies*, Vol. 18, No: 2, June 1970, 115.
(19) Konut kesimiyle ilgili bir değerlendirme için bk. Ruşen Keleş, *«Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları»*, *SBF Der.*, C. 43, No: 3–4, Temmuz–Aralık 1988, 33–57.
(20) L. J. Sharpe, *Ibid*, 158.
(21) Robert Dahl, *«The City in the Future of Democracy», American Political Science Review*, Vol, 61, No: 4, December 1967, 953–970.
(22) A. F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government*, IULA, 1971.
(23) Kurt Steiner, *Local Goverment in Japan*, Stanford University Press, 119.
(24) Ruşen Keleş, *«Yerel Yönetimlerde Avrupa'lı Olmak»*, *Metropol,* No: 1, Nisan 1992, 58–59.
(25) *Le Colletivita Locali e la costruzione dell'unita europa,* Institut des Sciences Administration Pupliques, Milano, 1963, 154–163.)
(26) Ruşen Keleş, *«Yerel Yönetimlerde Avrupa'lı Olmak»*, ibid.
(27) Saemuel Humes and Eileen Martin, *The Structure of Local Govern-*

ment, the Hague, IULA, 1969, 27.
(28) Ruşen Keleş, *«Kentsel Katılım Nedir? Ne Değildir?», Şevket Evliyagil'e Armağan,* AÜ. BYYO, 1991.
(29) Dilys Hill, *Democratic Theory and Local Government,* 23; H. Whalen, *«Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government», The Canadian Journal of Economics and Political Science,* Vol. 26, August 1960, No: 3, 377–395.
(29a)Georges Langrod, *«Local Government and Democracy», Public Administration,* Vol. 31, 1953, 25.
(30) Georges Langrod, ibid, 25.
(31) Brian Smith, *«Measuring Decentralization»,* Georges Jones (ed.) *New Approaches to the Study of Central–Local Relationships,* 142–145.
(32) İbid, 145.
(33) Dilys Hill, op. cit. 25.
(34) İbid, 29.
(35) W. J. M. Mackenzie, *Theories of Local Government,* LSE, London, 1961.
(36) Dilys Hill, op. cit. 53.
(37) Dilys Hill, op. cit. 71.
(38) S. Flanagan, K. Steiner and E. S. Krauss, *Political Opposition and Local Government in Japan, Princeton,* 1980, 437.
(39) Dilys Hill, a.g.e., 234.
(40) İsmail Beşikçi, *Doğu Anadolu'nun Düzeni,* ABC Yayınları, İstanbul, 1969.
(41) A. F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government,* IULA, 1971.
(42) J. C. Bulpitt, Dilys Hill, *op.cit.*'de sözü ediliyor, 155.
(43) Floyd Hunter, *Community Power Structure,* University of North Carolina Press, 1953.
(44) Frank Tachau, *«Türkiye'de Mahalli Politikacılar», SBF Dergisi,* C. 32, 1977, 23–32.
(45) Ruşen Keleş, *«Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi», Cahit Talas Armağanı,* Ankara, Mülkiyeliler Birliği, 1991.
(46) Warren Magnusson, *«Bourgeois Theories of Local Government», Political Studies,* 1986, 34, 5.
(47) Selahattin Yıldırım, *«Yerel Yönetim ve Demokrasi», Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl,* 11.
(48) Ruşen Keleş, *«Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütleri...»,* 11.
(49) Gülnur Savran, *Sivil Toplum ve Ötesi,* Alan, 1987, 10.
(50) G. Savran, 11.
(51) A. S. Akat, *Sosyal Demokrasi Gündemi,* 1991.
(52) A. S. Akat, ibid., 213–237.

BÖLÜM III

DÜNYADA YEREL YÖNETİMLER

Yeryüzündeki yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin; ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin ve bu arada sömürgeciliğin önemli payları vardır. Ayrıca, türlü savaşların, barış antlaşmaları kurallarının, 2. Dünya Savaşı'ndan sonraki bölgesel ve uluslararası birleşmelerin de, yerel yönetim yapılarının gelişmesinde derin etkileri olmuştur. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği çerçevesinde yapılan çalışmalar, bu bağlamda özellikle anılmaya değer. Başta, eski Sovyetler Birliği olmak üzere, Doğu ve Orta Avrupa'nın, sosyalist bloku oluşturan ülkelerindeki son değişiklikler her alanda olduğu gibi, yerel yönetimlerde de, demokratikleşme çabalarını artırmıştır.

I. BAŞLICA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

Yeryüzündeki bütün ülkeleri, bu yönden ortak özellikleri olan kümeler içinde sınıflandırmak güç olmakla birlikte, genel çizgileriyle birkaç kümenin aşağıdaki biçimde oluşturulması yanlış olmaz.

(A) Bunlardan birincisi, *Fransız* ya da *Napolyon* modelinden az ya da çok etkilenmiş olan ülkeler kümesidir. Bu sistemde, yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış belli bir statüsü vardır. Bununla birlikte, yerel kamu hizmetlerinin sunulması açısından, özeksel yönetimin taşra birimlerinin yardım ve desteğine gereksinmeleri vardır. Bu ülkelerde, yerel yönetimlerin varlık ne-

deni, kimi düşünürlere göre[1], işlevsel olmaktan çok siyasaldır. Bir başka deyişle, orada, yerel yönetimde halkın kendi kendini yönetmesinden çok, o yöre ile kimliğini özdeşleştirmiş olmak (community identity) önem taşır.

Anayasalar, yerel yönetimlerden hepsine eşit bir statü tanımıştır. Ve hepsi de, *vali* adı verilen ve özeksel yönetimi taşrada temsil eden bir ajanın gözetim ve denetimi (vesayeti) altındadır. Vali, yerel yönetimler üzerindeki bu yetkisini özeksel yönetim adına kullanır. Bu sistemin özelliklerinden biri de, yerel yönetimlerin; belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği gibi görevlerle milletvekilliğinin bir kişide birleşebilmesine (cumul des mandats) olanak tanıyarak, özeksel yönetim üzerinde, fiilen etkili olabilecek bir konumda bulunmalarıdır. Bu temel özellikler ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, Fransa'nın yanı sıra, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan bu kümeye sokulabilecek ülkelerdir.

(B) Öte yandan, ikinci kümede bulunan ülkelerin, Anglo–Saxon geleneğinden etkilenmiş oldukları söylenebilir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler, anayasal bir statüye sahip değildirler. Bir başka deyişle, kurulmaları parlamento eliyle olur. Kısaca, yasa ile kurulurlar. Ama, özeksel yönetim, üzerlerinde bir denetim uygulamadığı gibi, özeksel yönetimin taşradaki birimleriyle yerel yönetimler arasında da bir içiçelik göze çarpmaz. Tersine, özeksel yönetim ve federal devlet sistemlerinde federal devlet ya da eyalet (federe devlet), yerel yönetimlerden tümüyle ayrı bir kişilik olarak kalmaya özen gösterirler. Yerel yönetimler, günlük etkinliklerinde, oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği yataydır. Dikey ilişkiler, az sayıda hizmet kesimi ile sınırlıdır. İngiltere'den başka, İrlanda, Kanada, Avustralya ve bir ölçüde de, Amerika Birleşik Devletleri ve Yeni Zelanda bu kümede yer alan ülkelerdir.

(C) Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri ise, üçüncü bir küme oluştururlar. Bu ülkelerde, yerel yönetimlerle özeksel yönetim arasındaki ilişkiler, özellikle, yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından, Anglo–Saxon modelini andırır. Ama, ondan farklı olarak, yerel demokrasiye de giderek artan bir önem verilmektedir. Bir başka deyişle, yerel yönetimler, genel olarak yasa ile kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir *genel yetkiye* sahiptirler. Bu kümede bulunan ülkeler, öteki kümelerdeki ülke-

lere oranla, yerinden yönetim geleneğine daha bağlı ve 19. yüzyıl Prusya'sının etkisi altındadırlar. Bu sistemde, türlü yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı yöntemsel kurallar vardır. Yerel yönetimler, hem anayasal bir statüden, hem de oldukça geniş bir yönetsel ve akçal özerklikten yararlanırlar.

İsevç, Norveç ve Danimarka, bu kümenin asıl temsilcileridir. Modelin kimi özellikleri bakımından bir ölçüde farklı da olsalar, Avusturya, İsviçre, Almanya, Hollanda ve Japonya da bu kümeye sokulabilir.

Fransız ve Anglo–Saxon sistemleri, bu devletlerin uzun yıllar sömürgesi olarak kalan birçok Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkelerinin yerel yönetim sistemlerinin de çatısını belirlemiş durumdadır.

D) Çözülme süreci büyük ölçüde tamamlanmış bulunan Orta ve Doğu Avrupa'nın sosyalist ülkeleri ise ayrı bir küme olarak ele alınabilir. Bu ülkelerde, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kökleşen değişik bir sistemin kalıtı dikkati çekmektedir. Sovyetler Birliği'nde önce Lenin, daha sonra da Stalin tarafından kurulup geliştirilen bu model, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine sırasıyla ve zorla benimsetilmiştir: Yugoslavya ve Arnavutluk (1945), Bulgaristan (1946), Macaristan, Polonya ve Romanya (1947), Çekoslavakya (1948) ve Doğu Almanya (1949).

Bu modelin özü, bu bağlamda yönetsel ve ekonomik yapıların üstüste bindirilmiş olmasıdır. Devlet sistemi de, o ülkelerde gerçekte, yasama ve yürütmenin birlikteliğine dayanmaktaydı. Rusya'da Halk Temsilcileri Sovyetleri ya da öteki ülkelerde Halk Meclisleri (Şuraları) adını taşıyan meclisler, her ne kadar seçimle oluşturulmakta idi iseler de, seçimlere tek bir parti katılıyor ve yerel Sovyetler, o tek partinin sımsıkı denetimi altında bulunuyordu. Her düzeydeki yerel meclisler için durum böyleydi.

Her basamaktaki birimin kararları bir üst basamağın onayına bağlı olduğundan *(demokratik özekçilik),* gerçek bir yerel özerklikten sözetmek olanaksızdı. Bağımlılık hem *dikey* anlamda, üst basamakta bulunan yerel Sovyetlere karşı; hem de *yatay* anlamda, parti örgütüne karşı oludğundan *(çifte bağımlılık ilkesi: dual subordination)*, Batı Avrupa'da bugün olduğu gibi, seçilmiş temsili ve yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu özerk bir yerel yerinden yönetimden sözedilemezdi.(2)

Birkaç yıldan bu yana, eski halk demokrasileri, genel olarak

devlet yapılarını demokratikleştirme çabaları içinde, yerel yönetimlerini oluşturmayı ve geliştirmeyi de gündemlerine almışlardır. Karşı karşıya bulundukları güçlüklerin başında, a) özerk yerel yönetim kavramını canlandırmak, b) özeksel yönetimin denetiminden bağımsız yeni bir ortamda, yerel düzeyde özerk olarak hareket etmeyi sağlayabilecek teknik uzmanlaşmayı gerçekleştirmek, c) bir yerel topluluğu yönetebilmek için siyasal güçlerin ve halkın desteğini almak, d) eski kurumsal yapının yerleştirmiş olduğu alışkanlıklardan gelen özeksel denetim eğilimlerini önlemek.

Alan Norton, dünya ülkelerinin yerel yönetimlerini kimi açılardan karşılaştıran şöyle bir şema düzenlemiştir:[3]

Başlıca Yerel Yönetim Sistemlerinin Özellikleri

	İngiltere	ABD–Kanada	Fransa–İtalya	İsveç–Danimarka
Kuruluş	Parlamento	Eyalet Anayasası	Ulasal Anayasa	Ulusal Anayasa
Yetkiler	Karma	Karma	3 basamak	3 basamak
Tüzeye uygunluk denetimi	Mahkeme	Mahkeme	Bölgeler ve Mahkemeler	Devlet ve Mahkemeler
Görev paylaşımında yerelleşme (1949–1989)	Azaldı	Değişmedi	Çoğaldı	Çoğaldı
GSYİH'da yerel yönetimlerin payı (1985)	% 12	% 11.9	% 9.15	% 23.3
Yürütme organı	Kurul	Karma	Belediye Baş. ya da başkan	Karma
Seçim sistemi	Çoğunluk	Çoğunluk	Nispî Temsil	Nispî Temsil
Parti Sistemi	Güçlü iki partili	Güçsüz iki partili	Güçlü çok partili	Güçlü çok partili
Seçimlere Katılım	Düşük	Düşük	Yüksek	Yüksek

Kimi yazarlar da, yerel yönetim sistemlerini, sahip oldukları yönetim basamaklarının sayısına bakarak sınıflandırmaktadırlar[4]. Örneğin, Anglo–Saxon sisteminin etkisi altında gelişen İrlanda, Danimarka, İngiltere ve Hollanda yerel yönetim sistemleri iki basamaklıdır. Birinci basamak, İngiltere'de olduğu gibi *kontluk* (il, *county)*, ikinci basamak ise, belediye *(district)* adını taşımaktadır, İngiltere'de 35 il, 296 belediye vardır. Bunun gibi, iki düzeyli bir

yapıya sahip Danimarka'da ise, 14 il ve 276 komün (belediye) bulunmaktadır.

Öte yandan, Almanya, Fransa, İspanya, Yunanistan gibi ülkelerdeki yerel yönetim sistemleri ise, üç basamaklı bir yapıya sahip bulunuyorlar. Almanya'da *eyalet (länder), ilçe (kreise)* ve *belediye (gemeinde)* bu yapının üç basamağıdır. Almanya, bu yapıyı ussallaştırma girişimleri arasında, 1966'dan 1980'e değin, ilçelerin sayısını 425'ten 237'ye, belediyelerinin sayısını ise 24.386'dan, 8.501'e indirmiştir.

Fransa'da ise, üç basamaklı yapının öğeleri, *bölgeler (régions), iller (départements)* ve *belediyelerdir (communes).* İspanya'da, *özerk bölge, il* ve *belediye* üç ayrı yerel yöetim türü ve basamağıdır.

II. Avrupa Konseyi ve Yerel Yönetimler

Avrupa'nın birleşmesine yönelik ilk adımlardan biri olan Avrupa Konseyi'nin kuruluşu, 2. Dünya Savaşı sonrasının önemli bir girişimidir. Konsey'in organlarından biri olan *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı* (CLRAE), yarım yüzyıla yakın bir süreden beri, Konsey'de, yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma organı olarak görevi yapmaktadır.

Bir önceki bölümde sözü edilen Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın hazırlıklarının yapılmasında, bu organın, başlangıçtan beri sürdürdüğü çalışmaların önemli payı vardır.

Yakın zamanlara değin, *Konferans* adını taşıyan bu organ, Bakanlar komitesi'nin, 14 Ocak 1994'de aldığı bir kararla adını ve yapısını bir ölçüde değiştirmiş bulunmaktadır. Eski Sürekli Konferans (Standing Conference), *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi* adını almıştır. Kongre, yerel ve bölgesel yönetimlerin, Avrupa Birliği idealinin gerçekleşmesine katkıda bulunmalarına ve bu amaçla Avrupa Konseyi'nin çalımalarına etkin olarak katılmalarına yardımcı olacaktır.

Kongrenin iki meclisi vardır: Birencisi, *Yerel Yönetimler Meclisi,* ikincisi ise *Bölge Yönetimleri Meclisi*'dir. Kongre bu yönetimlerin temsilcisi olan seçilmiş kişilerden ya da o temsilcilere bağlı sorumlu görev yerlerinde bulunan 234 kişiden oluşur.

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin en önemli görev-

lerinden biri, tıpkı, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi, bir de Bölge Yönetimleri Avrupa Özerklik Şartı hazırlamaktır. Böyle bir Şart'ın, Avrupa ülkelerindeki bölgeselleşme çabalarının dayanacağı demokratik ilkelerin oluşturulmasına, bölgeselleşme ile ayrılıkçılık arasındaki duyarlı sınırın çizilmesine ve bölge yönetimleriyle yerel yönetimler arasındaki ayrımın somutlaştırılmasına yardımcı olması beklenmektedir. Doğaldır ki, böyle bir amacı gerçekleştirmenin ön koşulu da belediyelere, kent ve kasabalar halkına ve bölge ölçüsünde çalışmalar yapan demokratik kuruluşlara, Avrupa Konseyi'nin organlarında güçlü bir temsil olanağı sağlanmasına bağlıdır.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin başlıca işlevleri, statüsünde, şöylece özetlenmiştir:

a) Yerel birimlerin, Avrupa Konseyi'nin yerel topluluklarla ilgili çalışmalarına daha etkin bir biçimde katılmalarını sağlamak.

b) Avrupa ülkelerinde, halkın gönenci ve çıkarları doğrultusunda, bölgeler düzeyinde var olan kültürel ve ekonomik farklılıkları da gözönünde bulundurarak, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapıları oluşturmak.

c) Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde geniş ölçüde onarım görmekte olan yerel ve bölgesel demokrasiye destek vermek.

d) Bütün Avrupa'da, bölgeler ve belediyeler arasındaki işbirliğini özendirmek.

Bölgelerin ve bölgeselleşmenin giderek önem kazanması, kuşkusuz, egemen devletin ortadan kalkacağı anlamına gelmemektedir. Eskiye oranla önemi azalmış da olsa, ulus–devlet varlığını sürdürecektir. Avrupa Konseyi'nin, Avrupa'da Bölgeselleşme adı altında, Haziran 1993'de Cenevre'de topladığı bir konferansta da belirtildiği gibi, «etnik kimlik üzerinde gereğinden çok durulması, şoven bir ulusalcılığa ve bölgeciliğe yol açabilir ki, böyle bir duruma karşı, yerel ve bölgesel demokratik yönetimlerin kesinlikle tepki göstermeleri gerekir. Her ne kadar, Avrupa Konseyi, bütün üye devletlerde daha çok yerinden yönetimi, Avrupa'nın bütünleşmesini, devlet sınırlarının, serbest bilgi, mal ve insan devinimlerine bir engel olmaktan çıkarılmasını özendirici bir kampanya yürütmekte ise de, her düzeyde hoşgörüsüz ve şoven davranışların filizlenmesine karşı kesin bir tavır içindedir.

Kuşku yok ki, geleceğin birleşik Avrupası, bölgesel ve yerel yönetimlere olduğu kadar, ulusal devletlerin kendi varlıklarına da

dayanacaktır. Kimi alanlarda özekselleşme ve kimi başka alanlarda da yerinden yönetim ve bölgeselleşme, birbirleriyle bağdaştırılması olanaksız istekler değildir. Her ikisi de birlikte birbirlerini bütünleme durumunda olan, demokratik ve çeşitliliğe saygılı bir Birleşik Avrupa'nın dayanacağı temel ilkeleri oluşturmaktardırlar.

III. Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler

2. Dünya Savaşı sonrasında, birbirleriyle çelişkili gibi görünen iki akım, Avrupa çapında yanyana yürümüştür: Bunlardan biri, Avrupa'nın ekonomik ve siyasal anlamda birliğinin ve bütünleşmesinin sağlanması; ikincisi de, birçok ülkelerde bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda, özeksel yönetimlerin kimi yetkilerinin yerel birimlere devredilmesidir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde komünist rejimlerin yıkılmasının ardından, bu eğilimler hızlanmış ve kimi ulusal toplulukların, yeni demokrasilerin ve etnik kümelerin, ulusal kimliklerinin tanınıp geliştirilmesi ve daha geniş bir Avrupa şemsiyesi altında bütünleşme istemlerinde bulunmalarına yol açmıştır(5).

Tüm Avrupa ülkelerinde yapılmış olan bir anketin sonuçlarına göre, Avrupalıların büyük bir çoğunluğu (% 85–87), kendilerini Avrupa yurttaşı olmaktan çok, bulundukları yörenin ve kentin hemşehrileri olarak görmek eğilimindedirler. Bu da gösteriyor ki, Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin kökeni esas olarak kentlerde, kasabalarda ve bölgelerdedir, yani yerel birimlerdedir(6). Bu nedenle de, Avrupa Birliği'nin gerçekleşmesinde en uygun ortamı kent ve bölge halkı temsilcilerinin sağlayabileceği görüşü yaygındır.

Gerçekte, bölgelerin özerkliği ile Avrupa'nın bütünleşmesi farklı nedenlere dayanmaktadır. Birincisinden amaç, siyasal erki halka yaklaştırmaktır. İkincisinde ise, erkin, daha yüksek düzeylerdeki erk özeklerine aktarılması amacı saklıdır. Bunun sonucu ise, erkin halktan uzaklaşmasıdır. Böyle bir durumda, hiç kuşku yok ki, üst basamak yönetimler çok demokratik eğilimli olsalar da, yurttaşların kararlar üzerindeki etkisi, bütünleşme sonucunda çok zayıflar.

Yerel yönetimler, Avrupa bütünleşme hareketi içindeki yer-

lerini henüz bulabilmiş değildirler. Avrupa Birliğinin kurulması, devletlerin, egemenliklerinden giderek artan bir bölümünü Birliğe bırakmalarını zorunlu kılar. Topluluk (Birlik) tüzesi geliştikçe, birçok alanlarda, ulusal tüzelerin yerini almaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi, bu durum, Birlik tüzesinin, yerel yönetimlerin yetki alanlarına karışması tehlikesini taşımaktadır.

7 Şubat 1992'de Avrupa Birliği Antlaşmasının Maastricht'te imzalanması, Avrupa'nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevine ayrı bir önem kazandırmıştır. Antlaşmaya konulan iki kural, bu açıdan önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi, *yerellik (subsidiarity)* ilkesi, ikincisi ise, *Bölgeler Komitesi* adıyla bir danışma organının kurulmasıdır. Böylece, yerel birimlerin Birlik düzeyinde daha iyi temsil edilmeleri yolu da açılmıştır.

Birlik çalışmalarının başlangıcından beri, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı ve hatta ortadan kaldıracağı korkusu her zaman var olmuştur. Sahip bulundukları yetkilerin Brüksel'de Birliğe aktarılacağından, yerel birimler hep kuşku duymuşlardır. Böyle bir durum, bölgeler ve taşra ölçüsünde ortaya çıkacak sorunların tabanda demokratik olarak çözümüne elbette olanak bırakmayacaktır. İşte böyle bir durumu önlemek üzere, Birlik, ulusal devlet ve yerel birimlerden (bölgeler ve belediyeler) oluşan bir federal yapının kurulması öngörülmüş ve yukarıda sözü edilen iki kural antlaşmaya konmuştur.

Yerellik ya da *hizmette halka yakınlık* ilkesi, genel olarak demokrasinin ve özel olarak da yerel ve bölgesel demokrasinin bir güvencesi olarak Maastricht antlaşmasının 3/B maddesine konmuştur. Bunda, Almanya eyaletlerinin (ländern) kendi özerklik alanlarını koruma konusundaki duyarlılıklarının ve bu özerkliklerinin bütünleşme sonucunda sınırlanabileceğinden korkmalarının önemli payı vardır.

3/B maddesinde aynen şöyle denilmektedir: «Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, Topluluk (Birlik), yalnız yerellik (subsidiarity) ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerin amacı, üye devletlerce yerine getirilmekte olsun ve kapsamı ve etkisi açısından, Topluluk düzeyinde daha iyi ele alınabilsin.

Toplulukça yapılacak işlem, Antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz».

Bu ilke ile, gerçekte, aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel ya-

pı oluşturulması amaçlanmamaktadır. Yani, istenen, yalnız bir alt basamaktaki örgütün belli bir görevi yerine getirmeye gücünün yetmediği durumlarda üst düzeyde bulunan örgütün (Birliğin) işe karışmasına olanak veren bir yapının oluşturulması değildir. Kastedilen, optimizasyon ve etkenlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapı oluşturmaktır.

Maastricht Antlaşmasının 128. maddesinde, «Topluluk üye devletlerin kültürlerinin gelişmesine katkıda bulunur, ortak kültür kalıtlarını (miraslarını) koruyarak ulusal ve bölgesel kültür zenginliklerini güvence altına alır.» denilmektedir.

Antlaşmanın 198/a maddesinde de, bir «Bölgeler Komitesi»nin kurulmasından söz edilmektedir. Kurulacak bu Komite yardımıyla, yerel yönetimler ilk kez, Avrupa Birliği düzeyinde, karar ve danışma süreçlerinde resmen söz sahibi olmuş olacaktır. Bölgeler Komitesi'nin görevi, Avrupa Komisyonu'na ve Bakanlar Konseyi'ne önerilerde bulunmaktır. Üyelerinin Birlik üyesi olan devletlere dağılımı ise şöyledir: Belçika (12), Danimarka (9), Almanya (24), Yunanistan (12), İspanya (21), Fransa (24), İrlanda (9), İtalya (24), Lüksemburg (6), Hollanda (12), Portekiz (12), İngiltere (24).

Antlaşmanın A maddesinin ikinci paragrafında yer alan ve *«Kararların, halka olabildiği ölçüde yakın düzeylerde alınması gerektiğini»* belirten kuralın, yerelliğe verilen önemin bir başka göstergesi olduğu belirtilebilir.

IV. Bölge Yerinden Yönetimleri ve Avrupa

Gerçekte, Avrupa haritası, türlü ölçütlere göre oluşturulmuş bölgelerden oluşan bir mozaik durumundadır. Yakından bakıldığında, bu bölgelerden bir bölümünün a) planlama bölgesi niteliğinde olduğu görülür. Yapay olarak oluşturulmuş olan bu bölgeler, planlama ve imar tüzesi kavramı olarak bir değer taşırlar. Kalkınma planlarının uygulanması ve yatırım planlaması amacıyla kurulmuş bölgeler bu kümede bulunur.

b) Oysa, bir devletin kamu hizmetlerini, özek dışında, taşrada yerine getiren bölge örgütleri ise, yönetsel birer birim ya da kurumdurlar. c) Son olarak, bölge, özerk bir siyasal yerinden yönetim birimi niteliği de taşıyabilir. Bu bölgelerin varlığı, genellikle anayasaların güvencesi altındadır.

Avrupa Parlamentosu'nun, 18 Kasım 1988'de onayladığı Bölgeselleştirme Şartı'nda bölge, «Coğrafi yönden, nüfusu, kimi ortak özellikler taşıyan ayrı bir birim ya da kendine yeterli bir yapı oluşturan yöreler ya da yörelerin birlikte oluşturdukları bütüncül yapılar» olarak tanımlanmış ve ortak özelliklerin de, dil, kültür ve tarihsel gelenekler olduğu vurgulanmıştır. Bölgelerin oluşturulmasındaki tüzel yetki, kuşkusuz üye devletlerindir.

Bölgeselleşme yönünde önemli adımlar atmış olan Batı Avrupa ülkelerinden burada kısaca söz etmekte yarar vardır. Bu devletlerden yalnız ikisi (Belçika ve Almanya) federal devletlerdir. Ötekiler, üniter (tekçi) devlet yapısına sahip olmakla birlikte, ülkenin toprak bütünlüğü ve ulusal birliği konusunda ödün vermeksizin bölgeselleşmekte olan ülkelerdir.

A) Belçika

Belçika, ikili bir federal yapıya sahıptır. 3 bölge (régions) ile 3 *topluluktan* (communatés) oluşmaktadır. Bölgeler, *Flandres, Wallonia* ve *Brüksel'*dir. Topluluklar ise, *Almanca, Flamanca* ve *Fransızca* konuşan nüfustan oluşmaktadır. Almanca konuşan topluluk, coğrafya ve yönetim bakımından Wallonia'nın, yani Fransızca konuşulan bölgenin bir parçasıdır. Brüksel ise, iki dilin konuşulduğu bir bölgedir.

Bölge yönetimlerinin yetkileri, ekonomi, enerji, istihdam, çevre koruma politikaları, kent ve bölge plancılığı, kamu konutları, içme suyu, belediye ve il yönetimlerinin finansman ve denetimi gibi konuları kapsamaktadır. Toplulukların görev alanları içinde ise, kültür, eğitim, toplumsal hizmetler ve sağlık hizmetlerinin bir bölümü yer almaktadır. Topluluklar, kamu yönetimlerinde, eğitimde ve çalışma yaşamında kendi dillerini kullanmak hakkına sahiptirler.

B) Almanya

Almanya, 16 eyaletten (ländern) oluşan bir federal devlettir. Eyaletler, açıkça, federal parlamentoya *(Bundestag)* bırakılmış olmayan her konuda yasama ve yürütme erklerine sahiptirler. Eyaletler, kendi temsilcilerinden oluşan Federal Senato *(Bundesrat)* yolu ile federal düzeydeki yasama çalışmalarına katılırlar. Eyaletler ve federal devlet yasama yetkilerini paylaşmışlardır: Kimi yet-

kiler salt (exclusive) federal devletin ya da salt eyaletlerindir. Kimi yetkiler ise, her ikisi tarafından birlikte kullanılan (concurrent) yasama yetkileridir. Eyaletler, 24 ayrı konuda, federal hükümetin yasama yetkisini kullanmak istememesi durumunda yasa yapabilirler.

C) İspanya

1978 anayasa değişikliğinden beri, İspanya'nın 17 *özerk topluluğu* vardır *(comunidades autonomas)*[7]. Varlıkları anayasa ile güvence altına alınmıştır. Özerk topluluklar, ortak kültür, tarih ve ekonomik yapı özellikleri olan illerden ve aynı zamanda belediyelerden oluşmaktadır. Anayasa, bu toplulukların hangi konularda tam (eclusive) yetki sahibi olduklarını göstermiştir. Turizm, kültür, toplumsal hizmetler, sağlık, ekonomik gelişme, çevrenin korunması, yerel yönetim sınırlarının saptanması vb. Kimi görevleri ise, özeksel yönetimle paylaşmışlardır. Bu kümedeki görevler, ilk kümedekilerden daha çok sayıdadır.

D) Fransa

1982'de yapılan bir yasa değişikliği ile Fransa'da kamu görevleri, *özeksel yönetim, bölge yerel yönetimleri, iller* ve *komünler* (belediyeler) arasında yeniden paylaştırılmıştır. Bölgeler, ilk kez tüzel kişiliği olan yerel yönetim birimi durumuna getirilmiştir.[8] Bölge yerel yönetimleri, sanayiin geliştirilmesi, toplumsal hizmetler, kültür, bilim, sağlık hizmetleri, bölge planlaması, mesleki öğretim gibi hizmetlerden sorumludurlar. Liselerin ve özel öğretim kurumlarının yapı ve tesislerinin sorumluluğu da bölgelerdedir. İller, toplumsal hizmetlerle köylerin kalkınmasına ilişkin görevleri üstlenmişlerdir. İllerin, akçal yönden, bölgelerden daha iyi durumda oldukları söylenebilir.

E) İtalya

1948 tarihli İtalyan anayasası, iki tür bölge yönetiminin kurulmasını öngörmüştür. Bunlardan 5 tanesi özel statüye sahip bölgelerdir. 15'i ise normal statüsü olan bölgelerdir. Birinci kümedekiler, devlet karşısında daha özerktirler. Bu bölgeler, 1963 yılına kadar oluşturulamamıştır. Bölge yönetimleri, mesleki öğretim, hastaneler dahil sağlık, toplumsal yardım görevleri, müzeler, kent

planlaması, turizm, kentsel ulaşım, konut, yolların yapım ve bakımı, yerel kamu düzeninin sağlanması konularında yetkilidirler. Özel statüsü olan bölgelerde, ticaret, sanayi, toplumsal hizmetler ve eğitim konuları, bölgelerin yasama yetkileri arasındadır.

Bölgeselleşme çabalarının belli bir olgunluğa erişmiş olduğu ülkelerde, bölgeler yalnız yönetsel değil, aynı zamanda, siyasal anlamda da belli bir özerklikten yararlanmaktadırlar. Bununla birlikte, yukarıda da değinildiği gibi, hepsinde, anayasalar ve yasalar, bölgeselleşmenin, ulusal birlik ve toprak bütünlüğüne ters düşecek doğrultulara yönelmesini önleyecek güvenceler getirmiş durumdadır.

DİPNOTLAR

(1) Joachim Jens–Hesse and Laurence J. Sharpe, «Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations», in J. Jens–Hesse (ed.), *Urban Affairs in International Perspective*, Nomos, Baden–Beden, 1991, 606.

(2) Robert Bennett, «European Local Government Systems», in R.J.Bennett (ed.), *Local Government in the New Europe,* Belhaven Press, N.Y., 1993, 43–44.

(3) Alan Norton, «Western European Local Government in Comparative Perspective» in Richard Batley and Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe,* Macmillan, London, 1991, 23 (Moritzen Nielsen'den naklen 1988)

(4) Alain Delcamp, *Les institutions locales en Europe,* Presses universitaires de France, Paris, 1990, 16–35.

(5) Renaud Dehousse, «Regional Autonomy and European Integration: The Lessons of Maastricht», *Régions d'Europe,* 6/1992, 333–338.

(6) European Parliament, Directorate General for Research, *The Organization of Local and Regional Government in the European Community,* Regional Policy Series, W 3, 1993; ve *The Powers of Local and Regional Authorities and their Role in the European Union,* Regional Policy Series, W 4, 1993; Council of Europe, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*, Strasbourg, 9 November 1993, CDLP, (93) 13; Jean–Claude Némery et Serge Wachter, *Entre l'Europe et la Décentralisation*, ed. de l'Aube, Paris 1993.

(7) Ruşen Keleş, *Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim,* Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1994, 82–86.

(8) Ruşen Keleş, ayni yapıt, 39–66.

BÖLÜM IV

SİYASAL YERİNDEN YÖNETİM

I. KAVRAM

Yerinden yönetimin türlerinden biri de siyasal yerinden yönetimdir. Eskiden, *«siyasi adem–i merkeziyet»* denilen bu dizge, daha çok, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Bu birimler, ülkesine göre, eyalet (state), federe devlet, canton, land, cumhuriyet vb. adlar almaktadırlar. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre ve günümüzde artık dağılmış olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği ile Sosyalist Federal Yugoslav Cumhuriyeti'ndeki durum böyledir.

Oysa, tekçi (tekil) devletlerde, yerel yönetimler, birer kamu tüzel kişisidirler. Federal devlet dizgelerinde, federe devletler içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde, federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdırlar. Federal dizgelerde, eyaletlerin yasama ve yargılama konularında bağımsızlıklarını korumalarına karşın, yerel yönetimler, hiçbir zaman bu haktan yararlanamazlar[1]. Çünkü, bu erkler, gerek federal, gerekse tekçi devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılır. Bunlar ise, federal devlet ya da eyaletlerdir. Yerel yönetimler, yalnızca, egemen bir devletin ya da yarı egemen bir eyaletin, belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimleridir.

Gerçekte, bir yerel yönetimden beklenenler, yerel topluluğun su, aydınlatma, barınma, ulaşım, dinlenme, kültür ve benzeri gereksinmelerini karşılamak, yapı ve yapıdüzen işleri, açık ve yeşil alanlar, otopark ve kent alanları, otogarlar yapmak, yaşlı, genç,

güçsüz yurttaşların gereksinme duydukları geleneksel hizmetleri yerine getirmek, bunlar için gerekli ekonomik girişimlerde bulunmak, işletmeler kurmaktır. Ne var ki, sıralanan bütün bu hizmetler, siyasal ve akçal yönden yetkili ve güçlü olmadıkça yerine getirilemez. Yerel özerklik ve yerel demokrasi gibi kavramlar da, bu ereklere varabilmek için kullanılan önemli araçlar niteliğindedir.

Yerel yönetimlerin siyasal işlevi, kimi zaman, özeksel yönetimle bir erk paylaşımı savaşımına varacak ölçülerde ileri götürülmüş; yerel yönetime, bir ülkede siyasal erki ele geçirmenin bir basamağı gözüyle bakılmıştır. Bunun tarihteki en önemli örneği, Paris Komünü diye bilinir. Komün'ün, Paris'i bir silahlı çatışmada teslim alıp 72 gün (18 Mart–28 Mayıs 1871) yönettiği bu işçi hareketine, dünya sosyalist hareketinin bir parçası ve hatta Rusya'da Ekim 1917 devrimini hazırlayan önemli aşamalardan biri gözüyle bakılmıştır. Nitekim, Paris Komünü hareketinin genel amacı, Karl Marx'ça, *«Devlet gücünün parçalanması ve gerçekten demokratik yeni bir iktidar ile yer değiştirmesi»* olarak tanımlanmıştır (*Fransa'da İç Savaş*'ın Giriş Bölümü). Bir başka yerde de, Komün'ü emekçilerin kendi yarattıkları ya da onlara doğanın verdiği araçlara el koymuş «kapkaççılar» karşısında, toplumsal kurtuluşun siyasal biçimi diye nitelemiştir. V. I. Lenin ise, *«Komün'ün yerel ya da salt bir ulusal amaç için değil, tüm emekçi insanlığın... kurtuluşu için bir savaş»* olduğunu belirtmiştir. Görüldüğü gibi, Paris Komünü'nde geniş anlamda bir yerel yönetimden, yani bir *«yerel hükümetten»* sözedilebilirdi. Çünkü, burada, Komün'ün, *«hem yürütme, hem de yasama erklerine sahip bulunduğu»* açıktır[2].

Siyasal yerinden yönetim, bugüne değin, yerel yönetimle ilgili kitaplarda yalnız tanımlanmakla yetinilmiş bir kavramdır. Cumhuriyet Türkiyesi'nin siyasal yapısının tekçi (tekil, üniter) oluşu ve yerinden yönetimlerin, anayasalarımıza göre, yalnız, *«yönetimin bütünlüğü»* ilkesi çerçevesinde bir yeri bulunması, siyasal yerinden yönetime bu kitaplarda fazla yer ayırmaya gerek bırakmamıştır. Federal devletlere göndermeler yapmakla yetinilmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan hemen önceki ve kuruluşunu izleyen yılların ekonomik, siyasal ve sosyo–kültürel koşulları, bölgesel özerklik ya da ayrılma istemlerine yol açabilecek siyasal yerinden yönetimin ön plana çıkmasını önlemiştir. Siyasal sistemde ve yönetimde özekçilik geleneği, bu durumu korumanın başlıca güvencesi olmuştur.

II. ULUSAL KİMLİK, BÖLGELER VE YERİNDEN YÖNETİM

19. yüzyılda milliyetçilik akımlarının güçlenmesi ve sömürgeciliğin çökmesi, nasıl birçok yeni devletlerin doğmasına yol açmışsa; 21. yüzyıla girerken, özellikle ırk, dil ve din temeline dayanan ve çoğu kez, belli coğrafi mekânlarda toplanmış olan halklar, ayrı birer devlet olma yolunda, yeniden savaşıma girmişlerdir. Sovyetler Birliği ve Yugoslavya gibi etnik topluluklarını yarım ilâ 1 yüzyıl arasında değişen sürelerle «federasyon» şemsiyesi altında tutmayı başarabilmiş ülkelerde bile, 20. yüzyılın bitmesine 9–10 yıl kala, bağımsızlık istem ve savaşımları, yer yer iç savaş boyutlarına varmıştır. Sovyetler Birliği'nin 75 yıllık bir aradan sonra, *«Bağımsız Devletler Topluluğu»* haline gelmesi, böyle bir gelişmenin sonucudur.

Ulusların kendi yazgılarını belirleme haklarını da kapsayan, insan hakları ile ilgili uluslararası tüzel belgelerde güvence altına alınan evrensel ilkeler ve genel olarak insan hakları alanında yer alan hızlı gelişmeler de, bu son değişmeleri yakından etkilemiştir. Uluslararası düzeyde yargı işlevi gören örgütlere yapılan, insan hakları ihlâlleriyle ilgili başvuruların büyük çoğunluğunun ırk, dil ve din azınlıklarının haklarına ilişkin olduğu dikkati çekmektedir. Büyük güçlerin «böl ve yönet» politikaları için elverişli bir ortam oluşturan, az gelişmiş birçok ülkenin bir mozayiği andıran etnik yapışından doğan anlaşmazlıklara ve gerginliklere günümüzde yalnız az gelişmiş ülkelerde değil, İspanya, Kanada, Belçika, Fransa, İrlanda gibi kimi Avrupa ülkelerinde de rastlanmaktadır.

Olay, siyasal erkin, coğrafi açıdan sınırları belli olan alanlarda nasıl kullanılacağı sorunundan doğmaktadır. Birçok ülkelerde, devletler içindeki yerel birimlerin ulusal birliğin kuruluşundan daha eski tarihlerde de var oldukları bilinmektedir. İsviçre, Almanya ve ABD'de durum böyledir.

Tekçi sistemlerde, yerel birimler, değişen ölçülerde, yerel özerklikten yararlanırlar. Bu özerklik, yerinden yönetim (devolution) ya da yetki genişliği (delegation, deconcentration) yoluyla kendilerine verilir. Federal devletlerde ise, özerkliğin dayanağı,

yerel birimlerin erklerinin tüzel kaynağı olan anayasalarda ayrı ayrı gösterilir. Birimlerin adları birbirlerine benzese de, kendileri özde birbirlerinden farklıdırlar. İspanya'nın illeri, Kanada'nın illerine benzemediği gibi; Fransa'nın il sistemi içinde yer alan Canton'ların da, İsviçre Canton'larıyla hiçbir ilgisi yoktur. ABD'nin bölgeleri, İtalya'nın bölgelerinden ve eski Sovyetler Birliği'ndeki özerk etnik bölgelerden ve Batı Avrupa'daki Catalonya ve Brötanya'nın oluşturdukları etnik bölgelerden farklıdırlar.

Farklı etnik grupların bulunduğu bölgelerin varlığı, uluslaşma sürecini ve siyasal birliğin oluşturulmasını yakından ilgilendirir. Bir ülkenin siyasal birliğinin ve bütünlüğünün güçlü olmadığı yerlerde, özeği güçlendirmenin; özek dışında kalan güçlerin ise etkinliklerinin azaltılmak istenmesi doğaldır. Bu gibi durumlarda, özeksel yönetimin yerinden yönetimleri güçlendirerek «bindiği dalı kesmek istemeyeceği» açıktır. Var olan yerel birimlerin yetkilerinin sınırlanmasına da bu amaçla başvurulur. Ve yerel yönetimlerin varlığına, ancak, özeksel yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkıda bulundukları ölçüde göz yumulur.

Fransa'da, 1789'da eski «province»'lerin bağımsızlık istemlerinin dayanaksız bırakılması amacıyla yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve il (département) sistemi kurulmuştur. İtalya'da ilk yerel yönetim yasası, 1865 yılında, yani İtalyan Birliği sağlandıktan sonra çıkarılmıştır. Bunun gibi, birçok ülkede yerel ve bölgesel özerkliğe karşı kuşku ile bakılmıştır. Çekoslovakya ve Yugoslavya gibi çok uluslu devletler, çözümü federal yöntemlerde bulmuşlarsa da, kaygıları hep süregelmiş ve günümüzdeki karmaşanın doğması önlenememiştir.

Birçok ülkelerde, geçmişte, ulusal birlik için, yerel ve bölgesel kuruluşların varlığına son verildiği de görülmüştür. Nkrumah'ın Ghana'da tüm yerel birimlerin varlığına son vermesi, farklı yapıya, dile ve kültüre sahip bölgelerin, özeğin üstün yetkisini sarsacak erk özekçikleri durumuna gelmelerini istememesi yüzündendir. Bugün, çoğu Afrika ülkeleri, yerel yönetimler gibi, özeğin erki karşısında seçenek oluşturabilecek birimlere karşı güvensizlik duymaktadırlar. Geçmişte, Fas'ta ve İran'da da, özek yönetimine geniş ölçüde bağımlı yerel kurullar dışında kalan tüm yerel örgütlerin varlığına son verilmiştir.

Öte yandan, ters yönde davranan ve yerel ve bölgesel halkın tepkisine yol açmamak için yerel yönetimlere açıktan cephe almayan ülkeler de vardır. Bu amaçla, belli yörelerle buralardaki önderlere, bunları özeğe sadık ve bağımlı tutabilmek amacıyla geniş ölçüde özerklik de tanınabilmektedir. Örneğin, Irak, 1970'li yılların başında, ülkenin kuzeyindeki Kürtlerle böyle bir anlaşmaya varmıştı. İspanya'da, 1978 tarihinde yapılan bir halkoylamasıyla, Bask ve Catalan bölgeleri halklarına belli ölçülerde özerklik tanıyan bir anayasa değişikliği kabul edilmiştir. Kuzey batısındaki etnik azınlığın istediği hakların verilmesi konusu da, Humeyni'yi, yaşadığı sürece düşündürmüştür. Hindistan'ın, ülkenin kuzey doğusundaki Naga bölgesi halkına karşı uyguladığı politikanın açmazı da buradadır. Sudan hükümetleri ise, güneyde yaşayan zencilere karşı, *«yıldırma»* ile *«uzlaşma»* arasında zikzaklar çizen siyasalar uygulamışlardır.

Halkın yerel yönetime katılmasına, tepkileri azaltıcı bir yöntem olarak bakan Fransız Sosyalist Partisi de, 1981 yılında iktidara gelince, il ve bölge yönetiminde köktenci değişiklikler yapmayı gündemine almış, bölgelerde oluşturulacak meclislere geniş yetkiler vermeyi ve özerklik tanımayı yeğlemiştir. Saltıkçı kimi ülkelerde bile temsili yerel yönetim kurumlarının kurulması girişimlerine rastlanabilir. Çarlık Rusya'sı ile İngiliz sömürgesi olarak Hindistan bu durumdaydılar. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, yerel yönetimlerin özerkliğinin ve halk katılımının, devlete bağlılığı ve güveni pekiştirdiğinin genellikle kabul edilmesidir. (Bir başka deyişle, katılımcı yerinden yönetime, kimi durumlarda, uluslaşmayı geciktiren bir etken olarak değil, fakat onunla birlikte bütünleşmeyi kolaylaştıran bir araç olarak bakılmasıdır.)

III. SİYASAL YERİNDEN YÖNETİM GEREKLİ Mİ?

Yeryüzünde bölgeler, kıtalar ve ülkeler arasındaki birleşmeler giderek artmaktadır. Buna karşın, hâlâ ırk, dil, din vb. özelliklerin birarada tuttuğu yerel toplulukların, belli toprak parçaları üzerinde, kendilerine özgü, ayrı yönetimler oluşturma isteklerinden vazgeçmedikleri görülmektedir. Hatta o kadar ki, yerellik ö-

zelliğine sahip bulunmayan kilise, sendika, işveren kuruluşu, banka gibi kimi örgütler bile, yerel düzeyde örgütlenme gereksinmesi duymaktadırlar.

Yerelleşme, kısaca, yerel düzeyde örgütlenme zorunluluğu, kimi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Alışkanlıklar bu nedenlerin başında gelir. Konrad Lorenz ve Robert Ardrey gibi düşünürler, «yerel düzeyde örgütlenme gereğini, hem insani, hem de hayvansal içgüdülerle açıklamaya çalışmışlardır. Kimi zaman da, doğal ve coğrafi özellikler yerel düzeyde bölünme ve örgütlenmelere yol açar. Dördüncü olarak, hizmetlerin daha etkin görülmesi isteği yerel örgütlenme isteği doğurur. Yerel düzeydeki örgütlenmelerin, bireylerin ve toplulukların kimliklerinin gün ışığına çıkmasını kolaylaştıracağı da açıktır. Örneğin, çevrecilerin Tek Bir Dünyamız Var (Only One Earth) gibi uzak ve yabancılaşmaya yol açan kavramları, bireylerin kişiliklerini kanıtlamaya ve geliştirmeye elverişli değildir. Çoğu kez, yerel toplulukların o yörede yerleşik çıkarı bulunan üyeleri de yerel ve bölgesel örgütlenmelerde yarar görürler.

Öte yandan, devletler ve topluluklar arasında karşılıklı bağımlılığı, işbirliğini ve bütünleşmeyi zorunlu kılan nedenlerin de az olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Hızlı nüfus artışı ve göçler, başta enerji sorunu olduğu halde kaynak kıtlığı, salgın hastalıklar, çevre kirliliği bunlar arasında sayılabilir. Bütün bunlar, belli yörelerle sınırlandırılamayacak olan sorunlardır. Ve ancak, geniş ölçekte, belki dünya çapında, ele alındıkları takdirde çözümleri daha kolaylaşabilecek niteliktedirler.

Ama bütün bu gerçekler, ırk, dil ve din gibi etmenlerin toplulukları yönelttiği özerklik ya da bağımsızlık arayışlarından insanları uzaklaştırmaya yetmiyor. Kültürel ya da bölgesel kimlik özelliklerine dayalı özerklik istemleri varlığını sürdürüyor. Gerçekten, etnik topluluklar, dünyanın her yanında, bugünkü yerinden yönetim anlayışından ve sınırların çiziliş biçiminden yakınma içindedirler.

«Etnik» sözcüğü, en geniş anlamda, ırk, dil, kültür, din ve soy ayrılıklarını kapsar. Bu niteliklerden bazıları, bir devletin sınırlarını aşmakta, birden çok devleti ilgilendirmekte olabilir. Bu nitelikleri taşıyan kümeler, bir devletin sınırları içinde dağınık olarak yaşamakta olabilecekleri gibi, belli yörelerde topluca yaşıyor da

olabilirler. Örneğin, Kürtler, Türkiye, Irak ve İran devletlerinin sınırları içinde yaşamaktadırlar. Türkiye'nin Güneydoğu bölgesinde yoğun olmalarına karşılık, ülkenin her yanına dağılmıştırlar. İspanya'nın Fransa sınırları boyunca yerleşmiş olan Basklar, belli bir yöreye bağlı bir etnik topluluk (ethnoterritorial) oluştururlar. Afrika kıtasında, devletlerin sınırları boyunca uzanan ve dış güçler tarafından, kendi yayılmacı çıkarları için uygun düşecek biçimde yerleştirilmiş olan birçok kabile bulunmaktadır.

Etnik topluluk kavramını, Vernon Van Dyke gibi yazarlar, ırk, dil ve din gibi ortak kültür özelliklerine dayandırırlar. Kuşku yok ki, bu kavram, özerklik (autonomy) ya da bağımsızlık (independence) açısından önemli sonuçlar doğurur[3]. Kimi yazarlar ise, bu öğeler içinde dilin önemini vurgularlar. Örneğin, Guy Héraud, «Etnik bir topluluk konuştuğu dil ile tanımlanır. Ne kadar dil varsa, o kadar da etnik topluluk vardır» demektedir[4].

Günümüzde, yeryüzünde binlerce etnik küme bulunduğu halde, devletlerin sayısı 170 dolaylarındadır. İşte, devletlerin kendi sınırları içindeki ve devletler arasındaki gerginliklerin kaynağında da bu sorun yatmaktadır. Bu konu o ölçüde önem kazanmıştır ki, bir Batılı yazar: «Eğer, Karl Marx bugün yaşasaydı, modası geçmiş «sınıf» kavramını vurgulamaktan vazgeçer ve Manifesto'sunun ilk satırına, *«Dünyayı bir hayalet lânetlemektedir. O da etnik bölünmelerdir»* diye yazardı» demektedir[5].

Etnik kökenli özerklik ve bağımsızlık akımlarına, batılı ülkeler insan haklarına saygı gerekçesiyle destek olmakta ya da öyle bir izlenim vermeye çalışmaktadırlar. Bask ve Bröton ayrılıkçılık ya da özerklik yanlılarının, Paris'te değil de, AT'nin özeği olan Brüksel'de bir büro açmış olmaları, bu tür destekler nedeniyledir. Etnik bölgeciliğin, geleceğin Birleşik Avrupa'sındaki rolünü inceleyen kitaplarında Marc ve Héraud, günümüzün belli sınırlar içine kapanmış devletlerinin, egemenliklerini, önce daha küçük çapta dil ve ırk birimlerine bölmeksizin, yüksek düzeyde federal yapılar içinde eritmeyi başaramayacakları görüşündedirler. Onlara göre, *«Irk farklılığı federalizmi, federalizm ise ırk farklılığını gerekli kılmaktadırlar.»*

Batı Avrupa'daki yöresel etnik bağımsızlık hareketlerini eleştirenler, bu hareketleri, birliğe giden yol üzerindeki engeller ola-

rak görmekte ve bugün var olan devletlere, dünya çapındaki sorunların çözümüne elverişli olmayan, gereğinden küçük birimlerin eklenmesine yol açabilecek bu akımlara karşı çıkmaktadırlar.

Dünyadaki ülkelerin hemen hepsi, heterojen bir yapıya sahiptirler. 1789 Fransız Devrimi'nden bu yana, devletlerin, kendilerine ulus–devlet (nation–state) adını vermiş olmaları bu gerçeği değiştirmez. Kökenbilimsel incelemeler, devletleri oluşturan nüfus topluluklarını anlatan ulus (nation) kavramı ile doğmak (nasci) fiili uluslaşma, ulusal azınlık, ulus–devlet, ulusların kendi yazgılarını kendilerinin belirlemesi hakkı arasında yakın bir ilişkinin bulunduğunu göstermektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, sayıları 170'i bulan devletler içinde tek ırktan gelen insanlardan oluşan ulus sayısı 15'i geçmemektedir. Nüfuslarının toplamı, dünya nüfusunun % 1'ini bile bulmaz. Geriye kalan devletlerin nüfusu, değişik ırklardan gelen insanlardan oluşur. Bunlardan çok azında göreceli bir etnik uyum ve uzlaşım vardır. Çoğu, «mikro imparatorluklar» gibidirler. Genellikle bir etnik küme üstünlüğü elde tutar. Almanya, İzlanda, Kore, Lüksemburg, Avusturya, Portekiz, Danimarka, Japonya, Norveç, Hollanda, İsveç, Hollanda tek ırklı devletlere örnektirler.

IV. FEDERALİZM VE BAŞKA ÇÖZÜMLER

Etnik uyuşmazlıkları bölge esasına dayalı federal devlet sistemi içinde çözmeyi deneyen ülkeler vardır. Acaba, federal sistem, bu alanda elverişli bir çözüm müdür? Günümüzde, Rusya ve Yugoslavya'daki gelişmeler bir yana bırakılırsa, şu gözlem yapılabilir: Belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde bulunan devletlerin siyasal sınırları ile, belli etnik toplulukların yaşamakta olduğu yerlerin sınırları arasındaki uyumsuzluklar, çoğu kez, bir federal çözümü zorunlu kılmaktadır. Gerçekte, federal sistem, belli bir yörede yaşayanların kültürel kimliklerinin, hak ve yetkilerinin tanınması ilkesine dayandığından, bu sistem yöresel ve kültürel kimliklerini korumak ve geliştirmek isteyen toplulukların çıkarlarına uygun düşmektedir.

Federalizmi, iki ya da daha çok sayıda yöresel yönetimden

oluşan bir siyasal sistem sayanlar vardır. Kimi düşünürler ise, federalizme, bir yandan *«çeşitliliği»*, bir yandan da *«birliği»* özendiren ve yerel özerklikleri aşırı özekselleşmenin tehlikelerinden koruyan bir süreç gözüyle bakmışlardır. Bir başka yaklaşıma göre ise, federalizm, «federal siyasal kültür» adı verilebilecek olan bir yurttaşlık kültürüdür. Bu sistemi, özeksel otorite ile öteki yerel birimler arasında bir *«erk paylaşımı»* olarak değerlendirenler de az değildir. Son olarak, federalizme, «demokrasinin yerel boyutu» diyenler de vardır.

Gerçekten, demokrasiyle federalizmi ikiz kardeşler sayanlar olmuştur. Ama, Duchacek'e göre, «Bu kardeşlerden biri, soyuna daha çok bağımlıdır». Demokrasi, federal sistem olmaksızın da gelişebilir; ama, türlü etnik kümelerin özerkleşmesine olanak veren demokratik çoğulculuk olmaksızın, federalizm var olamaz. Bu nedenledir ki, çoğu kez, tek partili, tek kişiye bağlı ya da askeri dikta rejimlerinin siyasal erki tek bir özekte, kendilerinde toplamalarıyla federal sistem bağdaştırılamaz.

Federal bir devlet, siyasal erki, belli sayıda yerel hükümetlerle, çoğu kez «ulusal», «özeksel», ya da «federal» hükümet adı verilen ve kendine özgü görev alanlarına sahip bir özeksel kuruluş arasında bölüştüren ve bunun esasları bir anayasada gösterilen bir örgütlenme türüdür. Hiçbir federasyonda, federe devletlerin sınırlarıyla, etnik toplulukların yaşadıkları bölgelerin sınırları tam olarak çakışmaz. Böyle bir çakışmanın söz konusu olduğu devletlere, Tam Etnik Yöresel Toplulukların Oluşturduğu Federal Devlet (Integral Ethnoterritorial Federalism) denilir. Böyle bir devlet dünyada yoktur denilebilir.

Öte yandan, Kısmi Etnik Yöresel Toplulukların Oluşturduğu Federalizme (Partial Ethnoterritorial Federalism) ender de olsa rastlanmaktadır. Bu tür federalizm, başlıca etnik toplulukların kendilerine özgü görev alanlarına ve yörelere sahip bulundukları çok sayıda etnik öğeli federasyonları anlatır. Örneğin, eski SSCB, başlıca etnik kümeleri içine alan 16 Cumhuriyetten oluşmaktaydı. Ruslar, Beyaz Ruslar, Ukrayna'lılar, Baltık ulusları, Müslüman Cumhuriyetler gibi. Eski 16 Cumhuriyetin kendi içlerinde de, etnik özerklikten yararlanan daha küçük birimler bulunuyordu. Eski Sovyet Federal Anayasası, bunlardan, özerk (etnik) cumhuriyet,

özerk (etnik) bölge ve özerk (etnik) ilçe olarak sözederdi. Buna karşın, eski Sovyetler Birliği sınırları içinde, çok sayıda etnik küme, toplu ya da dağınık olarak bulundukları halde, pratik nedenlerle, özerk bir statüden yararlanma hakkından yoksundular.

Görüldüğü üzere, federalizm, bir siyasal yerinden yönetim biçimidir. Federal bir devleti oluşturan yerel birimlere, devletçiklere, yerel devlet (local state), yerel hükümet denildiği de görülmektedir[6]. Kuşkusuz, her etnik kümenin özerk devletçikler oluşturarak, bir federasyon şemsiyesi altında toplanmak istemeleri sonucunda çok sayıda özerk birim yaratılmış olur. Ne var ki, hiçbir siyasal sistem, etnik toplulukların yaşadığı her yöreye yerel özerklik tanıyamaz. Tanısa da, bu türlü birimlerin uzun ömürlü olmaları beklenemez. Duchacek'e göre, *«Bunların bir bölümü, yeni bayraklarının gölgesinde açlıktan ölür, bir bölümü, güçlü devletlerin uydusu durumuna gelir, bir bölümü de, yeni federasyonlar içinde birleşmek zorunda kalırlar»*[7].

Asimilasyon, soykırım, tek yanlı olarak kitlesel göçe zorlama, azınlıkların değiş tokuşu, devlet sınırlarında değişiklik yapılması, heterojen etnik yapıdan kurtulmanın öteki yollarıdır. Asimilasyonda, eğitim, yönetim ve yargı kuruluşlarıyla kitle iletişim araçlarında azınlık dillerinin kullanılması zorla önlenir. Soykırım ise, istenmeyen etnik topluluğun maddi olarak ortadan kaldırılmasıdır. Etnik kümelerin ülke sınırları dışına çıkarılması da bir başka yöntemdir. Siyasal ve etnik sınırların çakıştırılması için yapılan yeniden düzenleme girişimleri, çoğu kez, stratejik, ekonomik, tarihsel ve ulaşımla ilgili ve duygusal nedenlerle başarılı olamamaktadır.

Eğer bir ülkedeki etnik topluluklar, istemleri bölgesel düzenlemelerle karşılanamayacak ölçüde dağınık olarak yaşamakta iseler, etnik adaletin sağlanması amacıyla, bunlara, politikada, yönetimde, yargıda, eğitimde ve kitle iletişiminde belirli «kota»lar verilir. Ne var ki, ilk bakışta adeletli imiş gibi görünen bu yöntem, kimi yönlerden eleştirilir. Azınlıkların özel yöntemlerle korunmasının, demokratik çoğunluk ilkesini zedelediği öne sürülür. Bunun, çoğunluğa karşı bir ayrımcılık uygulaması olduğuna dikkat çekilir.

Bununla birlikte, demokratik olduğu belirtilen çoğunluk ilkesi, nüfus dengesi değişmediği sürece, hep azınlık aleyhine işler.

Çünkü, sürekli çoğunluk ile sürekli azınlık arasındaki kemikleşmiş erk dengesizliği, uyum içinde bir toplum yapısı yaratılmasını önler. Azınlık, sürekli olarak azınlıkta kalır. Kota yöntemi, belli istihdam, eğitim, kültür ve karar organlarında temsil olanağı sağlayabilir, ama hiçbir zaman, azınlığı çoğunluğa dönüştüremez[8].

Bu güçlükler nedeniyle, tek yanlı olarak yerel özerklik tanıma ya da eşit olmayan devletler arasında konfederatif (yarı federal) çözümler, dikkate değer yöntemlerdir. Tekçi yönetimler, yerel yönetimlerin kurulmasında ve kaldırılmasında yetkili olduklarına göre, bunların birarada yaşayan etnik kümeler için özerk birimler yaratmasına bir engel bulunmasa gerektir.

Bir ülkedeki etnik ayrımların, federasyon ya da benzeri yöntemlerle, kısmi özerklik yoluyla mı bir dengeye ulaştırılabileceği, yoksa çözümün ayrılmada, yani bağımsız bir devlet kurmada mı olduğu tartışma konusudur. Yapısalcı kuram (Durkheim, Althusser), çevrenin (periphery) sürekli olarak dezavantajlı ve sömürülmekte olduğunu, egemen çoğunluğun, bir iç sömürgecilik (internal colonialism) yoluyla azınlık üzerinde baskı kurduğunu varsayar. Bu yapısal koşullar karşısında gösterilen tepki, sonucu belirler. Bu durum, ekonomik az gelişmişlik koşullarının giderilmesi ve kültürel hakların artırılması koşuluyla, var olan devlet içinde kalma tercihine yol açabileceği gibi, silahlı ya da siyasal yöntemler bağımsız bir devlet olma ereğine de yönelebilir[9].

Öte yandan, diyalektik siyasal bölgecilik kuramı ise, nesnel yapılarla insan davranışları arasındaki diyalektik ilişkinin hesaba katılması gerektiğini öne sürer. İnsan davranışlarının, farklı koşullar altında, insanların parti, sınıfsal kültür, yöre ile sınıf arasındaki tercihlerinin değişmekte olduğu gözleminden yola çıkarak, sonucu kestirmenin güçlüklerine dikkat çeker[10].

Jordi Sole Tura ise, siyasal bölgecilik, özerklik ve bağımsızlık istemlerinin, İspanya gibi bir ülkede, demokrasi koşulları içinde ve bir anayasa değişikliği sonucunda bile son bulmadığına dikkat çekerek, ekonomik marjinalliğin, sorunun nedenlerinden yalnız ve yalnız bir tanesi olduğunu, tarihsel ve siyasal etmenlerin daha çok önem taşıdığını öne sürmektedir[11].

V. SİYASAL YERİNDEN YÖNETİM VE TÜRKİYE

Türkiye Cumhuriyeti, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetsel yerinden yönetim ilkesi benimsenerek kurulmuş (tekçi, üniter) bir devlettir. Kuruluşunu hazırlayan tarihsel koşullar ve toplum yapısı, parçaların gücüne dayanan bir özeksel otorite yerine; güçlü bir özeksel otoriteye bağımlı yerel yönetimler öngörmüştür.

Osmanlı İmapratorluğu'nun son yıllarında Prens Sabahattin, *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir?* adlı çalışmasında, Türkiye için, *«adem-i merkeziyetçi»* (yerinden yönetimci) bir yönetimden sözetmiştir[12]. Çok açık olmamakla birlikte, Prens Sabahattin, burada, yönetimin yeniden düzenlenmesinde, özekçiliğin sınırlandırılmasını, bölgelerin yönetiminin, üretim yaşamında başarı kazanmış yetkili ve sorumlu kişilerden oluşacak «yereysel hükümetlere» bırakılmasını önermiştir. Gerçekte, önermekte olduğu model, İmparatorluğun otoriter özekçi yönetimi karşısında yerelliğin bir almaşık (alternatif) güç olarak desteklenmesini amaçlıyordu. Genel işleri etkin bir biçimde dağıtarak köklü bir erk ayrımı sağlayabilecek kimselerin bulunmaması durumunda tüm yetkilerin özekte toplanması sonucunda, yönetim erkinin ve egemenliğinin tek elde ya da «zorbalar kurulu» elinde özekselleşmesinin tehlikelerine dikkat çekmiştir[13].

Buna karşın, yukarıda da değinildiği gibi, Cumhuriyet anayasaları, tekçi yönetim yapısını yeğlemişlerdir. Yalnız, Kurtuluş Savaşı yüzünden uzun süre yürürlükte kalamayan 1921 tarihli anayasa, seçimle oluşacak meclislere, Vakıflar, Medreseler, Eğitim, Sağlık, Ekonomi, Tarım, Bayındırlık ve Sosyal Yardım konularında geniş yetkiler tanıyor ve bu meclislerin, kendi üyeleri arasından başkanlarını seçmelerine izin veriyordu. (m. 13). Buna göre, hükümetçe atanan valiye yalnız il sınırları içinde devletin ortak ve genel işlerini yerine getirmek görevi bırakılıyordu (m.14). Bunun gibi, bucaklar da tüzel kişiliğe sahip olacak, onların da, bucak halkınca seçilecek birer meclisi (nahiye şûrası) olacak ve bucak müdürünü de, bu meclisin üyeleri kendi aralarından seçeceklerdi.

Görüldüğü üzere, burada da, bugünkü yerel yönetim yapımıza oranla daha özerk bir yapı söz konusu olmasına karşın, bir siyasal yerinden yönetimin amaçlanmış olmadığı açıktır.

1973 ve 1977 yerel seçimleri sonucunda güçlenen CHP'li büyük belediyelerce geliştirilen «Toplumcu Belediyecilik» ilkeleri arasında, «yeni belediye»nin, «yerel yönetim» değil, «yerel hükümet» olacağı vurgulanmıştır. Bununla birlikte, orada da, «yerel hükümet» kavramıyla, yerel yönetimlerin yetkiler ve kaynaklar bakımından güçlendirilmek istendikleri, siyasal yerinden yönetim çağrışımı yapacak bir yapısal değişikliğin amaçlanmadığı dikkati çekmektedir[14]. Fakat, aynı kaynakta, belediye meclislerinin «halk oyuyla gelen bir meclis olmalarına karşın, hiçbir yasama yetkilerinin olmadığından» yakınılmıştır[15].

Yerel hükümet kavramına, daha sonra, Ankara Anakent Belediye Başkanınca, gerek seçim kampanyasında kullandığı Ankara Programı'nın ilkeleri arasında yer verilmiş, gerekse kamuoyuna bu kavram sık sık duyurulmuş olmasına karşın, onunla, siyasal yerinden yönetim ya da federatif bir devlet yapısı içindeki özerk yerel birimlerin kastedilmediği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili toplantılarda, Necdet Uğur, yerel demokrasinin kurulması amacıyla, kırsal kesimde «ilçe, il ve bölge parlamentolarının», kentsel kesimde ise semt, ilçe ve anakent belediyelerinin oluşturulmasından sözetmiş ise de; bunlarla, özeksel yönetimden ayrılacak kimi hizmetlerin sorumluluğunun yerel yönetimlere verilmesini, bölgelerin ekonomik ve kültürel gelişmesinin planlanmasının amaçlandığını belirtmektedir. Sözünü ettiği yerel parlamentoların seçimle oluşturulmasının öngörülmüş olması, bunların egemenlikten pay alacak birimler olarak algılanmasına yeterli bir gerekçe olamaz[16].

Yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan önerilere Vali Recep Yazıcıoğlu'nun çalışma ve yayınlarında da rastlanmaktadır[17]. Ama, bu da, tekçi devlet sistemi içinde, ilçeye tüzel kişilik kazandırılması, yerel birimlerin özeğe bağımlı olmaksızın iş görebilmeleri ve üzerlerindeki yönetsel vesayetin tüzel kurallara uygunluk denetimiyle sınırlandırılmasını öngörmektedir.

SHP tarafından hazırlanmış olan Anayasa değişikliklerine ilişkin temel ilkeler arasında ve *Doğu ve Güneydoğu Sorunlarına*

Bakış ve Çözüm Önerileri adlı çalışmalarda (1991), *«ulusal bütünlüğü koruyarak ve üniter devlet yapısı içinde sorunlara çözüm aranacağı»* vurgulanmaktadır. SHP'nin, Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi adlı (1991) yazanağında da, siyasal yerinden yönetimden sözedildiği görülmez.

Bununla birlikte, sayıları az da olsa, kimi çevrelerde, Türkiye'nin etnik yapısal özelliklerini hesaba katarak, ülkede iki dilli, iki bayraklı, iki federe devletten (eyaletten) oluşan bir federal devlet sisteminin kurulması savunulmuştur[18]. Çok açık bir biçimde dile getirilmiş olmasa da, 7. Cumhurbaşkanı'nca da, eyalet sistemi dahil, bu konuda türlü çözümlerin akla gelebileceği kamuoyuna açıklanmıştır.

Türkiye içindeki ve dışındaki Kürt örgütlerinin önderleriyle yapılan görüşmelere dayanan bir yapıtta[19], önderlerden çoğunun, siyasal yerinden yönetime ya da özerkliğe, ulusların kendi yazgılarını kendilerinin belirleme hakkı açısından baktıkları görülmektedir. Çoğu, bölgesel etnik özerkliği, bağımsızlık idealinin gerçekleştirilmesi sürecinde bir basamak olarak görmekte olduklarını belirtmektedirler. Bu amaca varmak için kullanılacak yöntemler arasında, önce siyasal görüşmelerin, sonra da, gerekiyorsa, silâhlı savaşımın bulunabileceğine ilişkin görüşlere yer vermektedirler.

Siyasal yerinden yönetimin Türkiye için yararlı, hatta zorunlu olduğunu savunan Türk aydınlarının sayısı da az değildir[20]. Bunlar arasında, A. S. Akat, kentsel yönetim birimleri olarak bölgesel düzeyde eyaletler öngörmekte ve seçimle gelen bir meclis ile seçimle gelen valilere bölge yönetiminin bırakılmasını savunmaktadır. Türkiye'nin Sünni Türklerin üniter devlet olma özelliğini yitireceğini, bazı bölgelerde Kürtlerin, bazı bölgelerde ise Alevîlerin nüfusun çoğunluğunu oluşturacağını ve bölgenin seçimle gelen yönetimine ağırlıklarını koyacaklarını tahmin eden Akat, bunda bir sakınca bulunmadığını vurgulamaktadır[21]. Yazar, bir başka yazısında ise, «adem–i merkeziyetçilikten yanayım, siyasi adem–i merkeziyetçilikten yana değilim» dediği halde yapmış olduğu önerilerin siyasal yerinden yönetimi çağrıştırmakta olduğu açıktır.

DİPNOTLAR

(1) Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, İstanbul, 1978.
(2) Marx, Engels, Lenin, Paris Komünü Üzerine, Sal Yay. 1977, 269 ve 410 ve Manuel Castells, *City and the Grassroots*, 1983.
(3) Van Dyke, «The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory», *World Politics,* 29, 3, April 1977, 344.
(4) Alexandre Marc et Guy Héraud, *Contre les Etas: Les Regions d'Europe*, Presse d'Europe, Paris, 1973.
(5) Ivo Duchacek, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics,* Holt, Rinehart, N. Y., 1970, 101.
(6) Michael Dear, *«A Theory of Local State»*, in A.D. Burnett and P. J. Taylor (eds.), *Political Studies from Spatial Perspectives,* John Wiley and Sons, 1981, 183–199.
(7) Ivo Duchacek, *«Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Communities,» Publius,* Vol. 7, No: 4, 21.
(8) Ivo Duchacek, İbid.
(9) John A. Agnew, *«Structural and Dialectical Theories of Political Regionalism»*, A. D. Burnett and P. J. Taylor (eds.), *Political Studies from Spatial Perspectives*, 275–278.
(10) J. P. Agnew, *op.* cit., 278–279.
(11) J. S. Tura, *«The Spanish Case: Remarks on the General Theories of Nationalism»*, International Political Science Review, *Pluralism, Regionalism and Nationalism*, V. 10, No: 3, July 1989, 188–189.
(12) Prens Sabahattin, *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir?*Elif Yay. İstanbul, 1965, 52–55.
(13) Prens Sabahattin, a.g.e., 55.
(14) Ankara Belediyesi, *Toplumcu Belediyecilik*, 10.
(15) İbid, 10.
(16) *Cumhuriyet,* 27–29 Kasım 1988.
(17) *Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Tokat* 1989; ve *«Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi» İdarecinin Sesi,* Ocak 1987, No: 1, 17–20.
(18) *2000'e Doğru,* 4 Mart 1990, Yıl 4, Sayı 10.
(19) Rafet Ballı, *Kürt Dosyası*, Cem Yay. İstanbul, 1991.
(20) Metin Sever, *«Kürt Sorunu: Aydınlarımız Ne Düşünüyor»*, Cem Yay. İstanbul, 1992 (Bu kitapta, özellikle A. S. Akat, M. Belge ve D. Perinçek'in yanıtlarına bkz.)
(21) A. S. Akat, *Sosyal Demokrasi Gündemi,* 1991, 72.

BÖLÜM V

KENTSEL SİYASET

I. KENTSEL SİYASET KAVRAMI

Çağımızdaki hızlı kentleşme ve demokratikleşme, kenti siyasal erk paylaşımı için yapılan savaşımların önemli odaklarından biri durumuna getirmiştir. Bunun sonucu olarak, kent ve siyaset ilişkileri, hem kuramsal yönden, hem de görgül araştırmalarla ele alınmakta, bu konularda yayınlar yapılmaktadır. Batılı ülkelerden birçoğunda, fakülte ve yüksek okulların ders izlencelerine Kentsel Siyaset (urban politics) ya da Yerel Siyaset (local politics) gibi dersler konulduğu görülmektedir.

Kentsel ya da Yerel Siyaset, dar ve geniş anlamlarda olmak üzere iki türlü tanımlanabilir.

a) Dar anlamdaki Kentsel Siyaset'ten, yerel düzeyde karar alma süreçlerini etkileyen tüm etmenlerin incelenmesini konu edinmiş bir bilim dalı anlaşılıyor.

b) Geniş anlamında ise, kentleşme sürecini ve yerel birimleri ilgilendiren bütün etkinlikler ve politikalar Kentsel Siyaset kapsamına girer.

Özellikle,

a) kırsal ve kentsel alanlarla ilgili konular,

b) yerel yönetimlerle Devlet arasındaki ilişkiler ve

c) yerel seçimler, Kentsel Siyaset kavramının içinde yer alırlar. Bunlara,

d) siyasal erki eline geçirmek isteyen güçlerin, yerel düzeydeki güç odaklarıyla devlet arasındaki çelişkileri ve çevre duyarlılığını kullanmak istemlerini de ekleyebiliriz.

Gerçekte, Kentsel Siyaset kavramının dar ve geniş anlamları,

birbirinden kesin olarak ayrılamaz. Yerel düzeydeki karar süreçlerini ve bunları etkileyen etmenleri, ne belediye sınırları içine hapsetmek, ne de kendi başlarına bir amaç imiş gibi ele almak olanaklıdır. Dar anlamdaki Kentsel Siyaset, özeksel yönetimce belirlenen siyasalardan ve ulusal siyasal ortamdan geniş ölçüde etkilenir. Buna karşın, dar ve geniş anlamındaki Kentsel Siyaset yaklaşımlarını birbirlerinden ayırmanın pedagojik bir yararı olduğu söylenebilir.

Siyaset, kabaca, mal ve hizmetlerle, özdeksel ve tinsel değer ve çıkarların, bir üstün erk tarafından paylaştırılması anlamına geldiğinden, Kentsel Siyaset de, bu değerlerin kentsel alanları ve kentleşmeyi etkileyecek biçimde bölüştürülmesini anlatmaktadır.

Siyaset ile kent ve kentsel yaşam arasında çok eski, tarihsel bağlar vardır. Birçok düşünürler, kente, uygarlığın da, demokrasinin de beşiği gözüyle bakmışlardır. Kent havasının insanları özgür kıldığına ilişkin gözlemin Alman atasözü durumuna geldiğini biliyoruz (Der Stadluft macht man frei). Tarihin akışı içinde, yerel yönetimlerin devlet kurumundan daha önce ortaya çıktığını öne süren düşünürler de vardır. Eski Yunanistan'da Atina bir Kent–Devleti (City–State) idi.

Kentle uygarlık ve siyaset arasındaki yakınlık, birçok dillere de yansımıştır. Kent (civitas) Latin dillerinde uygarlık (civilization) ile özdeş sayılmaktadır. Arap dillerinde de Medina'nın kentin; medeniyet'in ise, uygarlığın karşılığı olduğu bilinmektedir. Yunanca'daki kent (polis) ve siyaset (politika) sözcükleri arasında yalnız anlam yakınlıkları değil, fakat aynı zamanda kökenbilimsel bağıntılar da vardır. Polis ve Politeia (devlet) sözcükleri aynı anlam içeriğine sahiptirler.

Siyasal erk ister gücünü dinden alan (teokratik) önderlerin, ister monark'ların, isterse Asya ve Afrika ülkelerinde sömürgeler oluşturan emperyalist güçlerin elinde bulunsun, hemen hemen her yerde, siyasal erkin yayılması ve güçlenmesi, kentlerin varlığını ve gelişmesini gerekli kılmıştır.

II. KENTSEL SİYASETİN KONULARI

Batılı kapitalist ülkelerde bir süredir okutulmakta olan Kentsel Siyaset adlı dersin kapsamı içinde, Kentsel Siyaset kavramının

hem dar, hem de geniş anlamları vardır. Gerçekten, ABD, İngiltere, Fransa ve Japonya gibi ülkelerde, bu konuda,

a) kent yönetimlerinin akçal bunalımları,

b) kiracılar, genel olarak tüketiciler ve işçi sendikalarınca yürütülen toplumsal hareketler,

c) kentlerin yenilenmesine ve planlı gelişmesine ilişkin siyasal sorunlar,

d) yerel ve özeksel erk odakları arasındaki ilişkiler ve

e) çevre sorunlarının türlü yönleri ele alınmaktadır.

Daha çok Amerikalı siyaset bilimcilerinin bir bulgusu olan «Kentsel Siyaset»in, Batı'daki anlamıyla, Üçüncü Dünya ülkelerinin sorunu olduğu söylenemez. Çünkü,

a) Bir kez, bu ülkelerde kent olgusunun uzun bir geçmişi, geleneği yoktur. Yeni yeni kentleşmektedirler.

b) Buna bağlı olarak, yerel yönetimleri de gelişmemiştir. Özerk olmayıp, özeğe geniş ölçüde bağımlı, özeğin gözetim ve denetimi altındadırlar.

c) Gelişmekte olan ülkelerin birçoğu otoriter rejimlerle yönetilmekte olduklarından, yerel sorunlar ve politikalar, gerçekte özekteki siyasal partilerin güdümünde olmaktan kurtulamazlar. Kimi gözlemciler, bu nedenle, bu ülkelerin yerel yönetimlerine, «özeksel yönetimin taşra birimi» gözüyle bakarlar. Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı, bir süre önce, «Ben, Belediye Genel Müdürü gibiyim» derken bu gerçeği yansıtıyordu.

d) Son olarak, kaynakların genelllikle özekten dağıtılmakta olması, yerel ve bölgesel toplulukların ve örgütlerin kaynak dağıtımında söz sahibi olmaması yerel politikalara ulusal bir nitelik kazandırmakta, onları özeksel yönetimin bir tür uydusu durumuna getirmektedir.

Kuşkusuz, bu koşullara bakarak, gelişmekte olan ülkelerde Kentsel Siyaset'in bir ders konusu olamayacağı sonucuna varılamaz. Gelişmişlik yönünden, yerel siyasal kurumların özellikleri açısından, az gelişmiş ülkelerin kendi aralarında önemli ayrımlar vardır. Özellikle şu konular, bu ülkelerde siyasallaştırılmaya son derecede elverişli Kentsel Siyaset konularıdır:

a) Hızlı, dengesiz ve sağlıksız kentleşme,

b) Türkiye'de «gecekondu bölgesi», başka ülkelerde başka adlar verilen yeni yerleşme alanlarının hızla genişlemesi ve kent yönetimi için ciddi kamu hizmeti ve altyapı darboğazları yaratması,

c) Kentleşen yığınların «siyasal katılma» isteklerinin artması,

d) Kentlerde toprak sahipliği konusunun yol açtığı ekonomik ve siyasal sorunlar,

e) Kırsal alanlarla kentler ve çeşitli coğrafi bölgelerin kendi aralarındaki dengesizlikler,

f) «Marjinal kesim» denilen yeni kentli yığınların yarattığı siyasal istikrarsızlıklar,

g) Çevre değerlerinin yozlaştırılması, çevre koşullarının insan ve çevre sağlığı için tehlikeli ölçülerde bozulması.

Gerçekten, tanınmış siyasal bilimci Samuel P. Huntington'a göre, «Kentleşme, siyasal katılım isteklerini kamçılamakta ve zayıf siyasal kurumlar üzerindeki yükü artırmaktadır.» Bununla birlikte, aynı oluşum, orta sınıfları güçlendirmekte olduğundan, devrimci eğilimlere yol açmamaktadır. Öte yandan, kentleşen yığınların, bir yoksulluk kültürü içinde, *«anomie»* içine itilmiş olduğunu varsayanlar, bunların *«radikalleşmesine»* kaçınılmaz gözüyle bakarlar. Her iki savı da hem doğrulayan, hem de doğrulamayan pek çok örneğe rastlanabilir.

Karl Marx, devrimin itici gücünü sanayi işçisinde, proletaryada görmüştür. Batılı bazı düşünürlere göre, kentlerde, Marx'ın beklediği, öngördüğü işçi ayaklanmaları gerçekleşmemiştir. Bu kez, dikkatler kentlerden kırsal alan gerillacılığına çevrilmiştir. Her ne kadar, toplum bilimleriyle uğraşanlar kentlerdeki yoksulluğu bir «devrim potansiyeli» olarak incelemeye devam etmekte iseler de, işçi niteliğindeki devrimciler, kentleri devrimci çabalarının ağırlık noktası olmaktan birçok yerlerde çıkarmışlardır. Bunun istisnaları, 1970'lerde Arjantin ve Uruguay'dır.

Che Guevera, silahlı gruplarca girişilen gerilla eylemlerinin kentlilerden destek göreceğini öngörmekle birlikte, devrimin gerçekleşmesinde baş rolü köylere tanımıştır. Frantz Fanon'a göre ise, köylü kitlelerden daha güçlü bir şiddet potansiyeli düşünülemezdi. Devrimci kimlik ve niteliğe yalnız köylü yığınlar sahip olabilirdi. Kentler, sömürgeciliğin yapay olarak yarattığı topluluklar-

dır. Ona göre, belki kentli lumpenproletaryanın devrimci bir gücü vardır, ama kentlerin kendileri, kırsal alanlar karşısında birer asalaktan başka bir şey değildirler. Kentlerin, sömürgeci emperyalistlerle işbirliği yaptıkları çok görülür. Lin Piao da, kenti, bu yüzden, *«karşı devrimci»* olarak nitelemiştir.

Mao–Tse–Tung, kent proleteryasının devrimci gizilgücünü yadsımamakla birlikte, devrimci bir güç olarak köylüye daima baş önceliği tanımıştır. Devrimin, kentlerin köyler tarafından sarılması sonucunda gerçekleşeceğini öne sürmüştür. 1960'lı yıllarda da, kimi Amerikan kentlerindeki öğrenci ve zenci ayaklanmaları, kentlerin devrim sürecindeki rolünü yeniden ön plana çıkarmıştır.

III. KENTSEL SİYASETİN GÜNCELLİĞİ

Kentsel Siyaset'in özünü oluşturan konular, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde, hem seçimlerde, hem de seçim dönemleri dışındaki siyasal tartışmalarda önemli yer tutmaktadır. Örneğin, 1975 Haziran ayında yapılan İtalyan yerel seçimlerinde, seçim platformunda yerel yönetimlerin sorunları önemli bir yer tutmuştur. Japonya'da, Tokyo'da yakın tarihlere kadar yerel yönetimler sol partiler elinde kalmıştır[1]. Japonya'da Kanagawa İli'nde durum bugün de böyledir. Fransa'da, Mart 1977'deki yerel seçimlerde, sol koalisyon büyük başarı elde etmiştir. Çevre konularını seçim malzemesi olarak kullanan partiler ve siyasal akımlar, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde önemli başarılar elde etmişlerdir.

Kentlerin sorunlarına bu ilginin artmakta olması birkaç nedenden kaynaklanmaktadır:

a) Bir kez, «yerel düzeyde iktidar olmak», partilere, kimi değişiklikleri, o düzeyde, ülke ölçüsünde iktidara gelmeden gerçekleştirme şansını vermektedir. Özekçilik geleneği güçlü olan ülkelerde bu kolay olmasa bile, halkla olan ilişkiler, bu yoldan güçlendirilmektedir. Yerel yönetimlerde iktidar olmaya, ülke çapında iktidar olmanın ilk adımı gözüyle bakılmaktadır[2].

b) İkinci olarak, çevrecilik, son 20–25 yılda, önemli bir gelişme göstermiş; yalnız gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olanlarda da, siyaset gündeminde artan oranda bir yer tutmaya başlamış-

tır. Japonya'da, Narita Havaalanı'nın yapımı nedeniyle, 1970'lerin sonlarında, Almanya'da Frankfurt Havaalanı'nın genişletilmesi sırasında girişilen protesto olayları, nükleer santrallara karşı gösterilen tepkiler bunun örnekleridir. Türkiye'de de, Gökova ve Aliağa termik santrallarının yapımı nedeniyle yerli halkın, siyasal partilerden kimilerinin ve çevreci akım ve örgütlerin şiddetli tepkileri olduğu bilinmektedir.

c) Üçüncüsü, demokratikleşmeye koşut olarak, kentsel toplumsal hareketlerin de çeşitlenmesi ve çoğalmasıdır. Bunlar, ülkeden ülkeye değişik konuları kapsamakta, farklı adlar almaktadırlar. Örneğin, 1973–1975'te İtalya'da kamu hizmetlerinin tarifelerinde indirim sağlamayı amaçlayan eylemler yapılmıştır. 1975'te Londra'da, 1976'da Brüksel'de, gecekondu türü izinsiz yapılar için toplumsal hareketlere girişildi. İspanya'da 1975–1976'da, Franco'nun dikta yönetimine son verilmesinde de mahalle düzeyindeki örgütler büyük çabalar harcadılar.

Bütün bu eylemler, kentlerin yapısını etkileyen eylemler olmaktan çok, kamuoyunu etkilemekte olan hareketlerdir. Kabul etmek gerekir ki, kent sorunlarını birer *«mekân örgütlenmesi»* (spatial organization) sorunu olarak görmek yanıltıcı olur. Belki, bütün bu sorunların, belli bir mekân parçası üzerinde yer almaları nedeniyle birer mekân özellikleri ve boyutları vardır; ama bunları karakterize eden temel değişken, mekân, bir başka deyişle, yerellik değildir. Burada sorulması gereken önemli yöntembilimsel soru, kent sorunlarının ne ölçüde yerellikle ilgili sorunlar, ne ölçüde toplum yapısının işlevi oldukları sorusudur.

Her iki değişkenin de, sonuç üzerinde belirli etkileri olduğu kabul edilmekle birlikte, kentlerde olup biten her şeyi, toplumsal ilişkiler ağını ören sınıflar diyalektiğinin belirlediği, Manuel Castells ve Peter Saunders gibi toplumbilimcilerin de belirttikleri gibi, daha geçerli sayılmaktadır. Örneğin, Castells, bu konuda şöyle demektedir: «Kentsel bunalım, ekoloji sorununun özünü oluşturan, üretim güçleriyle üretim ilişkileri arasındaki çelişkilerin özel bir görünümüdür».

Gerçekten de, örneğin, siyasal şiddet olaylarına sağlıksız kentleşmenin yol açtığını öne sürmek yerine, bu olayların, asıl, toplumun yapısal özelliklerinden doğduğunu kabul etmek ve çar-

pık kentleşmenin yarattığı ortama kolaylaştırıcı bir değişken gözü ile bakmak akla daha yakın gelmektedir[3].

Yukarıda sözü edilen kentsel çelişkileri ve bunlardan doğan çatışmaları ortadan kaldırmak için, devlet, sisteme belli biçimlerde karışmaktadır. Ama, devlet, sınıflı bir toplum yapısı içinde, belli sınıfların çıkarlarıyla özdeşleşmiş olduğundan; gerçekte, belli egemen sınıf ve kümelerin lehine hareket etmiş olmaktadır. Tek tek kent sorunlarının küreselleşerek siyasal bunalımlara dönüşmesinin nedeni de budur.

IV. KENTSEL SİYASETTE BAŞLICA YAKLAŞIMLAR

Toplum bilimleriyle uğraşanlar ve siyasal bilimciler, Kentsel Siyaseti farklı biçimlerde algılamaktadırlar. Bu alanda dört ayrı yaklaşımın varlığından söz edilebilir.

A) İşlevcilik (Functionalism)

İşlevcilik, sözlüklerde, *«Toplumbilim ve Ruhbilim olaylarını, görmekte oldukları görevler bakımından değerlendiren öğreti»* olarak tanımlanmaktadır. Bu öğretiye göre, türlü çelişkiler çözülmüş olur. Örneğin, kapitalizmin dayandığı toplumsal ve teknik işbölümünün güçlenmesi sonucunda, mükemmel bir uyum sağlanmış olur. Bu yaklaşımı benimsemiş olanlar için önemli olan kentle bütünleşmedir. Bütünleşmeden amaç, kente gelenlerin, kapitalist kentin üretim mekanizmalarıyla bütünleşmeleridir.

Bu akımı, 1920'lerde, ABD'de geliştirilen Chicago Okulu temsil eder. Robert Park, Louis Wirth, Amos Hawley gibi adlardan oluşan bu okul, düşünsel köklerini, 1840'larda Frederick Engels'in kaleme aldığı, İngiltere'de Emekçi Sınıfların Durumu ve daha sonra da, Charles Booth'un Londra üzerine yazdıklarından alır.

Chicago Okulu, kentin ve kentleşmenin bir «toplumsal maliyeti» olduğunu da kabul eder. Ne var ki, «marjinallik» ya da «anomie» diye nitelenen ve özde, kentlerin büyümesinden doğan türlü sorunların «çözülebilir» sorunlar olduğunu varsayar. ABD'

de, kent yönetiminde yeniden düzenleme (urban reform) ve İngiltere'de de, kent planlaması olarak bilinen akımlar, fiziksel ve davranışsal çevrenin denetlenebilir olduğuna ilişkin iyimserliğe dayanan akımlardır.

Bu okul, bireylerin eylemlerinin ve değerlerinin, çevrenin oluşmasını etkilediklerini varsaymıştır. Birey ve çevre arasındaki ilişkilerin, rekabet koşulları içinde biçimleneceğini kabul eder. Kentin belli bir yöresindeki yaşamın, egemen kültür karşısındaki durumunu incelemekle yetinen bu yaklaşım, günümüzde önemini geniş ölçüde yitirmiştir. Bugün, artık önemli olan, türlü çıkar kümeleri arasındaki ilişkilerin, kentin, konut, arsa, altyapı ve planlama politiklarını nasıl etkilediğini görebilmektedir. Bu ise, yeni kavramlar, kuramlar ve yöntemler geliştirilmesini gerekli kılmaktadır.

B) Görgül Araştırmalar (Coğrafi Amprisizm)

Bu yaklaşım, kent yaşamının uygulamalı araştırmalara konu yapılmasına dayanır. Bu yaklaşımı benimseyenler, Batı ülkelerinin kentleri hakkında pek çok sayısal veri toplayabilmiş, kentlerin toplumsal profillerini betimlemişlerdir. Robert Redfield, Oscar Lewis ve Richard Dewey gibi araştırmacılarca toplanan bu tür betimleyici bilgiler, kuramsal bir temele oturtulamadığından, havada kalmışlardır. Bu insanbilimciler (antropologlar), kavramsal yorumlarında, işlevci yaklaşıma oranla önemli bir değişiklik yapabilmiş değildirler. Denilebilir ki, işlevcilerce kullanılan istatistik modellerinin yerini, bu kez, coğrafi ve insanbilimci (antropolojik) yönleri ağır basan, küçük topluluklar üzerindeki monografiler almıştır. Manuel Castells, işlevcilerin yaklaşımlarında nicelliğin, insanbilimcilerin kente yaklaşımlarında ise nitel anlatım biçiminin ön plana geçtiğine bakarak, bu değişiklik sonucunda, «Nicel amprisizmin yerini, böylece, şairane (poetic) bir amprisizmin almış olduğuna» dikkat çekmiştir.

C) Liberal Çoğulculuk (Pluralism)

Felsefe Sözlüğü adlı yapıtında, Orhan Hançerlioğlu, çoğulculuğu, «Evren'in, birbirlerine indirgenemeyen birçok varlıklardan

meydana geldiğini ileri süren öğretilerin genel adı» olarak tanımlar. Bu anlamda, çoğulculuk, tekçilik (monism) ve ikililik (dualism) gibi bir kavramdır. Gerçekte, çoğulculuk, toplum yapısındaki değişmeleri, ekonomi, altyapı kurumları ve sınıf gibi etmenlere indirgeyen «tarihsel maddeciliğe» karşıt bir akımdır. Günümüzde, siyasal erkin, siyasal partiler, sendikalar, meslek kuruluşları, basın, üniversite, kooperatifler ve vakıflar, öteki sivil toplum örgütleri gibi birçok toplumsal küme tarafından paylaşıldığı kapitalist batı toplumlarını anlatmak için kullanılmaktadır.

Çoğulculuğun Kentsel Siyaset'teki anlamı; kentleşme, kent ve kent yönetimi olgularını açıklamakta, siyasal sistem, siyasal erk ve karar verme gibi kavramların birer «bağımsız değişken» olarak ele alınmasıdır.

Daha öncekilere kıyasla önemli bir kuramsal yenilik sayılan ve daha çok Amerikan siyasal bilimcilerince geliştirilen bu yaklaşıma göre, kentin örgütlenmesi bir siyasal süreçtir. Yerel düzeyde siyasal erkin paylaşılmasını konu edinen bu siyasal süreci çeşitli «aktörler» etkilerler. Bu yaklaşıma *«çoğulcu»* niteliğini kazandıran özellik de, zaten, bu aktörlerin sayısının çokluğudur. Bu yaklaşımı açıklamaya yardımcı olabilecek birkaç örneği kısaca özetlemekte yarar vardır.

1) Küçük yerleşim yerlerinde erk oluşumu ve erk yapısını ilk kez, Amerikalı toplumbilimci Floyd Hunter, Georgia Eyaletinin Atlanta kentinde görgül yöntemlerle inceleme konusu yapmıştır[(4)]. Hunter'ın savunduğu teze göre, yerel düzeyde erk yapısı bir piramide benzemekte ve tüm siyasal süreçler hiyerarşik olarak, tepedeki ekonomik güç sahiplerince, bir başka deyişle, iş çevrelerince belirlenmektedir.

2) F. Hunter gibi, Robert Dahl da Connecticut eyaletinin New Haven kenti üzerinde yapmış olduğu araştırmalarda, küçük yerel topluluklar içinde, etkilerini dolaylı ya da dolaysız olarak duyumsatan çok sayıda etki odaklarının var olduğunu ortaya koymuştur[(5)].

3) Norton Long da, 1957'de yayımlanan «Oyunlar Ekolojisi Olarak Yerel Topluluk» adlı çalışmasıyla, Hunter'ın tekçi bulgularından kuşku duyduğunu belirtmiştir[(6)]. Norton'a göre, «Küçük bir yerel topluluk, birçok oyunların oynandığı bir ortam (çevre)

olarak kavramlaştırılabilir. Mekân üzerinde birçok oyunlar oynanmaktadır: Bankacılık, gazete yayımcılığı, yüklenicilik, üniversite yöneticiliği, sanayicilik vs. Söz konusu oyunlarda rol alan oyuncuların yapıları, amaçları, rolleri, taktik ve stratejileri ve alıcıları birbirlerinden farklıdır. Her oyunun oyuncuları, özel amaçlarını gerçekleştirebilmek için başka oyunları oynamakta olanlardan yararlanırlar. Bir bankacı, kendi oyununda politikacıyı, yükleniciyi ve gazeteciyi kullandığı gibi; onlar da bankacıdan yararlanmaya çalışırlar. Oyunlar ve oyuncular arasındaki etkileşimlerden, özel olarak istenmiş olmayan, ama sistematik bir biçimde işlevsel sonuçlar doğar. Yerel önderlerin o topluluk adına oynamakta oldukları oyunlar, çok belirgin olmamakla birlikte, genellikle paylaşılan birtakım değerler çerçevesinde birleşmeyi ve işbirliği yapılmasını sağlar. Kısaca, çoğulcu bir yapıdan sözeden Long, tekçi ve piramidvari bir erk yapısı yerine, bu ortamı, orkestra şefinin, konulara göre yer değiştirmekte olduğu bir okestraya daha çok benzetmektedir.

4) Norton Long gibi Scott Greer de[7] Hunter'ın tekçi yaklaşımını eleştirmiştir.

Ona göre, yerel erk yapısı üzerinde yapılan çalışmaların çoğu, yerel önetimlerin «burjuvazinin yönetim kurulu» olduğu ve politikacıların da, firmaların sınırsız kaynaklarını denetleyen «kiralık maşalar» oldukları varsayımına dayanmaktadır. Hunter'ın Atlanta kentinde yaptığı gözlem doğru değildir. Yerel düzeyde, işleri küçük bir azınlığın yürüttüğü doğru olamaz. Hunter, sol eğilimlidir.

Banfield, Kaufman ve Sayre, Long ve Wilson gibi araştırmacıların çalışmaları[8] göstermiştir ki, yerel düzeyde erkin oluşumunda *«hiyerarşik»* ya da *«monolitik»* bir görünüm yoktur. Tersine, iş çevreleri, a) etkileme olanakları sınırlı, b) iyi örgütlenmemiş ve c) çıkar yönünden aralarında bölünmüş durumda olan toplumsal kümelerdir.

5) Edward Banfield, bu tür araştırmalarda, siyasal partilerin ve parti örgütlerinin her şeyi belirlemekte olduklarına ve seçkinlerin önemli rol oynadıklarına dikkat çekmiştir.

6) Hepsi de liberal bir çoğulculuk yaklaşımını temsil eden bu görüşlerden, İngiliz toplumbilimcileri de etkilenmiştir. Bu akımın, İngiltere'deki temsilcileri arasında Ray Pahl[9] ve John Rex[10], sa-

yılabilir. Bunlara, Peter Saunders[11] ve Patrick Dunleavy[12] eklenebilir.

Bununla birlikte, liberal çoğulculuk akımının, İngiliz toplumbilimcilerini, Amerika'dakiler kadar etkilediği söylenemez. Ray Pahl, kentte kıt kaynakların paylaştırılmasına karar veren *«kent yönetmeni»* (City Manager), belediye meclisi üyesi, yapı ortaklığı yöneticisi, toplumsal çalışma uzmanı gibi kimselere, kentsel sistemin kapıcıları (gatekeepers) adını vermiştir. Dolayısıyla, kentteki ayrıcalıkları ve yoksunlukları belirleyen aktörler bunlar olmaktadır. Küçük topluluklarda erk yapısını incelemeyi konu edinen çalışmalarda, bu *«kapıcı milleti»*, genellikle bir «bağımsız değişken» olarak hesaba katılmıştır.

Gerek ABD'de küçük yerleşim yerleri üzerindeki erk yapısı (community power structure), gerekse İngiltere'de, kent işletmeciliği (urban managerialism) üzerindeki çalışmalar, Chicago Okulu üyelerince geliştirilen Çevrebilim (Ekoloji) kuramlarının yeterli bulunmamasının bir sonucudur.

Bu yeni yaklaşımlar çerçevesinde, birey, artık kent sorunsalının temel öğesi değildir. İlgi, artık, «kentin toplumsal yapısına», bu yapıyı belirleyen «erk ilişkilerine» kaydırılmıştır. Ray Pahl, bu yeni gereksinmeyi karşılamak amacıyla, «sosyo–ekonomik sistem» kavramını geliştirmeye çalışmıştır. Ona göre, çevre, çıkar çatışmalarının yarattığı, biçimlendirdiği bir ortamdır. Bu çatışmalar, toplumda, türlü derecelerde erk sahibi olanların aralarındaki çatışmalardır. Ray Pahl ve benzerlerinin çalışmaları sonucunda, çevrebilimsel (ekolojik) çalışmalara duyulan ilgiden, ideolojilere ve siyasal eylemlere doğru bir ilgi kayması söz konusu olmuştur.

Liberal çoğulcu yaklaşım, daha önceki yaklaşımlara oranla ileri bir adım olmasına karşın, eleştirilere konu olmuştur. Çünkü, çıkarları çatışmakta olan aktörleri görgül olarak tanımlamakla yetinmekte; onları, sınıf çıkarlarının oluşturduğu yapısal bir çerçeve içine oturtamamaktadır. Bunun bir sonucu olarak, çatışmaların belli bağlam içinde betimlenmesiyle yetinmekte ya da işçi örgütü, belediye, işveren, basın, sivil toplum örgütleri gibi, her aktör için, kendi çıkarlarını en çoğa çıkarma sürecini incelemektedir... Böyle olunca, liberal çoğulculuk yaklaşımının özü, kurumsallaşmış erk yapısı ile bütünleşmeye, kaynak dağıtımından pay almaya indir-

genmiş olmaktadır. Bu ise, toplumbilimde genel yasalara varmaya olanak veren bir çözümleme biçimi değildir.

D) Marxçı Yaklaşımlar

Batı'da geliştirilen toplumsal ve siyasal düşünce sistemlerinde, kentin ikili bir işlevi olduğu varsayılır. Kent, bir yandan, bireylerin özgürlüklerini artıran ve insanları «köylülükten» kurtaran bir ortam olarak algılanmış; bir yandan da, kente, yoksulluğu artıran, toplumsal çözülmeye (disorganization) ve siyasal patlamalara (disruption) yol açan olumsuz gelişmelerin kaynağı gözüyle bakılmıştır. Köktenci bir işçi sınıfı hareketi üzerinde kentleşmenin, ya da kent nüfusunun artmasının etkileri önemle vurgulanmıştır.

19. yüzyıldan itibaren gelişen kimi siyasal akımlarda da, bu tür düşüncelerin izlerine rastlanabilmektedir. Bu düzeltimci (reformcu) akımlar, yoksul sınıfların kentlerde yığılmasından doğabilecek toplumsal ve siyasal sarsıntıları önlemeyi amaçlamışlardır. ABD ile İngiltere'de işverenlerin öncülüğünde kimi fabrika kentlerinin (company town) kurulması, bahçe–kent (garden city) hareketi ve günümüzdeki «çevreci» akımlardan bir bölümü, bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Gerçekten, özellikle 19. yüzyılda yeni kurulan sanayi kentlerini kimi liberaller, kurulu toplumsal düzeni tehdit eden bir etmen olarak görmüşlerdir. Bugün bile, kimi çevrelerde ideolojik bir «kent düşmanlığı» (anti–urbanism) hâlâ savunulmaktadır. Bu sav da, kentleşmenin ve kent yaşamının statüko için bir tehlike yarattığı varsayımına dayanmaktadır.

Acaba, kent ve kentleşme olguları, kurulu düzen için ne ölçüde potansiyel bir tehlikedir? Marx'ın emekle anamal arasında gördüğü temel çelişki; konut, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi *«dolaylı ücret»* denilen kolaylıkların dağılımından kaynaklanan kentsel savaşımlara ne ölçüde yol açmaktadır?

Bu sorulara, bugüne değin, daha çok, gelişmiş kapitalist ülkeler üzerindeki gözlemlere dayanılarak yanıt aranmıştır. Örneğin, Peter Saunders, hiç değilse kentlerdeki siyasal hareketlerin, 100 yıl öncesine oranla, daha korkutucu görünmediği görüşündedir. Kuzey İrlanda'da (Ulster) yaşanan olaylar, ona göre, bir istisnadır. 1960'larda ABD'de ve Fransa'da tanık olduğumuz olayların da devrimci bir niteliği yoktu.

Ne var ki, bu konu, tartışma gündeminden çıkmış da değildir. Kimi Avrupalı köktenci düşünürler, kentlerdeki sınıf çatışmalarından kaynaklanan siyasal gizilgücü yeniden tartışma gündemine getirmişlerdir. Örneğin, David Harvey, *Toplumsal Adalet ve Kent*[13] adlı yapıtında, kapitalist ülkelerin kentlerindeki bozuk dağıtım (kaynak dağıtım) aygıtlarının adaletsizlikleri artırdığını ve eğer bu gidiş durdurulamazsa, «kentler sistemi içinde yoğun bir çatışmalar dönemine girileceğine mutlak gözüyle bakılabileceği» kanısını açıkça belirtmiştir.

David Harvey gibi, Avrupa'da ve özellikle Fransa'da 1960'ların ortalarından bu yana, bir dizi yazar, kent ve kentleşme konularının, hem «*burjuvazi*», hem de «*halk savaşımları*» için büyük siyasal anlam taşıdığını varsayan Marxist bir kuram geliştirmeye çalışmışlardır. Bunlar, Manuel Castells, François Topalov, E. Préteceille, F. Godard, S. Magri, Henri Lefebvre, P. Kukawka, Mehl ve benzeri isimlerdir.

Bu yeni akımın öncüleri, çok kaba çizgileriyle, kenti, daha genel bir deyişle, mekânı ve bunlar içindeki oluşumları biçimlendiren erk ilişkilerini, toplum yapısının, yani özdeksel (maddi) güçlerin belirlediğini öne sürerler. Bu maddeci yaklaşımın gereği olarak, üzerinde durdukları başlıca görüşler şunlardır:

1) Kentsel sistem, emeğin, tüketim yoluyla yeniden üretilmesi sürecinin bir işlevidir.

2) Kentsel toplumsal hareketlerin ortaya çıkmasında, siyasal ölçütler önemli bir rol oynarlar.

3) Toplu (Kolektif) tüketim konusu olan kent hizmetleri, siyasallaştırılmaya elverişli konulardır. Ne var ki, burada sözü edilen toplu tüketim hizmetlerinin kamuca sunulan hizmetler mi, yoksa eğitim ve kültür hizmetleri gibi topluca tüketilebilir hizmetler mi olduğu konusu tartışmalıdır.

Sözü edilen Marxçı akımın öncülüğünü yapan araştırmacıların kimi özellikleri de şunlardır:

1) Bunlar sayesinde görgül kentsel politika araştırmaları özendirilmiştir. Genel kuramsal çerçevelere bağlı birtakım varsayımların sınanmasına, bu araştırmalarda önem verilmiştir. Castells ve Godard'ın Monopolville ve Topalov'un *Taşınmaz Mal Spekülâtörleri*[14] adlı yapıtları ile, Castells'in Québec ve Şili dene-

yimlerine yer verdiği *Kentsel Savaşımlar*[15] adlı çalışmaları bunlara örnek olarak gösterilebilir.

2) Aralarında kimi ayrımlar bulunmasına karşın hepsi de Marx'çı kuramsal geleneğe bağlıdırlar. Bunun yanı sıra, psikoanalitik bir yaklaşımın da aralarında rağbet kazandığı söylenebilir.

3) Siyasal pratikten kaynaklanan sorunlardan yola çıkarak, uygulamaya dönük çözümler aramışlardır.

4) Sol eğilimli entelektüel özerkliklerini genellikle korumakla birlikte, sol akımlarla ve sol partilerle yakın ilişkiler içinde olmuşlardır.

Yukarıda ana çizgileri özetlenen Marxçı Kentsel Siyaset yaklaşımlarının karşılaştığı kimi güçlüklere de burada değinmek gerekir:

1) Kurumsal. Bunlara karşı ters bir akım da belirmiş ve bu tür araştırmalar için yapılan yardımlar birçok ülkelerde kesilmiştir.

2) Siyasal–Toplumsal. Kentsel toplumsal hareketler, gelişmiş kapitalist ülkelerin kentlerinde fazla gelişme olanağı bulamamaktadır. Nitekim, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde, bu hareketler sınırlı ölçüler içinde kalmıştır.

3) Kuramsal. Marxçı kuramda, geleneksel olarak kent sorunlarını ele almanın uzun bir geçmişi yoktur. Öyle olduğu içindir ki, mekanik olarak, Marxçı kavramların gözlem konusu yapılan somut süreçlere ve sorunlara uygulanması yoluna gidildiği görülmektedir. Bu arada, yeni kavramlar ve yeni yorumlar gerektiren kent sorunlarının yeni yönlerinin belirlenmesi ihmal edilmiştir.

Marxçı yaklaşımın karşılaştığı türlü güçlükler ne olursa olsun, kentle siyasal erk arasındaki ilişkileri kavramanın önemini ortaya çıkardığı açıktır. Ve bu ilişkilerin, toplumsal sınıflar dinamiği içinde ele alındıkları zaman anlam kazandığını göstermiştir.

V. KENTSEL SİYASET VE MANUEL CASTELLS

A) Castells'in Katkısı

Kentsel Siyaset alanında kuramsal ve görgül çalışmalarıyla, son 20 yılda en çok dikkati çeken yazarlardan biri Manuel Castells'dir[16].

Castells'e göre, kent ve kentsellik, özde, ideolojik içeriğe sahip kavramlardır. Bu görüş, mekânın biçimlenmesinin, kentsel yaşamın ve kent sorunlarının ancak kapitalizm ile kentsellik arasındaki ilişkiler çerçevesinde anlaşılabileceğini varsayar. Yani, nasıl kapitalist üretim biçiminde fabrika üretimin kaynağı ise; kent de, emeğin yeniden üretilmesini sağlayan sürecin kaynağıdır. Bir başka deyişle, üretim birimleri, nasıl üretim araçlarının yeniden üretilmesini sağlıyorsa, kentler de, emeğin yeniden üretimini sağlarlar.

Emeğin yeniden üretilmesi, çalışan kesimlere konut gibi birtakım özdeksel (maddi) gereksinmeleri sağlanarak gerçekleştirilir. Oysa, geniş anlamda, emeğin yeniden üretilmesini sağlayan eğitimdir. Sermaye, emeği, ondan yararlanabileceği bir düzeyde bulundurmayı yeğler. Bunu sağlayacak olan, temel tüketim araçlarıdır. Mal ve hizmetlerin toplamından oluşan tüketim araçları, bireysel olarak piyasadan karşılanabileceği gibi, topluca kamu tarafından da sağlanabilir. Belli bir kamu hizmetinin devletçe sosyalleştirilmiş ya da yönetilmekte olması böyle bir durumu anlatır. Castells'in savına göre, ileri kapitalist ülkelerde tüketim araçları giderek sosyalleştirilmektedir.

Althusser gibi, Castells de, Marx'ın kapitalist üretim biçiminde, emekle sermaye arasında gözlemlediği karşıtların, tek başına zorunlu bir siyasal kopmayı sağlamaya yeterli olmadığı görüşündedir. Buna göre, devrim koşullarının oluşabilmesi için, toplumdaki (kentteki) temel çelişkilerin başka aktörlerce güçlendirilmesi zorunludur. Castells, bu aktörlerin, ekonomik sistemin kendi içinde (üretim, tüketim, değişim süreçleri arasında) ve ekonomik sistemle öteki toplumsal örgütlenmeler arasında (siyasal, ideolojik) bulunduğu görüşünü savunur.

Castells'e göre, *«kent sorunsalı, iki temel kutup arasında; yani tüketim ile üretim arasında sallanıp durur. Bu devinim, kimi zaman tüketim lehine üretim aleyhine; kimi zaman da, ters yönde sonuçlar doğurur. Örneğin, konut bunalımı konusunda, belli bir yöredeki sanayileşmenin işçi konutu gereksinmesini artırdığı ve kendi haline bırakılmış bir özel yapım sanayiinin konut hizmetini karşılayamayacağı açıktır.»*

Özetle, demektedir ki, eğer sermaye kendi işgücünün yeniden

üretimi gereksinmesine yanıt vermezse ve bu alanda etkili bir devlet karışması da söz konusu değilse, ortaya çıkacak bunalım önemli siyasal sonuçlar doğurur. Bu görüşünü Castells şöyle anlatır: *«Devlet, emeğin yeniden üretilmesi sürecine, sermayenin uzun dönemli çıkarlarını korumak amacıyla karışır»*. Görülüyor ki, Nikos Poulantzas'a koşut olarak düşünen Castells için, devlet, ekonomik sistem ile yapısal bir ilişki içinde bulunmaktadır. Çünkü, devletin ekonomiye karışması, sistemin çelişkilerini sermaye lehine düzenlemek amacını güder. Bu çözümlemesini daha da ileri götürerek, devletin, toplu tüketim araçlarının sağlanmasına karışmak istemesini, *«emeğin yeniden üretilmesi sürecini düzenlemek»*, ya da «çalışan sınıfların siyasal baskılarının satınalınmasına çalışmak» biçiminde yorumlamaktadır.

Toplu tüketim araçlarının devlet aygıtı içindeki ulusal, bölgesel ve yerel kuruluşlarca üretilmesi, tüm kent yaşamının, «siyasallaşmasına» yol açmaktadır. Çünkü, sağlık, eğitim, konut ve ulaşım gibi hizmetler, insanın günlük yaşamının temel öğeleridir. Devlet, bu tüketim kolaylıklarının sağlanması için piyasaya karışınca, bir ekonomik çelişmeyi siyasallaştırmış, toplu bir tepkinin oluşmasına katkıda bulunmuş olur.

Buna karşın, Manuel Castells, kentsel çelişkilerin böylece siyasallaştırılmasının, zorunlu olarak, işçi sınıfının giderek harekete geçirilmesi anlamına gelmeyeceğine dikkat çekmektedir. Ona göre, devletin karışması başarılı da olabilir. Bütünleşme ve katılma yolunda önemli adımlar da atılabilir. Sonucu, devlet aygıtı ile kentsel toplumsal devinimler arasındaki diyalektik ilişkiler belirler. Bir başka deyişle, toplu tüketim araçlarından kaynaklanan siyasal tepkiler önceden belirli olmayıp, söz konusu kentsel yığınların siyasal deneyim ve kültürlerinin düzeyine bağlı olarak gelişir.

Castells, buna dayanarak, «Kentsel Politikanın konusu, siyasal pratiklerin değil, fakat sistemdeki çelişkilerin tanımlanmasıdır. O halde, dar gelirli yığınların kentsel bunalımlar karşısında gösterdikleri tepki, siyasal gelişmeleri belirleyen en önemli bağımsız değişkendir» diyor.

Kuşkusuz, bu tür tepkiler, a) tepkinin konusu olan soruna, ve b) ilgililerin örgütlenme biçimine göre değişir. Bir tepkinin *«kentsel toplumsal hareket»* adını alabilmesi, bir *«niteliksel etki»* ya-

ratmasına ve kapitalist iyelik (mülkiyet) ilişkilerinde (erk ilişkilerinde) bir değişiklik içermesine bağlıdır. Kimi zaman, nitel değişmelere yol açmayan, fakat var olan toplumsal ilişkiler sisteminin yeniden üretilmesiyle sonuçlanan daha basit toplumsal hareketler söz konusu olabilir ki, bunlara «toplumsal hareket» yerine, *«katılma»* ya da *«protesto eylemi»* adını vermek daha uygun olur.

Castells, gerçekte, bu görüşlerinde, bilinen bir Leninist ilkeye dayanmaktadır: «Nitel dönüşümlere yönelmiş bir toplumsal hareketin kendiliğinden oluşması beklenemez. Bu, dıştan örgütlendirilmesine bağlıdır. Dışardan örgütlendirilmediği sürece, değil devrimci, hiçbir kentsel eylem, düzeltimci (reformist) bir nitelik taşımaktan öteye geçemez.

Oysa, kendi haline bırakılan her türlü protesto hareketi, birtakım tüketim konuları üzerinde yoğunlaşır ve Castells'in *«tüketici sendikacılığı»* (consumer trade unionism) adı verdiği akıma dönüşür. Böyle bir yaklaşım ise, kapitalist üretim ilişkilerinin tümüyle gözardı edilmesi demektir. Özetlemek gerekirse, bir toplumsal kent hareketinin işçi sınıfı hareketiyle birleşmesinde, örgütlenme ilk adımı oluşturmak zorundadır.

Kentsel toplumsal hareketlerin genel sınıf savaşımına bağlanmak zorunda olması, sonuç olarak şu koşulların varlığını da zorunlu kılar:

1) Güçlü devrimci siyasal partilerin var olduğu yerlerde, kentsel savaşımlar, sınıfsal savaşımlar içinde yer alır, onun bir parçasını oluştururlar.

2) Bu örgütlerin güçlü olmadığı yerlerde ise, kent sorunları ikinci planda kalır. O halde, denilebilir ki, kentsel toplumsal hareketler, kapitalizme karşı olan güçlerin geniş tabanlı birliğine dayandıkları oranda güç kazanırlar. Yalnız proleteryaya dayanmak başarı için yeterli değildir.

B) Castells'in Eleştirisi

Manuel Castells'in görüş ve çözümlemeleri, hem Marx'çı, hem de Marx'çı olmayan yazarlarca eleştiri konusu yapılmıştır. Bunlar, şu noktalarda toplanabilir[17].

1) Kentsel sistemin amacının, emeğin tüketim yoluyla yeni-

den üretilmesi olduğu görüşü eleştirilmekte ve emeğin yeniden üretimi dışında da, toplu tüketimin önem taşıdığı öne sürülmektedir (P. Baran, Sweezy, David Harvey). Bu eleştiriyi, Castells'in kendi gözlemleri de doğrulamaktadır. Çünkü, ABD'deki banliyölerin gelişmesinin, yeni ve geniş yatırım alanları bulmak gibi bir gereksinmeden doğduğuna Castells'in kendisi yer vermiştir.

2) Castells'in görüşleri, kentsel toplumsal hareketlerle genel sınıf savaşımı arasındaki ilişkiler açısından da eleştirilmiştir. Yukarıda da değinildiği gibi, Castells, kentsel hareketlerin, işçi sınıfı hareketine bağlanmadıkça, düzeltimci hareketler olarak kalmaya mahkûm olduğu görüşündedir. Oysa, Jean Lojkine gibi yazarlar bu görüşe karşı çıkarlar[18]. Lojkine'e göre, kentliliğin üretim ve tüketimde rol oynayan önemli bir etmen olması, zorunlu olarak kentsel çatışmaları sınıf çatışmaları durumuna getirmektedir.

3) Castells'in toplu tüketim (collective consumpiton) kavramına karşı da eleştiri yönetilmiştir. Ona göre, toplu tüketimin belirleyici öğesi, bu hizmetlerin devletçe sağlanmasıdır. Toplu tüketimi, bireysel tüketimden ayıran, bu niteliğidir. Buna karşılık, bireysel tüketim hizmetlerini, özel sermaye, kazanç amacıyla üretir ve piyasa mekanizması yoluyla tüketilmesini sağlar.

Bu yaklaşıma karşı çıkan J. Lojkine, toplu tüketimin temel özelliğinin, bunların kim tarafından üretilmekte olduğu değil, tüketim eyleminin topluca yapılması olduğuna dikkat çeker. Örneğin, parkların, çocuk oyun alanlarının ve dersanelerin bireysel olarak tüketilmesi söz konusu olamaz. Bir başka deyişle, Castells, toplu tüketimi, kolaylıkların sağlanmasında izlenen yöntemin içeriği yönünden tanımlamaya çalışırken, Lojkine, kullanımın niteliğine bakmamayı yeğlemektedir.

Kuşkusuz, sorun, yalnız bir tanım sorunu da değildir. Kentsel toplumsal hareketlerin oluşumundaki farklı etmenlerle de ilgilidir. Örneğin, Castells'e göre, okullar ve hastaneler, ancak devletçe sağlandıkları sürece toplu tüketim araçları sayıldıkları halde; Lojkine'in tutumu, bunların bireysel olarak edinilip kullanılmaları durumunda bile, toplu tüketilmekte oldukları için, toplu tüketim hizmeti sayılmaları gerektiği yönündedir.

Ray Pahl, her iki yaklaşımı da yetersiz bulur. Bir kez, hizmetin devletçe sağlanması ölçüt olarak alınırsa, özel sermayenin sağ-

ladığı, daha doğrusu, işletmekte olduğu parklar, hayvanat bahçeleri, plajlar tanımın dışında kalmış olur. Öte yandan, eğitimin topluca tüketilmesi için bir zorunluluk yoktur. Pahl, «Neden evde kitap okuyarak öğrenmek bireysel tüketim olsun da, aynı kitabı okulda okumak toplu tüketim sayılsın?» diye sorar.

Toplu tüketim, bireysel tüketim birimlerinin toplamından daha fazla ve farklı bir şey olmalıdır. Nitel yönden farklılık taşımalıdır. Bir kimsenin kendi otosunda yalnız başına dolaşmasıyla, aynı aracı başkalarıyla paylaşması, doğurabilecekleri siyasal sonuçlar bakımından neden farklı olsun? Özetle, Ray Pahl'a göre, toplu tüketim kavramı anlamlı değildir.

Gerçekte, Castells'in toplu tüketim kavramı, toplumsal bakımdan zorunlu olan kimi kolaylıkların topluca sağlanmasını anlatmaktadır. Bunlar, emeğin yeniden üretilmesine yardımcı olan kolaylıklardır. Karışıklık yaratan, kavramın içeriği değil, kullanıldığı biçimdir. Konut bunun güzel bir örneğidir. Konut, toplu olarak kamu tarafından da, bireysel olarak piyasa mekanizması tarafından da sağlanabilen bir hizmettir. Ama, her iki durumda da, barınma hizmetini bireyler tüketir. Bunun sonucu olarak, konut hem toplu, hem de bireysel tüketime konu olunca, konut bunalımının geniş bir antikapitalist işbirliğine dayanan kentsel toplumsal hareketlere yol açması beklenemez.

Çünkü, bir kez, konutsuz aileleri harekete geçirmeyi amaçlayan bir akıma, konut sahibi olanlar sıcak bakmazlar. Bunu, taşınmaz mal iyeliğinin geleceği için bir tehlike sayarlar. Böyle bir siyasal eyleme, bu nedenle, orta sınıflarla çalışan sınıfların bir bölümünün kayıtsız kalması olasılığı vardır. İkinci olarak da, konut yardımlarından yararlanan kimseler bile, devletçe konut sağlanmasından doğan bir bunalımda, aralarında birlik olmayı başarmakta güçlük çekebilirler.

4) Castells'in toplu tüketim kavramı ve onun dayandığı Marx'çı bakış açısına karşı, sosyalizmin 1990'ların başında içine girdiği bunalıma bakarak duraksama gösterilebilir. Yapmış olduğu sınıf çözümlemelerinin, sermaye–emek ilişkilerine ilişkin yazılarının ve siyasallaşma beklentilerinin artık geçerliliğini yitirdiği öne sürülmüştür. Buna karşılık, sosyalizmin, artık, tarihsel misyonu tükenmiş bir ideoloji olduğu savına hak verebilmek için vaktin erken olduğu da hatırda tutulmalıdır.

VI. TÜRKİYE VE KENTSEL SİYASET

Kentsel Siyaset konularının ülkemizde önem kazanmasında başlıca etmen, hızlı kentleşmedir. 2. Dünya Savaşı'nın ardından hızlanan kentleşme, büyüyen kentler, gecekondu olgusunu da doğurunca, özeksel yönetim ve belediyeler olaya uzak kalamadılar. Çok partili siyasal yaşam, gecekondu olgusunun politize edilmesini kolaylaştırdı. Bunun yanı sıra, belediyelerin artan kaynak sorunları, belediyelerle devlet arasındaki ilişkilerde gerginliklere yol açtı. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulamaları, zaman zaman yerel tepkilerin doğmasına neden oldu. Giderek, arsa spekülâsyonu, konut ve kira bunalımları, kırsal alanlarla kentler arasındaki farklılıklar ve bölgelerarası dengesizliklerin siyasal partiler arasında yol açtığı tartışmalar kamuoyuna sık sık yansıdı. Son yıllarda çevre konusundaki halk duyarlılığının artması, çevreyi de Kentsel Siyaset'in gündemine sokmuştur.

Bu konular, Türkiye'de, yüksek öğretim kurumlarında, Şehircilik, Yerel Yönetimler, Sosyoloji, Kamu Yönetimi gibi dallarda parça parça ele alınıp ders konusu yapılmıştır. Kentsel Siyaset adlı bir ders, ancak, doktora izlencelerinde ve 1980'li yılların başlarından bu yana, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile ODTÜ Sosyoloji Bölümü'nde okutulmaktadır. Kentsel Siyaset Kuramı, Yerel Topluluklarda Erk Yapısı, Yerel Düzeyde Karar Alma Süreçleri, Erkin Coğrafi (territorial) Dağılımı, Kentsel Toplumsal Hareketler, Bölgesel Kimlik ve Özerklik Sorunları, Özek–Çevre İlişkileri, Çevrenin Siyasallaşması ve Çevre Politikaları bu dersler çerçevesinde ele alınan başlıca konulardır.

Kentsel Siyaset'in ayrı bir ders olarak okutulmaya geç başlaması, bu konuların yüksek öğretim kurumlarında daha önce hiç ele alınmadığı, araştırma ve yayınlara konu yapılmadığı anlamına gelmez. 1970'li yılların sonlarında, Mimarlık Dergisi, (1977/2), *Yerel Yönetim ve Güç (Erk) Yapısı* adlı bir özel sayısını bu konuların tartışılmasına ayırmıştır. Aynı yıllarda, kentsel konuların siyasallaştırılmasının örneklerini içeren kitaplar da yayımlanmıştır[19]. Can Hamamcı'nın *Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme E-*

ğilimleri, Ankara, SBF, 1981 tarihli doktora çalışması kentsel demokrasi, Suna Kili'nin *Çayırhan: Bir Orta Anadolu Köyünte Toplumsal Değişme ve Siyasal Davranış*, Boğaziçi Üniversitesi, 1978 ve Özer Ozankaya'nın *Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür,* SBF, 1971 adlı yapıtları kırsal alanlardaki demokratikleşme eğilimlerini konu edinen önemli katkılardır.

1980'li yıllarda da, yerel siyasetin kırsal alanlarda, kasabalarda ve kentlerde örgütlenmesi ve demokratikleşmesi konularında kimi çalışmalar yapılmıştır. «Kasabada Politika ve Politikacı»[20]. «1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi»[21], Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi[22] ve Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği[23] bu çalışmalar arasında sayılabilir.

Bir Yerel Yönetim Deneyi adıyla, Fatsa Belediyesi'nin 1980 öncesi deneyimlerini anlatan kitap[24] ile *Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği*[25] adlı çalışma belediyecilik ideolojileri ve temsil kurumu konularının işlenmekte olduğu değerlendirmeleri içermektedirler. Her ikisini de Kentsel Siyaset'e önemli katkılar saymak gerekir.

Kentsel Siyaset konusundaki bir başka gelişme de, 1970'lerin ortalarından bu yana kimi siyasal partilerin bu konulardaki görüşlerini, genel çizgileriyle sınırlı olsa bile, parti izlencelerine koymaya ve kamuoyuna sunmaya özen göstermeleridir. Örneğin, SODEP, 1984 yılında, bir Yerel Yönetim Programı hazırlatıp kamuoyuna açıkladığı gibi, SHP de, Temmuz 1991'de, Yerel Demokrasi görüşlerini bir kitapçıkta toplamıştır[26]. Ayrıca, SHP, Program ve Uygulama Politikaları adlı yapıtta da, yerel yönetimleri ilgilendiren görüş ve önerilere yer vermiştir.

1980'li yılların ortalarında, Anavatan Partisi, yerel yönetim görüşlerini özetleyen yayınlar yaptığı gibi; 27 Mart 1994 Yerel Seçimleri sırasında da, ANAP, DYP, SHP, CHP, DSP, RP ve Sosyalist Birlik Partisi, yerel yönetim broşürleri yayımlamışlardır. Bu partilerin belediye başkan adayları, belediyecilik görüşlerini TV ekranlarından da halka yansıtmaya çalışmışlardır.

DİPNOTLAR

(1) Bogdan Szajkowski (ed:), *Marxist Local Governments in Western Europe and Japan*, Frances Pinter, London 1986.
(2) Murat Belge, *«Sosyalist Bir Topluma Geçişte Örgütlenme Nüvesi Olarak Belediyelerin Önemi»*, *Mimarlık*, 1979/2, 16–18.
(3) Ruşen Keleş ve Artun Ünsal, *Kent ve Siyasal Şiddet*, Ankara, 1982.,
(4) Floyd Hunter, *Community Power Structure, Anchor Books*, N. Y. 1953.
(5) Robert Dahl, *Who Governs?*, Yale, New Haven, 1961.
(6) Norton Long, *«The Local Community as an Ecology of Games»*, *American Journal of Sociology*, V. 64, 1958, 251–261.
(7) Socott Greer, *The Emerging City, Free Press*, 1962
(8) Edward Banfield and James Wilson, *City Politics*, Harvard, 1966.
(9) *Whose City* ? 2 nd. ed., 1975 Penguin; *«Managers, Technical Experts and the State»*, in Michael Harloe (ed.) *Captive Cities*, Wiley, 1977
10 *«The Sociology of a Zone of Transition»*, in R, Pahl (ed.), Readings in Urban Sociology, Pergamon, 1968.
(11) *Urban Politics*, Penguin, 1979 ve *Sociological Theory and the Urban Question*, Hutchinson, 1983.
(12) *Urban Political Analysis*, MacMillan, Humanities, London, 1980.
(13) *Social Justice and the City*, Edward Arnold, London, 1973.
(14) *Les Promoteurs Immobiliers, Economica*, Paris, 1986.
(15) *Luttes Urbaines*, Maspero, Paris, 1973.
(16) Başlıca çalışmaları; *The City and the Grassroots*, Edward Arnold, London 1983; *La Question Urbaine*, Maspero, 1975; *Les Luttes Urbaines*, Maspero, Paris, 1973; City, *Class and Power*, Macmillan, London, 1978.
(17) Peter Saunders, *Urban Politics*, 113–127.
(18) *La Question Urbaine*, PUF, Paris 1977.
(19) Demirtaş Ceyhun, *Bir Yeni Dev*, Tekin, İstanbul, 1973; *Yağma Edilen Türkiye*, Habora, 1978; ve Ahmet Kahraman, *Boğulan Başkan*, Gelişim, İstanbul, 1978.
(20) Ayşe Ayata, *«1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi» Toplum ve Bilim*, No: 50 Yaz 1990, 97–110),
(21) Sema Köksal ve Nihal Kara, Toplum ve Bilim, No: 48–49, Kış–Bahar 1990
(22) Muharrem Varol, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1988.
(23) Kemal Görmez, Hizmet İş, 1989
(24) Pertev Aksakal, Simge Yayınları, Ankara, 1990
(25) Oya Çitçi, TODAİE, Ankara, 1990
(26) SHP, *Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi.*

BÖLÜM VI

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHÇESİ

Türkiye'de Batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi yoktur. Batı'da yerel yönetimlerce yerine getirilen kimi kent hizmetlerinin, esnaf örgütlerince, vakıflarca, vb. gerçekleştirilmekte olduğu bilinmektedir. Tarihçiler, Osmanlı İmparatorlu'nda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonucu»nda ortaya çıktığını belirtirler[1]. Batı'da ve Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin nasıl bir gelişme seyri izlediğini en doğru ve ayrıntılı biçimde, İstanbul'da uzun yıllar mektupçuluk görevi yapmış bulunan Osman Nuri Ergin'in yapıtlarında görmekteyiz[2]. Ergin, Osmanlı İmparatorluğu'nda Batılı anlamda belediyeler kuruluncaya değin, belediye işlerinin vakıflarca yerine getirildiğini; hatta, belediyelerin kurulmasından sonra, «ikinci bir belediye demek olan Evkaf Nezareti'nin yaşamasına», tâ 2. Meşrutiyet'in ilanına kadar izin verildiğini belirtir[3].

Tanzimat'tan önce, hem hükümet, hem belediye, hem de yargı işleriyle görevli kadılar vârdı. Bu sistem, Arap ve İslam geleneklerine dayanıyordu. Kadının, belediyecilik alanında bakmakta olduğu en önemli işler, bugün belediye kolluk güçlerine bırakılmış olan, esnafın denetimi ve narh işleriydi[4].

Özellikle kentsel yerel yönetim kurumlarının Batı'dan alınma kurumlar olmasının etkisi o ölçüde derin izler bırakmıştır ki, Cumhuriyet'in ilanını izleyen yıllarda belediye ve köy yasalarının yanı başında, yurttaşın yönetime katılma hakkı yasal olarak be-

nimsenmiş bulunmasına karşın, bunun hiçbir zaman «yerinden yönetim ilkesinin kabulü anlamına gelmediği»[5], özeksel yönetimin işlere hakim durumda bulunmasının, aradan yüz yıl geçtikten sonra da değişmediği belirtilebilir. Yerel yönetimleri yasallaştırmakla Tanzimatçıların, özeksel erkin egemenliğini sağlamlaştırmak ve yaygınlaştırmak istedikleri görüşünde büyük bir gerçek payı vardır. Ama buna karşın, Tanzimat'la birlikte filizlenen yerel yönetimlere özekçi eğilimler egemendir. Nitekim, Ortaylı, *«Tanzimatçı bürokratik kadrolar, mahalli yönetimi kurumlaştırırken, bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetinde idiler»* diyor[6]. Bununla birlikte Batıyla ilişkilerin yoğunlaşması sonuçunda, liman kentlerinden ve tecim özeklerinden başlayarak, çağdaş anlamda belediye örgütlerinin oluşturulmasına girişildi.

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

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

a) Altıncı Daire sınırları içinde an az 100 bin kuruşluk taşınmazı bulunmak,

b) En az 10 yıldanberi İstanbul'da oturmak. Bu belediye meclisi yabancı uyruklu danışmanlar çalıştırabiliyordu. Resmi dili de Fransızca idi[7].

Daha sonra, 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile, belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur. Şehreminliği örgütü, İstanbul'da iki düzeyli federatif bir yapı niteliği taşımaktaydı. Alt düzeyde, Galata-Beyoğlu (Altıncı Daire) modeline benzer bir biçimde, çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 Daire bulunuyordu. Bu dairelerin yarısı her yıl yenilenen birer Daire Meclisi ile, hükümetin Meclis üyeleri arasından atadığı birer Daire Başkanı Bulunuyordu. Üst düzeyde ise, hükümetçe atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almaktaydı. Ayrıca, Şehremininin başkanlığında, 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve herbiri Meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen 3'er üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye de yer alıyordu.

1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Yasası, eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuştur. Farklı olarak, İstanbul'daki 14 Belediye Dairesi'nin sayısı 20'ye çıkarılmıştır.

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

İstanbul dışında da, 1868'den itibaren, belediye örgütü kurma girişimlerine rastlanır. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, Vilayet (il), sancak ve kaza (ilçe) özeklerinde birer belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmıştır. Ne var ki, bu Nizamnameye göre, belediye başkanları hükümetçe atanacak; Belediye Meclisleri ise, «mahalli ihtiyar kurullarınca», o kentte taşınmazı bulunan ve devlete yılda en az belirli miktarda vergi ödeyen erkek hemşehriler arasından seçilecekti[8].

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

Belediyeler gibi, birer yerel yönetim birimi olan İl Özel Yönetimleri de, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra geliştirilmeye başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile, «eyalet» örgütünün yerini *«vilayet»* (il örgütü) almıştır. Burada, Fransa'da olduğu gibi province'lerden département'lara geçişe bir koşutluk ve onun altındaki düşüncelerin etkisi açıktır. Bu yeni düzenlemeye göre, illerde, genel yönetimin yanında bir de «il özel yönetimi»nin bulunması öngörülüyordu. Bugün adına İl Genel Meclisi denilen organ, Meclis–i Umumi adıyla kuruluyordu ve bu Meclisin Başkanlığı, özeksel yönetimce atanan valiye bırakılıyordu. Genel Mecilisin üyelerini ise, her Sancak'tan seçilip gönderilecek dörder üye oluşturuyordu.

1870 tarihli İdare–i Umumiye–i Vilayet Nizamnamesi bu yapıyı korumuş, ama bunun yanı sıra, İl Genel Meclisinin görev alanını genişletmiştir. Bununla birlikte, İl Özel Yönetimleri, 2. Meşrutiyet'e değin, özeğin ve onun temsilcilerinin tam bir vesayeti altında kalmışlardır. 2. Meşrutiyet'in ilanını izleyen yıllarda, 1913'te, İdare–i Umumiye–i Vilayet adlı geçici yasanın özel yönetimlerle ilgili bölümü, o tarihten itibaren bu yönetimleri düzenlemiştir. Bu yasanın, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan bir «geçici yasa» olduğu söylenebilir. Yasanın, illerin genel yönetimine ilişkin bölümü, Cumhuriyet'in ilanından sonra 1929'da 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırıldığı halde, il özel yönetimlerine ilişkin hükümlerinden bir bölümü bugün de yürürlükte bulunmaktadır. Bu yasanın yerini almak üzere hazırlanan ve 1987'de yürürlüğe giren 3360 sayılı yasa (*R. G.* 26 Mayıs 1987, No: 19471), kimi yeni hükümler getirmiş, kimi maddelerde değişiklikler yapmışsa da, eski yasanın kimi hükümlerine dokunmamıştır.

Bir toplumbilimsel birim olarak köy çok eski bir geçmişe sahip ise de, bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesine ilişkin hükümler, asıl, Tanzimat'tan sonra, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. Bu tüzüğe göre, ülke illere, iller livalara, livalar ilçelere (kazalara) ve kazalar da köylere ayrılıyordu. Köyün

organları, Muhtar ve İhtiyar Kurulu olmakla birlikte, köylerin türdeş olmayan yapıları yüzünden, belli bir köyde farklı toplulukların farklı muhtarları ve farklı ihtiyar kurulları bulunabiliyordu. Muhtar seçimlerinin sonuçları, hükümetin onayı ile kesinleşiyordu. Köy yönetimlerinin ayrı tüzel kişilikleri olmadığı gibi, köy İhtiyar Kurullarının aldıkları kararlar da, danışma niteliğinde kararlardı.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, bu dizgede kimi değişiklikler yapmışsa da, köye yine de tüzel kişilik tanımamıştır. 1. Meşrutiyet'le birlikte çıkarılan İdare-i Nevahi (nahiyeler) Nizamnamesi, köy komünlerinin yerine geçecek bir bucak yönetimi kurmayı amaçlamıştır. Buna göre, 200'den daha çok haneli köyler bir bucak oluşturacak ve daha az sayıda haneden oluşan köyler de, bucaklar halinde birleştirilecekti. Bucakların başında, köy halkınca seçilecek bir müdür ile bir de Meclisin bulunması öngörülmüştür. Bu tüzük, geniş bir uygulama alanı bulamamış, daha sonra hazırlanan İdare-i Kura (Köyler yönetimi) adlı tasarı da yasalaşamamıştır.

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

DİPNOTLAR

(1) İlber Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, 6.
(2) Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umur-u Belediye*, İstanbul, 1922; *Beledî Bilgiler*, İstanbul, 1932; *Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikhaneler*, İstanbul, 1944.
(3) O. N. Ergin, *Vakıflar, Belediyeler*, 44.
(4) Osman Nuri Ergin, *Beledî Bilgiler..*, 165–168.
(5) Fatma Mansur, «Türkiye'de Mahalli İdarenin Temelleri», *Mahalli İdareler Hakkında Etüdler*, TODAİE, Ankara 1955, 8.
(6) Ortaylı, aynı, 8.
(7) Sıddık Tümerkan, *Türkiye'de Belediyeler*, 20–36.
(8) İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler*, 1973, 21.

BÖLÜM VII

ANAYASALARIMIZDA YEREL YÖNETİMLER

I. 1960 ÖNCESİ

İllerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını öngören, özekten yönetimi sınırlandırmayı ve ona ayrıksın bir yönetim biçimi olarak bakmayı yeğleyen 1921 Anayasası bir yana bırakılacak olursa, Anayasa tarihimiz içinde, 1876 tarihli Kanun–u Esasî'deki ilkelerin az çok farklarla her zaman yürürlükte kaldığı görülür. Bu ilkelere göre, belediye işleri, İstanbul'da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek ve bu meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecekti (m. 112).

1876 tarihli Anayasa'nın 108. maddesi ise, illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi–i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik–i vezaif) esaslarına göre görüleceğini belirtmiştir. Gerek bu kural, gerekse, belediye işlerinin seçilmiş meclisler eliyle görülmesine ilişkin kural, 1924 tarihli Anayasanın da benimsediği esaslardır.

Ancak, arada, 20 Aralık 1921 tarihli (Yasa No: 88) Teşkilat–ı Esasiye Kanunu vardır. Az önce de belirtildiği gibi, bu Anayasa, 1976 tarihli Kanun–u Esasi'den, farklı olarak, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanıyordu. İl tüzel kişiliğinin, İl Meclisi (Şûrası), İl Yönetim Kurulu ve bir de İl Başkanı olmak üzere üç organı bulunuyordu (m. 13). Meclis, karar; İl Başkanı ile İl Yönetim Kurulu yürütme organıydılar.

İlde ayrıca TBMM'nin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir Vali bulunacak, ama Vali yalnız devletin genel işleriyle yerel işler

arasında bir aykırılık ortaya çıktığı zaman duruma karışacaktı. 1921 Anayasasının 23. maddesi, ayrıca, Genel Müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetlemek yetkisini de tanımıştır.

Buna benzer bir sistem, 1980'li yılların başlarında Fransa'da benimsenmiş, il düzeyinde asıl yetkili kişi ve yürütme organı İl Genel Meclisi'nin Başkanı (Président du Conseil) olmuştur. Vali, İl Özel Yönetiminin başı olma statüsünü yitirmiştir[1].

Daha sonraki anayasalardan farklı olarak, 1921 tarihli anayasa, bucaklara da özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır. Bucak Meclisi, karar, Bucak Yönetim Kurulu ve Bucak Müdürü ise yürütme organı olarak öngörülüyordu. Bucak Meclisi üyeleri halk tarafından seçilecek ve Bucak Müdürünü de, Meclis Üyeleri kendi aralarından seçeceklerdi (m. 16–20). Yasa, TBMM'de görüşülürken, Bucak Müdürünün, Kaymakam ya da Valinin göstereceği adaylar arasından seçilmesi önerisine, Komisyon sözcüsü karşı çıkarak şöyle demiştir: «Vali ve kaymakam tarafından aday göstermek demek, halk, işini başkalarının gözetim ve aracılığı ile görsün demektir. Efendiler, bugüne değin ülkeyi gözetimle, aracılarla sözde yönettiniz. Bundan sonra halka bırakınız. Eğer bu ülke kendi köylerini yönetemeycek durumdaysa, sizin de burada toplanmaya yetkiniz yoktur»[2].

1924 tarihli Anayasa (m. 91), 1876 tarihli Anayasada yer alan Görev Ayrımı ve Yetki Genişliği ilkelerini, olduğu gibi benimsemiştir. Her iki anayasada yer alan Görev Ayrımı, gerçekte, yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı anlatmak üzere değil, fakat devlet, ya da özeksel yönetimle yerel yönetimler arasında ayrı ayrı görev alanları bulunduğunu vurgulamayı amaçlıyordu. 1876 tarihli Anayasanın hazırlanmasında, Anayasa Komisyonu Sözcüsü bunu şöyle belirtmiştir: «Meşruti bir idarede yerel işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması şarttır. Ancak, devletin siyasal ve yönetsel görevleri birbirinden ayrılmalıdır. Siyasette özekçilik şarttır. Yönetimde ise görev ayrımı gereklidir. Dışişleri, Milli Savunma, Adalet, Maliye ve Güvenlik siyasal görevlerdir. Buna karşılık, Bayındırlık, Tarım, Ticaret, İlk Öğretim yerel yararlara ilişkin işlerdir. Bunlar, yönetsel özekçilikten zarar görebilirler»[3]. Eski anayasada görev ayrımı teriminin yerel yönetim terimine

yeğlenmesine, Mithat Paşa'nın, Abdülhamid'e karşı, yerinden yönetim terimini kullanmaktan çekinmesinin neden olduğuna ilişkin yorumlar vardır[4].

II. 1961 ve 1982 ANAYASALARI

1961 Anayasası'nın 112. maddesi de, yönetimin esasları başlığı altında şöyle der: *«İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.»* Daha sonra da, bu maddede yer alan yerinden yönetim kuruluşlarının neler olduğu 116. maddede gösterilmiştir. 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yerel yönetimler şöyle tanımlanmıştı: *«Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir».*

Bu fıkra, özerk, yani tüzel kişiliğe sahip ve genel karar organlarını halkın seçeceği üç tür yerel yönetimden sözetmektedir. Bunlar, İl Özel Yönetimleri, Belediyeler ve Köyler'dir. Ayrıca, son fıkrada, *«Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenir»* denilmektedir.

7 Kasım 1982'de kamuoyuna sunularak kabul edilmiş bulunan yeni Anayasa'nın 123. maddesinde de, yönetimin kuruluş ve görevlerinin özekten yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtildikten sonra, yerel yönetimlerle ilgili 127. maddenin ilk fıkrasında şu kural yeralmaktadır: *«Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir».*

Bugünün yürürlükte bulunan 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında, yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından kimi farklar vardır.

1) Bunlardan birincisi, seçimle oluşturulması zorunlu kılınan yönetim organlarının, eski anayasada *«Genel Karar Organı»*, yeni anayasa ise «Karar Organı» olarak adlandırılmış olmalarıdır.

Genel karar organları, İl Genel Meclisleri, Belediye Meclisleri ve Köy İhtiyar Kurullarıdır. Yeni anayasa, *«Genel Karar Organı»*

yerine, «*Karar Organı*» terimini kullanmayı yeğlemiş olduğuna göre, İl Daimi Encümeni ve Belediye Encümeni gibi «görüşme ve karar organlarının» da seçimle oluşturulacağı yolundaki bir ilkeye açıklık kazandırmak istemiş olabilir. Bu farklılık nedeniyledir ki, İl Daimi Encümeni'ne, İl Özel Yönetim Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ile Bayındırlık ve İskân İl Müdürü gibi atamayla gelen kimselerin girmesine olanak veren 3360 sayılı (Mayıs 1987) yeni İl Özel Yönetimleri Yasası'nın ilgili hükmü, Anayasa Mahkemesi'nce bozulmuştur (R. G. 26 Ekim 1989).

Yüksek Mahkeme, encümeni karar organı saymış ve tüm üyelerinin seçimle gelen kimseler olması gerektiğine karar vermiştir. Ama, hemen akla gelebileceği gibi, bu yorum, Belediye Encümenlerinde «*Daire Baş Amirlerinin*» yani atanmış görevlilerin bulunmasını zorunlu sayan, Belediye Yasası'nın bununla ilgili 77. maddesinin de bozulmasına yol açabilecek bir nitelik taşımaktadır. Aynı biçimde, 3030 sayılı yasada, anakent belediyelerinin encümenlerinin oluşum biçimi de, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı sayılabilir.

Bir askeri müdahalenin sonucunda ve askeri yönetimin etkisinin sona ermemiş olduğu bir dönemde yapılmış olduğuna bakarak, 127. maddedeki «*Karar Organı*» teriminin, bilinçli olarak, yerel yönetim organlarının yapısında bir demokratikleştirme özleminden doğmadığı belirtilebilir. Yürütme organlarının bile atanması yolunda çalışmalar yapılmış olduğu bilinen bir dönemde, encümenlerdeki atanmış üyelerin varlığına, askerlerce ciddi bir itirazın yapılmış olabileceği yakın bir olasılık olarak görülmemektedir.

Öte yandan, yerel yönetimlerde yürütme görevi yapan Belediye Başkanı ve Muhtar gibi kimselerin, «Karar Organı» tanımının dışında kalmaları, bu organların seçimden başka yöntemlerle de, yani atama ile de işbaşına gelmeleri yolunu açık tutmaktadır. 1961 tarihli anayasada da, konu benzer bir biçimde düzenlenmişti. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin ilgili bilim dalları üyelerince hazırlanan ve Temmuz 1982'de yayımlanan bir anayasa taslağında ise, yürütme organı olan belediye başkanı ve muhtarların da, yalnızca seçimle göreve gelmeleri güvence altına alınıyordu.

2) İki Anayasa arasındaki bir başka fark, seçilmesi gerekli o-

lan karar organlarını, 1961 Anayasası'na göre «halkın», 1982 Anayasası'na göre ise «kanunda gösterilen seçmenlerin» seçmesinin öngörülmüş olmasıdır. Seçimle ilgili düzenlemeler esasen yasa konusu olduğundan, yasada gösterilen seçmenler terimine neden gereklilik duyulduğunu anlamak kolay değildir.

3) Üçüncü fark, yerel seçimlerin dört yıl yerine, bundan böyle beş yılda bir yapılması ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Kalkınma planlarının süreleriyle uyguniuğun sağlanması ve seçilen organların daha uzun vadeli etkinliklere girişebilmeleri şansını kazanabilmeleri bakımından bu yenilik yararlı sayılabilir.

4) Bir başka farklılık, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yasa ile, ancak *«yerinden yönetim ilkesine uygun olarak»* düzenlenmesi gerektiği yolundaki anlatımın, bir önceki anayasada bulunmadığı halde, 1982 anayasasına konmuş olmasıdır. Bu nokta, yasa ile yerel özerkliğin sınırlanmasına karşı bir güvence oluşturabilecek niteliktedir. Nitekim, 3394 sayılı yasanın 7. maddesiyle, Başbakanın gerekli gördüğü durumlarda, belediyelerin imar ve planlama yetkilerinin geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilmesine olanak sağlayan kural, Anayasa Mahkemesi'nce bu kurala aykırı bulunarak bozulmuştur. (R. G. 28 Kasım 1991, No: 21065).

5) Bir başka nokta, 1982 Anayasası'nda, büyük yerleşim özekleri için yasa ile özel yönetim biçimlerinin getirilmesine olanak verilmesidir. Bu yönetimler, bilindiği gibi, anakent (büyükşehir) belediyesi adıyla, önce 195 sayılı Yasa Gücünde Kararname ile sonra da 3030 sayılı yasa ile 1984 yılından başlayarak kurulmuşlardır. Bu fıkranın, Türkiye'de, yerel yönetim sistemini tekdüzelikten çıkarmış olduğunu öne sürenler vardır. Bir başka deyişle, Türkiye'nin üçlü değil, dörtlü bir yerinden yönetim sistemi vardır, denilmiştir. Anayasa'nın bu hükmünün büyük yerleşim özeklerinde yeni bir yerel yönetim türünün oluşturulmasını sağladığı belki kabul edilebilir. Ama, o takdirde, bunların da, ilk fıkrada, *«İl, belediye ve köy halkının...»* diye başlayan tümcede yerlerini almaları gerekirdi. Kaldı ki, anakentlerde, temel birimleri oluşturan ilçe belediyeleri, görevleri, gelirleri, özekle ilişkileri ve öteki açılardan, büyük ölçüde 1580 sayılı yasa hükümlerine göre yönetilmekte olduklarından, anakent belediyelerinin, dördüncü bir yerel yönetim

türü olarak algılanmaları bu yönden de pek geçerli sayılamaz.

6) Denilebilir ki, 1961 ve 1982 anayasaları arasında yerel yönetimler açısından en önemli fark yönetsel vesayetle ilgili olandır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, özeksel yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir yönetsel vesayet yetkisi bulunduğu açıkça yazılıdır. Bu yetkinin amacının ise, a) yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, b) kamu görevlerinde birliğin sağlanması, c) toplum yararının korunması ve d) yerel gereksinmelerin karşılanması olduğu belirtilmektedir. Adı geçmemekte ve içeriği belirlenmemiş olsa da, eski anayasanın yürürlükte olduğu süre içinde de, özeksel yönetimin yerel yönetimler üzerinde yönetsel vesayet yetkileri vardı. Ama bu kez, 1982 Anayasası, askeri yönetimin de etkisiyle, bu kurala açıkça yer vermiştir. Oysa, anayasa yapıcı, örneğin, yerel özerklik konusunda aynı maddeye bir açıklık getirilmesinde yarar görmemiştir.

Yönetsel vesayetle ilgili ikinci farklı düzenleme, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümünün ve yitirmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile sağlanacağı kuralına getirilen istisnadır. İlke, geçici, 1961 Anayasası'nda da yer almış bir ilkedir. Bununla birlikte, 1982 Anayasası, ile getirilen istisna yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayetin boyutları yönünden önem taşımaktadır. Buna göre, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim organlarını ya da bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar, görevden uzaklaştırabilmektedir. Siyasal ya da başka nedenlerle, seçilmiş organların keyfi olarak görevden alınmalarına yol açabilecek böyle bir hüküm 1961 Anayasası'nda bulunmuyordu.

Buna dayanarak, siyasal iktidarlar, kimi belediye başkanlarını görevden almışlardır. Görevden alma, kimi zaman nesnel ölçütlere dayandırılmış, kimi zaman da öznel ve partizanca nedenlerden kaynaklanmış, anayasada belirtilen amaçların dışına çıkılmıştır. Örneğin, Bakanlığın görevden alma kararını uygun bulmayarak bozan bir Danıştay kararında (D. 8, 1 Nisan 1992, 1991/398) şu noktalar üzerinde durulmaktadır:

a) Ortada, görevle ilgili bir suçun bulunması gerekir. Suçun varlığını yargı belirleyeceğine göre, takipsizlik, aklama ve men–i muhakeme kararlarının yerilmiş olması durumunda, bunun gereği yerine getirilmez, yani başkan görevine döndürülmez ise, suçun varlığını yargı değil, yürütme belirlemiş olur. Bu ise, yerel yönetim düşüncesinin yok olması demektir.

b) 127. maddenin ilgili fıkrası, seçilmiş organın iş başından mutlaka uzaklaştırılmasını gerektirmemektedir. Ancak, işi başında kalmasından ciddi sakıncalar doğacak olanların görevden alınması gerekir. Çok ciddi ve önemli olaylar olmadıkça bu yetkinin İçişleri Bakanı'nca kullanılmaması uygun olur. Aksi takdirde, 1. Seçmenin ve beldenin beklentilerine, 2. demokrasi geleneklerine, 3. hukuk devleti ilkesine ters ve aykırı davranılmış olur.

Yönetsel vesayet konusunda üzerinde durulabilecek bir başka nokta da, aralarında, bir ya da birkaç kamu hizmetinin daha iyi görülebilmesi amacıyla birlik kurmaları her zaman olanaklı bulunan yerel yönetimlerin birlik kurabilmelerinin, yeni Anayasa ile Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlanmış olmasıdır.

7) 1982 Anayasası'nın yerel yönetimler üzerindeki özek vesayetine ilişkin katı yaklaşımını bir ölçüde hafifleten özelliği, her iki anayasada da yer alan bir başka kuraldır. O da, yerel yönetimlerle özek arasındaki kaynak paylaşımını ilgilendiren ilkedir. Buna göre, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır. İşte, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin «yerinden yönetim» ilkesine uygun olarak düzenleneceğine ilişkin kurala asıl anlamını kazandıracak olan da, bu yerinden yönetim ilkesinde saklıdır(127/6).

DİPNOTLAR

(1) Jacques Bourdon ve Jean Marie–Pontier, *Le Conseil Général,* P.U.F, Paris, 1992, 40–41.

(2) Osman Meriç,«*Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet*», Fehmi Yavuz'a Armağan, SBF, Ankara, 1983, 33–34.

(3) O. Meriç, a.g.y., 30.

(4) O. Meriç, a.g.y.,. 31.

BÖLÜM VIII

İL ÖZEL YÖNETİMLERİ

I. NİTELİĞİ VE YASAL DAYANAĞI

İl Özel Yönetimleri, Anayasa'nın 127. maddesinde adı geçen üç tür yerel yönetimden biridir. Anımsanacağı gibi, 127. maddede, «Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek, ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri» olarak tanımlanmıştır. Köy halkının gereksinmelerine köy yönetimleri, kent ve kasaba (belde) halkının gereksinmelerine belediyeler karşılık vermek zorunda oldukları oldukları halde, İl Özel Yönetimleri, il halkına dönük hizmetleri sağlamakla görevlidirler. Bu durum gösteriyor ki, İl Özel Yönetimlerinin sundukları hizmetlerin hem kırsal, hem de kentsel nitelikli olmasına bir engel yoktur. Çünkü, il sınırları içinde, hem belediyeler, hem de köyler bulunur.

İl halkına yönelik hizmetler, hem özeksel yönetim ve onun taşra örgütü eliyle, hem de İl Özel Yönetimleri tarafından sağlanır. Aslında, bu ikincilere, İl Özel Yönetimi adının verilmesi de, bunları, «devletin merkezden taşraya uzanan kuruluşu içinde bir kademe olan il'in genel idaresi kavramından ve kuruluşundan (İl Genel Yönetiminden) ayırmak içindir»[1]. Bu nedenle, İl Özel Yönetimlerine, asıl niteliğini yansıtan yerel yönetim (İl Yerel Yönetimi) adının verilmesi daha uygundur. Nitekim, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) yazanağında da, bu kuruluşlar için İl Yerel Yönetimi adı önerilmektedir[2].

İl Özel Yönetimlerinin kurulması için, bir yerin il statüsünü sağlayan yasanın çıkması dışında başka bir formaliteye gerek yoktur. Özeksel yönetimin taşra örgütü olan ilin kurulmasıyla, oto-

matik olarak, İl Özel Yönetimi de kurulmuş olur. Bir İl Özel Yönetiminin sınırları içinde, yerine göre 100'den çok belediye ve 10.000 kadar köy muhtarlığı bulunabilir. Bu nitelikleriyle, İl Özel Yönetimleri, geleneksel komün değil, birer bölge yönetimi sayılırlar.

Yerel yönetim türleri içinde belediyelerle köy yönetimlerine uygulanan yasalar Cumhuriyet döneminde çıkarılmıştır. Oysa, İl Özel Yönetimleriyle ilgili temel yasa, İmparatorluk döneminde, 1913 yılında çıkarılmıştır. Bu yasanın bazı maddelerinin yerini almak üzere hazırlanan 3360 sayılı yasa ise, ancak, 1987 yılında yürürlüğe girmiştir (*R.G.* 26 Mayıs 1987, No: 19471).

II. KISA TARİHÇE

İl Özel Yönetimleri, Osmanlı döneminde, 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu Nizamname ile eyalet yerine vilâyet (il) düzeni benimsenmiş ve iller için, biri genel, öteki özel (yerel) olmak üzere iki tür yönetim kabul edilmiştir. O tarihte, İl Genel Meclislerini, ile bağlı her Sancak'tan seçilip gönderilen 4'er üye oluşturuyordu. Bu üyelerin ikisinin Müslüman, ikisinin de Müslüman olmayan nüfustan seçilmesi öngörülmüştü.

1870'te çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi eski Nizamnameyi yürürlükten kaldırmış ve yeni hükümler getirmiştir. 1876 Anayasası döneminde başlatılan yeniden düzenleme çalışmaları, parlamentonun (Meclis-i Mebusan) dağıtılması üzerine yarıda kalmıştı. Esasen, 1870 tarihli Nizamname de, bu yönetimleri, özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çok, bir tür «danışma meclisi» olarak öngörmüştür.

1908 Meşrutiyet devriminden sonra başlatılan girişimler, 1913 Mart ayında, İl Özel Yönetimleriyle ilgili temel yasanın yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. Gerçekten, 1913 tarihli, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa'nın) 74. maddesinden sonra gelen maddeleri, İl Özel Yönetimleriyle ilgilidir.

İllerin genel yönetimini düzenleyen 1-74. maddeler, 1929 yılında, 1426 sayılı yasanın yerini de 5442 sayılı İl İdaresi Yasası almıştır. İllerin Özel Yönetimine ilişkin 74. madde ve daha sonra gelen maddeler ise, bugüne değin türlü değişikliklere uğramakla

birlikte hep yürürlükte kalmıştır. 1914 yılında, yasalarda, görevler, gelirler ve bütçe konularında kimi değişiklikler yapılmışsa da, asıl çatı değişmemiştir. Cumhuriyet döneminde yapılan kimi küçük değişikliklerden sonra, 1987'de çıkarılan 3360 sayılı yasa ile, sistemde, günün değişen koşullarına yanıt vermesi beklenen kimi değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

III. GÖREVLER

İl Özel Yönetimlerinin görevleri 1913 tarihli yasa ile verilen ve 1914'te bir ölçüde değişikliğe uğratılan görevlerdir. Bunlar birkaç kümede toplanabilir:

1. Tarım ve Hayvancılık

Örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, yabani ağaçları aşılamak, tarım araçları için depolar kurmak, bu araçları çiftçiye kiraya vermek, damızlık hayvan depoları kurmak, at yarışları düzenlemek, tarım müzeleri kurmak, yeni ürün türleri yetiştirmek için parasız fidan ve tohum yetiştirmek, orman yetiştirmek, tarım alanında gelişme sağlamak için her türlü girişimde bulunmak.

2. Sağlık ve Sosyal Yardım

Hastane, düşkünlerevi, yetim çocuklar için yuvalar, tımarhane ve hayır kurumları açmak.

3. Eğitim

Orta dereceli okullar, sanat okulları, öğretmen okulları açmak, ilköğretimin gelişmesi için okullar, gerektiğinde gezici okullar açmak.

4. Ekonomi–Ticaret

Tarım ve ehli hayvan sergileri açmak, tarım kooperatifleri kurmak, kredi kurumları kurmak ya da kuracak olanlara izin vermek, sanayi odaları açmak, yerli malların özendirilmesi için yarışmalar düzenlemek, ödüller dağıtmak, bölgede üretilen mallar için

müzeler açmak, ticaret odaları, ticaret borsaları, sergileri açmak, panayır ve pazarlar kurmak, ticaretin geliştirilmesi, kolaylaştırılması ve servetin arttırılması için gerekli olan her girişimde bulunmak.

5. Bayındırlık

İl sınırları içindeki bucaklara kadar, yönetim birimlerini birbirlerine bağlayan yolları yapmak, bunların sürekli onarımını sağlamak, gerek devlet yollarının, gerek il yollarının kent ve kasabalardan geçen kesimlerinin yapım ve bakımını gerçekleştirmek (yerine göre Bayındırlık Bakanlığı ve İl bu işleri üstlenebilir), göl ve bataklıkların ıslah ve kurutulması da ilin gelirlerinin, yeterliliği ölçüsünde il tarafından gerçekleştirilir.

Bunların dışında, kent içi ulaştırma, su, elektrik, havagazı gibi yerel kamu hizmetleri için kurulacak işletmelere, 40 yılı geçmemek üzere izin vermek yetkisi de bu yönetimlere bırakılmıştır.

İl Özel Yönetimlerini günün değişen koşullarına uydurabilmek için 1913 tarihli yasada değişiklikler yapmak üzere 1987'de çıkarılan yasa, 16 maddede yeniden düzenlemeler yapmış, yasaya 5 yeni madde eklemiş ve 6 maddeyi de yürürlükten kaldırmıştır. Bu yasanın 2. maddesine göre, «İl Özel İdaresi, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür».

Yeni yasada yer alan, «İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulu'nca tespit olunur» hükmünü, Anayasa Mahkemesi, zamanın Ana Muhalefet Partisi SHP tarafından yapılan bir başvuru üzerine iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme, buna gerekçe olarak, yerel yönetimlerin görevlerinin yasa ile belirlenmesi gerektiğini, oysa, Bakanlar Kurulu kararının yasa yerini alabileceğini; hükmün, aynı zamanda, yerel özerklik ve yerinden yönetim ilkeleriyle de çelişmekte olduğunu, yönetsel vesayet yetkisiyle bağdaşmadığını, Anayasa'daki, yönetimin bütünlüğü ilkesine de ters düştüğünü öne sürmüştür (R.G. 26 Kasım 1988, No: 20001).

3360 sayılı yasanın 7. maddesiyle, 1913 tarihli yasanın 87. maddesinin 2. fıkrasında yapılan bir değişiklik ile, İl Özel Yöne-

timlerinin, «Yıllık program dışında yapılacak işlerin valinin teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile yürürlüğe gireceği» hükme bağlanmıştır. Bu fıkra da, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, böyle bir uygulamanın, yerinden yönetim ve vesayet ilkeleriyle bağdaşmadığına karar vermiştir. Çünkü, program dışı işlerin, özeksel yönetimin temsilcisi olan valinin önerisi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile kapsamının genişlemesi, sonuçta, İl Genel Meclisi kararıyla oluşacak yıllık izlencelerin gerçek boyutlarını küçültüp, izlence dışı işlerin kapsamını genişletebileceği gibi, Yüksek Mahkeme'nin de vurguladığı gibi, böyle bir yetki uygulamada keyfiliklere ve yan tutmalara da yol açabilir.

İl Özel Yönetimlerine 80 yıl önce çok kapsamlı görevler yüklenmiştir. O tarihte bu yola gidilmesi, illerin bütün bu görevleri yapabilecek durumda bulunmalarından çok, özeksel yönetimin yetersiz ve güçsüz olmasıyla açıklanabilir. Ne var ki, Cumhuriyet döneminde çıkarılan yasalarla, bu görevlerin hemen hemen hepsi genel yönetimin görevleri arasına sokulmuştur. Ancak, bu görevler, İl özel Yönetimlerinden de açıkça alınmış olmadığı için, ikili durum bugüne değin sürüp gelmiştir. Örneğin, Toprak Mahsülleri Ofisi, Zirai Donatım Kurumu, Et ve Balık Kurumu, TC Karayolları, DSİ, İller Bankası, Bayındırlık ve İskân, Tarım ve Köyişleri, Orman Bakanlıkları ve DPT gibi daha birçok özeksel örgüt, İl Özel Yönetimlerinin yerine getirmekle yükümlü oldukları görev alanlarında görevli ve yetkili kılınmışlardır.

IV. ORGANLAR

İl Özel Yönetimlerinin üç organı vardır: Vali, (yürütme organı), İl Genel Meclisi, (karar ve danışma organı) ve İl Daimi Encümeni, (karar ve danışma organı).

A) Vali

Vali, hem genel yönetimin ildeki başı, hem de il özel yönetiminin yürütme organıdır. İl Genel Meclisi'nin de başkanıdır. Özeksel yönetimce atanır. Vali, İl Özel Yönetiminin görevlerini, İl Özel Yönetim Müdürlüğü ve özeksel yönetimin ildeki örgütleri

aracılığı ile yürütür. Kaymakamlar, valinin verdiği özel yönetim hizmetlerini yaparlar. Bu hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar. Kaymakamlar, yaptıkları bu hizmetler karşılığında, 1. derecenin son kademesi gösterge rakamının yıllık katsayı ile çarpımından elde edilecek miktarın yarısını aşmayan, İçişleri Bakanlığı'nca belirlenen bir aylık alırlar.

Vali, İl Özel Yönetimi tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Alınacak kararları hazırlar ve alınmış olanları yürütür. Bütçe ve kesin hesap tasarılarını hazırlamak, ita amirliği yapmak, yıllık çalışma yazanağını hazırlamak, Meclis ve Encümene başkanlık etmek ve İl Genel Meclisi kararlarını onaylamak valinin görevleridir.

B) İl Genel Meclisi

İl Genel Meclisi, İl Özel Yönetiminin genel karar organıdır. Üyeleri, 1963 tarih ve 306 sayılı yasaya ve bu yasada değişiklikler yapan 1984 tarih ve 2972 sayılı yasaya göre halk tarafından seçilir. Genel Meclis seçimleri 5 yılda bir yapılır. Seçim, tek dereceli, nispi temsil yönetimine uygun olarak, serbest, eşit, gizli oyla ve açık sayım ve döküm esasına göre yapılır. Seçilme yeterliliğine sahip her yurttaş Genel Meclis üyeliğine aday olabilir.

Genel Meclislerin üye sayısı, ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişir. Son nüfus sayımı sonuçlarına göre,

a) nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerden 2,

b) 25.001–50.000 arasındakilerden 3,

c) 50.001–75.000 arasındakilerden 4 ve

d) 75.001–100.000 arasında nüfusu olanlardan 5 asıl 5 de yedek üye seçilir. Bundan sonra, her 100 bin nüfus için 1 asıl, 1 de yedek üye seçilir.

İl Genel Meclisi, her yıl Mayıs ve Kasım aylarında, 30'ar günü geçmeyen olağan toplantılar yapar. Toplantı sonuçlandığında gündemdeki konuların görüşülmesi bitirilememiş ise, İl Genel Meclisi 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatır ve gerekçesini İçişleri Bakanlığı'na bildirir.

Seçim sonuçlandıktan sonra, Vali, İl Genel Meclisini, 15 gün içinde toplantıya çağırır. İlk birleşimde, 2 Başkan Vekili ile 2 yazman (kâtip) seçilir. Seçimler gizli oyla olur. Valinin bulunmadığı zamanlarda, Meclis toplantılarına birinci Başkan Vekili; o da yoksa ikinci Başkan Vekili başkanlık eder. İl genel Meclisi toplantıla-

rının başlama ve bitiş tarihlerinin İçişleri Bakanlığına bildirilmesi zorunludur.

İl Genel Meclisinin başkan ve üyeleri, toplantının devamı süresince, her gün için, 400 gösterge rakamının katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarı aşmamak üzere bir ödenek alırlar. Ödeneğin miktarını, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu belirler.

İl Genel Meclisinin başlıca görevleri şunlardır:

a) İl Özel Yönetimi bütçesinin ve kesin hesabının kabulü,

b) Bu yönetimlere yasa ile verilmiş bulunan, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, milli eğitim ve tarımla ilgili görevlerden, genel yönetimce üstlenilmemiş olanların yürütülmesi,

c) İl Özel Yönetimi mallarının yönetimi, tahsis yerlerinin değiştirilmesi,

d) Bağışların kabulü,

e) Borçlanma kararlarının alınması.

Bunlar dışında da, daha birçok yasalarla, İl Genel Meclislerinde çok sayıda görev verilmiş bulunmaktadır.

İl Genel Meclisinin tüm kararları Valinin onayı ile yürürlüğe girer.

C) İl Daimi Encümeni

İl Daimi Encümeni, İl Genel Meclisinin toplantıda olmadığı durumlarda, bu meclisin yerine geçer ve ivedi durumlarda Meclis yerine karar alır. Görev süresi bir yıldır. Görev süreleri sona eren encümen üyeleri yeniden seçilebilir. İl Genel Meclisi, her yıl 5 asıl, 5 yedek Encümen üyesi seçer. Bunların ayrı ayrı ilçelerden olmaları gerekir. İl Genel Meclisi, ilçe sayısı 5'den az olan illerde, Encümene, nüfusu en çok olan ilçeden 2 üye seçer. 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile yapılan bir değişiklik sonucunda, ilin atamayla iş başına gelen kimi görevlileri de İl Daimi Encümenine üye yapılmışlardı. Bunlar, İl Özel Yönetimi Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ve Bayındırlık ve İskân İl Müdürüydü. Yapılan bir başvuru üzerine, yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa Mahkemesi bu kamu görevlilerinin İl Daimi Encümeninde bulunmasına olanak veren yasa maddesini iptal etmiştir. Mahkeme, bu yasanın ilgili maddesini, yerel yönetimlerin «karar organlarının» seçimle oluşturulmaları gerektiğini gösteren, Anayasa'nın 127. maddesindeki kurala aykırı bulmuştur.

İl Daimi Encümeninin başkan ve seçilmiş üyeleri, 1. derecenin son kademesinin gösterge rakamının katsayı ile çarpımından çıkan miktar kadar aylık ödenek alırlar. Doğal üyeler ve Vali Yardımcıları ise, seçilmiş üyelere yapılan ödemenin yarısını alabilirler. İl Genel Meclisi toplantılarının devamı süresince, İl Daimi Encümeninin başkan ve seçilmiş üyelerine yalnız İl Genel Meclisi üyeleri için belirlenmiş ödenekler verilir.

İl Daimi Encümenine ya Vali ya da görevlendireceği Vali Yardımcısı başkanlık eder. Daimi Encümen, başkanının havale etmediği konuları görüşemez. Vali, Daimi Encümen kararlarını, yasa, tüzük ve yönetmeliklere aykırı görürse, kararın alındığı toplantıyı izleyen ilk toplantıda konunun yeniden görüşülmesini isteyebilir. Encümenin eski kararında 2/3 çoğunlukla direnmesi durumunda, Encümen kararı kesinleşir. Kesinleşen Encümen kararlarına karşı, Vali yönetsel yargı yerlerine başvurabilir. Ve bu nedenle de, alınmış kararların uygulanmasını durdurabilir.

Valinin sunduğu il bütçesini incelemek ve aylık harcama cetvellerini onaylamak, satınalma ve açık eksiltme şartnameleri hakkında görüş bildirmek, Vali tarafından havale edilecek konuları karara bağlamak, ücret tarifelerini düzenleyip Meclise sunmak, yasaklayıcı önlem ve kararlar almak, belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerden alınacak ücretlerin tarifelerini ve sınıflarını belirlemek, açılıp kapanmalarına karar vermek, İl Daimi Encümenlerinin başlıca görevleri arasındadır.

İl Daimi Encümenlerinin yönetsel ceza verme yetkisi vardır. Genel Meclis ve Encümen kararlarına aykırı davrananlara 5 bin liradan 50 bin liraya kadar para cezası ile 3 günden 40 güne kadar işyeri kapatma veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebilmektedir. Vali ve Kaymakamlar, cezayı gerektiren suçların işlendiğini kendileri gördüklerinde 1.500 liradan 30 bin liraya kadar para cezası ya da 7 güne kadar işyeri kapatma cezası veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilirler. Bu cezalar kesindir.

V. İL ÖZEL YÖNETİMİ ÖRGÜTÜ

Vali, İl Özel Yönetimi işlerini, özeksel yönetimin o ildeki örgüt ve personelini kullanarak yerine getirir. Kaymakamlar, Valinin vereceği özel yönetim hizmetlerini yaparlar. Bu hizmetlerin yürütülmesinden Valiye karşı sorumludurlar. Bunlara ek olarak,

ilde, bir de İl Özel Yönetimi Müdürü bulunur. Özel yönetimin Validen sonra gelen en üst düzeydeki yetkili ve görevlisidir. Özel yönetim hizmetlerinin yürütülmesinden Valiye karşı sorumludur. Başlıca görevleri:

a) İl Özel Yönetimi örgütünü Vali adına yönetmek,

b) ilin yıllık izlencesi, bütçe tasarısı ve kesin hesabını hazırlamak ve

c) yasalarla verilmiş görevlerle, Vali tarafından verilecek başka işleri yapmak.

VI. İL ÖZEL YÖNETİMİ VE YÖNETSEL VESAYET

İl Özel Yönetiminin karar, eylem ve işlemleri, özeksel yönetimin vesayeti altındadır. Bu denetimin amacı, Anayasa'nın 127. maddesinde gösterilmiştir. Denetim, yönetsel vesayet adı verilen yönteme göre yapılır. Yönetsel vesayetin yalnız, kararların, eylem ve işlemlerin biçim yönünden ve yasaya uygunluk açısından değil, toplumsal adalet ve kamu yararı ilkelerine uygun bir kalkınmayı sağlamaya katkı yapacak türde olması, az gelişmiş ve bölgeleri arasında büyük farklılıklar bulunan bir ülkede önem taşır. Ne var ki, yönetsel vesayetin, tüzeye uygunluk denetiminin ötesine geçerek, yerindeliğin denetlenmesi biçimine dönüşmesi, yerel özerklik ilkesine ters sonuçlar doğurabilir.

İl Özel Yönetiminin kararları, işlemleri ve organları üzerindeki yönetsel vesayete, kimi örnekler vererek, kısaca değinmek yeterlidir. İl Genel Meclisinin bütün kararları Valinin onayından geçer. Kimi kararların daha üst makamlarca onaylanması da gerekebilir. Onaya bağlı kararların en önemlisi bütçe, bütçenin bölümleri arasında aktarmalar yapılması, borçlanmalar ve planlama çalışmalarıdır. Encümen kararları, Meclisin ilk toplantısına sunulmak zorundadır. Ayrıca Vali, itiraz etmek istediği kararları Meclise bildirir. Meclisin benimsedikleri kendi kararı olur.

İl Özel Yönetimlerinin eylem ve işlemleri üzerinde hem mülkiye müfettişleri denetleme yapar, hem de hesapları Sayıştay'ca incelenir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı Müfettişlerine de bu alanda geniş yetkiler tanınmıştır. Öte yandan, 237 sayılı Taşıt Araçları Yasası gereğince, yeni taşıt alırken, İl Özel Yönetimlerinin Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekir.

Valinin başvurusu, İçişleri Bakanlığının isteği ve Danıştay'ın kararı ile, İl Genel Meclisi, 306 sayılı yasaya göre, şu durumlarda dağıtılabilir:

a) Yasada belirtilen durumlar dışında olağanüstü toplantılar yapmak,

b) yasada belirtilen yerden başka yerde toplanmak,

c) yasa ile verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmek ve bunun sonucunda, Genel Meclise ait işlerin gecikmesine veya sekteye uğramasına yol açmak,

d) siyasal konuları tartışmak ve siyasal içerikli dileklerde bulunmak. Ayrıca, 1982 Anayasasının 127. maddesinde belirtildiği üzere, görevleriyle ilgili bir kovuşturma ya da soruşturmaya hedef olan bir Genel Meclis ya da üyelerinden bir bölümü, İçişleri Bakanı'nca, geçici bir önlem olarak, kesin hüküm verilinceye kadar görevden alınabilir.

Bütün bu nedenlerle, Osman Meriç, *İl Özel Yönetimleriyle* ilgili olarak şu değerlendirmeyi yapmaktadır: «Esasında, ülkemizde vilayet mahalli idaresi merkezi idarenin taşra ajanı olan valilerin bir mahalli idarenin de icra organı olması bakımından nakıs (eksik bir mahalli idare türüdür»[3].

Son yıllarda Başbakanlıkça çıkarılan tasarruf genelgeleriyle getirilen esaslarla da, İl Özel Yönetimlerinin hareket esneklikleri sınırlandırılabilmektedir. Bu genelgeler, belediyeleri kapsam dışı bırakırken, anlaşılmaz biçimde, İl Özel Yönetimlerinin elini kolunu bağlamaktadırlar.

Örneğin, 6 Nisan 1994 tarih ve 1994/13 sayılı Başbakanlık genelgesine göre, bu yönetimler, bu yıl, 237 sayılı Taşıt Yasasına bağlı taşıt satın alma şansına sahip olamayacaklardır.

VII. İL ÖZEL YÖNETİMLERİ MALİYESİ

İl Özel Yönetimlerinin gelirleri, giderleri ve bütçeleri kısaca üç ana başlık altında ele alınabilir:

A) Gelirler

İl Özel Yönetimlerinin gelirleri, 80 yıllık süre içinde önemli değişikliklere uğramıştır. Bunlar, Genel Bütçe vergi gelirlerinden verilen paylardan, özel gelirlerden, yardım ve borçlanmadan oluşmaktadır.

1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Paylar

1980 öncesinde, türlü vergi gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel Yönetimlerine belli amaçlarla paylar ayrılıyordu. 2 Şubat

1981 tarih ve 2380 sayılı yasa ile bu paylar birleştirilmiş ve Genel Bütçe vergi gelirlerinin % 5'i belediyelere, % 1'i ise, İl Özel Yönetimlerine bırakılmıştır. 1984 yılında çıkarılan 3004 sayılı yasa, Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payı, 1987'ye değin, kademeli bir biçimde arttırmıştır. 1987'de oranın % 2 olması öngörülmüştür. 1985 sonlarında çıkarılan 3239 sayılı yasa ile, payların miktarı yeniden değiştirilmiş, 1986'da % 1, 1987'de ise % 1.40 olması ilkesi benimsenmiştir. Bugün (1992) ise oran, 1.20'dir. İlgili yasaya göre, paylar gelir saymanlarınca aylık olarak hesaplanıp, tahsil edildikleri ayı izleyen ayın sonuna değin, İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı bir hesapta toplanmak üzere İller Bankası'na yatırılır.

İl Özel Yönetimlerine ayrılan payın % 80'i nüfus ilkesine göre, doğrudan doğruya İller Bankası'nca bu yönetimlere dağıtılır. İçişleri Bakanlığı, bu amaçla, illerin son nüfus sayımındaki nüfuslarını İller Bankası'na bildirir. Sayımlar beşer yılda bir kez yapıldığına göre, bu konuda takdire dayanan farklı uygulamalar, eşitsizlikler ve nüfuz yarışmaları etkili olamaz.

Geriye kalan % 20'ler ise, İl Özel İdareleri Fonu adıyla İçişleri Bakanlığı emrinde tutulur. Fon'da toplanan % 20'lerin belli kural ve ölçütlere göre dağıtılması zorunluluğu vardır. Son 30–35 yılda belediyeler ve bir ölçüde de İl Özel Yönetimlerine, özekten bu biçimde yapılan kaynak aktarımlarında nesnelliği sağlamanın kolay olmadığını gösteren sayısız örnekler görülmüştür. Bu konuyu düzenlemek üzere, İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliği çıkarılmıştır. (*R. G.* 19 Eylül 1984, No: 18520). Bu Yönetmeliğin amaçla ilgili hükmü şöyledir:

«Bu Yönetmeliğin amacı, İl Özel İdarelerinin bu Yönetmelikte gösterilen hizmet ve yatırım alanlarındaki çalışmalarını desteklemek, bu hizmet ve yatırımlarda, verimlilik, sür'at ve etkinliği sağlamak için genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, İşiçşleri Bakanlığı emrinde kullanılmak üzere İller Bankası hesabına yatırılan paylarla oluşturulan Fon'dan bu idarelere yardım yapılmasına dair esas ve usulleri düzenlemektir».

Fon'dan yapılacak yardımlar, 4. maddede belirtilmiştir: Bunlar, tarım ve hayvancılıkta üretimin arttırılmasını, tarımda sanayiin gelişmesini sağlayacak nitelikteki yatırımlar, kültür ve turizmin gelişmesine yönelik yatırım ve hizmetler, en az 100 ortaklı anonim şirketlere iştirakler, mahalli idareler personeli eğitim tesisleri yapım ve onarımı ile ilgili hizmetler, yoksul öğrenciler için yurt

yapımı, donatımı ve işletilmesi, hizmet binaları ve lojman satınalma ve yaptırma, düşkünler evi yaptırılması, belediye sınırları dışında spor tesisleri yaptırılması gibi işlerdir.

Yönetmenliğin 5. maddesi de, Fon'dan yapılacak yardımlarda gözetilecek öncelik sırasını şöyle belirlemiştir:

1. Hemen üretime geçebilecek yatırımlar,

2 döviz sağlayıcı yatırımlar,

3. sabit sermaye yatırımı tamamlanmış, ancak işletme sermayesi yetersizliği yüzünden etkinliği sürdürülemeyen yatırımlar,

4. başka nedenlerle yarım kalmış yatırımlar. Yönetmelik, bu yatırımlar içinde, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılanlara öncelik tanınacağını belirtmektedir.

Yönetmeliğin 7. maddesinde, Fon yardımlarının üst sınırına ilişkin şu hüküm vardır: «Fon yardımlarının miktarı, 1. İl özel Yönetimlerinin kendilerinin uyguladığı veya en az % 15'i kendilerinin olan projelerde % 70'ini, 2. sermaye şirketlerine katılma durumunda, İl Özel Yönetimi ortaklık payının % 70'ini geçemez».

Fon'dan yardım isteminde bulunan iller, gerekçeli istek yazısına,

1. konuya ilişkin İl Daimi Encümeninin kararını,

2. yardım konusu yatırımın onanmış projesini,

3. keşif özetini,

4. bir önceki mali yılın kesin hesaplarından çıkarılmış mali durum cetvellerini ve

5. sanayi yatırımları için olabilirlik (fizibilite) yazanağını eklemek zorundadırlar (Yönetmelik, m. 6).

Bakanlığın onayı üzerine, yardım parasının ilgili valilik emrine gönderilmesi İller Bankası'ndan istenir. Banka, söz konusu yardım parasını 15 gün içinde ilgili valilik emrine gönderir. Vergi gelirlerinden bu Fon için ayrılan % 20 payın miktarını, İller Bankası her ayın sonunda İçişleri Bakanlığı'na bildirmek zorundadır. Valiler emrine gönderilen bu yardım paraları, İl Daimi Encümeninin kararı ile harcanır. Ancak, «ilin merkez ilçesi dışında bulunan projelerden kaymakamlıklarca gerçekleştirilmesi uygun görülenlere ait ödenekler, kaymakamlıklar emrine gönderilir ve Kaymakamın başkanlığında, İlçe Özel Yönetim Memuru ve Vali tarafından görevlendirilecek bir teknik elemanın katılmasıyla kurulacak 3 kişilik bir sorumlu komisyon tarafından harcanır.» (m.7) Fon yardımlarının başka işlerde, proje ve tahsis amacı dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir (m.11).

30 yılı aşkın bir süredenberi, devlet gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel Yönetimlerine paylar ayrılmakta ve bunlar, türlü yöntemler, ölçütler kullanılarak dağıtılmaktadır. 2380, 3004, 3239 sayılı yasalar, devlet gelirlerine dayalı olmak bakımından, İl Özel Yönetimleri maliyesini, Belediye maliyesine yaklaştırmıştır, denilebilir.

Fon Yönetmeliği'nin 5. maddesinin son fıkrasında Fon'dan yapılacak yardımlarda gözetilecek öncelik uygulaması, coğrafi bakımdan düzenlenmektedir. Kalkınmada öncelikli illerde yapılacak yatırımlara öncelik verilmesi, Doğu ve Güneydoğu illerini hatıra getirmektedir. 1973 yılında yürürlüğe giren 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı, «Kalkınmada Öncelikli Yöre» kavramını getirmiş, DPT de bu alanda ayrıntılı çalışmalar yapmıştır[4].

Kalkınmada öncelikli illerin sayısı, 1972'de 32, 1973–1976'da 36, 1977–1980'de 40, 1981'de 25, 1988'de 28, 1994'de de 38 olmuştur. Bunlara, zaman zaman sayıları 50'ye varan ve çoğu Doğu Anadolu dışında kalan illerden seçilen ilçeler de eklenmiştir. Bu yöreler türlü vergi indirimlerinden ve bağışıklıklardan yararlanmaktadırlar.

2. İl Özel Yönetimlerinin Öz Gelirleri

İl Özel Yönetimlerinin kendilerine ait kaynaklardan elde ettikleri gelirler şunlardır:

1. Özel yasalarla sağlanan vergi, resim ve harç gibi gelirler. Bunlara birkaç örnek verelim:

a) *Taşocakları Resim ve Harçları.* Bunlar, 1901 yılında çıkarılan ve günümüzde de yürürlükte olan Taşocakları Tüzüğüne göre toplanır. Daha önce özeksel yönetimin gelirleri arasında yer alan bu resim ve harçlar, 1925 tarih ve 608 sayılı Maadin ve Taşocakları Nizamnamesinin Değiştirilmesine ilişkin yasa ile İl Özel Yönetimlerine verilmiştir. Bu yasa, magnezit, çimento, somaki, mermer, amyant, sünger taşı ocakları ile bütün taşocakları işlemlerinin yürütülmesi ve gelirlerinin toplanmasını bu yönetimlere bırakmıştır. Verimi son derecede düşüktür. İl Özel Yönetimlerinin toplam gelirleri içinde payı yalnız % 1.5 dolayındadır.

b) *İskele Resmi.* 1913 tarihli yasa, bu yönetimlerce yaptırılmış köprü ve iskelelerden alınacak ücretlerden oluşan İskele Resmini İl özel Yönetimlerine bırakmıştır. 1936 tarih ve 3004 sayılı, iskelelerin nasıl yönetileceğine ilişkin yasa, bu yönetimlerin elinde bulunan iskelelerle rıhtım ve kanallardan geçecek olan yolculardan

ve eşyadan alınacak ücretlere ilişkin tarifelerin, bu yönetimlerin bütçeleri hazırlanırken düzenlenip İktisat Vekâleti'nin onayına sunulmasını öngörüyordu. Bu önemsiz ve bütün illeri ilgilendirmeyen bir gelir kaynağıdır. Toplam gelirler içindeki oranı % 1'in bile altındadır.

c) *3239 sayılı yasa ile bir belediye vergisi durumuna getirilen Emlak Vergisi gelirlerinin % 15'i İl Özel Yönetimlerine verilir.*

2. *Her çeşit girişim ve etkinlikler karşılığında sağlanacak gelirler.* Bunlar, İl Özel Yönetimlerinin girişimci olarak yerine getirdikleri hizmetler sonucunda elde edilen gelirlerdir. Soğuk ve sıcak su kaynaklarının işletilmesi, otel, motel, gazino vb. yerlerin işletilmesi, çimento fabrikaları işletilmesi sonucunda sağlanan gelirler bu tür gelirlerdir.

3. Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka biçimlerde değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

4. 3194 sayılı İmar Yasasının 42. maddesine göre toplanacak para cezaları ile öteki para cezaları.

5. 3194 sayılı İmar Yasasına göre verilecek yapı ve yapı kullanma izni karşılığında alınacak harçlar.

6. Tahvil ve pay belgitlerinin (hisse senetlerinin) faiz ve temettüleri ile bunların ıtfa edilmesinden veya satışından elde edilecek gelirlerle faiz gelirleri.

7. Hizmet karşılığında alınacak ücretler.

8. Her türlü bağışlar.

9. Ulusal park statüsünde bulunmayan, doğal güzellikleri olan ya da tarihsel harabe niteliğinde olup Kültür Bakanlığı'nca ücretli girişe tâbi tutulmayan yöreler için valilerin önerisi ve Kültür Bakanlığı'nın onayı ile alınacak gezi ücretleri.

3. Yardımlar

İl Özel Yönetimlerinin kendi gelirleri yeterli bir artış gösterememiş, öteki gelirlerine oranla payı sürekli olarak azalmıştır. 1970 yılında Genel Bütçe gelirleri içinde % 2'lik bir yer tutan İl Özel Yönetimleri bütçe gelirlerinin, 1980'de % 0.4'e kadar gerilemiştir. 1970–1980 arasında Genel Bütçe gelirleri % 76 oranında artarken, İl Özel Yönetimleri bütçe gelirleri yalnız % 8 oranında artmıştır.

Bu yetersizlik, bu yönetimlere devlet yardımı yapılmasını zo-

runlu olarak ön plana çıkarmıştır. Böylece, gelirlerinin önemli bir bölümü, devlet yardımlarından oluşmuştur. Devletin bu yönetimlere yaptığı yardımlar, 1970–1980 arasında iki katından fazla bir artış göstermiştir. 1970'de, gelirleri içinde % 33.7 olan devlet yardımı payı, 1979'da % 72.7'ye çıkmıştır.

Devlet bütçesinden İl özel Yönetimlerine yapılan yardımların bir bölümü, kullanım yerleri belirtilerek yapılan yardımlardır. Çoğu, bu yönetimlerin özeksel yönetim adına yapmış oldukları harcamaların karşılığıdır. Milli Eğitim, Tarım, Orman Bakanlıkları belli hizmetlerin yerine getirilebilmesi için bütçelerinden İl Özel Yönetimlerine yardımlar yapar, kaynak aktarırlar. İlkokul inşaatları, köy yol ve içmesuyu hizmetleri için yapılan yardımlar da bunlar arasındadır. Öte yandan, kullanım yeri belirlenmeden yapılan yardımlar, İl Özel Yönetimlerinin gelir yetersizliğini bir ölçüde azaltmak amacını güder. Bu tür yardımlar için hizmet gösterilmez ve kullanma yeri koşulu belirtilmez.

4. Borçlanmalar

Bugün de yürürlükte olan 1913 tarihli yasanın 131. maddesinde de, ilin, bayındırlık, sağlık, eğitim işleri için borçlanma yoluna gidebileceği hükmü yer almıştır. Buna göre,

1. Tutarı İl Özel Yönetimi olağan gelirlerinin üçte birini geçmeyen borçlanmalar yapmak için İl Genel Meclisi'nin kararı gereklidir.

2. Tutarı, il bütçesi olağan gelirlerini geçmeyen borçlanmalar için Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı aranır.

3. Tutarı bundan daha yüksek olan borçlanmalar için özel yasa çıkarılması zorunludur.

İl Özel Yönetimlerinin başka kuruluşlardan kredi almalarına yasal bir engel yoktur. Ancak, İller Bankası, öteki yerel yönetim birimleri için olduğu gibi, İl Özel Yönetimlerinin de kredi almak için başvurabilecekleri tek devlet kuruluşudur. Ne var ki, illerin, bu bankanın kredilerinden ve hizmetlerinden yararlanma oranı düşüktür.

İller Bankası Yönetmeliğine göre (*R. G.* 9 Mart 1980, No: 20456) illerin de aralarında bulunduğu ortak yönetimlere aşağıdaki miktarlarda kredi verilebilir. Yasal paylarının yıllık tutarı

a. 200 milyon TL.den az olanlara payların % 10'u ile 20 yıl

b. 200–400 milyon Tl. olanlara payların % 10'u ile 15 yıl

c. 400 milyon ve 1 milyar TL. arasında olanlara payının % 10'u ile 10 yıl

d. 1 milyar TL.den çok olanlara ise, paylarının % 10'u ile 5 yıl için kredi verilir. Payları, bu kredilerin faiziyle birlikte ödenmesine olanak verecek büyüklükte olmalıdır.

B) Giderler

Yerel görevlerin yerine getirilmesi için yapılan harcamalar, yönetim ve personel giderleri, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yolluklarıyla öteki görevlilerin yollukları, özel yasa, karar, ilâm ve sözleşmelere dayanan giderler, yasalar uyarınca başka kurum, kuruluş ve girişimlere yapılacak yardımlar, İl Özel Yönetiminin girişimlerince kurulan sermaye ortaklıkları, Yönetimin katılmayı uygun bulduğu ortaklık, kooperatif, birlik ve derneklere katılma pay ve yardımları, özel yönetim gelirlerinin toplanması için gerekli harcamalar, vergi, resim, harç ve sigorta giderleri, 3194 sayılı İmar Yasasının valiliklere verdiği görevlerin yerine getirilebilmesi için yapılan harcamalar, İl Özel Yönetimlerinin başlıca giderleridir.

C) Bütçe

İl Özel Yönetiminin bütçesi bir özel bütçedir. Bütçe, bu yönetimlerin kendi özel yöntemleriyle hazırlanır. Bu amaçla, Maliye ve İçişleri Bakanlıkları, İl Özel Yönetimlerinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında bir Yönetmelik çıkarmışlardır *(R. G.* 4 Aralık 1987, No: 19654). Bütçeyi hazırlama görevi Valinindir. Vali bu görevi, Özel Yönetim Müdürünün yardımıyla yerine getirir ve bütçe tasarısını, gerekçesiyle birlikte İl Daimi Encümenine sunar. İl Daimi Encümenince incelenen bütçe tasarısı, inceleme yazanağı ile birlikte valiye geri verilir. Vali bütçeyi İl Genel Meclisi'nin gündemine koyar. Bir bütçe komisyonu bütçeyi inceleyerek görüşünü bildirir. İl Genel Meclisi, bütçeyi görüşür, olduğu gibi ya da gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak kabul eder.

İl Genel Meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe, o yıla ait izlence de eklenerek, Vali tarafından 15 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı bütçeyi 30 gün içinde onaylar.

İl Özel Yönetimlerinin bütçeleri, 1987'den önce Bakanlar Kurulu'nca onaylanmaktaydı.

İçişleri Bakanlığı bütçeyi onaylarken yasalara aykırı gördüğü madde ve terimleri düzeltir, bu yönetimlerin, toplamaya yetkili oldukları halde bütçeye konmamış gelirlerini bütçeye koyar ve eksik konmuş olanları yasal düzeylerine çıkarır. Toplamaya yetkili olmadıkları halde bütçeye konmuş, gerçekleşmemiş taşınır ve taşınmaz mal satış gelirlerini, yapılması İl Özel Yönetimlerinin görevlerinden olmayan hizmetler için konmuş ödenekleri bütçeden çıkarır. Bütçeye konması yasal olarak zorunlu ödenekleri bütçeye koyar. Bu sayılanların dışında, Bakanlık bütçede değişiklik yapamaz.

VIII. İL SAYISI

Özeksel yönetimin taşra örgütünün ilk basamağı olan ilk düzeyinde örgütlenme, kuşkusuz, İl Özel Yönetimlerinin sayısını da etkilemektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan hemen önceki yıllarda il sayısı 63 iken, bu sayı 1955–1989 arasında 67 olarak kalmıştır. Karaman, Kırıkkale, Bayburt ve Aksaray'ın eklenmesiyle 1989'da 71'e, Şırnak ve Batman'ın eklenmesiyle 1990'da 73'e, Bartın ile 1991'de 74'e ve son olarak Ardahan ve Iğdır ile 1992'de il sayısı 76'ya yükseltilmiş bulunmaktadır.

İl sayısındaki artış istemleri kadar, il sayısını arttırma kararlarının da nesnel ilkelere bağlı olması, Yönetim Biliminin verilerine dayanmaktan çok, olup bittilerin sonucu olduğu, oy hesaplarının gündeme getirildiği dikkati çekmektedir. Özellikle 1950'li yıllarda, DP iktidarı döneminde, siyasal kışkırtmalar ve söz vermeler sonucunda, birçok ilçeler sanki il olma yarışı içine girmişlerdir. İl olmak isteyen ilçelerin sayısı 150'yi geçmiş, bu amaçla yerel politikacılar, sivil toplum örgütleri özeksel yönetim üzerinde baskı kurmuşlardır.

İl olma isteğinde bulunan ilçelerden bir bölümü daha önceki tarihlerde zaten il iken bu statülerini türlü nedenlerle sonradan yitirmiş ilçelerdi. Bir bölümü, nüfusu belli bir büyüklüğe ulaşmış, ya da bağlı bulundukları ilden daha büyük olan ilçe özekleriydi.

Bunlardan, örneğin Bayburt, sonradan il yapılmıştır. Bir bölümü ise, çok büyük bir il içinde bulunan ye il olma hakkını kolayca elde edebileceklerine inanan ilçelerdir. Son bir küme ise, psikolojik nedenlerle il olmak istiyor, bağlı bulundukları ilden duydukları hoşnutsuzluk il olma isteklerinin temelinde yatıyordu.

İlçelerin il yapılması konusunda, Anayasa'nın 126. maddesinde şu kural yer almaktadır: «Türkiye, merkezi idare bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır». Görüldüğü gibi, burada sözü edilen ölçütler, oldukça genel bir nitelik taşımaktadır. Ve uygulamada değişik yorumlara yol açmaya elverişlidirler. Bu durum, illerin kurulmasında nesnel ölçütlerin dışına çıkılmasını kolaylaştırmaktadır.

1950'li yıllardanberi, il olma yolundaki baskılara bilim ve düşün çevrelerinden tepkiler gelmiştir. Zamanın SBF Dekanı, «İdari taksimatta yapılacak değişiklikler prensiplere bağlanmalı, Türkiye bir bütün olarak ele alınmalı» derken[5], yazar Bedii Faik, «Eğer bu ilçelerin hudut hududa birbirlerine diş bileyip yumruk sallayan topluluklar merkezi halinde paylaşmaları bir siyasi çıkar yolu olarak görülmüyorsa... Ölçüler hiç vakit geçirilmeden açıklanmalı ve her ilçe durumunun bir atıfet (lütuf) işi değil, bir liyakat konusu olduğunu öğrenmelidir[6] diye yazmıştır.

1980'li yılların ortalarından itibaren, özellikle siyasal kadroların özendirmeleri sonucunda, il olma yarışı yeniden başlamıştır. Devlet adamları il sayısının 100'e çıkarılması gerektiğini kamuoyuna açıklamış, gittikleri yerlerden birçoğunu il yapma vaadinde bulunmuşlardır. Bu plansız, bilimsel dayanaktan yoksun ve sorumsuz durum bugün de sürmektedir. Bu tür vaadlerin seçim dönemlerine raslatıldığı dikkati çekmektedir. İl sayısının nesnel ve ayrıntılı ölçütlere dayandırıldığını ve ülkenin yüzeyi bir bütün olarak hesaba katılarak il olma kararlarının verildiğini söylemek olanağı yoktur.

IX. BÖLGELER ÖLÇÜSÜNDE ÖRGÜTLENMENİN KISA TARİHÇESİ

İl Özel Yönetimlerinin sayısı ve örgütlenme biçimi, bölgeler ölçüsünde yönetimin örgütlenmesiyle yakından ilgilidir. Ülkemiz-

de, türlü bakanlıklar, Kamu İktisadi Kuruluşları ve Girişimleri kendi görevlerinin gerekleri açısından bölge örgütleri kurmuş durumdadırlar. Bu örgütlenme, Anayasa'nın 126. maddesinin 3. fıkrasında yer alan ve özeksel yönetimin taşra örgütünün kurulmasıyla ilgili kurala göre gerçekleştirilmektedir: «Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir».

Ne var ki, bu hükme dayanılarak kurulan bölge örgütlerinin sayıları, özekleri ve hizmet alanları arasında büyük farklılıklar vardır. Bölge kuruluşlarının sınırları saptanırken il sınırlarından kaçınıldığı, özeksel kuruluşlara bölge düzeyinde örgütlenmeye gitme yönünde sınırsız bir serbestlik tanındığı; bu arada, örneğin, çalışma alanı yalnız bir ilden ibaret bulunan bölgesel kuruluşlar bile oluşturulduğu dikkati çekmektedir. Bu durum, kuşkusuz, yönetimin bütünlüğünü geniş ölçüde zedelemiştir[7].

Arif Payaslıoğlu da, MEHTAP yazanağının tamamlayıcısı niteliğinde olan Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme adlı kitapta, «Merkezi idarenin taşra kuruluşları, merkez ve alanları müşterek olacak şekilde plan bölgeleri içinde yeniden teşkilatlandırılmalıdır. Bu plan bölgelerinin belirtilmesi ile ilgili çalışmalarda yetki ve sorumluluk tek bir kuruluşa ve tercihen DPT'ye ait olmalıdır» diyor[8].

Kuşkusuz, bu konu, iller üstünde standart bölgeler kurmak konusuyla yakından ilgilidir. Birçok bakanlıkların, KİT ve benzeri kuruluşların, ülkeyi kendi görevlerinin gerekleri açısından bölgelere ayırmaları, yalnız İl Özel Yönetimleri açısından değil, genel yönetim açısından da önem taşımaktadır. Bölgelerin standartlaştırılması, özeklerinin ve alanlarının belirlenmesi, bunlarla ilgili ölçütlerin saptanması, valilerle bölge örgütleri temsilcileri arasındaki yetki ve görev çatışmalarından doğan yakınmaları bir ölçüde giderebilir.

Bölge çapında örgütlenmeye ilişkin yetkinin Anayasa'nın 126. maddesinde yer aldığına daha önce değinmiştik. Bu örgütlerden, Anayasa, «merkezi idare teşkilatı» olarak sözetmektedir. Oysa, 1961 Anayasasının 115. maddesinde bu konu şöyle düzenlenmişti: *«Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.»* 1982 Anayasa'sında yetki genişliğine sahip

kuruluş yerine, «merkezi idare teşkilatı» teriminin konmuş olmasının özde bir değişiklik anlamı taşımadığı açıktır.

Bölge örgütlerinin sayısı bazı kuruluşlarda 35'e kadar yükselmektedir. Değişik nitelik ve sayıdaki, farklı sınırları olan bölgelerin çoğalmasının yönetimde bir karmaşaya yol açtığı kuşkusuzdur. Bu nedenle, standartlaşma yarar sağlayabilir. Öte yandan, ülkemizde *«bölge»* sözcüğünden uzun süre korkulmuş, bu sözcüğün kullanılmasından çekinilmiştir. 1961 Anayasasının 115. maddesindeki ilgili fıkrada «bölge» yerine «çevre» sözcüğünün kullanılmasının yeğlenmesi de bundandır. Sanki, bölge sözcüğü kullanılırsa, bundan, yetki genişliği yerine, özerklik, siyasal yerinden yönetim ve federalizme geçişin ilk adımı gibi sonuçlar çıkarılabileceğinden kaygı duyulmuştur. Oysa, yönetim ve kalkınma sorunlarımıza uzun soluklu çözümler ararken, bölge ölçüsünde örgütlenmeye gitmek, bölge sözcüğünden ürkmemek en sağlam adımdır. Gelişmiş ya da gelişmekte olan, sosyalist ya da kapitalist bütün ülkeler bugün bölge plancılığından geniş ölçüde yararlanmaktadırlar. Biz de Cumhuriyet döneminin başarılı başarısız deneyimlerini, başka ülkelerde olup bitenleri değerlendirerek, zaman yitirmeden bu yola gitmek zorunluluğu ile karşı karşıyayız.

Bu bağlamda, Cumhuriyet döneminin yönetim yapısında önemli bir yeri olan Genel Müfettişliklerden kısaca sözetmekte yarar vardır[9]. 1913 tarihli yasanın çıkarıldığı günlerde yürürlüğe giren özel yasanın 1. maddesinde şu kural yer alıyordu: *«İller ve nahiyeler idaresi kanunların sür'atle uygulanması ve yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve arttırılması için, Osmanlı ülkesi teftiş bölgelerine bölünür ve her teftiş bölgesi bir Genel Müfettişin gözetimine verilir».* Görüldüğü gibi, bu yasada, güvenliğin yanı sıra, imardan, ulusal servetin arttırılmasından sözedilmektedir.

Cumhuriyet döneminin ilk Anayasası olan 1921 Anayasa'sının 21. maddesinde de, *«İller iktisadi ve toplumsal ilişkileri bakımından birleştirilerek Genel Müfettişlik kıt'aları (bölgeleri) oluşturulur»* hükmü vardı.

1913'te yürürlüğe giren yasaya dayanılarak çıkarılan yönetmelikte, Genel Müfettişlerin görev ve yetkilerine ilişkin ayrıntılı hükümler vardır. Örneğin, Yönetmeliğin 1. maddesi, görevli ol-

dukları bölgede, «herhangi bir kenti merkez olarak seçme yetkisini» Genel Müfettişlere bırakıyordu. Yönetmeliğin 23. maddesi ise, Genel Müfettişlerin salt güvenlik işleriyle görevlendirilmediğini gösteriyor: «Genel Müfettişler, dairelerindeki uzman kişilerden oluşan fen heyetleri kanalıyla, teftiş alanına giren yerlerdeki orman ve madenlerin devlet ve ülke çıkarlarına göre değerlendirilmesi, korunması ve işletilmesi; arazinin ıslahı ve tarımın geliştirilmesi, üretim giderlerinin azaltılması, genel eğitim ile sanayi ve ticaretin genişletilmesi, giriş–çıkışların kolaylaştırılması, özel olarak illerin bilim, servet ve iktisat yönlerinden yükselmesi için gereken her türlü yararlı girişimde bulunurlar ve araştırmalar yaptırırlar. Bunlar arasında, bakanlıkların yetkilerine giren konularda valilere yetki verirler. Giderleri genel bütçeden ödenerek yapılmasını, ya da özel bir kanun çıkarmayı gerektiren hallerde ise durumu ilgili bakanlığa bildirirler».

İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarında çıkarılan bir Kararnamede (28 Şubat 1945 gün ve 3/2222 Bakanlar Kurulu Kararı) yer verilen kimi hükümler de şöyle: *«Genel Müfettişler, bölgelerinin yönetim, ekonomik, sosyal, kültür, bayındırlık çalışmalarını takip ederler. Bu işlerle ilgili hizmetlerin olumlu olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirlerin görüşülmesi ve bir Çalışma Birliği Planı yapılması hususunda, bölgelerindeki valileri yılda bir defa lüzum gördükleri yerde toplantıya çağırırlar».*

«Bu planın yapılmasında iller arasında elbirliğiyle kurulmuş, kurulmasına ve yönetilmesine lüzum görülecek kurum ve tesisler için gerekli giderlerin, illerin isteği üzerine, gelirleri nispetinde ayrılması ve dağıtılması gözönünde bulundurulur» (m. 12).

«Genel Müfettişler, bu toplantılarda alınan kararlardan illerin yetkileri içinde bulunanları valiler, bakanlıklarda yapılması gerekenleri bakanlıklar nezdinde takip ederler». (m. 13).

«Genel Müfettişler, bölgelerine ayrılacak ve gönderilecek göçmenlerin ve halkın iskân ve terfihini ve köylülerin, çiftçilerin toprağa sahip olmaları hususlarını valiler nezdinde takip ve bu işlerin, yerinde uygulanışını düzenler ve valilere gerekli talimat ve emirleri verirler.» (m. 14).

«Genel Müfettişler, herhangi bir iş için gerekli gördükleri zamanlarda gönderebilecekleri raporlar dışında olarak, Temmuz ve A-

ğustos aylarında bölgenin yönetim, öğretim, ekonomi, sağlık, sosyal ve genel durumu hakkında Dahiliye Bakanlığına ve ilgili bakanlıklara da ayrı ayrı birer rapor gönderirler.» (m. 169).

«Genel Müfettişler, genel ve mahalli yönetim işlerinde denetleme hakkını haizdirler». (m. 24)

Görüldüğü üzere, birçok yerde sağlık, eğitim, iskân, terfih, bayındırlık sözcükleri geçmekte ve planlı çalışmalara değinilmektedir. Bütün bunlar, bölge plancılığının ve eşgüdümcü (koordinatör) vali, bölge valisi gereksinmesinin çekirdeğini oluşturan deneyimlerdir.

Çok partili yaşamla birlikte, Genel Müfettişlikler de, 1948'de Türk yönetim sisteminin dışına çıkarılmıştır. Ne var ki, Cumhuriyet döneminin deneyimleri, kimi gerçeklerin de ortaya çıkmasına olanak vermiştir:

a) İller üstü örgütlenme gereklidir.

b) Bakanlıklar, genel müdürlükler, kendi örgütlenmelerini standart bölgeler oluşturacak biçimde düzenlemelidir.

c) Özellikle, geri kalmış yörelerdeki standart bölgelerin özellikleri, birer çekici özek olarak düşünülmeli ve geliştirilmelidir. Bunların dışında hiçbir örgüt için ayrı bölge özeği kurulması söz konusu olmamalıdır.

Geri kalmış yörelerde çekici özekler seçip geliştirmenin ülke çapında sağlayacağı yararlar vardır:

a) Birkaç büyük kentte toplanmış olan eğitim, kültür, sağlık gibi kamu hizmetlerinden günümüze dek yararlanmamış olan birçok kimseler, yeni özeklere yakınlıkları oranında bu hizmetlerden yararlanmalıdırlar.

b) Bu özeklerde toplanacak olan teknisyenler, uzmanlar, aydınlar, çevrenin gereksinmelerini, olanaklarını ve sorunlarını yakından görerek inceleme olanağına kavuşacaklardır. Böylece, kısa sürelerde yapılan turistik gezi, araştırma, konferans ve kongrelerin yerini, sürekli olarak o yörelerde bulunan ekiplerin, kişilerin çalışmaları alacaktır. Benimsenen yöntemlerin izlenmesi, değerlendirilmesi, yanlış uygulamaların düzeltilmesi de uzak yerlerden başarı ile yapılamaz. Bu yönden, üniversitelerin önemi çok büyüktür. Ne var ki, geri kalmış yöreleri üniversiteler kurarak geliştirme yöntemi, üniversite ölçünlerinden özveride bulunmaksızın, geri

kalmış üniversiteler yaratılmaksızın uygulanmalıdır.

c) Doğu illerinde elde edilen birikimler, çoğunlukla batıya akmış ve akmaktadır. Yatırımsız, anamalsız kalkınma olamayacağına göre, bunun herhangi bir kaynaktan sağlanması gerekir. Kuramsal olarak, bir ölçüde kalkınmış ve ileri sayılan bölgelerimizden geri bölgelere kaynak aktarılması beklenir. Bu akış, özel girişimce sağlanamaz. Uluslararası örgütlerden sağlanacak yardımlara, alınacak kredilere bel bağlamanın doğru olmayacağı tartışma götürmeyecek kadar açıktır. Bugün için hiç değilse, Doğu Anadolu'da yaratılan birikimlerin bir bölümünün o yöredeki yatırımlara harcanmasıyla ekonomik erozyon tehlikesi yumuşatılabilir. İşte, yeni çekim özekleri, devletin, kamu görevleri ve ekonomik etkinlikler için başlatacağı yatırım çabaları, Doğu'da yaratılan birikimlere de yatırım ortamı hazırlamış olacaktır.

d) Kamu görevlerinin, yatırımların Batı'daki birkaç özekte toplanması, yetişmiş, eğitim görmüş, kendine güvenen, atılgan kimselerin buralarda toplanması sonucunu doğurmuş bulunuyor. Yeni çekici özekler, yetişmiş insana olan gereksinmeyi arttıracak ve sürüp giden toplumsal, ekonomik ve entelektüel erozyonun hafiflemesi yollarını açacaktır. Özellikle Güneydoğu illeri, yarı feodal bir yapıdadır. Bu yüzden, yeniliklere açık, dünyanın nereye gittiğini öğrenmiş kimselerin yeni çekici özeklerde toplanıp güç kazanması, Doğu bölgesinin bugünkü durumundan kurtulmasına, kalkınmasına büyük ölçüde yardımcı olur.

f) Kimi bölgelerin, özellikle Doğu ve Güneydoğu'nun savsaklandığı, Cumhuriyet döneminde atılan olumlu adımlardan, girişimlerden gereği kadar yararlandırılmadığı, hatta sömürüldüğü yönündeki söylenti ve kanılar çok yaygınlaşmıştır. Seçim dönemlerinde ve bütçe tartışmaları sırasında, iktidar ya da muhalefet partilerine bağlı milletvekilleri, bu konuda siyasal edebiyat yarışına girerler. Parça parça elde edilen kredi yardımlarından, kamu görevlilerinin dengeli dağılımından, bütçeye konan ödeneklerden... Yarı feodal düzeni savunan ve koruyan küçük bir kesimin varlığından sık sık sözedilir.

İşte, yeni çekim özekleri, her türlü olanak ve kaynağın gelip geçici, rastlantı biçiminde olmasını önleyecek, geniş halk kitlelerinin yararlanmasına yöneltebilecektir. Bütün bu girişim, yatırım ve çabaların, birbirlerini tamamlayacak biçimde, bölge plancılığı il-

kelerine uygun olarak yapılması da önem taşır.

g) Doğu'da yeni birkaç çekici özeğin kurulması, yalnız Batı'daki İstanbul ve Ankara gibi büyük özeklerin sorunlarını hafifletmekle kalmayacak, savunma stratejisi bakımından da büyük yararlar sağlayabilecektir. Herhangi bir siyasal bunalım döneminde, toplumsal yapısı karışık, nüfusunun çoğunluğu gecekondularda, yoksulluk yuvalarında oturan büyük yerleşim yerleri çetin sorunlar yaratabilir. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı başlarında, İstanbul'daki nüfusun seyrekleştirilmesi çok güç olmuştur. 12 Eylül 1980' den sonra da, Sıkıyönetim Komutanlarının, dilencileri, işsiz güçsüzleri, barınacak yerleri olmayanları kent dışına çıkarma yöntem ve uygulamaları, son yılların küçük çaptaki örneklerinden biridir.

X. BÖLGE ÇAPINDAKİ ÖRGÜTLENMEDE SON GELİŞMELER

Bölge çapındaki örgütlenme gereksinmesine yanıt vermek üzere, hükümetlerce yapılan birkaç girişimden de burada sözetmekte yarar vardır.

a) Bunlardan biri, Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname adını taşıyan kararname (*R. G.* 4 Ekim 1983, No: 18181) ile (Kararname No: KHK: 71) «Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için» birçok ili içine alan merkezi yönetim örgütlerinin kurulması öngörülmüştür. Kararnamenin 7. maddesinin (a) bendinde, bölge valilerinin görevleri şöyle özetlenmekteydi: Bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesine, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program, hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışmak ve bölgelerde koordinasyon ve işbirliği, denetleme hizmetlerini yerine getirmek».

Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir'de kurulması öngörülmüş bulunan bölge valiliklerinde, bölge valilerine, bölgelerindeki il valileri üzerinde denetleme yetkileri de veriliyordu. Bu örgütlenmeden amaç, hem asayiş ve kamu düzeninin sağlanması, hem de bölgelerin kalkınmasına katkıda bulunmaktı. 1983 sonlarındaki genel seçimlerle birlikte ikti-

dara gelen hükümet, bu Kararnamenin yürürlüğe girmesini 3036 sayılı yasa ile önlemiştir (*R. G.* 28 Temmuz 1984, No: 18472).

b) 285 sayılı Yasa Gücündeki Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur (*R. G.* 14 Temmuz 1987, No: 19517). Bu kararname ile yapılan düzenlemenin amacı ise, bölge sınırları içine alınan Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Tunceli ve Van illerinde güvenliğin sağlanmasıdır. Bu düzenleme, yerel kamu hizmetleriyle ilgili değil, yalnızca güvenlik hizmetlerinin gereği gibi sağlanmasıdır. Dolayısıyla, bu bölümde sözü edilen bölgesel planlama için örgütlenmeyle doğrudan ilgisi yoktur.

c) GAP. Hükümet, Şanlıurfa, Mardin, G. Antep, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Şırnak ve Batman illerini içine alan bölgede çok amaçlı bir bölgesel kalkınma projesi başlatmış ve burada altyapı, tarımsal yapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık ve benzeri tüm kesimlerin birbirleriyle bağıntılı bir biçimde geliştirilmesini amaçlayan bir proje oluşturmuştur.

GAP uygulamasını gerçekleştirmek üzere, Türkiye'de ilk kez, 1989 yılının sonlarında bir Bölge Kalkınma Yönetimi kurulmuştur. Amacı, bu bölgenin hızla kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, izin belgesi, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve öteki hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli önlemleri almak ve kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamaktır. Görevleri arasında, ayrıca, bölgede kesimlerarası bütünleşmeyi sağlayacak biçimde «bölge planlamasını» gerçekleştirmek de vardır.

GAP yönetimi, organlarını halkın seçtiği bir yerel yönetim türü değil, özeksel yönetimce kurulmuş, yetki genişliğine dayanan, türü kendine özgü bir kuruluştur. Örgütü, GAP Yüksek Kurulu ile GAP Bölge Kalkınma Yönetimi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır. Süresi 15 yıldır (*R. G.* 6 Kasım 1989, No: 20334, KHK: 388).

GAP Bölge kalkınma Yönetimine, KHK ile verilen görevlerden biri de, «nâzım ve uygulama planlarıyla revizyonlarının tamamını veya bir kısmını, plan değişikliği dahil, ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak»tır. Böylece, bölge çapında görev yapacak, tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşuna ilk kez, belediyelere ait olması gereken imar ve planlama yetkileri verilmiştir. Ayrıca, yörede, 1580 sayılı Belediye ve 3194 sayılı İmar Yasası ve

öteki yasaların ilgili yönetimlere ve bu arada belediyelere vermiş oldukları imar ve altyapıya ilişkin hak ve yetkiler de GAP yönetimine devredilmiştir. Bu düzenlemenin, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğuna ilişkin başvuru konusunda, Anayasa Mahkemesi olumsuz karar almıştır (*R. G.* 16 Temmuz 1991, No: 20931).

Anayasa Mahkemesi, bu konudaki kararında 126. maddeye göre «Birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı» kurulabileceğine işaret etmiş ve yapılan düzenlemede, yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da tümüyle etkisiz kılma amacının bulunmadığına; 127. maddeye göre, yasanın, kamu yararını gözeterek, anayasa sınırları içinde özeksel yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev sınırlarını belirleyebileceğine karar vermiştir.

XI. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN BAKANLIKLARLA İLİŞKİLERİ

İl Özel Yönetimleri türlü bakanlıklarla hem vesayet ilişkileri içinde bulunmakta, hem de onlardan yardım görmektedirler. Örneğin, taşıt alacakları zaman Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerektiği gibi, öteki kamu kuruluşları gibi, kırtasiye, büro araç ve gereçlerini, Maliye Bakanlığı'na bağlı olan Devlet Malzeme Ofisi'nden sağlamak zorundadırlar.

Şimdi adı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olan eski Köyişleri Bakanlığı ile olan ilişkileri daha çok Yol, Su ve Elektrik (YSE) Genel Müdürlüğü'nün yol ve su hizmetleri alanında yoğunlaşırken, bu konular, günümüzde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görev alanına girmiştir. Köy yollarının yapım, bakım ve onarımı, toprak ve su kaynaklarının verimli bir biçimde kullanılması, köylerin yol, su ve kanalizasyon tesislerinin yapım, bakım ve onarımı, göçmenlerin yerleştirilmesi ve benzeri konularla uğraşmak üzere, 1984 yılında 235 sayılı Yasa Gücünde Kararname ile (daha sonra 9 Mayıs 1985 tarih ve 3202 sayılı yasa ile) Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı, katma bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip bir örgüt olarak kurulan bu Genel Müdürlük, bu görevleri daha önce yerine getirmekte olan YSE, Topraksu ve Toprak ve İskân Genel Müdürlüklerinin

yerini almıştır.

İl Özel Yönetimlerinin Milli Eğitim Bakanlığı ile olan ilişkileri, ilkokul binalarının yapımında yoğunlaşmaktadır. Bilindiği gibi, 1951 yılına değin ilkokul öğretmenlerinin aylıklarını da bu yönetimler ödemişlerdir. Günümüzde, bu Bakanlıkla ilişkiler şu noktalarda yoğunlaşmaktadır: İl Genel Meclisleri okul yapım izlencelerine titizlikle uymamakta, izlence dışı köy ve kent okullarının yapımını yatırım izlencelerine alarak normal yapım izlencesini aksatmaktadırlar.

Özellikle kentlerde ilkokul yapımı için arsa sağlanmasında, önceden gerekli hazırlıklar tam olarak yapılmadığından, beklenmeyen zamanlarda arsa sahipleriyle ödenek sağlanmadan bağlantılar yapılabilmekte ve sonra da bu ödenekler Bakanlıktan istenmektedir. Böyle alımlar için bütçede ödenek bulunmuyorsa, hem il yöneticileri, hem de Bakanlık güç durumda kalmaktadır[10].

İl Özel Yönetimleri, ilin yerel hizmetlerinin kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin olanak ve gereksinmelerini de gözönünde bulundurarak yıllık izlenceler hazırlarlar. Bu izlencelerin hazırlanmasında da, bu yönetimler özeksel yönetimle belli bir eşgüdüm içinde hareket ederler. Çünkü, bunların hazırlanmasında, genel, katma ve özel bütçeli yönetimlerden ve diğer kaynaklardan yerel yönetimlere aktarılacak ödenekler de hesaba katılarak, bakanlıklar, bölge ve il kuruluşlarıyla belli bir işbirliği sağlamak zorunluluğu vardır. Bu tür izlenceler, İl Genel Meclisi'nce kabul edildikten sonra, bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısım, ilgili bakanlığın olduğu gibi ya da değiştirerek onaylaması ile yürürlüğe girer. Genel ve katma bütçeli, ya da özel bütçeli yönetimler, kendi bütçelerinde yer alan ödenekleri İl Özel Yönetimlerine aktarırlar.

XII. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN GELECEĞİ

İl Özel Yönetimlerinin varlık nedenleri, uzun süredir tartışılan bir konudur. Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi adlı yazanaktan yararlanarak, bu konudaki görüşleri iki kümede toplayabiliriz:

A) İl Özel Yönetimlerine Karşı Olan Görüşler:

İçişleri Bakanlığı'nca, ta 1960'larda hazırlanan bir yasa tasarısının gerekçesinde de belirtildiği gibi, «İl Özel Yönetimleri varlık nedenini yitirmiştir; kaldırılmalıdırlar». Bu öneri şu görüşlere dayandırılmıştır:

a) Özel Yönetimlerin görevlerinden pek çoğu, zamanla, ötedenberi var olan ya da sonradan kurulan başka örgütlere geçmiştir.

b) Özel Yönetimler, özekten aktarılan yardımların harcanmasına aracılık eden bir «emanet komisyonu» durumundadırlar.

c) Özel Yönetimler, kendi gelirleriyle, personel giderlerini bile karşılayamayacak duruma gelmişlerdir.

d) Planlı Kalkınma, İl Özel Yönetimleri yerine, birkaç ili kapsayan bölgelerde daha başarılı olabilir.

e) Toplum Kalkınması (Community Development) ilçe ölçeğinde örgütlenmeyi gerektirir. Gelecekte, ilçeye tüzel kişilik verilecekse, bugünkü İl Özel Yönetimlerini güçlendirmek için çaba harcamaya değmez.

f) Bölge plancılığı, iller üstü, toplum kalkınması da ilçeler düzeyinde örgütlenmeyi gerektirdiğine göre, İl Özel Yönetiminin araya girmesi, işleri karıştırabilir.

g) Anayasa'da değişiklik yapılıncaya değin, bu yönetimleri güçlendirerek yanlış adımlar atmak savurganlık olur.

h) İl Özel Yönetimlerinin kaldırılmasından yana olanlar, belediyelerle toplum kalkınması birimi olarak geliştirilecek ilçelerden yararlanmayı, yerel kamu hizmetlerinin başarı ile yerine getirilmesi bakımından daha uygun bulmaktadırlar.

B) İl Özel Yönetimlerinden Yana Olan Görüşler

İl Özel Yönetimlerinin görevlerini sürdürmesinden yana olanların dayandığı en sağlam gerekçe, bunların tüzel olarak, birer Anayasa kuruluşu olmasıdır. İl Özel Yönetimleri için türlü yasa tasarılarının hazırlanmış olmasını, yerel yönetimlerle ilgili yeniden düzenleme çalışmalarında İl Özel Yönetimlerine de yer verilmesini, ek gerekçeler olarak öne sürenler vardır. Bununla birlikte,

nesnel ölçütlere dayanan araştırmalar sonucunda özel yönetimlerin gereksizliği ortaya çıkarsa, Anayasa'da değişiklik yapılıncaya değin, geçiş döneminin gereksinmelerine yetecek bir özel yönetimden sözedenler de vardır.

İçişleri Bakanlığı'nca 1970'te hazırlanmış olan bir yasa tasarısının gerekçesinde de bu yönetimler savunulmakta ve şöyle denilmektedir: «Kaldı ki, İl Özel İdarelerine mevdu (verilmiş) pek çok görev vardır. Toplum Kalkınmasının gerçekleşmesinde öncülük yapması ve yardımcı olması, devamına kâfi bir sebeptir». Gerçekten, adı geçen tasarı, bu yönetimlerin kaldırılmaması savını, yalnız Anayasa kuruluşu oldukları için değil, toplum kalkınmasında önemli rol oynayabilecekleri için savunmaktadır. Taşrada başarı için üç koşul öne sürülmektedir:

1. Yasalardaki karışıklıkların giderilmesi ve yeni karışıklıklara meydan verilmemesi,
2. İl Özel Yönetimlerinin görevlerinin açık ve seçik olarak belirlenmesi,
3. Yeterli gelir kaynaklarının sağlanması.

C) İlçe Yerel (Özel) Yönetimi

İl Özel Yönetimlerinin kaldırılmasından yana olan görüşler, iller üstü bölge örgütleri oluşturulmasının yanı sıra, ilçelere tüzel kişilik tanıyarak, ilçe düzeyinde yerel yönetimler oluşturulmasını da önermektedirler. Bölgeler ölçüsünde örgütlenmeye az önce değinilmişti. Burada ise, kısaca, ilçe özel yönetimine ilişkin görülere yer verilecektir.

İlçelerin hizmet birimi oldukları her zaman söylenir. Yasal gerçekler de bunu doğrulamaktadır. Özellikle 1963 yılında yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ilçenin köy kalkınmasındaki yerini açık seçik olarak ortaya koymakla kalmamış, beş yıl süreyle uygulanan toplum kalkınması pilot izlenceleri, bu gerçeğin vurgulanması bakımından önemli bir fırsat yaratmıştır.

İlçelere tüzel kişilik tanınması açısından en önemli sorun, köylerin kalkınma birimi olmaktan çıkarılıp, her ilçesinin bütün köyleriyle birlikte kalkınma birimi olarak kabul edilmesidir. Bu gerçekleştirilebildiği takdirde, artık her köyün su, yol, elektrik işi ayrı ayrı ele alınmak zorunda olmayacak, o ilçeye bağlı bütün köy-

ler gözönünde bulundurularak, tüm sorunlara ilçe düzeyinde çözüm aranacaktır.

Günümüzde, ilçe, kendi organlarının kararı ve girişimi ile kullanabileceği akçal kaynaklardan, araç ve gereçlerden yoksundur. Bu durum, onun, ilçe düzeyinde belli hizmetleri başarı ile görmesine engeldir. İlçe bir yerel yönetim birimi olarak örgütlendirilemez, ayrı bir bütçeye kavuşturulamaz ise, başarı ya da başarısızlık rastlantılara bırakılmış olur. Bir başka deyişle, o durumda, ilçenin başarısı, İl Genel Meclisleri ile Valinin tutum ve davranışlarına bağlı kılınmış olur.

Bu konuda değerli bir doktora çalışması yapmış olan Selçuk Yalçındağ'ın değerlendirmesi şöyledir: «*Bugünkü ilçelerimizin büyük çoğunluğunun alan ve nüfus boyutları, ilçe özel yönetiminin üstlenebileceği görevler bakımından gerekli kaynakları sağlamak ve hizmetlerde birim başına düşecek maliyet düzeyini gerçekleştirmek açısından yeterli büyüklüktedir. Öte yandan, ilçe basamağı, yerel toplulukların, köylerin, yönetsel ve siyasal sürece etkin bir biçimde katılmasına ve ilçe özel yönetimini sürekli denetim altında tutmasına elverecek kadar yerel topluluğa yakın bir basamaktır*»[11].

Kurulduğu takdirde, ilçe düzeyindeki yerel yönetimlerin sağlayabileceği birkaç yarar olabilir:

1. Bir kez, il yönetimlerince kırsal yörelere götürülen hizmetlerin önemli bir bölümü, bu yörelere daha yakın bir birim olan ilçe özel yönetimi eliyle sağlanacağından, yönetsel etkililik artabilir.

2. Yerel hizmetler üzerinde karar verme yetkisi yerel politikacılara devredilmiş olacağından, sistem daha demokratik bir nitelik kazanacak ve aynı zamanda, bunun, taşra siyasal kültürü üzerinde olumlu bir etkisi olacaktır.

3. Kırsal yörelere götürülen hizmetlerin yüküne halkın daha kolay ve istekle katılımına fırsat verilmiş olur. Halk, hizmet istemleriyle bunun getireceği yük arasındaki ilişkinin kurulması açısından, ilçe düzeyinde uygun bir kurumsal çerçeve bulmuş olur.

4. İlçe özel yönetimi, kaymakamlara, yerel topluluklar ve politikacılarla, demokratik yöntemler içinde işbirliği yapmak ve günümüzde gerçekleştiremedikleri girişimleri ele almak için uygun bir çerçeve sağlayabilir.

Kuşku yok ki, ilçe özel yönetimlerinden beklenen yararların elde edilebilmesi, özeksel yönetimden sürekli destek görmelerine bağlıdır. «Özellikle yeterli bir dengeli akçalı kaynak sağlamak, planlama ve programlama çalışmalarında ilçe özel yönetimine yardımcı olmak, yapıcı bir denetleme hizmeti yürütmek açılarından merkez yönetiminin alacağı önlemler, ilçe özel yönetiminin başarısına önemli katkılarda bulunacaktır»[12].

Bu durumda, bir yandan yetki genişliği ilkesine dayanan, iller üstü standart bölge örgütlerinin kurulması, öte yandan, ilçelere tüzel kişilik verilmesi durumunda, İl Özel Yönetimlerinin kaldırılması hiçbir boşluk yaratmayabilir. İller kuşkusuz özeksel yönetimin taşra örgütleri olmak niteliklerini koruyacaklardır. İlçelere tüzel kişilik kazandırılarak, ilçe düzeyinde bir yeni yerel yönetim oluşturulması KAYA Projesi'nde de önerilmektedir.

DİPNOTLAR

(1) Fethi Aytaç, *Açıklamalı Özel İdare Mevzuatı*, Ankara, 1976, 1.
(2) TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması*, 1992, 188.
(3) Osman Meriç, «Anayasalarımızda Mahalli İdareler», 39.
(4) Ahmet Başsoy, *«Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri»*, *Türk İdare Dergisi*, 1976/256, 67–71; İsmail Sarıca, *«Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Belirlenmesi ve Yatırımlarla Teşviklerinin Bu Yöreler Açısından Değerlendirilmesi»*, *Türk İdare Dergisi*, 60, Mart 1988, No: 378, 531–538.
(5) Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, 72.
(6) Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, 72.
(7) Ziya Çoker, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, No: 55, 1979, 5–13.
(8) Arif Payaslıoğlu, *a.g.e.*, Ankara, 1966.
(9) Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, 41–51.
(10) Fethi Aytaç, *Açıklamalı Özel İdare Mevzuatı*, 271–274.
(11) Selçuk Yalçındağ, *İlçe Özel Yönetimi*, TODAİE, 1975.
(12) Selçuk Yalçındağ, *a.g.y.*

BÖLÜM IX

KÖYLERİMİZDE YEREL YÖNETİM

I. GİRİŞ VE TANIM

Bugün de yürürlükte olan 19 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı *«Köy Yasası»*nın çıkarılmasından bu yana yarım yüzyıldan fazla bir süre geçmiş bulunuyor. 70 yıla yaklaşan bu süre içinde köy ile ilgili pek çok örgüt kuruldu, türlü yasalarda köye değinen hükümler yer aldı. Girişimlerde bulunuldu. Geçmişin ayrıntılarına girmeden, Köy Yasası ile, 1924 yılında, Köy Muhtarlıklarına tüzel kişilik verilmiş olduğunu belirtelim. Gerçekte, Köy Yasası, küçük yerleşme birimleri için çıkarılmış bir Belediye Yasası niteliğindedir. Bunun böyle olmasının gerekçesini, ülkemizin yerleşme bakımından taşıdığı özelliklerde aramak gerekir. Köy Yasası'nın gerekçesinde şöyle denilmektedir:

«Belediyelerimizin dört dereceye tefriki (ayrılması) lüzumlu görülerek bu dört dereceden herbirine Köy, Kasaba, Şehir, Büyük Şehir ünvanı verilmekte ve her derece için ayrı kanunlar çıkarılması öngörülmüştür».

Köy Yasası'nın 1. maddesinde ise, şu hükmün yer aldığı görülmektedir: «Nüfusu 2.000'den aşağı olan yurtlara Köy ve nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olanlara Kasaba ve 20.000'den çok nüfuslu olanlara Şehir denir. Nüfusu 2.000'den aşağı olsa dahi, belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri Kasaba itibar olunur ve Belediye Kanununa tâbidir».

Bundan 6 yıl sonra, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası çıkarılmıştır. Burada, Köy Yasasında yer alan üçlü derecelendirme sanki unutulmuş, nüfusu 2.000'den yukarı olan bütün belediyeler, o yasanın kapsamına alınıvermiştir. Belediye Yasası'nda yer alan, görevlerin gelirlere göre derecelendirilmesinde i-

se, para değerinin değişmesi sonucunda büyük aksamalar olmuş, para değerinin düşmesi hemen bütün hizmetleri zorunlu duruma getirmiştir.

Öte yandan, Kasaba'nın yalnız adı kalmış, Türk Kamu Yönetimi'nde böyle bir birim yer almamıştır. İstanbul ve Ankara'ya tanınan, valilik ile belediye başkanlığının bir elde toplanabilmesi gibi esneklikler ise zamanla ortadan kalkmıştır.

Cumhuriyet döneminin köylerle ilgili çabalarını, köyün tüzel yapısının incelenmesine geçmeden, üç ana döneme ayırarak inceleyebiliriz: 1960 öncesi, 1960–1980 arası ve 1980 sonrası.

A) 1960 Öncesi Dönem

Bu dönem kendi içinde ayrı bir sınıflandırmaya konu yapılabilir: a. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımına Kadarki Süre, b. 1929–1945 Dönemi, c. 1950–1960 Dönemi.

a. Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte, özel girişime önem ve ağırlık verilmiştir. 1923'te toplanan 1. İzmir İktisat Kongresi kararlarında bu gerçek açık seçik görülür[1].

b. Uzun süren savaşlardan çıkan tüm dünyanın tarım ürünlerine olan gereksinmesinin artması, Kurtuluş Savaşı'nın başarıyla sonuçlanmasının verdiği coşku ve iyimserlik, köylü gençlerin tarlalarının başına dönmeleri, ekonomide canlılık yaratmıştır. 1929' da başlayan Dünya Ekonomik Bunalımı'ndan ise en çok ekonomisi tarıma dayalı olan ülkeler zarar görmüştür. Tarım ürünlerinin ederleri düşmüş, satışı birçok alanlarda durmuştur. Belki, sanayide üretilen malların ederlerinde büyük değişiklikler olmamıştır. Bu durum, Almanların «Preisschaere» dedikleri eder (fiyat) makasının ortaya çıkmasına neden olmuştur. İşte bu eder makası, Şevket Raşit Hatiboğlu'nun benzetmesiyle, «köylünün kafasını kesmiştir». Hatiboğlu, Türk ekonomisinin gürültüsüzce dayanmasının nedenini, köylümüzün en kötü koşullar içinde bile tüketimini kısabilme alışkanlığına bağlamaktadır[2]. İşte, 5–6 yıl gibi kısa bir süre içinde canlılık gösteren Türk ekonomisi ve köy yaşamı, 1929'dan başlayarak, 2. Dünya Savaşı sonuna değin, kendini toparlayamamıştır. Köy Yasası'nın ülkede başarıyla uygulanamamasının asıl nedenini burada aramak gerekir.

Genel Yönetim'in 1950'lere değin, köylerle ilgili önemli işler başardığı görülmektedir. Örneğin, tarım ürünlerinden aşarın kal-

dırılması, köylüyü ağır bir vergiden ve mültezimlerin işkence ölçülerine varan davranışlarından kurtarmıştır. Sıtma ile savaşım da başarılıdır. Başta, harf devrimi, laiklik, Köy Enstitüleri'nin açılması olmak üzere, eğitim, bayındırlık ve sağlık alanlarındaki öteki çalışmalar da bunlara eklenebilir. Halkevleri de bu dönemde köyü ve köylüyü tanıma bakımından önemli çabalar göstermişlerdir.

c. 1950–1960 yılları, çok partili dönemin ilk yıllarıdır. Seçmen çoğunluğunun köylü olması, büyük halk kitlelerinin dünyada ve ülkemizde olup bitenleri değerlendirme alışkanlığından yoksun bulunması, 1929'da başlayıp giden geçim bunalımı, muhalefetin işini kolaylaştırmıştır.

Demokrat Parti iktidara geldikten sonra, başta okul yapımı olmak üzere bayındırlık, sağlık alanında, köylü katkısı olan imece ve salmayı kaldırmak istemiş ya da savsaklamış, Köy Yasası'na bu tutumunu yasallaştıracak değişiklikleri gerçekleştirmek üzere tasarılar hazırlamıştır. Köy Enstitüleri'nin kaldırılması, Halkevlerinin kapatılması, DP'nin ilk girişimleri arasında yer alır.

B) Planlı Dönem: 1960–1980

27 Mayıs 1960 Devrimi, Anayasa'da *«planlı kalkınma»* ilkesine yer vermiştir. *Birinci Beş Yıllık Plan*'da (1963–1967), Toplum Kalkınması'nın Köy Kalkınması'na eşit olarak algılandığı dikkati çeker. Bunun anlamı, devlet ile toplum arasındaki iş ve güçbirliğidir. 1967'den sonraki kalkınma planlarında ve izlencelerinde ise, Toplum Kalkınması terimine yer verilmemiştir. Bu konuda bir savsaklama göze çarpar. Köy Yerel Yönetimleri açısından, Birinci Beş Yıllık Plan, iki ayrı uygulamaya birlikte yer veriyordu: a. Köy Yasası'na dayalı düzen ve çalışmalar ve b. Toplum Kalkınması ilkesine dayalı düzen ve çalışmalar. Bunun nedeni, bütün ülkede Toplum Kalkınması ilkesine dayalı düzene geçmeden pilot il ve ilçelerde denemeler yaparak, gerekli yasanın sonradan çıkarılmasını sağlamaktı. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden itibaren, Planlarda Toplum Kalkınmasına yer verilmemiş, geleneksel ölçüler içinde Köy Yasası'nın uygulanması sürdürülmüştür.

C) Yeni Plansız (Liberal) Dönem: 1980 Sonrası

24 Ocak kararlarıyla başlatılan yeni liberal dönem, hem 12 Eylül 1980'de iktidara el koyan askeri kadrolar, hem de onu izle-

yen sivil siyasal iktidarlarca benimsenip sürdürülmüştür. Özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışsatıma öncelik tanınması, sanayileşme yerine, dünya ekonomik sistemi içindeki işbölümü gerekleri uyarınca turizm ve benzeri kesimlerin yardımıyla kalkınma gibi hedef ve öncelikler, bu yeni dönemde köylü ile devletin, köy yerel yönetimleriyle özeksel yönetimin kalkınma amacıyla aralarındaki dayanışma ve etkileşimi ikinci plana itmiştir. Kalkınmaya planın yol göstermesi anlayışı fiilen terkedilmiş, ekonomik hedefler toplumsal hedefleri gölgelemiştir. Bu nedenle, denilebilir ki, Yeni Liberal Dönem, köylünün ekonomik kalkınmadan kendiliğinden otomatik olarak pay alacağı düşüncesine dayanan ve bunu zamana bırakan bir dönemdir.

II. KÖY YÖNETİMLERİNİN GÖREVLERİ

Köy Yasası'nın 12–14. maddeleri Köy yönetimlerinin görevini iki kümede toplamıştır:

a) Zorunlu işler,

b) Köylünün isteğine bağlı işler. Zorunlu olan işler 37 madde halinde yasada sıralanmıştır (m. 13). Bu düzenleme, 1924 yılındanberi değişmemiştir. Yapılması köylünün isteğine bağlı olan 31 iş türü ise, Yasa'nın 14. maddesinde sıralanmıştır. Yasa'nın 12. maddesinde de, «Köylü, zorunlu olan işleri görmezse ceza görür. İsteğe bağlı olan işlerde ceza yoktur» denilmektedir.

İsteğe bağlı bir köy işi, bazı durumlarda zorunlu duruma getirilebilir. «Ancak, köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde Köy Derneği'nin yarısından çoğu hüküm ederler (karar verirler) ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa, o iş bütün köylü için mecburi olur ve yapmayan ceza görür».

Köy Yönetimleri, görevlerini ya bir yerel yönetim birimi olarak, ya da genel yönetimin bir organı olarak yerine getirirler. İçişleri Bakanlığı'nın İç Düzen–Köyler (Kitap 3, 186) adlı çalışmasında, her iki kümede yer alan görevler, aşağıdaki biçimde sınıflandırılmıştır:

A) Yerel Yönetim Birimi Olarak Köye Verilen Görevler

a. Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri (Çevre sağlığı görevleri, sosyal yardım görevleri)

b. Bayındırlık ve İmar Görevleri (köy pulu yapmak ve köye içme suyu getirmek, elektrik tesisatı kurmak, köy camii ve mescidi yaptırmak, köy odası ve konuk odası yaptırmak, imar planı ve konut yapımına ilişkin görevleri yerine getirmek, köye ait taşınmaz malların tesciline ilişkin görevler)

c. Esenlik ve Kolluk Görevleri

d. Kültür ve Eğitim Görevleri (Köy okulunun arsa ve arazisini sağlamak, okul yapımı ve donatımına halkın katılımını sağlamak, 3530 sayılı Beden Terbiyesi Yasası ile verilen görevler)

e. Tarımsal görevler (Tarımla ilgili görevler, hayvancılıkla ilgili görevler, ormanla ilgili görevler)

f. Ekonomik Görevler

g. Çeşitli Görevler (Binaların numaralandırılması ve alanlara ad verilmesi, oyun araçlarıyla ilgili görevler, turizm görevleri).

B) Genel Yönetim Basamağı Olarak Köye Verilen Görevler

a. Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri (Çevre sağlığı görevleri, sosyal yardım görevleri)

b. Bayındırlık ve İmar Görevleri (Doğal afetlere ilişkin görevler, harita, tapu ve kadastro ile ilgili görevler)

c. Esenlik, Kolluk, Nüfus, Sivil Savunma Görevleri (Nüfus olaylarına ait defterleri tutmakla ilgili görevler, nüfus olaylarına ait belgelerin düzenlenmesiyle ilgili görevler, evlenme işleriyle ilgili görevler)

d. Kültür ve Eğitim Görevleri

e. Tarım, Hayvancılık ve Ormancılıkla ilgili Görevler, Vakıflarla ilgili görevler, Tekel ile ilgili görevler, Mali İdare ile ilgili görevler)

g. Çeşitli görevler (Yasa ve tüzükleri halka duyurmak, cezaya, vergiye, askerliğe ilişkin duyuru görevleri).

Köy yönetimlerinin zorunlu ve isteğe bağlı olan işleri de ana çizgileriyle şöyle kümelendirilebilir:

1. Zorunlu Görevler

a. Köye temiz ve sağlıklı içme suyu getirmek

b. Evlere birer lağımlı hela yaptırmak

c. Evlerin etrafını ve çevresini temiz tutmak

d. Köy içinde ve civarında sivrisinek üremesine meydan vermeyecek önlemler almak.

e. Hayvan hastalıklarını zamanında ilgili yerlere haber vermek gibi köy halkının genel sağlığı ile ilgili işleri yapmak

f. Çiftçi mallarını koruyucu önlemler almak

g. Zararlı böceklerle mücadele etmek

h. Köyü ve çevresini ağaçlandırmak gibi tarım ve hayvancılığı kollayıcı görevler ve köyde köy odası, okul, mescit, meydan, çaprazyollar yapmak vb. imar ve bayındırlık görevleri

2. İsteğe Bağlı Görevler

a. Köyde ahırlarla evleri ayırmak

b. Binaları zaman zaman badana etmek

c. Köyde çamaşırhane, hamam, çarşı, pazaryeri yapmak

d. Köye ortaklaşa bazı tarım aletleri almak ve ortaklaşa girişimlerde bulunmak

e. Köyün ihtiyacı bulunan zanaat erbabını yetiştirmek

f. Mezralara iyi bakmak.

Köy yönetimleri birer kamu tüzel kişisi olarak kimi hak ve bağışıklıklara sahiptirler. Hiçbir devlet kuruluşu, köyün taşınır ve taşınmaz mallarına el koyamaz, sahiplik edemez. Ancak, yasa yetki vermiş ise el konabilir. Öte yandan, Köy yönetiminin birçok vergi ve harçtan bağışık olduğu belirtilmelidir[3].

III. KÖY YÖNETİMLERİNİN GELİRLERİ

Köy yönetimlerinin gelirleri, Köy Yasası'nın 15–19. maddeleri arasında, «imece» ve *«köy parası»* olarak gösterilmiştir. 15. maddede, *«Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek yapılır»* hükmü yer almıştır. Salma'ya ilişkin 16. madde ise, 5 Temmuz 1939 tarih ve 3664 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Köy yasası'nın 17. maddesinde ise, köyün, salma ve imece dışında kalan gelir kaynakları 17 kalem halinde sıralanmıştır.

A) İmece

İmece, yüzyıllardanberi Türk soylarında ve bu arada Anadolu

köylerinde yaşayan bir ekonomik yardımlaşma yöntemidir. Gelenek hukukunda imece şu özelliklere sahiptir: Gecikmesinde sakınca olan ve sahibinin kendi gücüyle bitiremiyeceği bir ev ya da tarla işinde, komşular, akrabalar ve kimi durumlarda tüm köylü işi bitirmekte ona yardım ederler. Yardım karşılıksız yapılır. Sadece, iş sahibi, yardımda bulunanların yemek yemelerini sağlar.

Ekonomik anlamda yardımlaşma, işgücü değiş tokuşu demektir. İşinin görülmesinde imeceden yararlanan köylü de, aynı süreyle, sırası geldiğinde başkalarına yardım eder. Gelenek hukukunda yaşayan imece, günümüzde de, birçok köylerde, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da, ekonomik ve toplumsal yaşamda geçerliliği korumaktadır. Para ekonomisinin girdiği yerlerde ise bu geleneğin zayıflaması doğaldır.

Gelenek hukukunun bir kurumu olan imece, kırsal kamu hizmetlerinin yapılabilmesi için Köy Yasası'na aktarılmıştır. Yasa koyucu, şu görevlerin köylünün işgücü ile yapılmasını öngörmüştür:

a. Her zaman yapılacak işler: Köy sınırları içindeki su birikintilerini kurutmak, köy halkından askerde bulunanların veya bakacağı olmayan öksüzlerin bağ ve bahçelerini sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak.

b Yalnız bir kez yapılacak işler: Köye kapalı yoldan içecek su getirmek, her köyün bir başından öbür başına çaprazlama iki yol yapmak, köyde Milli Eğitim'in vereceği örneğe göre bir okul yapmak.

c. Olağanüstü zamanlarda yapılacak işler: Köyde su baskını olursa, birleşerek selin yolunu değiştirmek; ekine, ürüne, yemişli, yemişsiz ağaçlara, bahçelere zarar veren kuşları, böcekleri, tırtılları öldürmek.

İmecenin yılda en çok kaç gün sürebileceğine, yükümlülerinin kimler olacağına ilişkin konularda Köy Yasası'nda bir hüküm yoktur. Kaç gün imece yapılacağına İhtiyar Kurulları karar verir (m. 44). Daha sonra çıkarılan ve imece yükümlülüğü getiren yasalarda, özellikle 4273 sayılı Köy Okulları ve Enstitüleri Teşkilat Yasası'nda ve bunlarla ilgili tüzük ve yönetmeliklerde bu konularda hükümler vardır. İmece, köy bütçesinde gelir kalemleri arasında yer alır. Çalıştırılacak kişi sayısı, iş günü sayısı ve bir kişinin gündeliği ile çarpımı ile bulunacak miktar paraca değerlendirilerek bütçeye konur.

B) Salma

Köy Yasası'nın 16. maddesinde şöyle bir hüküm vardır: «*Köy sınırı içinde yapılacak işler için para toplanması lazım gelirse, işbu Kanunun buyruğu üzerine, İhtiyar Meclisi'nin buyruğu üzerine, köylüye salma salınır*». Yer yer ve zaman zaman uygulamada görülen haksızlıklar nedeniyle, Temmuz 1939'da çıkarılan 3664 sayılı yasa ile salma konusunda ayrıntılı hükümler konmuştur. Bunları özetle görelim.

a) Salma, köyde oturanlardan ve hane başına alınır. Bir hanede oturanlar arasında özel geliri olanlar varsa, onlar da salma yükümlüsü olurlar. Köylü olmayıp köyle maddi ilişkisi bulunanlardan da salma alınır.

b) Salma yalnız köyün aylıklı görevlilerinin ücretleriyle, zorunlu işler için salınır.

c) Salma, herkesin ödeme gücüne göre alınır. Köyde oturmayıp köyle maddi ilişkisi olanlardan alınacak salmada, bunların köyden yararlanma dereceleri gözönünde bulundurulur.

d) Salmayı, Köy İhtiyar Kurulu, Ocak ayında saptar. Salma çizelgesi 15 gün süreyle herkesin görebileceği yere asılır. Köy dışında olanlara da bildirilir.

e) Salmalarda yasaya aykırılık ya da dengesizlik olduğu kanısında bulunanlar, 15 gün içinde köy muhtarına yazılı ya da sözlü olarak başvurur ve bir belge alırlar. Köy İhtiyar Kurulu'nun bu konudaki kararına karşı da Vali ya da Kaymakama itiraz edilebilir.

f) Salmanın tavanı 20 liradır. Tavanın yasa ile 20 lirada dondurulmuş olması, bu gelir kaynağının değerini yitirmesi sonucunu doğurmuştur. Salmanın verimi çok düştüğü gibi, adaleti de bozulmuştur.

Salmanın Köy Yasası'ndaki düzenleniş biçimine ilişkin şu eksiklikler dikkati çeker: 1. Yükümlüsü belli değildir. 2. Hangi işler için salma salınacağı gösterilmemiştir. 3. Ne kadar salma salınabileceği belirtilmiş değildir. 4. İtiraz yöntemleri ve süreleri açıklanmamıştır.

Yeni bir düzenleme yapılacak olursa, salmanın varlığı korunmak istendiği takdirde, tavanının yükseltilmesi ve enflasyona bağlı olarak esnek bir sisteme dönüştürülmesi ya da yerine: «Köy hizmetlerine katılma payı» adıyla yeni bir verginin konması uygun olur[4].

C) Öteki Köy Gelirleri

Yukarıda belirtilenler dışında, Köy Yönetimlerinin, Hasılat, Resim ve Harçlar, Para cezaları, Yardım ve Bağışlar, Köy Vakıf ve Avarız gelirleri ve borçlanmalar gibi kimi gelir kaynakları daha vardır. Köy yönetimlerinin kendi mallarından ve işletmelerinden elde ettikleri gelirler köy «hasılatını» oluşturur. Bunlar, köy adına yazılı emlak ve arazi gelirleri, köy adına ekili tarlaların gelirleri, köy dükkân, kahve ve işyeri gelirleridir. Köy sınırı içindeki çayır ve otlaklardan fazlasının kiraları ile köyde ev kurmak isteyenlere 20 Mayıs 1987 tarih ve 3367 sayılı yasa ile köy yerleşme alanı içinde verilecek arsalar karşılığında alınacak paralar da bu gelirlere katılabilir.

Köy yönetimleri, kimi devlet kuruluşlarından da yardım alırlar. Bazı bakanlıkların, İller Bankası'nın yardımları bunların başında gelir. Ayrıca, İl Özel Yönetimleri de köylere yardım yaparlar.

a) İçişleri Bakanlığı, İl Özel İdareleri aracılığıyla köylere yardımda bulunur. Bunun başlıca kaynağı Mahalli İdareler Fonu'dur. 2380 sayılı yasa ile devlet vergi gelirlerinin tümünden İl Özel Yönetimlerine belli bir pay ayrılmaktadır. İl Özel Yönetimlerine ayrılan paylardan ayrılan % 0.30'luk bölüm, belediye payı olan % 0.025 ile birleştirilerek oluşturulan Mahalli İdareler Fonu'nun % 0.15'i, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca belediyelerin imar uygulamaları için, % 0.40'a karşılık olan bölümü ise, İçişleri Bakanlığı'nca yerel yönetimler için kullanılır. Bu yardımlar, Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği esaslarına göre, kalkınmada öncelikli yörelere ağırlık verilerek yapılır[5].

Mahalli İdareler Fonu'nda toplanan paranın % 20'si, İl Özel Yönetimlerince köylere yardım için kullanılır. Bu kaynak, illere eşit miktarda bölünerek valiliklere gönderilir. Para, İl özel Yönetimi bütçesinin köylere yardım bölümüne konur (*R. G.* 20 Mart 1992, No: 21177)

b) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın Yardımları. Bu bakanlık da köylüye köy ortamalı fırın ve değirmen yapım ve işletilmesi, köy hamamı, kaplıca ve turistik tesisler yapımı, küçük sulama işleri, su ürünleri kurmaları, işletmeleri ve değerlendirmeleri amacıyla yardımlar yapar.

c) İl Özel Yönetimlerinin Yardımları. Asıl amacı kırsal alan-

lara hizmet götürmek olan İl Özel Yönetimleri ile köy yönetimleri arasında çok yakın ilişkiler vardır. İçişleri Bakanlığı bütçesinden İl Özel Yönetimlerine aktarılan ödeneklerden köy muhtarlarına aylık ödenir. Ayrıca, Mahalli İdareler Fonu'ndan aktarmalar da bu kanaldan yapılır. İl özel idareleri bütçelerinden köylere yardım esaslarını düzenlemek üzere her ilin özel yönetmeliği vardır.

d) İller Bankası. İller Bankası kârında her yıl ayrılan paylar köy gelirleri için önemli bir kaynaktır. Banka kârının % 30'u her yıl köy sermayesi payı olarak ayrılır. Bunlar köylere dağıtılmaz. İller Bankası'nın sermayesinde «köy payı» olarak eklenir. Ayrıca, İller Bankası'nın her yıl sağladığı kârın % 50'si, belli sayıdaki köylere, gelirlerini artırmak ve kalkınmalarına yardım edecek işlerde kullanılmak üzere, dağıtılır. Bu işler, yol yapımı, su, elektrik getirilmesi, kamyon, otobüs, traktör, motor alımı, otel ve gazino gibi turistik tesislerin yapımıdır. Köy kalkınma payından her yıl kaç köyün yararlanacağına, İller Bankası Genel kurulu karar verir.

Köylerin Köy Vakıf ve Avarız Gelirleri tarihsel kaynaklı tesis gelirleridir. Köyler kurulurken bunların çevresinde bulunan arazi de, kimi kamu gereksinmelerinin karşılanabilmesi için vakfedilmiş ise, bunların geliri de köy parası sayılır. Avarız ise, bir mahalle ya da köy halkının belirli gereksinmeleri için harcanmak üzere yardım yoluyla ya da başka yollardan toplanan paradır.

IV. KÖY GİDERLERİ

Köy Yasası'nın 18. maddesi, köyün giderlerini köylünün isteğine bağlı olan ve olmayan diye iki bölüme ayırmıştır. Zorunlu köy giderlerini de çeşitli kümelerde toplamıştır. Yönetim giderleri, Köy Muhtarı, Köy Korucusu ve köyün öteki görevlilerine ödenmesi gereken aylıkları kapsar. Köy işlerinin düzenli ve sürekli olarak yürütülebilmesi için gerekli giderler de bunlar arasındadır.

Öte yandan, tarım ve ekonomi giderleri, gerek Köy Yasası, gerekse öteki yasalarla öngörülmüş hizmetlerin karşılanmasını içerir. Kültür ve eğitim giderleri (Köy okulu, öğretmen evi yapım ve bakımı, köy okullarına ders aracı, yakacak, aydınlatma, temizlik gideri), Sağlık ve Sosyal Yardım Gideri (sağlıklı içme suyu tesisleri, temizlik ve sağlık giderleri), bayındırlık giderleri (köy odası, köy konağı, köye ait dükkân, kütüphane, gazino gibi bina yapım

ve onarım harcamaları) da köyün zorunlu giderleri arasındadır. Asker ailelerine yardım giderlerinin de köy giderlerinden olduğunu eklemek gerekir.

Köy yönetimlerinin isteğe bağlı olan işleri, Köy Yasası'nın 14. maddesinde sayılmıştır. İşte bu işler için yapılacak harcamalar isteğe bağlı harcamalardır. Köy gelirleri önce köyün zorunlu görevlerinin yapılması için harcanır... Zorunlu işler tamamlanmadan isteğe bağlı işlere geçilmez. Vesayet makamları bu kurala uymayan muhtarların bütçelerini onaylarken, zorunlu olmayan işler için ayrılan ödenekleri, zorunlu işler için öngörülen bölüme aktarırlar.

V. KÖY BÜTÇESİ

Köylerin bütçe işleri, 1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatı'na göre yürütülür. Buna göre, köy bütçesi, köy yönetimlerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderlerini gösteren ve bunların yılı içinde toplanıp yasalarda belirtilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararnamedir. Bütçe kararnamesi Köy İhtiyar Kurulu kararı ile kesinleşir. Kararnamenin Köy Karar Defteri'ne olduğu gibi geçirilmesi ve İhtiyar Kurulu'nca onaylanması gerekir.

Hazırlanan bütçe incelenmek üzere vali ya da kaymakamlara gönderilir. Bütçeyi zamanında hazırlamayan muhtar ve İhtiyar Kurulu üyeleri bundan sorumlu tutulurlar. Uygun görülen bütçe köyün bağlı olduğu en büyük mülki idare amiri tarafından onaylanır. Onaylanmış bütçenin bir örneği, il veya ilçenin köy birimlerinde saklanır. İlçeler köy bütçelerini birleştirerek illere, iller de ilçapında birleştirilen bütçeleri İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. Köyün veznedarlığını muhtar yapır.

VI. KÖY YEREL YÖNETİMİNİN ORGANLARI

Köy Yasası'nın 26 Kasım 1933 gün ve 2339 sayılı yasa ile değiştirilen 10. maddesinde, köyün organlarıyla ilgili şu hüküm vardır: «Her köyde bir Köy Derneği, bir Köy Muhtarı, bir de İhtiyar Meclisi bulunur. Köyde, 24. maddeye göre Köy Muhtarını ve İhtiyar Meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylüle-

rin oluşturduğu topluluğa Köy Derneği derler. Köy Muhtarı ve İhtiyar Meclisi Azaları doğrudan doğruya Köy Derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy Muhtarı İhtiyar Meclisi'nin başıdır. Köy Kanununun 23. maddesi gereğince, köyün imamı ile muallimi (öğretmeni) veya baş muallimi ihtiyar meclisinin her zaman (doğal) azasıdırlar».

Yine Köy Yasası'nın 86. maddesinde, «Bir köyde birden fazla imam bulunursa, İhtiyar Mecilis'nde aza olarak bulunacak imamı kaymakam seçer» hükmü yer almıştır.

18 Temmuz 1963 gün ve 286 sayılı yasa köy seçimleriyle ilgili çok ayrıntılı kurallar koymuştur. Bunların önemli olanları aşağıdadır: «Köy Muhtar ve İhtiyar Meclisi üyeleri seçimlerinde adaylık usulü yoktur. Seçmenler, muhtar için bir ad, üyeler için asıl üye sayısının bir katı kadar ad yazılmış oy pusulalarını aynı zarfa koyarak sandığa atarlar. Ancak, muhtar ve üyeler için atılan oy pusulalarının üzerine *«muhtar için», «üyeler için»* olduğu yazılır.

İhtiyar Kurulu'na, son nüfus sayımına göre, nüfusu 1.000'den az olan köylerde 8, 1.000–2.000 arasındaki köylerde 10 ve 2.000'den fazla nüfuslu köylerde 12 kişi seçilir. İlk grupta bulunan köylerde 4 üye, ikinci grupta bulunan köylerde 5, üçüncü grupta bulunan köylerde ise 6 üye, İhtiyar Kurulu'nun asıl, ötekiler ise yedek üyeleridir. (2972 sayılı yasa, *RG*: 18 Ocak 1984, No: 18285).

Köy Derneği, seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasında Köy Muhtar ve İhtiyar Kurulu üyelerini seçer, muhtarın ücretini belirler ve Köy Yasası'na göre yapılması isteğe bağlı işlerin zorunlu işler arasına alınmasına karar verir. Burada önemle belirtmek gerekir ki, Köy Derneği artık pratik yönden işlemez duruma gelmiştir.

Muhtar, köyün başıdır. Köy işlerinde söz söylemek, buyruk vermek ve buyruklarının gereğini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Köy muhtarının ve onunla birlikte olanların köy işlerinde yolsuzlukları görülürse, devlet memuru gibi yargılanır ve ceza görürler.

Muhtar, hem devlet, hem de köy işleri görür. Devlet adına gördüğü işler çok çeşitlidir. Hükümetçe çıkarılan yasa ve tüzükleri köy içinde halka duyurur, dirlik ve düzenliği korur, salgın ve bulaşıcı hastalıklar hakkında ilgili makamlara haber verir, hekim olmayanların ve üfürükçülerin çalışmalarını engeller, ilgililere haber verir, köye gelip giden şüpheli kimseleri karakola haber verir, nüfus kayıtlarını tutar, asker toplar, mahkeme kararlarını ilgililere duyurur.

Muhtarın göreceği köy işleri ise, zorunlu işleri İhtiyar Kurulu

ile görüşerek yapmak, yaptırmak, isteğe bağlı işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek, köylüyü işe çağırmak, köy işlerine harcanacak parayı toplamak, harcanması için buyruk vermek, aylık harcamaların hesabını İhtiyar Kurulu'na vermek, köy işlerinde taraf olarak mahkemelerde bulunmak ve ilgili makamlarca yetkili kılındıkları takdirde, evlendirme memurluğu görevi yapmak. Bu görevlerinden dolayı muhtarlar, il ve ilçe nüfus müdürlerine karşı sorumludurlar.

İle bağlı köylerde Vali, ilçeye bağlı olanlarda Kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve yasalarla kendilerine verilmiş görevleri yapmadığını görürlerse, muhtara yazılı olarak uyarıda bulunurlar. Buna karşın iş görmeyen köy muhtarı, yetkili yönetim kurulunun kararıyla görevden uzaklaştırılır (m. 41) Bunun Anayasaya aykırı bir düzenleme olduğu öne sürülmüşse de, Anayasa Mahkemesi, 1987 yılında almış olduğu bir kararında, bunda Anayasa aykırılık görmemiştir (*R. G.* 23 Aralık 1987, No: 19673; 24 Eylül 1987, E. 1987/8 K. 1987/23; E. 1987/10 K. 1987/24 ve E. 1987/15. K. 1987/25).

Köy İhtiyar Kurulu, Köy Muhtarı ile birlikte köyün hizmetlerini yürütür. Belediyelerdeki encümen adlı organa benzer.

Köy Yasası'na göre, Köy İhtiyar Kurulu aşağıdaki görevleri yerine getirir:

a) Köy işlerini görüşmek üzere muhtarın başkanlığında haftada en az bir kez toplanmak. Muhtarın çağrısı ya da üyelerin isteği üzerine olağanüstü olarak her zaman toplanmak (m. 42).

b) Köy işlerini önem sırasına koymak ve o sıra içinde görülmelerini sağlamak (m. 43).

c) Hangi işlerin köylü tarafından imece yolu ile yapılacağını, hangi işlerin de köylülerden alınacak salma ve diğer paralarla yapılacağına karar vermek (m. 44/1).

d) Köy hizmetlerini yapmak için alınması gerekli görülen köy sınırları içindeki başkalarına ait taşınmaz malların değer pahası ile satınalınmasına, kamulaştırılmasına karar vermek (m. 44/2).

VII. KÖY VE KALKINMA

Kent ile köyün, bir sürecin, sürekli bir değişimin iki ucunda bulunan yerleşim yerleri olduğuna kuşku yoktur. İnsan topluluk-

larını barındıran bu yerleşme türleri, toplumsal ve ekonomik değişmeyle birlikte, birbirine benzer duruma gelirler. Bu nedenledir ki, zamana, yere, ülkeye bağlı olarak, kent ile köy arasında ayrım yapmak güçleşir. Bu güçlüğü yenebilmek amacıyla, kent ve köy için, yapay ölçütler kullanılarak tanımlar yapma yolu seçilir. Ülkemizde de, türlü yasalar, toplumbilimciler, yöneticiler, kent ile köyü, kendi amaçlarına yararlı kılacak biçimde tanımlamışlardır.

Kentleşme süreci, kırsal alanda başlayıp kentlere doğru uzanan bir sürekliliği anlatır. Kentlerde karşılaşılan sorunlardan büyük bir bölümünün çözümü köylerde yatmaktadır. Öte yandan, kentleşme, kentleri kendi sınırları dışına taşarak, kırsal yörelerin gelişme biçimini etkilemektedir.

Kırsal alanlarda karşılaşılan sorunlar, yalnız yerleşme ve çevre sorunları değildir. İlk bakışta fiziksel gelişme sorunu gibi görünseler de, ekonomik ve toplumsal sorunlarla bir bütünlük, bağlılık içindedirler. Dolayısıyla, fiziksel gelişme sorunlarının çözümü, toplumsal ve ekonomik gelişmeyi etkilediği gibi, tersi de olmaktadır. Bu nedenledir ki, kırsal alanlarda kalkınmayı gerçekleştirmeyi amaçlayan politikalar, toplumsal ve ekonomik yapıda değişiklikler yaratılmasından yola çıkarlar. Tarımsal gelişme, kooperatifçilik, toplum kalkınması gibi yaklaşımlar, kalkınabilmek için yapısal değişmenin gerekli olduğuna inançtan kaynaklanmaktadır.

A) Kırsal Yerleşme Düzeni

Köy sorunlarının bir bütün olduğuna yukarıda değinmiştik. Kırsal alanların fiziksel gelişmesini bir «kır imarı» uygulaması içinde gerçekleştirmek, yerleşme düzenini yeniden ele almak, köyün ulusal gelişmeye katkıda bulunabilmesi için tarım kesiminde verimliliği arttıracak önlemler almak ve köye götürülmekte olan kamu hizmetlerinin etkinliğini arttırmak, birbirleriyle yakından bağlantılı olan amaçlardır. Kırsal yerleşme düzeni, bunlar arasında, Kentbilimi en yakından ilgilendiren bir konudur.

Köy Yasası'na göre, cami, okul, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir «köy» oluştururlar. Yasa,

«köy»ü, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve Köy Yasası ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına varlık (tüzel kişi) olarak tanımlanmıştır.

Köy Yasası'nın 89. maddesine göre, 150 nüfustan aşağı birkaç köy birarada bulunursa, her köydeki seçmenlerin yarısından çoğunun isteği üzerine birleşmeleri ve köy durumuna gelmeleri yolu açıktır.

Ülkemizde, kırsal kesimde, 36.227'si köy olmak üzere, 88.553 yerleşme birimi vardır. İl, ilçe ve bucak özekleriyle birlikte, bunların sayısı, 1946'da 64.756'dan, 1965'te 79.931'e yükselmiştir. Bu ölçüde yüksek sayıdaki yerleşim yerlerine kamu hizmetlerinin götürülmesinde büyük güçlükler doğmaktadır. 36.227'yi bulan köy muhtarlıkları içinde % 60.3'ünün nüfusu 500'ün altında, % 34.7'sinin nüfusu 500 ile 2.000 kişi arasındadır. Nüfusu 2.000'den yukarı olan köy ve bucakların oranı toplam içinde % 14.8'dir.

Nüfusu 150'nin altında olan kırsal yerleşim yerlerine, oba, kom, mezra gibi adlar verilmektedir. Buralarda, en büyük mülki amirlerce Köy Yasası'nın uygulanmasına izin verilir. En yakınında bulunan köy muhtarlıklarına bağlanan bu yerleşim yerlerinde yaşayanlar, bağlandıkları köy özeklerindeki kamu hizmetlerinden yararlanmakta güçlük çekerler.

Köy muhtarlıklarının yarıya yakını (% 45) sırtlarda, yamaçlardadır. Dağ eteklerinde, köylerin % 23'ü, ovalarında % 19'u, vadilerde ise % 11'i bulunur[6]. Köy muhtarlıklarının % 28'inin de,

Çizelge: 1 Büyüklüklerine Göre Köy Muhtarlıkları ve Nüfus Toplamları (1990)

Büyüklük	Sayı	%	Nüfus Toplamı	%
250'den az	10.887	30.1	1.645.567	7.1
251–500	10.941	30.2	3.992.260	17.2
501–1.000	9.037	24.9	6.329.736	27.4
1001–2.000	3.537	9.8	4.749.983	19.5
2.001–5.000	1.610	4.4	4.505.981	19.5
5.001'den yukarı	216	0.6	1.923.748	8.3
Toplam	36.227	100.0	23.146.684	100.0

Kaynak: DİE, 1990 Genel Nüfus Sayımı, İdari Bölünüş, Ankara, 1991

«dağınık yerleşme» özelliği taşıdığı görülmektedir. Köylerinde üçte birine yakını, ilçe özeklerine 30 kilometreden daha uzakta yer almaktadırlar.

Köyün başlıca geçim kaynağını oluşturan tarımda verimli çalışma, köylü ailelerin toprak sahipliğiyle yakından ilgilidir. Oysa, görülmektedir ki, köyde, tarım kesiminde toprak iyeliğinin dağılımında büyük dengesizlikler vardır. Örneğin, 1970 Tarım Sayımı'nın sonuçlarına göre, 20 dekardan küçük tarım işletmeleri, toplam tarım işletmelerinin % 44.4'ünü oluşturdukları halde, işlenen toprağın yalnız % 8'ine sahiptirler. 100 dekardan daha büyük işletmeler ise, toplam içinde % 11.7'lik oranlarına karşın, işlenen toprağın % 51.3'ü ellerindedir. 1973 DPT Gelir Dağılımı Araştırması'nın da bunlara çok yakın sonuçlar verdiği görülmektedir[7].

Tarımla uğraştıkları halde hiç toprağı bulunmayan ailelerin toplam sayısı, Köy Envanter etüdlerine göre 1.157.000 idi. Bunların toplam çiftçi aileler içindeki oranının % 30.4 olduğu saptanmıştır[8]. Kuşku yok ki, bu durum kırsal alanda ve kentlerde ailelerin gelir düzeylerini de etkilemektedir. Bir başka deyişle, köy ve kent ayrımları, böylece artmaktadır. Nitekim, DPT'nin Gelir Dağılımı Araştırması'na göre, 2.000'den az nüfuslu yerleşim yerlerinde, yani köylerde ortalama hane geliri 8.181 lira iken, bu sayı üç büyük kent için 26.470 lira idi[9].

Kırsal alanlar, türlü kamu hizmetleri yönünden de yetersiz durumdadır. 1980 yılında, kırsal yerleşim yerlerinden ancak % 62'sinin içme suyu vardır. Suyu yetersiz birimlerin oranı % 20, suyu olmayanların ise % 18'dir.[10] Kırsal kesimdeki konutların % 95'inin sağlık ve teknik koşullara uygun olmadığı da bilinmektedir. Bu yerleşim yerleri, çağdaş bir kanalizasyon sisteminin kurulmasına da elverişli bulunmamaktadır. Okulu olan köylerin oranı, 1961'de % 63'ten, 1971'de % 87.2'e, 1982'de % 94.2'ye 1990'da % 95'e yükselmiş olmasına karşın, yine de 2.000'den fazla sayıda köyümüzde ilkokul yoktur.

Köy ve kent ayrımlarının azaltılmasında başarı sağlanamamasının nedenlerinin başında, köyün bir bütün olarak, kentlerle ilişkileri içinde ve toplumsal ve ekonomik kalkınmanın bir öğesi olarak ele alınmamış olması gelir. Köy, Cumhuriyet döneminin uzun bir bölümünde «parçacıl» yaklaşımlarla, «romantik» bir köycülük anlayışıyla ele alınmıştır. Tek yanlı kalkındırma çabalarının yetersiz kalmasında, köylerimizin yapısının iyi tanınmamış olmasının

da payı büyüktür. Dolayısıyla, köy, nüfusunu barındıramamış, besleyememiş, tarım dışına itmiştir. Bugün karşılaşmakta olduğumuz kentleşme sorunlarının ardında, geniş ölçüde, köylerimizin az gelişmişliği yatar.

B) Köy Kalkınmasına Planlı Yaklaşımlar

Köy kalkınmasını planlı çalışmalarla gerçekleştirmek, 1960' tan itibaren girilen Planlı dönemde başvurulan planlı yaklaşımlarla başlar. Bunlardan kısaca söz etmeden, 442 sayılı Köy Yasası'nın köylerin gelişmesine ilişkin hükümlerini anımsamakta yarar vardır. Çünkü, bir anlamda, köyleri planla geliştirmek, Köy Yasası ile başlar.

1. Köy Yasası'nın Yaklaşımı

1924 yılında çıkarılan Köy Yasası, kent ve kasabalarda olduğu gibi, köyler için imar planları hazırlanmasına gerek görmemiştir. Yalnız, köyün bir ucundan öbür ucuna uzayan, köy meydanından geçen çaprazlama iki yol yapmayı, köy yönetiminin zorunlu görevlerinden saymakla yetinmiştir. Köyün büyüklüğüne göre, ortasında ya da çevresinde bir meydan yapmak, köy odası ve konuk odası yapmak, okul, mescit yapmak ve ağaç dikmek gibi konulara da, köyün zorunlu görevleri arasında yer vermiştir.

Köyden hükümet özeğine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içinde kalan bölümünü yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak ve yoldan gelip geçmekte zorluk doğuran engelleri kaldırmak da köyün görevlerindendir. Yasa, köy yönetimlerine, ayrıca, gelişmelerini sağlamak, sağlık ve bayındırlık gereksinmelerini karşılamak için de, isteğe bağlı bir dizi görev yüklemiştir. Kaynak, araç ve gereç, personel yetersizliği, köyleri bu görevlerini yerine getirmekten alıkoymuştur. Bu görevlerden birçoğunun yerine getirilmesinde İl Özel Yönetimleri ve özeksel yönetim, köylere yardımcı olmaya çalışmışlardır. Zamanla köy, kalkınmasını *«devlet baba»*dan bekler duruma gelmiştir.

2. Örnek Köyler Yaklaşımı

1963–1965 yılları arasında örnek köy yöntemi adı ile denen-

miş bulunan köyleri kalkındırma yöntemi, şu görüşlere dayanmaktadır: 1. Köye götürülen hizmetlerde eşgüdüm sağlamak, 2. Hizmetlerden çevrede bulunan köylerin yararlanmalarını da sağlamak, 3. Köy sorunuyla ilgili bulunanları biraraya getirmek, 4. Başka köyler için somut bir gelişme modeli ortaya koymak[11]. Bu yıllarda Ankara ve İstanbul illerinde girişilen örnek köy çalışmaları özeksel yönetimce ve İl Özel Yönetimlerince de desteklenmiştir.

«Pilot köy» yöntemi adı da verilmiş olan bu yaklaşımda, örnek köylerde elde edilmesi beklenen başarının, çevrede bulunan köyleri de etkileyeceği, başarının yaygınlık kazanacağı varsayımından yola çıkılmıştır. Örnek köy yönteminin, halkın «gerçek» ve «duyulan» gereksinmelerinden çıkarılmış olmaktan çok, yukarıdan kamu görevlilerince hazırlanmış olması, köyde yapısal değişiklikleri gerçekleştirmek yerine, daha çok yoğun hizmet yatırımlarıyla yerleşmenin fizik görünümünü değiştirmeyi ön plana aldığı, bu yönteme yöneltilen eleştiriler arasındadır[12].

3. Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması

1965 yılından itibaren, Köy İşleri Bakanlığı aracılığı ile ülkemize tanıtılan Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması yaklaşımı, Hollanda, İtalya ve İsrail gibi ülkelerde uygulanmış bir yöntemdir. Bu yaklaşımda, köyün, kendine yeterli bir birim durumuna getirilmesi amaçlanmakta, köy ve kent ayrılıklarının bu yoldan giderilmesi istenmektedir. Kaynakların en ussal biçimde kullanılmasının sağlanması yanında, kırsal alanları etkileyen tüm etmenlerin birlikte ele alınıp planlanması da, bu yaklaşımın amaçları arasındadır.

Tarımsal gelişmenin sağlanması, tarım ile işleyim arasında bütünleşmenin sağlanması, bu yaklaşımda beklenen amaçlar arasındadır. Ulusal düzeyde bir kırsal kalkınma bağ kurma işlevini yüklenmesi gereken bölge planları, çok yönlü kırsal alan planlamasının temel planlama basamaklarını oluşturmaktadır. Planların konusu, toplumsal, ekonomik ve fiziksel nitelikte etkinlikler olup, çok yönlülük de buradan gelmektedir.

Köy İşleri Bakanlığı, bu yöntemi, İzmir, Manisa, Diyarbakır, Uşak, Urfa ve Malatya'da uygulamaya koymuştur. Yöntem, aynı tip köy planları ve köy kümeleri planları hazırlanarak, seçilen yörelerde uygulamaya konmuştur. Hazırlanan 150'yi aşkın proje,

halktan beklenen yüksek katılmanın elde edilememesi, akçal yetersizlikler ve yanlış öncelikler saptanması yüzünden uygulama olanağına kavuşamamıştır. Yöntemin başarısızlığı, ülke koşullarına uymamış olmasıyla ve çok yönlü planlama kavramına aykırı düştüğü gibi görüşlerle açıklanmıştır[13].

4. Toplum Kalkınması Yaklaşımı

Planlı Kalkınma döneminin getirdiği yeniliklerin başında, köyleri kalkındırma yöntemi olarak, Toplum Kalkınması'nın önerilmiş olması gelir. Toplum Kalkınması, uzun yıllar savsaklanan köylerin, her şeyi devletten bekleme alışkanlığına son vermeyi amaçlayan, kalkınmada halk katılışını ön plana çıkaran bir yaklaşımdır. Başta Hindistan, Pakistan ve daha başka birçok Üçüncü Dünya ülkeleri olduğu halde, Birleşmiş Milletler öncülüğünde başarı ile uygulanmış bulunan Toplum Kalkınması, küçük toplulukların içinde bulundukları toplumsal, ekonomik ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla, topluluğu oluşturan bireylerin girişimlerinin devletin aynı doğrultudaki çabalarıyla birleştirilmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Yerel çabalarla ulusal çabaların birleştirilmesi, Toplum Kalkınmasının temel dayanağını oluşturur.

Köylünün kendi sorunlarını çözme istenç, istek, yetenek ve çabalarının devletçe desteklenmesi, halkta ve kamu görevlilerinde bir davranış değişikliği gerektirdiğinden, bu yaklaşım, eğitsel bir düzenlemeyi gerekli kılmaktadır. Bu toplumsal değişme yönü yanında, örgütlerde de, yeni yöntemin uygulanmasını kolaylaştıracak düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Gönüllülük, halkın duyduğu gereksinmelerden yola çıkılması, küçük topluluktaki yerel ve doğal önderlerden yararlanılması, köye hizmet sunan devlet örgütlerinin çalışmaları arasında eşgüdüm sağlanması, yerel topluluğun, bir yönüyle değil, bir bütün olarak ele alınması, Toplum Kalkınmasının başarılı olması için uyulması gerekli ilkelerdendir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın öncülüğünde, I. ve II. Kalkınma Planları süresince, eğitsel ve örgütsel alanlarda, Toplum Kalkınmasının başarılı bir yöntemi olarak benimsetilmesi, uygulanması için önemli adımlar atılmıştır. Mülki idare amirleri de, eğitici izlenceler çerçevesinde, bu konuda eğitilmişlerdi. Belli bir iz-

lenceye bağlı olarak, önce pilot yörelerde başlatılan çalışmaların, tüm ülkeyi kapsaması planlanmıştır[14].

Köy Kalkınmasına ilk kez böyle bilimsel ve geniş kapsamlı bir yaklaşımla yaklaşılmış olunmasına karşın, II. Beş Yıllık Kalkınma Planının son uygulama yıllarında, bu yöntemin bir yana itilmiş olduğuna tanık olunur. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı için DPT Sosyal Planlama Dairesi'nce hazırlanan bir yazanakta, Toplum Kalkınması yönteminin başarılı olmadığı belirtilmiştir. Başarısızlık nedenleri şöyle özetlenmiştir[15]:

1. Yönetim yapısında, bu yöntemin başarılı olabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmış değildir.

2. Aşağıdan yukarıya doğru işleyen ve köy, ilçe, il ve bölge basamaklarında, özekte hazırlanan plan ve izlencelerle bütünleşen bir plan ve izlence yaklaşımı da geliştirilmiş değildir.

3. Eğitim izlenceleri gereği gibi uygulanamamıştır.

Toplum Kalkınması yöntemine yöneltilen bu eleştirilerde, yöntemin ülke koşullarına uymadığı gibi bir görüşe yer verilmiş değildir. Başarısızlık, yöntemin kendisinden çok, başarıyı engelleyen genel nedenlere bağlanmıştır. Yönetimde düzenlemelerin yapılmamış olması, eşgüdüm eksikliği, planlama ve izlenceler yapmanın gereği gibi gerçekleştirilmemiş olması, eğitim izlencelerindeki aksamalar, bunlar arasında sayılabilir[16].

Bu yöntem bilim adamlarınca da eleştirilere konu yapılmıştır. Tütengil, yöntemin olumlu ve olumsuz yanlarına değinirken, gönüllü çalışmalara aşırı ölçüde bel bağlanmış olmasından yakınmıştır. Oysa, kendisi, köy kalkınmasını gerçekleştirmek için «kanun zoru»nu gerekli saymıştır. Öte yandan, köy sorunlarını, «liberal bir anlayışla çözmek, temel değişikliklere gitmeden, yüzeyde kalan sorunları geçici olarak çözmek ya da çözdüğünü sanmak, kendini aldatmak olur» demiştir[17]. Mübeccel Kıray da, Toplum Kalkınmasının, temel yapısal düzenlemeler olmadıkça, başarılı olamayacağı kanısındadır.

Yöntemin tanıtılmasına büyük emeği geçmiş olan C. Geray ise, yöntemin, köyler için etkili bir çalışma biçimi olduğunu, ama «tılsımlı bir değnek» sayılmaması gerektiğini belirterek, Toplum Kalkınmasının, «öteki kalkınma araçlarıyla bir arada düşünüldüğü, gerekli temel düzeltimlerle tümleştiği zaman» başarılı olabile-

ceğini, «yoksa, onların yerini alacak bir yöntem olarak anlaşılmaması» gerektiği görüşünü belirtmiştir[18].

5. *«Merkez Köyler» Yaklaşımı*

Kırsal yerleşme birimlerinin sayısının 90 bine yaklaşması, yerel ve özeksel bütün kamu hizmetlerinin bu birimlerden her birinde sağlanmasını olanaksız kılmaktadır. Bu nedenle, köy kümelerinin oluşturduğu, nüfusu bir ölçüde yoğun yörelerde, özekte bulunan bir yerleşim yerini, «hizmet istasyonu» olarak geliştirerek, yerel toplulukları bu yoldan etkilemek, kalkınmalarını sağlamak, *«merkez köy»* düşüncesinin ortaya atılmasına yol açmıştır.

«Merkez köy» yaklaşımının yararları, bir yandan, hizmetlerin maloluşunu azaltması, bir yandan da, kamu hizmetlerinin yurt yüzeyinde belli bir düzeyde gerçekleştirilmesine olanak vermesidir. «Merkez köy» düşüncesinin altında, aynı zamanda, hizmetleri yurttaşa daha yakından sunmak, nüfusun, yerleşim yerleri ve coğrafi bölgeler arasında, gelecekte daha dengeli dağılımını sağlamak için, nüve olarak hizmet görecek yerleşim yerlerinin tohumlarını atmak da yatmaktadır.

«Merkez köy»'lerden vatandaşa sağlanması öngörülen yerleşik hizmetler arasında, sağlık evleri ve ocakları, anaçocuk sağlığı istasyonları, temel eğitim ve yatılı bölge okulları, sabit mesleki köy kursları, tarımsal yayım yapıları, aşılama ve yapay tohumlama istasyonları, PTT şube ve ajanları, karakollar, pazar yerleri ve benzeri hizmet birimleri sayılmıştır. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, *«merkez köy»*lerden, hizmetlerin kapsam ve sınırını genişletmelerinin, maloluşu düşürmelerinin, hizmetlerden bütün köylü nüfusun yararlanmasını sağlamalarının, köy nüfusunun pazarla bütünleşmesini gerçekleştirmelerinin beklendiğini belirtmiştir.

Ülkemizde, «merkez köy» olabilecek yerleşim yerlerinin sayısına ilişkin kestirimler, bunların 5 ile 7 bin arasında olabileceğini göstermiştir. Ortalama nüfusları ise birkaç yüz ile 22 bin arasında değişmektedir. «Merkez köy»lerden yararlanmaları, bunların çevresinde toplanmaları söz konusu olan birimlerin sayısı ise 40 bin dolaylarındadır.

DPT'ce 1970'li yıllarda başlatılan ve 1980'li yılların başlarında sonuçlanan Yerleşim Yerlerinin Kademelenmesi çalışmaların-

dan, «merkez köy»lerin belirlenmesinde büyük yararlar sağlanabilir. 67 il, 572 ilçe ve 36.049 köy ve bucak özeği, bu çalışmanın kapsamı içine alınmıştı. Her yerleşim birimi için, bulunduğu kademe, etki alanı, mal, hizmet, nüfus, haberleşme akımları ve özeklerarası ilişkiler saptanmış bulunmaktadır. Ayrıca, her özekteki tesis sayı ve türleriyle bunlarda çalışan insangücü ve özeğin işlevlerine ilişkin bilgilere de bu araştırma kapsamında yer verilmiştir.

«Merkez köy» yaklaşımı, köy yerleşmelerine yalnız hizmet götürme amacıyla sınırlı kalmıştır. Yerleşme, üretim, örgütlenme, sanayileşme, insan–toprak ilişkilerinin düzeltilmesi yönlerinden, bu yöntemden yararlanıldığı söylenemez[19].

6. Köy–Kent ve Tarım Kentleri Yaklaşımları

Köy–Kent ve Tarım Kentleri gibi kavramlar, ülkemizde, 1970–1980 yılları arasında, CHP ve MHP adlı partilerce geliştirilip ortaya atılmış köy kalkındırma yöntemleridir. Birbirine yakından benzemektedirler. Köy–Kent kamuoyuna, «kırsal alanların bir kalkınma modeli» olarak sunulmuştur. Bu kavram, kentleşme ve sanayileşme kavramlarını birleştirmek amacındadır. Resmi kaynaklarda, köy–kent, kırsal kesim nüfusunun, toplumsal, ekonomik ve kamusal gereksinmelerini karşılayacak biçimde donatılmış kırsal yerleşim birimi olarak tanımlanmıştır. Köysel yerleşme yapısına daha etkin ve ussal bir biçim vermek, dağınıklığı toplulaşmaya dönüştürmek, köye devletçe götürülen hizmetlerde etkinlik ve artırım sağlamak, sanayileşmeyi kırsal alanlara yayarak işsiz ve gizli işsiz nüfusun bir bölümünü köy–kentlerde iş olanaklarına kavuşturmak, büyük kentlerdeki sağlıksız kentleşmenin sakıncalarını gidermek, tarımsal düzeni değiştirmek, köy–kent düşüncesinin yöneldiği başlıca amaçlardır.

Tütengil, kırsal yerleşmelere götürülen hizmetlerin daha geniş topluluklara ulaştırılmasını amaçlayan «merkez köyler» düşüncesinin, kente yönelen göçleri yavaşlatmak amacını da güden, «köy–kent» düşüncesinin oluşmasında etkili olduğunu belirtir[20]. Gerçekten, köysel ve kentsel yaşam biçimlerini birleştirerek bir dengeye kavuşturmak, sanayileşmeyi kırsal alanlara yaymak, köyü kentleştirmek ve böylece, kentleşmeye sağlıklı bir biçim vermek düşüncesi oldukça eskidir.

Benzer modeller, Yugoslavya'da, Çin Halk Cumhuriyeti'nde,

«komün» adıyla denendiği gibi, İsrail'de de bir başka biçimde, tarım ile sanayii, köy ile kenti birleştiren yeni bir yerleşim birimi olarak düşün ve eylem alanına kazandırılmıştır. Moshav ve Kibbutz türü bu yerleşmeleri, H. Halpern, *«agr–indus»* diye adlandırmış, O. N. Koçtürk ise bunlara *«Tar–san»* adını vermiştir.

CHP, 1978'de iktidara geldiğinde, iki örnek köy–kenti yaşama geçirmek olanağını bulmuştur. Ne var ki, bunlar uzun ömürlü olamamışlardır. Bunlar, yalnız kamu hizmetlerini kırsal alanlara daha düşük maloluşlarla, daha yeterli ölçüde ve daha çabuk götürmenin bir aracı olarak değil, köylüden başlayacak kalkınmanın temeli olarak algılanmışlardı. Öte yandan, MHP, Tarım Kentlerini, düşün düzeyinde ele almış, bölgelerin özelliklerine göre, 8–10 köy bir birim oluşturacak biçimde biraraya getirilen köylerin özeğindeki köyün tarım kenti yapılmasını öngörmüştür. Çevre köylerin bu tarım kentine, yaz kış geçit veren yollarla bağlanması tarım kentinin de en büyük kentle düzenli yol bağlantısı bulunması öngörülmüştür. Sayıları dört bin kadar düşünülen tarım kentlerine bütün devlet olanaklarının götürülmesi ve bu yerlerin kültürel ve ekonomik gelişim özekleri olmaları düşünülmüştür. Tarım kentlerinde, tarım araçlarıyla ilgili işliklerin (atölyelerin) açılması ve tarıma dayalı orta büyüklükte sanayi kuruluşlarının kurulması ve geliştirilmesi öngörülmüştür. Tarım Kentleri modeli gerçekleşme olanağına kavuşabilmiş değildir.

Köy–kentler, kırsal nüfusun tüm gereksinmelerinin düşük bir maloluşla karşılanmasını, tarımdaki işsiz nüfusa iş bulunmasını, büyük kentler yönündeki nüfus akımlarının yavaşlatılarak sağlıklı bir kentleşmenin sağlanmasını amaçlamıştır. Bu amaçlara varabilmek için, köy–kentlerin üstlenmek zorunda oldukları ekonomik, toplumsal, yönetimsel, örgütsel ve yerleşme yapısının düzeltilmesiyle ilgili işlevlerin, uygulamada elde edildiğini görmek olanağı yoktur. Bunun nedenlerinden birincisi, siyasal istikrarsızlıkların, yöntemin uygulanmasına fırsat vermemiş olmasıdır. İkinci neden ise, özle ilgili ve yöntemin bir köy kalkındırma yöntemi olarak ne değer taşıdığını ilgilendirmektedir.

Konuya bu açıdan bakıldığında, köy–kent düşüncesinin eleştiriye açık yönlerinin şu noktalarda toplandığı dikkati çeker:

1) Bu yaklaşım, ulusal kalkınma planlarındaki önceliklerle çelişmektedir. Çünkü, kentleşmeyi yavaşlatmayı, dolayısıyla, ta-

rımsal yapıyı sürdürmeyi amaçlamaktadır. Kentleşmeyi yavaşlatarak, köylü nüfusu kırsal alanda tutmaya çalışmak, sanayileşme ereğinin gerçekleştirilmesine engeldir.

2. Tarım ile sanayiin bütünleştirilmesi, işleyim kuruluşlarının kırsal alanlara yayılması, tarıma dayalı sanayi için geçerli bir amaç olabilir. Oysa, bu, ağır sanayiin de kırsal alana kaydırılması biçiminde yanlış bir anlamaya konu olmuştur.

3. Köy–kentler, ülke yerleşme düzeninin bütünü içinde düşünülmüş değildir. Kamu hizmetlerinin köy–kentlerde yoğunlaştırılmasından beklenen yararlar, ancak böylece olanaklı kılınabilirdi.

C) Kalkınma Planlarında Kırsal Gelişme Politikaları

Kalkınma Planlarında, köyün kalkındırılması için başvurulan kimi politikaların hiç değişmediği görülür. Tarımda modernleşme, taban fiyat politikası, kooperatifleşme, tarımsal kredi politikası vb. politikalar bunlar arasında sayılabilir. Öte yanda, Plandan Plana ağırlığı değişen, kimi zaman Planlardan tümüyle çıkarılan kimi kalkınma yöntem ve modelleri vardır ki, bunlar yukarıda kısaca özetlenen yaklaşımlardır. Geniş kapsamlı kırsal alan planlaması, toplum kalkınmasını, merkez köyler yaklaşımını ve köy–kentleri de bunlar arasında sayabiliriz.

1. *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı,* köyün kalkınması için Toplum Kalkınması yönteminin benimsenmesini gerekli saymıştır. Köylünün gönüllü örgütlenmesini ve yönetimle işbirliği yapmasını, hizmetlerin görülmesinde kaynak ve insangücü savurganlığına son vermenin bir çözümü olarak görmüştür. Tarım kesimindeki artık nüfusun istihdam sorununun çözümünde de, bu yönteme bir kurtarıcı gözüyle bakılmıştır. I. Plan, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlayabilmek için, kırsal yerleşme yapısında ussal bir yeniden düzenlemeye gerek görmüştür.

Bunun yanında, kredileme, pazarlama kolaylıkları, kooperatifleşme ve toprak reformu da, bu planın öngördüğü çözümler arasındadır.

2. *II. Plan'da*, Toplum Kalkınması tümüyle terkedilmiş olmamakla birlikte, «Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi Programları» adıyla yer almıştır. Halkın uyarılması, eğitilmesi, örgütlenmesi için, Toplum Kalkınması yönteminin de-

ğeri benimsenmiş, duyulan gereksinmelerden yola çıkmaya ve halkın gönüllü katkılarının önemine orada da yer verilmiştir. Tarımın bir bütün olarak kalkındırılması için, I. Planda öngörülen önlemlere, II. Planda da yer verilmiştir.

3. *III. Beş Yıllık Plan*'ın yaklaşımı ise, hızlı bir sanayileşme sonucunda elde edilecek büyümenin köy yaşamına yansıması için gerekli önlemlerin alınmasıdır. Tarım ve toprak reformu, tarımsal üretimin arttırılması, kooperatifleşme, kredi ve pazarlama kolaylıkları, bu planda yer almış önlemlerdir. Altyapının ve toplumsal hizmetlerin köye bir bütün olarak götürülmesi de, tarımsal gelişmeyi ve köy kalkınmasını bütünleyici bir önlem sayılmıştır.

III. Plan, «merkez köy» yaklaşımına ilk kez yer veren plandır. Köydeki yerel yönetim birimlerinin durağan bir nitelik taşımaktan çıkarılmasını ve artan gereksinmelere yanıt verebilecek bir biçim kazanmasını istemiştir. «Merkez köyler»'e bu plan, kırsal yerleşme düzenini değiştirecek bir araç olarak bakmıştır. Köylerin kalkınmasında, kaynak, eşgüdüm ve zamanlama güçlüklerini giderebilmek amacıyla, türlü yerel izlencelerin «İl Mahalli İdareler Planlaması» adıyla il düzeyinde planlı çalışmalara konu yapılmasını önermiştir.

Bu Plan, Toprak ve Tarım Reformuna, yaşam düzeyinin iyileştirilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, verimliliğin arttırılması amacıyla insan–toprak ilişkilerine üretimi arttıracak bir biçim verebilmenin çaresi olarak başvurmuştur.

4. *IV. Beş Yıllık Plan* ise, tarımsal gelişmeyle köylünün kalkınmasını özdeş sayarak, sanayi toplumuna köylünün katkısıyla sağlıklı bir biçimde geçilebileceği varsayımından yola çıkmıştır. Etkili bir toprak reformu, demokratik kooperatifleşme, köy kalkınması için devlet destek ve müdahalesi yanında, köy–kentler aracılığıyla yeni bir üretim ve yerleşim düzeninin oluşturulmasını da, kalkınmanın vazgeçilmez araçları olarak saymıştır.

Bütün bu önlemlere karşın, köyle kent arasındaki ayrımların geniş ölçüde ortadan kaldırılmış olduğunu ileri sürmek güçtür. Köyü kalkındırmak için söz konusu olan modeller ve araçlar arasında kesin bir yeğleme yapıldığı görülmez. Model arayışları, siyasal dalgalanmalarla birlikte değişmekte ve sürmektedir. Bu nedenledir ki, köyden kente olan nüfus akınları da, hızı zaman içinde değişse de, varlığını korumaktadır.

5. *V. ve VI. Planlar*'da köy konusu, Köye ya da Kırsal Alanlara Götürülen Hizmetler başlığı altında ele alınmaktadır. Bu da, planların, köy konusunu, salt hizmetler açısından ele alma eğiliminde olduklarını gösteriyor.

V. Plan, köy ve kent arasındaki, altyapı ve yaşam ölçünleri bakımından görülen farklılıkların giderilmesini öngörmüştür. Köylünün gönenç düzeyini yükseltmek ve bulunduğu yerde kalkınmasını sağlamak Planın ana amacıdır. Köylünün, hem gelirini arttırmak, hem de toplumsal ve kültürel gelişmesine katkıda bulunmak için, Plan'da, «Entegre Kırsal Kalkınma Projelerinden» söz edilmektedir.

6. *VI. Plan*'da ise, kamu hizmetlerinin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yöneltilmesinin desteklenneceği öngörülmüştür. Tarımdaki yapı bozukluklarını giderebilecek projeler ve kırsal alanlarda istihdam arttırıcı tarım dışı etkenlerin desteklenmesi de Planın hedefleri arasındadır. Yönetim yönünden ise, köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında eşgüdüm gereksinmesi vurgulanmakta ve entegre projelerin önemine dikkat çekilmektedir.

DİPNOTLAR

(1) Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi*, SBF, 1971.
(2) Şevket Ratip Hatiboğlu, *Türkiye'de Zirai Buhran*, Yüksek Ziraat Enstitüsü Yayını, 39, Yıl: 1939, 119–120.
(3) Fethi Aytaç, *Açıklamalı Köy Kanunu*, 1990, 57.
(4) Fethi Aytaç, *Açıklamalı Köy Kanunu*, 129.
(5) Ziya Çoker, *İller Bankası ve Mahalli İdareler*, 1986, Fon Yönetmeliği, R. G. 19 Eylül 1984, No: 18520 ve *RG* 20 Ocak 1985, No: 18641.
(6) F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *Şehircilik*, 1978, 811.
(7) Oktay Varlıer, *Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü*, Ankara, DPT, 1636, SPD 307, 23.
(8) Cavit Orhan Tütengil, *Kırsal Türkiye'nin Sorunları*, 1979, (3. Bası), 104.
(9) C. O. Tütengil, a.g.y., 104.
(10) DPT. *Kırsal Kalkınma*, Kasım, 1982, 94.
(11) C. O. Tütengil, *a.g.e.*, 1979, 142.

(12) Cevat Geray, *Planlı Dönemde Köye Götürülen Hizmetler,* Ankara, SBF, 1974, 250–251.
(13) Cevat Geray, *a.g.e.,* 1974, 241.
(14) C. Geray, *a.g.e.,* ve Yavuz, Keleş ve Geray, 1983, 114–127.
(15) Geray, *a.g.e.*, 328–330.
(16) Geray, *a.g.e.*, 329.
(17) Tütengil, *a.g.e.*, 90.
(18) Geray, *a.g.e.*, 334–335.
(19) Geray, *a.g.e.*, 319.
(20) Tütengil, *a.g.e.*, 138.

BÖLÜM X

BELEDİYELER

1961 Anayasasının 112. maddesi Yönetim Esasları başlığı altında şöyle demektedir: *«İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.»* Daha sonra da, bu maddede yer alan yerinden yönetim kuruluşlarının neler oldukları 116. maddede gösterilir. 116. maddede, yerel yönetimler şöyle tanımlanmaktadır: *«Mahalli İdareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilerdir.»* Bu fıkra, özerk, yani tüzel kişiliğe sahip ve genel karar organlarını halkın seçeceği üç tür yerel yönetimden sözetmektedir. Bunlar, İl Özel Yönetimi, Belediyeler ve Köylerdir.

Ayrıca, son fıkrada, *«Mahalli idarenin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenir»* denmektedir. Bu yasa, belediyeler için, 1580 sayılı Belediye Yasası'dır. Bununla birlikte, sözü edilen konularda, Belediye Yasasından başka birtakım yasalar da, belediyelerin görev, yetki, maliye vb. işlerine ilişkin hükümler getirmişlerdir. Bunlara ilerde değinilecektir.

7 Kasım 1982 tarihinde kamuoyuna sunularak kabul edilmiş bulunan Yeni Anayasa'nın 123. maddesinde de, yönetimin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı belirtildikten sonra, yerel yönetimlerle ilgili 127. maddenin ilk fıkrasında şu hüküm yer almaktadır: «Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçları-

nı karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerdir.»

I. BELEDİYELERİN KURULMASI

Anayasada olduğu gibi, Belediye Yasasının 1. maddesinde de, belediye şöyle tanımlanmaktadır: «Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.» Yerel halkın ortak ve kentle ilgili (uygarca) gereksinmelerini düzenlemek ve karşılamak, belediye tüzel kişiliklerini gereği gibi örgütlemekle olur.

Arapça'da kent anlamına gelen belde, ya da belediye, dilimizde, toplumbilimsel bir birim olarak kenti değil, fakat bir yerel yönetim birimini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu nedenle de, yasal koşulları yerine getirerek belediye statüsü kazanmış olan her yerleşmeye, toplumbilimsel anlamda «kent» diyebilmek olanağı yoktur. Belediye sayısı, ülkemizde hızlı bir artış seyri izlemiştir. Belediye statüsü kazanmanın, özeksel yönetimden sağlanan yardımlar yönünden özendirici olması bu hızlı artışın başlıca etkenidir.

Bunun yanında, çok partili siyasal yaşama geçişin, yerel yönetimleri demokratik gelişmeyle özdeşleştirme anlayışına uygun olarak, belediye sayısındaki artışı da etkilediği belirtilebilir. Politikacılar, her zaman, yeni belediyelerin kurulmasına karşı hoşgörülü ve özendirici olmuş, ters yöndeki önerilere ise duyarsız kalmışlardır. Bunun bir sonucu olarak, çok sayıda güçsüz belediye türemiştir. 1961'de planlı kalkınma dönemine girilmesiyle artış hızı yavaşlatılmış, 1980 askeri müdahalesinden sonra ise, Sıkıyönetim Komutanlıklarına verilen yetkiyle, kaldırılan belediye tüzel kişilikleri nedeniyle, sayı 1727'den 1587'ye düşürülmüştür. 1984–1991 sonrası ise, yeniden yükselen rakam 1994'de 2715'e varmıştır. (Bkz: Çizelge 2)

Çizelge 3'te görüldüğü gibi, belediyelerimizin çoğu küçük be-

lediyelerdir. Nüfusu 10 bini bulmayanlar, yani başka tanımlarla kent sayılamayacak olan belediyelerin, toplam içindeki payları % 80 dolayındadır. Nüfusu 5.000'den küçük olanlar toplam içinde, % 61.5 kadardır.

Daha önce de belirtildiği gibi, 1924 tarihli Köy Yasasının tasarısında, yerleşim yerleri, büyüklüklerine göre sınıflandırılıyor ve herbirine, *köy, kasaba, şehir* (kent) ve *büyükşehir* gibi adlar veriliyordu. Köylerin nüfusunun 3.000'in altında, kasabaların 3.000–20.000 arasında, kentlerin 20.000–300.000 arasında, büyük kentlerin ise 300.000'den fazla olması öngörülüyordu. Oysa yasa, bu ayrımı benimsememiş, nüfusu 2.000'den az olan yerleri köy olarak tanımlayarak, daha büyük yerleşim yerlerini daha sonra çıkarılan belediye yasasının kapsamı içinde düzenlemiştir.

Yasanın 2. maddesi, belediye örgütü kurulması zorunlu olan yerler:

1. Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezleriyle,

2. Nüfusu 2.000'den fazla olan yerlerdir, demektedir.

Bir yerleşim birimi yasayla il ya da ilçe olduğu takdirde, orada, otomatik olarak belediyede kurulmaktadır. Nüfusu 2.000'i geçen yerlerde ise, belediye satüsünün kazanılması, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşmektedir. Danıştay Genel Kurulu'nun 1954 yılında almış olduğu bir karara göre, nüfusu 2.000'in altına düştüğü saptanan yerlerde de, belediye tüzel kişiliği köy tüzel kişiliğine dönüşür[1]. Bugün Türkiye'de bulunan 2715 dolaylarındaki belediyeden 76'sı il özeği, 915'i ise ilçe belediyesidir. Geriye kalanlar ise kasaba (belde) belediyesidir.

Bir yerde belediye kurulmasında türlü yollar vardır:

1. Nüfusu 2.000'i geçmiş olmakla birlikte köy statüsünde bulunan bir yerde belediye örgütü kurulabilmesi için,

a) Köy İhtiyar Kurulunun bir tutanakla ya da,

b) seçmenlerin en az yarısından çoğunun o yerin en büyük mülkiye amirine başvurmaları, ya da

c) Valinin, o yerde belediye kurulmasına doğrudan doğruya gereklilik göstermesi gerekir. Nüfusun, son sayımda 2.000i aşmış olduğunun, Nüfus Müdürlüğünden ya da Memurluğundan onaylanmış bir belgeyle bu başvurulara eklenmesi zorunludur. Beledi-

ye olabilmek için gerekli 2.000 nüfus sınırını geçmek üzere, nüfus sayımlarında, kimi köylere kamyon ve otobüslerle çevre köylerden insan taşındığı geçmişte görülmüş ise de; Devlet İstatistik Enstitüsü, Genel Nüfus Sayımında, *asıl nüfus* ile *misafir nüfus* ayrımını yaparak, nüfusu belirleme yoluna gitmiş ve Danıştay'ın ilgili Dairesi de, Belediye Yasasının 7. maddesinde aranan 2.000 nüfus koşulunu, belediye olmak isteyen köyde oturan *asıl nüfus* olarak anladığından, artık bu yola pek de başvurulmadığı dikkati çekmektedir.

Sözü edilen başvuru üzerine, köyün bağlı olduğu il ya da ilçe

Çizelge: 2 Belediye Sayısı Artışı

Yıllar	Belediye Sayısı
Cumhuriyetten önce	389
1923	421
1930	505
1935	549
1945	583
1950	628
1955	809
1960	995
1965	1.062
1970	1.303
1975	1.654
1980	1.727
1981	1.587
1985	1.703
1988	1.925
1992	2.270
1993	2.553
1994	2.715

Kaynak: Sabri Yaşayan, *Belediyelerimiz, Türk Belediyecilik Derneği*, 1987, s. 7 ve İçişleri Bakanlığı.

Seçim Kurulu, Valinin istemiyle, seçmenleri oylarını belirlemeye çağırır. Oylama sonuçlarına ilişkin tutanak valiliğe verildikten sonra, Vali, konuyu İl Genel Meclisine götürür. İl Genel Meclisi, kurulması öngörülen belediyenin gelirlerinin, yerel hizmetleri görmeye yetip yetmeyeceği konusundaki görüşünü saptar. Varacağı karar, Valinin düşüncesiyle birlikte İçişleri Bakanlığına sunulur. Bundan sonraki aşamalar, Danıştay kararının alınması ve Cumhurbaşkanının onayıdır. Belli bir toprak parçası üzerinde, yerleştirim izlencelerine uygun olarak ya da başka amaçlarla yeni kurulan ve nüfusu da 2.000'i geçen yerlerde belediye kurabilmek için İçişleri Bakanlığının önerisinin Cumhurbaşkanının onayını alması yeterli görülmektedir.

Bunun gibi, nüfusu 2.000'in altına düşen bir belediye de, tüzel kişiliğin kendiliğinden kalkması düşünülebilir, Yüksek Seçim Kurulu, son nüfus sayımına göre nüfusu 2.000'in altına düşen beldelerde belediye seçimlerinin yapılamıyacağı, ancak Köy Yasası hükümlerine göre Muhtar ve İhtiyar Kurulu Üyeleri seçimi yapılabileceği görüşündedir[2]. Ne var ki, nüfusu 2.000'in altına düş-

Çizelge: 3 Belediye Büyüklükleri

Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	1992'den önce %	1992 %
2.000'den az	148	8.2	
2.000 – 3.000	476	26.4	
3.000 – 5.000	482	26.9	
5.000 – 10.000	316	17.6	
Toplam	**1422**	**79.1**	**79.7**
10.000 – 20.000	189	10.5	8.7
20.000 – 50.000	110	6.1	5.9
50.000 – 100.000	44	2.4	2.6
100.000'den yukarı	35	1.9	3.0
Genel Toplam	**1800**	**100.0**	**100.0**

Kaynak: Sabri Yaşayan, *Belediyelerimiz*, TBD. 1987, s. 129–167.

mekle, belediye tüzel kişiliğinin kendiliğinden son bulacağı görüşü tartışmalıdır. Çünkü, yasada bununla ilgili bir hüküm yoktur. Bununla birlikte, Danıştay, 1977 yılında almış olduğu bir kararda, bu tür belediyelerde tüzel kişiliğin kaldırılması için, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine, Danıştayca karar verilmesini ve üçlü kararname hazırlanmasını gerekli saymıştır(3).

2. Belediye, tek bir köyde kurulabildiği gibi, birkaç köy biraraya gelerek de belediye kurulabilir. Bu durumda, bir köyün belediye olması için aranan koşullardan başka, birleşecek köylerden herbirinin, belediye merkezi yapılacak yere uzaklığının 500 metreyi geçmemesi koşulu aranmaktadır. Ama bu durumda da, birleşecek yerleşmelerin toplam nüfuslarının 2.000'i aşmakta olması ve herbirinin birleşme yolundaki istençlerinin, İhtiyar Kurulu kararıyla, seçmenlerinin yarıdan çoğunun oyu ile, ya da bağlı oldukları ilin valisince belirlenmiş olması zorunludur.

3. Bazen de, köylerle, kimi köy bölümleri birleşerek belediye kurabilmektedirler. Yöntem, tek bir köyün belediye durumuna gelmesinde, ya da köylerin birleşmelerinde olduğu gibidir. Bununla ilgili işlemlerde, köylerden başka, belediye kurulmasını isteyen köy bölümlerinin seçmenlerinin yarıdan fazlasının başvurularının aranmasına ve oylama yapılmasına ilişkin uygulamaya, Danıştay, farklı tarihlerdeki kararlarında farklı yaklaşmış; buna bazen gerek görmüş, bazen de görmemiştir.

A) Belediye Şubesi

1984'ten önce, bir ilin özek belediyesinin sınırları içinde birden çok ilçe bulunduğu takdirde, bu ilçelerin her birinde ayrı ayrı belediyeler değil, belediye şubeleri kurulurdu. Örneğin, 3030 sayılı yasa ile, 1984 yılında anakentlerde özel bir yönetim biçimi oluşturulmadan önce Ankara Belediyesi sınırları içinde, Çankaya, Yenimahalle, Altındağ ilçelerinin, ayrı ayrı belediyeleri değil, belediye şubeleri vardı. İstanbul belediyesi sınırları içinde de, 1980'deki düzenlemelerle birlikte, belediye şubelerinin sayısı 23'e yükselmişti. bugün ise, il özek belediyesinin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan yerlerde belediye şubeleri değil, ilçe belediyelerinden oluşan anakent belediyeleri kurulmaktadır.

Bir belediye içinde, iki durumda belediye şubeleri kurulur: Bunlardan birincisi, nüfusun yoğun olması nedeniyle, bir beldenin türlü kümelerden oluşması; ikincisi de, nüfusun 80 bini geçmesidir. Bu iki durumda, belediye şubesi kurabilmek için, orada oturan seçmenlerin en az yarıdan çoğunun, ya da belediye meclisinin o yerin en büyük mülkiye amirine başvurması zorunludur. Bu başvuru üzerine, en büyük mülkiye amiri, ilçe seçim kurulundan seçmenlerin oyuna başvurmayı sağlamasını ister. Sonuç, Vali aracılığı ile İl Yönetim Kurulunun kararına sunulur. Danıştayın görüşü, Bakanlar Kurulunun uygun görmesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile belediye şubesi kurulmuş olur.

B) Belediyelere Katılma

Bir belediyenin tümünün bir başka belediye ile birleşmesi, bir belediyenin bazı bölümlerinin komşu bir belediyenin içine girmesi, köylerin ya da köy bölümlerinin kurulu bir belediyenin sınırları içine girmesi de, ayrı ayrı işlemlerin konusudur. Bunları sırayla ve kısaca gözden geçirelim:

1. Bir beldenin bazı bölümlerinin o belediyeden ayrılarak ayrı bir belediye oluşturmak istemesi durumunda, esas belde nüfusunun 2.000'den aşağıya düşmemesi gerekir. Ayrılmak isteyen belde bölümünde yaşayanların, isteklerini belediye meclisine ve en büyük mülki amire duyurmaları gerekir. Belediye meclisinin ayrılmaya karşı olumlu tavır takınmaması olasılığı her zaman vardır.

2. İki belediyenin birleşmesi de söz konusu olabilir. Bu durumda, nüfus koşulu önem taşımaktan çıkar. Ama, her ikisi arasındaki uzaklığın 2,5 kilometreyi geçmemesi gerekir. Bununla ilgili başvurularda, artık köy ihtiyar kurullarının değil, belediye meclislerinin kararına gereksinme vardır. Seçmenlerin oyları aranmaz. Bundan sonra, tıpkı bir köyde belediye kurulmasında olduğu gibi, İl Genel Meclisinin kararı, Valinin görüşü üzerine Danıştayın vereceği karar Cumhurbaşkanınca onaylanarak işlem kesinlik kazanır.

3. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içine girmesi için, katılmak isteyen seçmenlerin başvurusu, valilikçe,

katılmak istenen belediyeye gönderilir. Belediye meclisi, katılma isteği hakkında 2 hafta içinde karar verir. Meclisin kararı olumsuz olduğu takdirde, başvuruda bulunanların, bu karara karşı iki hafta içinde, İl Genel Meclisine itiraz hakkı vardır. Genel Meclis kararı, valiliğin görüşü ile Danıştay'a gönderilir ve Danıştay kararına göre işlem yürütülür. Fethi Aytaç'ın da belirttiği gibi, bir halk topluluğunu, kendisini kabul etmek istemeyen bir belediyeye zorla katmak, «hizmet gereği ve hukuk mantığı ile kolay bağdaştırılamaz.»[4]

4. Köylerin ya da köy bölümlerinin bir belde sınırı içine girmesi durumunda da, nüfus koşulu aranmamaktadır. Belediye hizmetlerinin, katılacak olan köye götürülmesinde bir güçlük olmayacaksa, aralarındaki uzaklık 2.5 kilometre kadar olabilir. Katılacak olan köyde ya da köy bölümünde oylama yapmakla yetinilir. Belediye meclisi, oylama sonucu üzerinde karar verir. Belediyede ayrıca halk oylaması gerekli değildir. İşlemler, köyde belediye kurulmasında olduğunun aynıdır. Köyün katılacağı belediyenin meclisi isteği olumlu karşılamaz ise, buna karşı 15 gün içinde yapılacak itirazlar Danıştaya gönderilir ve Danıştay kararı uyarınca işlem yapılır.

Genellikle, 2.000 nüfusu bulmamış olan yerlerde, herhangi bir biçimde, nüfus fazla gösterilerek belediye kurulmuş ise, belediye tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması gerekir. Belediye yasasında öngörülmüş bulunan hizmet ve görevleri yerine getirme olanağına sahip olmayan yerleşim birimlerinde belediye kurulmasını, İçişleri Bakanlığı uygun görmemektedir. Danıştay ise, kararlarında, valiliklerin ve İl genel Meclislerinin karar ve görüşleriyle kendini bağlı görmeksizin, belediye kurma konularında kararlar almaktadır.

Kurulması gerçekleşmiş ve uzunca bir süre tüzel kişilik haklarından yararlanmış bir belediyenin herhangi bir bölümünün, beldeden ayrılıp, bir geriye dönüşle, yeniden köy kurmasına olanak bulunup bulunmadığı sorusu sorulabilir. Danıştay'ın bu konuda İçişleri Bakanlığına bildirdiği danışma niteliğindeki bir karara bakılırsa, buna olanak yoktur ve beldeden ayrılmanın, nüfusun 2.000'in altına düşmesi sonucunu doğurmasını, Danıştay uygun görmemektedir[5].

C) Belediye Sınırlarının Saptanması

Belediyelerin etkinlikte bulunacakları alanın sınırlarının belirlenmesi, hem ekonomik bakımdan, hem de hukuk ve yönetim açılarından büyük önem taşır. Belediyeler için ve belirli kent hizmetleri için en uygun (optimal) alanların ne olduğu sorunu, bugün bile çözüm bekleyen kuramsal sorunlardan biridir. Belediyeler ancak, sınırları içinde bulunan yerlere hizmet götürebilirler. İmar yasasının 45. maddesi uyarınca komşu alan olarak belirlenen, Belediye Meclislerinin önerisi, İl Yönetim Kurulunun kararı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onayı üzerine «komşu alan» olması kesinleşmiş yerlerde de, yerel yönetimlerle ilgili kimi yasalar uygulanabilir.

Belediyelerin sınırlarının çizilmesinde dikkate alınması gerekli olan noktalar şunlardır:

1. Ötedenberi belediyeye ait sayılan bütün tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, zeytinlik, palamutluk, baltalık, otlak gibi yerler belediye sınırları içinde kalır.

2. Bir belediyenin sınırını, derelerden, tepelerden, yollardan ya da değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek olanağı yoksa, büyük taşlar dikilerek sınır belirlenir.

3. Ötedenberi ortaklaşa kullanılan çayır, yayla ve korulardan, mera, kaynak ve tepelerden ilgililer yararlanmaya devam ederler. Böylece, belediye sınırları içinde kalıp başkalarının yararlanma hakkı bulunan yerlerle ilgili olarak sınır kâğıdına şerh verilir. Belediye sınırlarıyla ilgili bütün bilgiler sınır kâğıdı adı verilen bir kâğıda yazıldığı gibi, sınırların nereden geçtiğini gösteren bir harita da buna eklenir. Komşu köyler ve belediyeler ile anlaşmazlık konusu olan yerler de bu kâğıtta ve haritada gösterilir.

D) Belediye Sınırlarının Onaylanması

Belediye sınırlarının onaylanmasında, küçük ve büyük belediyeler için ayrı ayrı yöntemler belirlenmiştir.

1. Nüfusu 80 bini geçemeyen belediyelerde, Belediye Meclislerinin kararı ve yerel kurulların (ilçe, il yönetim kurulu) görüşü alındıktan sonra, belediyenin bağlı olduğu ilin Yönetim Kurulunca onaylanır.

2. Nüfusu 80 binden fazla olan yerlerde, Belediye Meclisinin kararı, Yönetim Kurulunun uygun görmesi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinlik kazanır. Daha önce, Bakanlar Kuruluna ait bu yetki, 336 sayılı Yasa Gücündeki Kararname ile İçişleri Bakanlığına devredilmiş, (4.7.1988); daha sonra bu kararın kabulüne ilişkin 3612 sayılı yasa ile (7.2.1990) kesinleştirilmiştir. Belediye Yasasının 5. maddesi, belediye sınırlarının değiştirilmesine gereksinme duyulduğu takdirde de, yeni sınırın çizilmesinde, belirtmiş olduğumuz esaslara uyulacağını göstermektedir.

E) Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü

Belediyeler ya da köyler arasındaki sınır uyuşmazlıkları ülkemizin oldukça yaygın gerçeklerindendir. Uyuşmazlıkların niteliğine ve birimlerin türüne göre, uyuşmazlıkları çözme yöntemleri aşağıdaki gibidir:

1. Söz konusu uyuşmazlık, bir ilçe içindeki belediye ve köyler arasında ise, o yerin en büyük mülkiye amiri, ilgili birimlerden yazılı görüş ister. Köy İhtiyar Kurulları ya da Belediye Meclisleri 31 gün içinde görüşlerini bildirmek zorundadır. İlçe Yönetim Kurulu bu görüşleri inceleyerek gerekçeli olarak kararını verir. İlçe Yönetim Kurulunun kararı, İl Yönetim Kurulunun onayına bağlıdır. Karar olduğu gibi ya da değiştirilerek onaylanır.

2. Uyuşmazlık, bir İl'e bağlı türlü ilçeler içindeki belediye ve köyler arasında ise, bu durumda, en büyük mülkiye amiri, ilgili kurullardan yazılı görüş ister. Köy İhtiyar Kurulu, ya da Belediye Meclisleri, istenen görüşü en geç 30 gün içinde bildirmek zorundadırlar. Bu görüşleri inceleyen İl Yönetim Kurulu, uyuşmazlık üzerinde karar verir. Bu karar, İl Genel Meclisinin onayına bağlıdır.

3. Uyuşmazlık çeşitli illere bağlı belediye ve köyler arasında olduğu takdirde, bunun nasıl çözüleceğine ilişkin bir hüküm yasada bulunmamakla birlikte, Danıştay bu gibi durumlarda, İl İdaresi Yasası (Yasa No: 5442) uyarınca hareket edileceğini hükme bağlamıştır.

F) Büyük Kentler Çevresindeki Düzenlemeler

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra, 11 Aralık 1980' de Resmi Gazete'de (No: 17187) yayımlanan, Milli Güvenlik

Konseyinin 34 sayılı kararı ile, anakent alanlarındaki kimi yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına olanak sağlanmıştır. Yerel hizmetlerin etkin bir biçimde görülmesi gerekçesiyle çıkarıldığı belirtilen bu kararda şöyle denilmektedir:

«1. Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolun aksamasına neden olmaktadır.

2. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde (koordinasyonu altında) ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.»

Bu kararın uygulanması sonucunda, ülkemizde, 1750'yi geçmiş bulunan belediye sayısı 1580'e düşmüştür. Bunun gibi, 150'ye yakın köyün de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ne var ki, bu kararın uygulamasında, Sıkıyönetim Komutanlarının ayrı ayrı yorumları nedeniyle, uygulamada farklı yerlerde farklı işlemlerin yapıldığı görülmüştür. Bir kez, söz konusu Konsey kararı, yalnız belediyelerden sözetmesine karşın, Komutanlıklar, köyleri de uygulamanın içine almışlardır. İkinci olarak, ana belediyelere bağlanan küçük belediyelerle ana belediyeler arasında tüzel kişiliğe sahip köyler kalmış ve belediye, fiziki bağlantısı olmayan yeni mahallelere kent hizmetlerini götürmek zorunda kalmıştır[7]. Son olarak da, Konsey kararının, yalnız İstanbul ve İzmir gibi anakent alanı oluşturan yörelerde uygulanması gerekirken, büyüklü küçüklü birçok ilde, belediye ve köy tüzel kişilikleri kaldırılmış, ya da birleştirilmiştir[8].

Bu kararın uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıklar ve yeni düzenlemede gözetilen ilkelerin yetersizliği yüzünden, Milli Güvenlik Konseyi, 8.12.1981 tarihinde Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmasına ilişkin 2561 sayılı yasayı (*R.G.* 17538) çıkarmıştır. Yeni yasa, 34 sayılı karar uyarınca Sıkıyönetim Komutanlıklarınca Aralık 1980 tarihindenberi yapılmış bulunan uygulamaları geçerli saymakta, bununla birlikte Komutanlıkların, bu karar ve uygulamaları, yeni yasa hükümlerine göre gözden geçirmelerini zorunlu kılmaktadır (m. 16). Ayrıca, anabelediyelere bağlanacak yerleşim yerleri ile ilgili işlemlerin, yasanın çıktığı tarihten itibaren bir yıl içinde ta-

mamlanmasını da hükme bağlamaktadır.

Yasanın amacı, 1. maddede şöyle özetlenmektedir:

«Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak...» Bu amacı gerçekleştirmek için nüfusu 300 binden fazla kentlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, yakınında bulundukları büyük kent belediyesine bağlanabilmelerine yasa olanak vermektedir. Belediyelerin ve köylerin anabelediyelere bağlanmasında yasanın dikkate alınmasını öngördüğü ölçütler,

a) yerleşim yerlerinin anabelediyelere uzaklığı,

b) anabelediyenin olanakları,

c) hizmetin götürülmesi olanağı,

d) birleştirme olanağıdır.

Yasa, belediye statüsündeki yerleşim birimleriyle, köy statüsündeki birimlerin anabelediyelere bağlanmaları bakımından ayrı ayrı yöntemler belirlemiştir.

a) Belediyelerin, anabelediyelere bağlanma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Ancak Valiler, ilgili belediyelerin yetkili organlarının, eğer varsa Sıkıyönetim Komutanlıklarının da görüşünü de alarak, hangi belediyelerin büyük belediyeye bağlanacağını İçişleri Bakanlığına önereceklerdir. Valilerin yaptıkları önerilerin gerekçelerini de göstermeleri ve birimlerin, belediye şubesi mi, yoksa mahalle olarak mı bağlanmaları gerektiği konusundaki görüşlerini de eklemeleri 2. maddede istenmektedir. İçişleri Bakanlığının, valiliğin önerisini Bakanlar kuruluna sunmadan önce, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görüşünü alması da, yasanın hükümleri arasındadır.

b) Büyük kentle bütünleşmiş köylerin anabelediyelere bağlanması durumunda da, belediyelerin bağlanmasında uyulması zorunlu olan yöntem geçerlidir. Köylerin anabelediyelere ancak, *«mahalle»* statüsü ile bağlanmaları söz konusudur. Bununla birlikte, yasa, nüfus, yerleşim biçimi ve birimler arasındaki uzaklık dikkate alınarak, birden çok sayıda köyün, bir mahalle ya da *«belediye şubesi»* olarak bağlanabileceklerini de hükme bağlamaktadır. (m. 3)

Yasa, büyük kent belediyesine bağlanan belediye ve köylerin

tüzel kişiliklerinin, en geç altı ay içinde gerçekleştirilecek devir işlemlerinden sonra son bulacağını; ayrıca, kurucusu ya da üyesi oldukları birliklerdeki üyeliklerinin de sona ereceğini göstermektedir. Bağlanan birimlerinin taşınır ve taşınmaz mal varlıklarının 6 aylık bir süre içinde devri öngörülmekte ve bu malların envanterlerinin İl yönetim Kurullarının kararlarıyla kesinleşeceği belirtilmiş bulunmaktadır. Bu birimlerde daha önce uygulanan, imar, sağlık, kolluk vb. plan ve yönetmelikler ile tarifeler anabelediyenin yetkili organlarınca yeniden düzenlenirler.

Katılmalarla yeni bir biçim alan belediyenin sınırlarının, 1580 sayılı Belediye Yasasının 5/B maddesi uyarınca çizileceği de belirtilmektedir ki, buna göre, belediye meclisi kararı, yönetim kurulunun uygun görmesi ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine, sınırın, Bakanlar Kurulunun onayı üzerine kesinleşeceği anlaşılmaktadır.

2561 sayılı yasa, bağlanan birimlerde çalışan görevlilerin de, anabelediyeye geçmesini, ayrı mahalleler haline getirilmiş bulunan köy muhtar ve ihtiyar kurullarının, mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarına dönüşmesini öngörmüştür (m. 10). Eğer birden çok köy bir mahalle ve ya da belediye şubesi haline getirilmiş ise, içlerinden mahalle muhtarı ve ihtiyar kurulu görevini yürütecek olanların valilikçe belirleneceğini de yasa hükme bağlamıştır.

II. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ

Belediyelerin yurttaşa sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik gösterir. Toplumsal refah devleti anlayışının gelişmesine koşut olarak, önceleri belediyece görülmekte olan kimi hizmetleri devlet üzerine almıştır. Kimi hizmetleri devletin yüklenmesine, teknik zorunluluklar da yol açmıştır. Öte yandan, artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden, belediyenin payına düşenlerin sayısı da giderek artmaktadır. Ayrıca, kimi ülkelerde, geleneksel olarak belediyelerce görülen kimi hizmetlerin başka ülkelerde özekten yönetildikleri çok görülür.

Görev ve hizmetler yönünden, yeryüzünde başlıca üç ilkenin uygulandığını görmekteyiz: 1) *Genellik İlkesi*: Buna göre, belediye-

ler, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler. 1870 tarihli Prusya Yasasında böyle bir hüküm bulunduğu gibi, bugün Almanya ve Hollanda'da da durum böyledir. 2) *Yetki İlkesi:* Bu ilkeye göre ise, belediyeler, görmek istedikleri her yeni hizmet için özeksel yönetimden yetki almak zorundadırlar. İngiltere'de durum böyledir. Bu dizge, özünde, esneklikten yoksun olmakla birlikte, İngilizler, ulusal yapıları ve gelenekleriyle bunu işler duruma getirmişlerdir. 3) *Liste İlkesi:* Bu ilkeyi benimsemiş olan ülkelerde ise, belediyelerin yapacağı hizmetleri yasalar sıralamıştır. Ülkemizdeki durum budur[9]. Çünkü, 1580 sayılı Belediye Yasasının 15. maddesinde, belediyelerin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır. Bununla birlikte, yasanın 19. maddesi, yasanın kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra, belediyelerin, o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimlerde bulunabileceklerini göstermektedir. Ne var ki, belediyeler, bu türlü işlere, ancak yasanın kendilerine vermiş olduğu zorunlu ve isteğe bağlı görevleri yerine getirdikten sonra girişebilirler.

Burada da görüldüğü gibi, belediyelerin görevleri, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediyeler, gelirlerine göre sınıflandırılmış ve belirli görevlerin, ancak belirli gelir dilimlerinde bulunan belediyeler için zorunlu, ötekiler için ise isteğe bağlı olduğu gösterilmiştir. Bu açıdan, yasada belirlenmiş belediye görevleri şunlardır:

a) Bütün belediyeler için zorunlu olan görevler,

b) Gelirleri 50.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler,

c) Gelirleri 200.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler,

d) Gelirleri 500.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler,

e) Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler.

Belediye görevlerini, burada olduğu gibi, gelire bağlı olarak «zorunlu» ve «zorunlu olmayan» görevler diye ayırmanın en büyük sakıncası, para değerinin değişmesi karşısında, bu sınıflandırmanın zamanla anlamını yitirmesidir. Nitekim, yasanın çıkarılmış olduğu 1930 yılının önemli rakamları sayılan yukardaki gelir rakamları, daha 1950'lerde bütün değerini yitirmiştir. Yani, beledi-

yeler için, yasada gösterilen çok büyük ve çok sayıdaki hizmet ve görevler, yerine getirilmesi zorunlu işler durumuna gelmiştir. Ama, uygulamada, çok az belediyenin, başarmak zorunda olduğu görevleri gereği gibi yerine getirdiği görülür.

Köylerde, isteğe bağlı bir görevin zorunlu görev durumuna getirilmesinin yöntemi belirtilmiştir. Köy Derneğinin kararı, en büyük mülkiye amirince onaylanınca iş biter. Oysa, belediyelerde, bunun yolu, yöntemi gösterilmiş değildir. Yalnız, 118. maddede şu hüküm yer almıştır: *«Mecburi vazifeler ifa ve ikmal edilmedikçe, ihtiyari vazifeler için bütçeye tahsisat konulamaz.»*

Belediyelerin, yasada sıralanan zorunlu görevlerinin sayısı azımsanmayacak ölçüde bulunduğundan, bunların tümünü yerine getirmeye çok az belediyenin gücü yeter. Böyle olunca da, isteğe bağlı görevlere sıra gelmesi uzak bir olasılıktır. Öte yandan, özel yasalarla, kimi belediye görevlerinin, zorunlu görevler arasına alınabileceği ve bunun yöntemi gösterilebilir. Nitekim 5656 sayılı yasa, ucuz belediye konutları yaptırmak görevinin, belediye meclislerinin kararıyla, zorunlu görevler arasına alınabileceğini belirlemiştir.

Yasadaki gelir sınıflandırmasını bir yana bırakarak, belediyelerin görevlerini, İçişleri Bakanlığının bir çalışmasındaki yönteme uygun olarak aşağıdaki gruplarda toplayabiliriz[10]:

1. Sağlık ve sosyal yardım görevleri,
2. Bayındırlık (imar) görevleri,
3. Eğitim görevleri,
4. Tarımsal görevler,
5. Ekonomik görevler,
6. Esenlik görevleri,
7. Ulaştırma görevleri,
8. Çeşitli görevler.

Belediye gelir gruplarına göre, belediyelerin zorunlu görevlerinin neler olduğunu kimi örneklerle göstermeye çalışalım:

A) Bütün Belediyeler İçin Zorunlu Olan Görevler

* Güncel durum haritası yaptırmak, yapı ruhsatı vermek (3194 sayılı İmar Yasası, İmar planı yaptırmayı nüfusu 10.000' den yukarı olan belediyeler için zorunlu kılmıştır.)

* Kentin sokak ve meydanlarını bir plan ve izlenceye uygun olarak düzenlemek, düzeltmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirlemek, ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek, duracak, dinlenecek yerler yapmak,

* Maydan ve pazar yerleri yapmak,

* Belediye sınırları içinde, herkesin yararlanması için, iskele, köprü ve rıhtım gibi yerler yaptırmak,

* Su getirmek, suları sağlıklı ve temiz tutmak (1926 tarih ve 831 sayılı yasaya göre),

* Beldenin kanalizasyon ve çukurlarını yaptırmak ve onarmak,

* Belediye salhanesinden başka yerlerde hayvan kestirmemek (m. 15/6),

* Halk için ücretli, ücretsiz tuvaletler yaptırmak,

* Halka açık yerlerin temizliğine, düzenine bakmak,

* Yenilecek, içilecek ve halkın sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak.

* Halkın yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve saklandığı yerlerin sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek,

* Halkın sağlık, huzur ve rahatını etkilemesi söz konusu olan işleyim, üretim yerlerini ve koşullarını saptayıp halka duyurmak ve izne bağlamak,

* Sokak, meydan, iskele, köprü, pazar, panayır gibi genel yerlerin temiz tutulmasını, yıkatılmasını, sulatılmasını, çöplerin düzgün olarak kaldırılmasını sağlamak,

* Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına engel olmak için hükümetle işbirliği yapmak, ölenleri muayene etmek ve gömülmelerine izin vermek, mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmemek, belediye mezarlıkları ve fenni cenaze yıkama yerleri kurmak,

* Yangınları önleyici önlemler almak, yangın söndürme örgütü kurmak,

* Tiyatro ve sinemaların sağlık, güvenlik ve yangın önlemlerini almak,

* Patlayıcı madde ve akaryakıt depoları kurmak,

* Her türlü inşaat, onarım ve eklemeler için ruhsat vermek, yasaya ve ruhsata aykırı yapı eylemlerini önlemek, yangın yerlerini

mahalle durumuna getirerek düzenlemek, bayındırmak, (3194 sayılı İmar Yasası, 2 kattan alçak, yüksekliği 6.5 metreyi geçmeyen ve yapı alanı 1000 metre kareden küçük yapılar için ruhsat alma zorunluluğunu kaldırmış ise de, Anayasa Mahkemesi, yeni yasanın o hükmünü sonradan iptal etmiştir),

* Yoksul aile çocuklarını gözetmek, yoksul hastaların bakımını sağlamak, halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri oluşturmak,

* İşyerleri için açılış ruhsatı, hafta tatili ruhsatı vermek, pazar yerleri yapmak ve işletmek,

* Gerekli görüldüğünde, yiyecek ve yakacak maddeleri satın alıp stok etmek ve belirli bir kârla sattırmak, gereksinme duyanlara dağıtmak, fonları kurmak, düzenleme satış mağazaları açmak ve yaşamı ucuzlatıcı önlemler almak.

B) Gelirleri 50.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

* Yasaya uygun olarak fen ve sağlık koşullarına uygun mezbahanın ayrıntılarından olan barsakhane yaptırmak,

* Her nevi et, yağ, balık, zeytinyağı, peynir ve sebze ve meyve, turşu, tuzlu balık gibi muhafazası ve satılması sıhhi ve baytari şeraite tabi yenilecek şeylerin müzayedeli, müzayedesiz toptan alım ve satımının muayyen mahallelerde ve belediye nezareti altında icrasını temin için haller tesis ve idare etmek.

* 1580 sayılı Belediye Yasasının hallerle ilgili 15. maddesinin 58. bendinde, 1984 Temmuzunda, 3033 sayılı yasa ile değişiklik yapılarak gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin hal açmalarına izin verilmiştir. Yerel düzende bir özelleştirme türü olan bu izne göre, *«Gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş meyve ve sebzelerin toptan alımı ve satımı için haller açmaları»* artık olanak dışı değildir (*R.G.* 9 Temmuz 1984, No: 18453).

C) Gelirleri 200.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

* Yetimhane, güçsüzler yurdu, doğum ve emzirme yerleri ve doğum evleri, tımarhane açmak,

* Planı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca onaylanmak üzere kentin gereksinmesiyle orantılı ücretli, ücretsiz belediye hastanesi kurmak ve işletmek,

* Hayvan hastalıklarının tedavisi için hayvan hastanesi kurmak ve işletmek.

D) Gelirleri 500.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

* Yarış yerleri yapmak ve işletmek,

* Gençler için stadyumlar yapmak ve işletmek,

* Bunun yanı sıra, belediyelerin *«yeteri kadar parasız halk plajları açmaları»* da, 3019 sayılı yasayla belediye görevleri arasına sokulmuştur (*R.G.* 22 Haziran 1984, No: 18439),

* Belediyelere ait eğlence yerleri yapmak ve işletmek.

E) Bütün Belediyeler İçin İsteğe Bağlı Görevler

* Belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli ve gazinosu, halk müzeleri, hayvanat ve botanik bahçeleri yaptırmak işletmek,

* Buz fabrikası, soğuk hava depoları, su depoları ve buzhaneler, süt toplama ve dağıtma merkezleri kurmak ve işletmek, başkalarınca kurulmuş bulunanları denetlemek,

* Borsa bulunmayan yerlerde yiyecek pazarları ve ardiyeleri yapıp işletmek,

* Yakacak pazarları kurmak ve işletmek,

* Mezat salonları, ürün sergi ve panayır yerleri, müzeleri açmak ve işletmek,

* Belediye fırınları açmak ve işletmek (halk ekmek),

* Yardım, biriktirme, memur ve müstahdem sandıkları kurmak, şehir bankası açmak,

* Kent yönetiminin gereksinme duyduğu uğraş sahiplerini yetiştirmek üzere kurslar, dersler, dershaneler açmak,

* Yoksullar için yatı evleri yapmak ve yönetmek.

Belediye yasasının 15. maddesiyle başka yasalarda sıralanmış olan bu görevlerden birçoğu, yasalar zorunlu kılmış olduğu halde, belediyelerce yerine getirilmekten uzaktır. Yasaların vermiş olduğu görevlerin yerine getirilmemesinin nedenleri şöyle özetlenebilir:[11]

1. *Yasanın Yapısından İleri Gelen Nedenler:* Yasa, belediyeleri, yapılarına, büyüklüklerine göre bir ayrıma konu yapmadan, eşit olarak görmüştür. Bu *«Türk Belediyeleri, tesis, hemşehrilik hukuku, selahiyet, vezaif, intihabat, teşekkül, mafevk idari makam tarafından murakebe, menabii varidat itibariyle bir müsavat irae ederler»* tümcesinde açık bir biçimde görülmektedir. Belediyeleri gelirlerine göre bir sınıflandırmaya konu yapmanın ise, yararlı olmak şöyle dursun, zararlı sonuçlar verdiği görülmüştür.

Görevler gelir gruplarına göre bölüştürülürken de, gerçek gereksinmelerin ve koşulların gözönünde bulundurulmadığı görülmektedir. Örneğin, buz fabrikası, soğuk hava deposu, süthaneler, belediye fırınları yaptırmak ve işletmek, fen adamları yetiştirilmesi için kurs açmak bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler arasında yer alırken, yarış yerleri, stadyumlar, eğlence yerleri yaptırmak ve işletmek, yarım milyon liradan fazla geliri olan belediyeler için zorunlu sayılmıştır.

2. *Gelir Yetersizliği:* Paranın satın alma gücü azaldıkça, belediye gelirlerin yetersizliği daha açık bir biçimde ortaya çıkmıştır. Belediyeler bir ya da iki görevi yerine getirebilmek için başka birçok görevlerini geçici ya da sürekli olarak savsaklamak zorunda kalmışlardır.

3. *Görevli Yetersizliği:* Özellikle teknik görevli yönünden belediyeler türlü yetersizlikler içindedirler.

4. *Hızlı Kentleşme:* İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra hızlanan kentleşme, birçok belediyelerimizin, bu arada özellikle büyük kentlerin kimi görevlerini çok düşük düzeylerde yapmakla yetinmelerine yol açmıştır. Bütün dizge hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözmeye yetecek esneklikten yoksun olunca, birçok görevler de, ya hiç yapılmamış, ya da eksik ve aksak yapılmıştır.

5. *Belediye Sayısının Artması:* Belediye sayısının, çok partili düzene geçilmesiyle birlikte hızla artarak, 1980'de 1950'dekinin hemen hemen üç katını bulması, sorunların önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Özellikle yeni kurulan belediyelerin, yasada sayılan görevlerin pek azını, o da eksik ve aksak bir biçimde başaracak güçte olduklarını söylemek gerçeğe uygun düşer.

6. *Genel Değerlendirmeye Gereken Önemin Verilmemiş Olma-*

sı: Gerek Parlamento, gerekse genel yönetim, planlı kalkınma dönemine gelinceye değin, hatta ondan da sonra, yalnız belediyelerle ilgili olarak değil, ama hemen her alanda çıkarılmış olan yasaların uygulanmasındaki başarı derecesini ölçmek gereğini duymamıştır. Yasalarda yer alan hükümlerin gereği gibi uygulanmaması karşısında da her şeyi oluruna bırakmak ya da yeni tasarılarla çözüm yolu bulmak çabası hakim olmuştur. Yeni hükümleri savunmak üzere gerekçeler hazırlanır, fakat başarısızlık nedenleri bir araştırma konusu yapılmaz.

7. *Kimi Görevlerin Başka Yönetimlere Devredilmesi:* Bu bakımdan, belediyelerin durumu, il özel yönetimlerinden çok başkadır. Bilindiği gibi, il özel yönetimleri, zamanla görevlerini devir ede ede birer *«boş kadro»* durumuna gelmişlerdir. Belediyeler, özellikle sağlık görevlerinde buna benzer bir durumla karşı karşıya bulunuyorlar. Hastahanesi, doğumevi bulunan belediyeler, giderken kurtulmak için, bunları sağlık bakanlığına devretmektedirler. Örneğin, Samsun Belediyesi, doğumevini, iyelik hakkı kendinde kalmak üzere, 25 yıl süreyle Sağlık Bakanlığına devretmiştir.

İstanbul Belediyesi ise, elinde bulunan Cerrahpaşa, Haseki ve Zeynep Kamil hastanelerini 1960 yılından beri, İstanbul Üniversitesinin türlü fakülteleriyle Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devretme girişimlerini sürdürmüş ve devir işlemlerini tamamlamıştır. Belediyece devredilen bu üç hastahanenin yıllık giderleri 1965 fiyatlarıyla 30 milyon lirayı bulmaktaydı. Belediye, yalnız kendi çalışanlarının gereksinmelerini karşılamak üzere, Beyoğlu Belediye Hastanesini elinde bulundurmayı yeterli görmektedir.

Diğer bir görev alanı da mezbahalardır. Burada, giderden kurtulmak yerine, ekonomik olayların baskısı söz konusudur. Et kombinalarının sayısının artması ve planlı bir biçimde yurt yüzeyine dağılmasıyla belediyelerin mezhaba işletmesi önemini yitirecektir. Nitekim, et kombinası kurulup işletmeye açıldıktan sonra, Ankara Belediyesi birkaç yıl mezhabasını işletmeye devam etmiş, sonunda da kapatmıştır.

8. *Hemşehrilik Bilinci:* Son olarak, hemşehrilik bilincinin gelişmemiş bulunmasının, bir başka deyişle, kamuoyunun gerekli tepkiyi göstermemiş olmasının da, belediyelerin görevlerindeki aksaklığın sürüp gitmesi üzerine etkide bulunduğunu eklemek gerekir.

III. BELEDİYELERİN YETKİLERİ, HAKLARI VE AYRICALIKLARI

Belediyeler, yasalarla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmekte birtakım önemli yetki, hak ve ayrıcalıklardan yararlanırlar. Bu yetki, hak ve ayrıcalıklar, Belediye Yasasının 19. maddesinde gösterilmiştir. Belediyelerin yetkileri, belediye gelirlerini toplamak, belde halkının sağlık, esenlik ve gönencini sağlamak ve kentin düzenini bozulmaktan korumak için buyruklar vermek, yasaklar koymak, bunları uygulatmak ve aykırı davranışları olanları cezalandırmak'tır. Yukarda da belirtildiği gibi, yasal görevlerini yerine getirdikten sonra, kent halkının gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabilmek de, belediyelerin yetkilerindendir.

Öte yandan belediyeler, belediye sınırları içinde su, elektrik, havagazı, tramvay, otobüs ve benzerleriyle, kent içindeki göl, nehir ve körfezlerde ve çevre kıyılarda yolcu taşımacılığı yapmak, mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine taşımak, çöp ve benzerlerini toplamak hak ve ayrıcalığına sahiptirler. Bu işler, belediyelerce doğrudan doğruya yapılabileceği gibi, bir kısmı belirli sürelerle başka bazı kuruluşlara da devredilebilir.

Belediyeler, su, elektrik, tramvay, havagazı gibi hizmetlerle vapurla yolcu taşıma işlerini başkalarıyla ortaklık kurarak işletemezler. Ancak ayrıcalık verebilirler. Öte yandan, belediye sınırları içinde otobüs, omnibüs, otokar, tünel, troley ve finiküler gibi araçlarla yolcu taşımak ve mezhabalarda kesilen etleri taşıma haklarını, katılacakları ortaklıklar aracılığıyla kullandırabilirler, ya da bu tür araçları kiraya verebilirler. Ancak, bu tür ayrıcalıkların verilebilmesi Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.[12]

Elektrik tesisleri kurmak ve işletmek yetkisi ise, 1970 yılında yürürlüğe girmiş olan 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) yasası ile bir özeksel yönetim kuruluşu olan TEK'e geçmiş bulunmaktadır.

TEK, ayrıca, 9.9.1982 tarih ve 2705 sayılı bir yasa ile, belediyelerin elektrik hizmetlerine ilişkin tesis ve işletmelerini devral-

maya ve işletmeye de yetkili kılınmıştır.

4.12.1984 tarih ve 3096 sayılı yasa ise, TEK dışındaki, özel hukuk kurallarına bağlı sermaye ortaklığı statüsüne sahip yerli ve yabancı ortaklıkların elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmelerine olanak vermiştir.

Öte yandan, 10.6.1987 tarih ve 3378 sayılı, Doğal Gazın kullanımına ilişkin yasa ile Bakanlar Kuruluna, Belediye Yasasında ve başka yasalarda, yasa gücünde kararnamelerle değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. Buna dayanılarak çıkarılan 350 sayılı (18.11.1988) kararname ile, anakentlerde doğal gaz dağıtım ve satışı; belediyeler, belediye kuruluşları, BOTAŞ ve gerçek ve tüzel kişilerden oluşan sermaye ortaklıklarına bırakılabilmektedir.

Belediyeler, bundan başka, hizmetlerini yerine getirebilmek için, tüzel kişi olarak, taşınır ve taşınmaz mallar satınalmaya, satmaya, kiraya vermeye, kiralamaya, ödünç para almaya ve vermeye, bağışlar kabul etmeye yetkilidirler. Ne var ki, belediyeler bağış kabul edebildikleri halde, kendileri bağışta bulunamazlar. Belediyeler; ayrıca, Emlak Vergisi'nden de istisna edilmişlerdir.

IV. BELEDİYE ORGANLARI

Belediye tüzel kişiliğinin organları, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır.

A. Belediye Meclisi

1. Oluşumu:

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nisbi temsil yöntemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye meclisi üyelerinin sayısı, kentin büyüklüğüne, yani nüfusuna göre değişir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde üye sayısı en az 9'dur. Nüfusu 10.000'i geçen yerlerde, üye sayısı da nüfusla birlikte, fakat onun artışı ile orantılı olmaksızın artar. Bu artış aşağıdaki çizelgede(4) görüldüğü biçimde olur:

Çizelge: 4 Belediye Meclislerinde Üye Sayısı

10.000 ve daha az nüfuslu yerlerde	9 kişi
10.001–20.000 nüfuslu yerlerde	11 kişi
20.001–50.000 nüfuslu yerlerde	15 kişi
50.001–100.000 nüfuslu yerlerde	25 kişi
100.001–250.000 nüfuslu yerlerde	31 kişi
250.001–500.000 nüfuslu yerlerde	37 kişi
500.001–1.000.000 nüfuslu yerlerde	45 kişi
Nüfusu 1.000.000'dan yukarı olan yerlerde	55 kişi

Belirtilen sayıdaki asıl üyelerin sayısı kadar yedek üyeler de seçilir. Belediye meclisine seçilecek üye sayısı seçimin başlama tarihinden önce halka duyurulur. Belediye nüfusları, nüfus sayımı sonuçlarından alınır.

Belediye meclisi ve başkanlığı seçimlerinde oy kullanabilmek için Türk olmak, 20 yaşını doldurmuş bulunmak gerekir. Silah altında bulunanlarla, askeri öğrenciler ve tutuklu ve hükümlüler de yerel seçimlerde oy veremezler. Ayrıca, kısıtlılar ve kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar belediye seçimlerinde seçmen olamazlar. Belediye meclisi üyeliğine seçilebilmek için aranan koşulları olumsuz ve olumlu olarak ikiye ayırmak olanağı vardır;

a) Olumlu koşullar şunlardır:

1. Türk vatandaşı olmak
2. Türkçe okuyup yazma bilmek
3. 25 yaşını bitirmiş olmak
4. Askerlik hizmetini yapmış olmak
5. Seçim başlamadan önce en az 6 aydan beri o kentte oturmak. Hemşeriliğin ve hemşeri dayanışmasının bir gereği olan bu koşul, 7.8.1988 tarih ve 3469 sayılı yasa ile (Madde Ek Geçici 8) 26 Mart 1989 seçimleri için; 27.12.1993 tarih ve 3959 sayılı yasa ile de 27 Mart 1994 yerel seçimleri için kaldırılmıştır.

b) Olumsuz koşullar:

1. Kısıtlı ve kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak
2. Taksirli suçlar dışında, toplam bir yıl ya da daha fazla hapis; ya da süresi ne olursa olsun ağır hapis cezası ile hüküm giymiş olmamak.

3. Ağır hapis gerektiren bir suçtan ya da zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlar ile kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkûm olmuş olmamak.

4. Devletin kişiliğine karşı işlenen suçlardan ya da bunların işlenmesini açıkça tahrik etmek suçundan mahkûm olmuş olmamak.

5. Sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek halkı kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etmek suçundan mahkûm olmuş olmamak.

Yukarıdaki 3, 4 ve 5. numaralarda gösterilen suçları işleyenler *affa uğramış olsalar bile* belediye meclisi üyeliğine ve belediye başkanlığına aday olamazlar.

c) Meclis Üyeliği İle Bağdaşmayan Görevler

Yasa, kimi görevlerin, belediye meclisi üyeliği ile birleşmeyeceğini öngörmüştür. Milletvekilliği, il genel meclis üyeliği bu görevlerdendir. Bu niteliklerden birine sahip bir kimse, meclis üyeliğine ya da belediye başkanlığına seçildiği takdirde, bunlardan hangisini tercih ettiğini 15 gün içinde bildirmez ise belediye başkanlığı ya da meclis üyeliği görevini reddetmiş sayılır. Bunun gibi, bir belediye meclisi üyesi Parlamento ya da il genel meclisi üyeliğine seçildiği takdirde, 15 gün içinde tercihini yapmazsa, belediye meclisindeki görevinden ayrılmış sayılır.

Bu durumda, milletvekili olan bir kimsenin bile görevinden istifa etmek zorunda olmaksızın yerel yönetimlerde belli görevlere aday olabileceği anlaşılmaktadır. Ne var ki, Anayasa'nın 82. ve 84. maddeleri, tıpkı 3959 sayılı (28 Aralık 1993) yasa gibi, milletvekilliği görevi ile belediye başkanlığı vb. görevlerin bir kişide birleşemiyeceğini göstermektedir. Ancak, milletvekilliği görevinden ayrılmak, o kişinin tercihine bırakılmış değildir. Milletvekilliği sıfatının sona ermesi, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun karar vermesine bağlıdır. Antidemokratik bir nitelik taşıdığı açık olan bu anayasa kuralının değiştirilmesi zorunlu görünmektedir.

d) Kimler Aynı Mecliste Birlikte Olamazlar?

Ana, baba, büyükbaba, büyükana, evlat, torun ve kardeş, karı, koca ve bu derecedeki sıhri hısımlar bir mecliste görev yapamazlar. Herhangi bir biçimde seçilmiş iseler en çok oy almış olan, oylar eşit ise evli olan, evli olanlardan da çocuk sayısı çok olan,

üye olarak kalır. Çocuk sayısı aynı olanlar arasında kura çekilir.

1983 yılında yapılan bir değişiklikle, meclis üyeliğine seçilebilmek için aranan önemli koşullardan biri kaldırılmıştır. O da şudur:

Halen belediyeye bir iş yükleniminde bulunmamış, ya da iş yükleniminde bulunmuş olanların ortağı, kefili olmamak ve bunlardan dolayı borçlanmış bulunmamak.

e) Aday Olamayan Kamu Görevlileri

Yüksek Seçim Kurulu ve İl Seçim Kurulu başkan ve üyeleriyle, İlçe Seçim Kurulu başkanları Belediye Meclisine seçilemezler. Ayrıca, yerel seçimlere ilişkin 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı yasa, aday olamayacak kamu görevlileri konusunda, 25.5.1961 tarih ve 306 sayılı yasanın 17. maddesine yollamada bulunmaktadır. Buna göre: «Devlet, katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler ve ortaklıklarıyla kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar görevlerinden istifa etmedikçe, görevli bulundukları seçim çevresinden aday olamazlar ve belediye meclisine aday seçilemezler».

Ayrıca, belediye başkanlarıyla belediye meclisi üyeleri, milletvekilleri ve il genel meclisi üyeleri istifa etmeden bulundukları yerde adaylıklarını koyabilir ve seçilebilirler. Yargıçların aday olabilmeleri ve seçilebilmeleri, meslekten ayrılmalarını gerektirir. Subay, askeri memur, askeri yargıç ve astsubaylar ancak ordudan ayrılma isteğinde bulunduktan sonra aday olabilir ve seçilebilirler[13].

Aday olup ta seçimi kazanamayan kamu görevlileri, seçim sonuçlarının, Yüksek Seçim Kurulu'nca açıklanmasından itibaren geçecek bir ay içinde göreve dönüş isteğinde bulunmaları durumunda, eski görevlerine ya da kazanılmış aylıklarına denk bir göreve atanırlar.

f) Belediye Meclisi Üyeliğinin Yitirilmesi

Belediye Meclisine üye olmak için gerekli sayılan ve yukarda belirttiğimiz niteliklerin ortadan kalkması, üyelik niteliğinin de son bulmasını gerektirir. Ne var ki, bu nedenle, ya da istifa ile, üyeliğin son bulmasına Belediye Meclisi karar verir. Önceden var olduğu halde sonradan ortadan kalkan üyelik niteliklerinden bir tanesinin bile yitirilmesi, üyeliğin son bulmasına yeterlidir. Birbirini izleyen üç toplantı gününde bir üyenin toplantıya katılmaması

durumunda, üye meclis kararı ile istifa etmiş sayılır.

g) Belediye Meclisinin Görevleri

1. Bütçenin, kesin hesabın, belediye çalışma izlencesinin görüşülüp karara bağlanması,

2. Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borç verme ve borç alma kararlarının verilmesi, belediye vergi ve resimleriyle ilgili tarifelerinin, bunlar dışında belediyece yerine getirilecek hizmetler karşılığında belediyelerce alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması,

3. İmar planlarının, 3194 sayılı yasa gereğince onaylanması,

4. Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar izlencelerinin, kanal, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yapılması,

5. Belediye adına verilecek ayrıcalık (imtiyaz)larla ilgili sözleşmelerin yapılması,

6. Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,

7. Belediyenin taşınır ve taşınmaz malların kullanımına ilişkin kararların alınması.

Belediye Meclisleri, her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan toplantılarını yaparlar. Toplantı 15 gün sürer. Bütçe ile ilgili toplantı 30 gün sürer. Öngörülmüş süreler içinde meclis çalışmaları sona ermezse, valiler, bu süreleri 15'er gün daha uzatabilir ve nedenini İçişleri Bakanlığına bildirir. Gerekli görüldüğü durumlarda, önemli ve bekletilmemesi gereken konuların ortaya çıkması durumunda belediye başkanlarının yazılı çağrısı ya da üyelerin üçte birinin gerekçeli önerisi üzerine, ya da valinin doğrudan doğruya çağrısı üzerine belediye meclisleri olağanüstü olarak toplanabilir. Olağanüstü toplantılarda gündemde yer alanlardan başka konular görüşülemez.

Meclis toplantılarının gündemi belediye başkanınca hazırlanıp hem üyelerin adresine gönderilir, hem de yerel gazetelerle duyurulur. Duyurma koşuluna uyulmaması halinde, toplantıda alınacak kararlara itiraz, bozmaya neden olabilir.

h) Meclis Başkanlığı ve Başkanvekilliği

Belediye Meclisinin toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Başka ülkelerde, meclislerin, belediye başkanından ayrı olarak seçilen meclis başkanlarınca yönetildiği yerler de vardır. Ge-

nellikle belediye başkanının atanmış teknik bir kişi olması durumuna oranla meclis içinden seçilen başkanın prestiji yüksek, törensel görevlerinin önemi büyüktür. Ülkemizde, belediye meclisinin her toplantı dönemi başında, meclislerin gizli oyla 2 başkanvekili seçeceklerine ve başkanvekilinin, başkanın hazır bulunmadığı toplantılarda meclise başkanlık edeceğine ilişkin hüküm, 3394 sayılı yasa ile 1987'de değiştirilmiştir. 3394 sayılı yasa başkanvekilliği kurumunu, farklı durumlar için farklı biçimlerde, yeniden düzenlemiştir. (R.G. 30 Haziran 1987, No: 19503). Buna göre:

a) Belediye başkanı, izinli, özürlü veya raporlu bulanacağı ya da beldeden görevli olarak ayrılacağı durumlarda, yerine bakacak başkanvekilini, önceden, (meclis üyeleri arasından) kendisi belirleyecektir.

b) Belediye başkanlığı ile başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalmaları durumunda, yeni başkan görevine başlayıncaya değin, il özeği belediyelerde İçişleri Bakanı, öteki belediyelerde ise valiler, (meclis üyeleri arasından) bir başkanvekili atayacaklardır.

c) Belediye başkanlığı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması durumunda ise, yeni seçime ya da belediye başkanının görevine başlamasına değin, il özeği belediyelerde İçişleri Bakanı, öteki belediyelerde ise valilerce, (uygun görülecek bir kişi) belediye başvkanvekili olarak atanacaktır.

d) Son olarak, görevi ile ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılan belediye başkanı, Anayasanın 127. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı'nca görevden alındığında, İçişleri Bakanının önermesi üzerine, (Başbakan tarafından) bir başkanın görevlendirilmesi 3394 sayılı yasanın hükümleri arasındadır.

Yapılan bir başvuru üzerine, 3394 sayılı yasanın, yukarda özetlediğimiz hükümlerinden sonuncusu, Anayasa Mahkemesi'nce, Anayasa'nın, 2. 5. ve 127. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. (*R.G.* 15 Temmuz 1987, No: 19871). Anayasa Mahkemesi'nin kararında, *«uzaklaştırılanın (belediye başkanının) yerine doğrudan görevlendirme, bu uzaklaştırmanın doğal sonucu olarak karşılanamaz. Uzaklaştırmaya yetkili olan makamla, görevlendirmeye yetkili olan makamı «aynı makam» saymak, 127. maddenin amacı ve anlamı karşısında olanaksızdır. Belediye meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle, hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yolaçan düzenleme, merkezi yönetimin vesayet dışı müdahalesine açık çağrıdır»*, denilmiştir.

Bu konu, 335 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir (*R.G.*

12.8.1988, No: 19897). «Bu durumda görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine il özeği belediyelerde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından (geçici bir başkan) görevlendirilir.

Ne var ki, 335 sayılı Yasa Gücünde Kararname de, Anayasa mahkemesi'nce, ilgili yetki yasalarının kapsamı dışında kaldığı gerekçesiyle, iptal edilmiştir (R.G. 3 Mayıs 1989, No: 20157, Esas: 1988/38, Karar: 1989/7, 8 Şubat 1989).

Bunun üzerine, konu 1993 yılında 3866 sayılı yasa ile (R.G. 12 Mart 1993, No: 21522) şöyle düzenlenmiştir:

«Belediye başkanının izin, hastalık veya görevle görev yerinden ayrılması hallerinde, başkan kendisine bu süre içinde vekâlet etmek üzere bir meclis üyesini başkan vekili olarak görevlendirir. Belediye başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin on gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda, meclis katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla bir başkanvekili seçer. Başkanvekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönünceye kadar görev yapar».

Ancak uygulamada, a) devletin ve ulusun birlik ve bütünlüğüne yönelmiş bölücü etkinliklere katılmaktan hakkında soruşturma ve kovuşturma açılmış belediye başkanlarının görevden alınmaları durumunda, normal bir seçim ortamının doğmasına değin, atama yoluyla bir başkanın görevlendirilmesi zorunluluğu doğduğu kimi çevrelerce önce sürülmektedir. b) Aynı çevreler, yapılan bir başkanlık seçimi sonucunun ilgili Seçim Kurulunca iptal edilmesi ya da belediye başkanlığı ile belediye meclisi üyeliklerinin hep birlikte boşalması durumunda, yeniden seçim yapılıp sonuçları alınıncaya kadar geçecek süre için, geçici süre ile, başkan atanmasının kaçınılmaz olduğu görüşünü de dile getirmektedirler.

Belediye meclislerinin toplantıları, açıklığı sağlamak amacıyla halka açık tutulur. Gizli oturum yapılmasına da meclis karar verebilir. Gizli oturumlarından ve gündeminden, en büyük mülki amir haberli kılınır. En büyük mülki amir gizli oturumlara da girebilir. Belediye meclisinde alınan kararların özetlerinin vali ve kaymakamlara verilmesi, belediyenin kapısına asılması zorunludur. Belediye meclisi, türlü konularda çalışmalar yapmak, kendi çalışmalarını kolaylaştırmak için encümenler (komiteler) kurabilir. Bu yarkurullar, meclisin kendi içinden seçtiği üyelerden olu-

şur. Başka ülkelerde, yarkullara, meclisin kendi dışından üye seçtiği de olur.

i) Belediye Meclisinin Kararları

Belediye meclislerince alınan kararlar, ya yürütmeyle ilgili kararlar, ya da danışma niteliğinde kararlardır. Meclislerin yürütmeyle ilgili kararları, iptali gereken kararlar, onaya bağlı kararlar ve kesin kararlar olarak üçe ayrılır. Bunları kısaca görelim.

i1) Yürütmeyle İlgili Kararlar

aa) *İptali gereken kararlar:* Belediye meclislerinin yasal toplantı tarihleri dışında ya da yasayla verilmiş görevlerinin dışına çıkarak, yetkilerini aşarak ya da devletin yasa ve nizamlarına aykırı olarak aldıkları kararlar iptal edilebilir niteliktedir. Bu tür kararların iptal edilmelerini, il özeklerindeki belediyelerde, İçişleri Bakanlığı Danıştay'dan; öteki belediyelerde ise vali, İl Yönetim Kurullarından isteyebilir. Bunların Danıştay'ca incelenebilmesi için herhangi bir süre söz konusu değildir. Şeref Gözübüyük, vesayet yeri olan valinin ve İçişleri Bakanlığının bu kararların iptalini istemelerinin «*iptal davası*» niteliğinde olmadığına dikkati çekmektedir[14]. Çünkü, bu işlem bir vesayet denetimi niteliğindedir. Meclis üyelerinin yarıdan bir fazlası hazır bulunmadan alınmış bir karar bu tür kararlara örnek gösterilebilir. Bunun bozulması her zaman istenebilir.

bb) *Onaylanması gereken kararlar:* Belediye meclisinin kararlarından bir bölümü onaylanmadıkça kesinleşemez. Örneğin, bütçe, kesin hesap, ödünç para alma gibi konulara ilişkin kararları, en büyük mülkiye amirinin onaylaması gerekir. 25 yılı geçen sürelerle ödünç para alınması ise, İl Yönetim Kurulunun görüşünün alınması ve Valinin uygun görmesi üzerine Danıştayın onayına bağlıdır. Belediye sınırlarının saptanmasına ilişkin kararlar, İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşir. 1985'te 3194 sayılı İmar Yasası çıkmadan önce, imar planları, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca onaylanmadan yürürlüğe girmezdi. Onaylanması gereken kararları en büyük mülkiye amiri bir hafta içinde onaylamadığı takdirde, belediye meclisinin istemi üzerine, Danıştay bu konuda karar verir.

cc) *Kesin kararlar:* Yukarıda sözü edilen kararlar dışında belediye meclislerince alınan bütün kararlar, «kesin karar» niteliğin-

dedir. Hemen yürürlüğe sokulabilir. Ancak, bunlara da, duyuru tarihinden itibaren 10 gün içinde, il özeği olmayan belediyelerde belediye başkanı ya da ilgililerce valiliğe, il özeği olan yerlerde ise, yine ayın kişilerce İçişleri Bakanlığına itiraz edilebilir. Birinci durumda, kaymakamın görüşü alınarak İl Yönetim Kurulu (15 gün içinde); ikinci durumda ise, valiliğin görüşü alınarak Danıştay (bir ay içinde) konuyu karara bağlar. İtirazlar bir sonuca bağlanıncaya değin, meclis kararlarının uygulanması, Valinin kararıyla geri bırakılabilir.

i2) Danışma Niteliğindeki Kararlar:

Belediye meclislerinin oy ve görüş bildirme zorunlulukları yasalarda belirtilmiştir. Yasalarda ve nizamlarda belirtilmemiş olan konularda o yerin en büyük mülkiye amirine yapılacak başvuru üzerine belediye meclisleri görüş bildirmek zorundadırlar. Ayrıca, beldenin yararına olan işlerle ilgili olarak, belediye meclisleri, istem ve dileklerini, yine en büyük mülkiye amiri aracılığıyla devlet dairelerine iletirler.

i3) Belediye Meclisleri ve Vesayet

Yerel yönetimler üzerinde özeksel yönetimin vesayet yetkileri yasaya dayanarak kullanılabilir. Belediye meclisleri ve bunların kararları üzerinde, özeksel yönetimin oldukça ağır vesayet yetkilerinin bulunduğu görülmektedir:

j) Belediye Meclisinin Feshedilmesi

Belediye meclisinin feshedilmesi için, belediye yasası dört aynı neden saymıştır:

a) Yasanın belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanmak,

b) Yasanın belirlediği yerler dışında toplanmak,

c) Yasanın verdiği görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmek ve bunun sonucunda belediye meclisine ait işleri sekteye uğratmak,

d) Siyasal konuları görüşmek ya da siyasal dileklerde bulunmak.

1961 Anayasasının 116. maddesindeki *«Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konu-*

sundaki denetim, ancak yargı yoluyla olur» hükmü getirilince, Anayasa mahkemesi 3.7.1963 tarihli ve E. 1973/73, K. 1963/1977 sayılı kararlarıyla Bakanlar Kuruluna verilmiş belediye meclislerini feshetme yetkisini iptal etmiştir. Bunun üzerine, 1963 tarih ve 307 sayılı yasa, fesih yetkisini Danıştay'a vermiştir. 20 Şubat 1951 tarihinde, Bakanlar Kurulu, Malatya Belediye Meclisini yasanın 53. maddesinin 4 fıkrası uyarınca dağıtmıştı[15]. Anayasa ve ona uygun olarak yasada gerekli değişiklik yapılmış olmasaydı, siyasal iktidarlar, özellikle siyasal çatışmaların çoğaldığı 1960 ve 1970'li yıllarda, bu yetkiyi, birçok belediye meclisleri üzerinde kullanmaktan geri kalmazlardı. Çünkü, «siyasal konuları görüşmek ve siyasal dileklerde bulunmak», kapsamı açıkça belirlenebilecek bir anlatım değildir. Siyasal iktidarların partizanca takdirlerine çok açık ve elverişlidir.

Örneğin, 1976 yılında İspanya'da özerklik için savaşım veren Bask yöresi halkından 5 teroristin idam edilmesi üzerine Diyarbakır Belediye Meclisi, İspanya'nın Ankara Büyükelçiliğine bir kınama telgrafı çekince, belediye meclisinin bu kararı, meclisi fesih nedeni olarak Danıştay'a götürülmüştür. Danıştay 11. Dairesinin bununla ilgili kararında, *«toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi gibi hareketleri, siyasi faaliyet olarak kabul etmek mümkün olmayacağı gibi... Belediye meclisinde yapılan görüşme; Anayasamızın kişilere tanımış olduğu tek veya toplu olarak düşünceleri açıklama hürriyetinin doğal bir uygulaması ve hukuka aykırı düşmeyen bir düşüncesinin açıklığa kavuşması ve demokratik düzenin temeli olan düşünce hürriyetlerinin bir görüntüsü ve anayasal bir haktır... (bunu), dar anlamda politik bir konunun tartışılması sonunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak nitelendirmek mümkün değildir»* demiştir (D. 11 D., 8.6.1976 gün E. 1976/1026, K. 1976/2831)[16].

Belediyeler, her şeyden önce siyasal birer kurum olduklarından, genel karar organlarında siyasal nitelikteki sorunların görüşülmesini yasaklamak, gerçeklerle bağdaşmaz. Yasanın aradığı; dar anlamdaki siyasal, yani partizanca davranışlara dayanan kararlar olmakla birlikte, bunların nesnel ölçütlerini bulmak olanaksız denilebilecek ölçüde güçtür. Bu konulara ilişkin kararların yerindeliği, toplum yararına uygunluğu, toplumun siyasal kültür düzeyi ile yakından ilgilidir.

Yasal nedenlerin varlığı durumunda, İçişleri Bakanlığı, bele-

diye meclisinin feshini Danıştay'dan ister. Bu takdirde yeni meclis seçimine gidilir. Seçilen meclis, eskisinden arta kalan süreyi tamamlar. İçişleri Bakanlığı gerek görürse, Danıştay karar verinceye değin, meclis toplantıları geri bırakılır. Belediye meclisinin feshedilmesi durumunda, meclisin görevlerini, belediye encümeninin doğal üyeleri yerine getirir.

k) Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet

Belediye Meclisi kararları üzerindeki vesayet, genellikle İl Genel Meclisleri üzerindeki vesayetten daha hafiftir. Belediye Meclisinin bütün kararları, vesayet denetimine konu olamaz. Yasa, bu denetimin hangi durumlarda yapılacağını belirlemiştir. Vesayet yetkisini uygulamak hakkı, en büyük mülkiye amirine, Bakanlar Kuruluna, tek tek bakanlıklara, il ve ilçe yönetim kurullarına ve Danıştay'a tanınmıştır.

l) Olağanüstü Durumun Getirdiği Değişiklikler

12 Eylül 1980 tarihinden hemen sonra 25 Eylül tarihinde, Milli Güvenlik Konseyi'nin kabul etmiş olduğu 2303 sayılı (R.G. 17120, 29 Eylül 1980), 3/4/1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun başlığını taşıyan yasa, ülkedeki belediye meclislerinin, feshedilmesini hükme bağlamıştır. Bununla birlikte, yürütmede bir boşluk doğmasına yer vermemek üzere, yeni belediye meclisleri seçilinceye değin, yasaların belediye meclislerine vermiş olduğu görevlerin, Belediye Yasasının 86. maddesinde belirtilen *«daire baş amirlerinden»* oluşan belediye encümenlerince yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Belediye meclislerinin feshedilmesi, kuşku yok ki, 1961 Anayasasının, «seçilmiş organların organlık sıfatını yitirmelerinin yargı yolu ile olacağı»'na ilişkin 116. maddesine aykırıdır. Ne var ki, askeri müdahaleden çok kısa bir süre sonra çıkarılan 27 Ekim 1980 tarih ve 2328 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun (R.G. 17145, 28 Ekim 1980)'un 6. maddesi, Milli Güvenlik Konseyi'nin kabul edip yayımladığı yasalardan 1961 Anayasasına uymayanların, Anayasa değişikliği olarak yürürlüğe gireceklerini belirtmektedir. Bu durumda, seçilmiş organların yargı yolu ile sıfatlarını yi-

tirmelerine ilişkin anayasa hükmünün değiştirilmiş olduğu söylenebilir.

B) Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte, danışma organı niteliği de vardır. Encümeni oluşturan üyeler iki türlüdür. Birinciler, seçimle gelen üyelerdir. Sayıları ikiden az olmayan bu üyeleri her yıl belediye meclisi seçer. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği encümen üyelerinin sayısı, encümenin doğal üyelerinin yarısını geçmez. Belediye meclisi üyeliği sıfatı sona eren bir kimse, encümen üyeliğini de yitirir.

İkinci tür üyeler, doğal üyelerdir. Bunlar, belediyede görevli bir bölüm görevlilerdir. Çok tuhaf bir anlayışın sonucudur ki, encümenin seçilmiş olmayan üyelerine «doğal», seçimle gelmiş olanlarına ise «doğal olmayan» üye gözüyle bakılmaktadır. Yasa, doğal üyeleri, Yazı İşleri Müdürü ya da Başkâtip, Hesap İşleri Müdürü ya da Muhasebeci, Sağlık İşleri Müdürü veya Başhekim veya hekim, Veteriner Müdürü veya Baş Veteriner veya Veteriner, Fen İşleri Müdürü veya Baş Mühendis, Teftiş Kurulu Müdürü ve gereken yerlerde Personel ve Hukuk İşleri Müdürleri olarak saymıştır.

Encümene belediye başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı başkanlık eder. Belediye encümen üyeleri, özel olarak kendilerini ilgilendiren konulardaki görüşmelere katılamazlar. Encümen toplantı zamanını kendisi belirler. Özürsüz olarak üç toplantıda bulunmayan üye istifa etmiş sayılır. Belediye encümenine gelen konuların en geç bir hafta içinde görüşülmesi gereklidir.

Belediye encümeninin görevleri aşağıdaki biçimde özetlenebilir:

1. Belediye başkanının hazırladığı bütçenin ilk incelemesi,

2. Aylık gelir ve gider çizelgelerinin incelenmesi ve denetlenmesi, artırma ve eksiltme şartlaşmalarının, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirmesi, muhasebe hesaplarının incelenmesi.

3. Kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi. Kamu yararı bulunduğuna encümenlerce karar verilmektedir.

4. Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerinin belirlenmesi,

5. Bütçede bir bölüm içindeki maddeler arasında aktarma yapılması,

6. Belediye görevlerinin yapılması için uyarılar çıkarılması,

7. Taşıt araçları ücret tarifeleri ile zorunlu gereksinme maddelerine ilişkin narhların saptanması,

8. Belediyenin taşınır mallarından gerekenlerin artırma ile satışa çıkarılması,

9. Belediye cezalarının takdiri,

10. Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkarılması; yükseltme, ödüllendirme, cezalandırmalara ilişkin konuların karara bağlanması,

11. Türlü özel yasalarla encümenlere verilmiş bulunan öteki görevler.

Encümen kararlarına, belediye başkanı, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü gerekçesiyle itiraz edebilir. İtiraz en büyük mülkiye amiri aracılığı ile Yönetim Kuruluna yapılır. İtiraz sonuçlanıncaya değin, belediye başkanı kararın uygulanmasını durdurur. Yönetim Kurulu kararlarına karşı da belediye başkanı ya da encümen itirazda bulunabilir. Bu itirazları, il özeği olmayan belediyeler için İl Yönetim Kurulu, il özeği olan belediyeler için ise, bir ay içinde Danıştay inceleyerek karara bağlar.

Encümenin kararları nitelikleri yönünden yönetimsel ve yargısal olarak ikiye ayrılabilir[17]. Yönetimsel kararlar ya a) akçal (bütçeye ilişkin kararlar), ya b) düzenlemelerle ilgili ya c) belediye görevlilerinin atama ve yükseltme işlemlerini ilgilendiren, ya da artırma, eksiltme şartlaşmalarıyla ihale ve pazarlık kararlarını inceleyip onaylamakla ilgili kararlardır. Öte yandan, yargısal kararlar ise, belediye cezalarıyla ilgili yasalara uygun olarak belediye cezaları vermekten ibarettir.

Ancak, burada, Yargıtayın, belediye cezalarını birer yargısal karar olarak değil, fakat yönetsel yaptırım kararı olarak nitelendirmiş bulunduğuna değinmeliyiz.

Başkan–Encümen Uyuşmazlığının Çözümü

Belediye encümeni ile belediye başkanı arasında çıkacak u-

yuşmazlıkları belediye meclisi çözer. Meclisin vereceği karara encümen ya da başkan, valiye başvurarak, ilçe belediyeleri için İl Yönetim Kurulunun, il belediyeleri için ise İl Yönetim Kurulunun görüşü alındıktan sonra Danıştay'ın karar vermesini isteyebilirler.

Uyuşmazlık belediye meclisi ile başkan ya da encümen arasında ise, belediye başkanının valiye yapacağı başvuru üzerine ilçe belediyeleri için İl Yönetim Kurulu, il belediyeleri için ise İl Yönetim Kurulunun görüşü alındıktan sonra Danıştay kesin kararını verir.

C) Belediye Başkanı

Belediye başkanı seçilebilmek için, belediye meclisi üyeliğine seçilme koşullarına sahip olmak gerekir. 1988 yılında yapılan bir değişiklikle 6 aydan beri o kentte oturmak koşulu belediye başkanlığı üyeliği için de kaldırılmıştır.

Belediye başkanlarının göreve getirilmesinde türlü yöntemler vardır. Yeryüzündeki birçok ülkenin uygulamaları gözden geçirildiğinde, göreve, kimilerinde atama ile, kimilerinde ise seçimle gelindiği görülür. Gerek atanmanın, gerekse seçimle işbaşına gelmenin karşılıklı yararları ve sakıncalı yanları vardır. Kısaca, a) atanan belediye başkanı, kendisinde belediye başkanlığı görevinin gerektirdiği deneyim ve teknik bilgi, yöneticilik nitelikleri bulunan bir başkan olabileceği gibi; görev süresi istikrarlı olmayan, yurttaşa değil, kendisini atayan orunlara karşı hesap vermek zorunda ve onların eğilimlerine duyarlı bir kişi olacaktır. Öte yandan b) seçimle gelen belediye başkanı ise, gücünü halktan ya da halkın temsilcilerinden alacağı için siyasal yönden daha güçlü olacaktır. Bununla birlikte, seçim her zaman teknik yönden en yararlı ve gerekli bilgilerle donanmış kişilerin belediye başkanı olarak seçilmesi sonucunu doğurmayabilir.

Belediye başkanları, ya özeksel yönetim, ya da bu yönetimin taşradaki ajanları olan valilerce, ya da belediye meclislerince atanır. Belediye meclislerince, bilgi, deneyim ve yetenekleri gözönünde bulundurularak dışardan atanan belediye başkanlarına, ki-

mi ülkelerde (özellikle ABD) *Kent Yönetmeni* (city manager) denilmektedir. Öte yandan, seçim de iki türlü olabilmektedir. Ya belediye başkanını halk doğrudan doğruya seçmekte; ya da seçim, belediye meclislerince kendi üyeleri arasından yapılmaktadır. Bu sonuncu yönteme, iki dereceli başkan seçimi adı verilmektedir.

Ülkemizde, 1963 yılına gelinceye değin, belediye meclisleri, başkanları kendi üyeleri arasından ya da dışardan seçebilmekteydi. Seçilen belediye başkanının göreve başlayabilmesi, vesayet orunlarının onayına bağlı bulunuyordu. 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı yasanın çıkması üzerine, belediye başkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Buna, yönetim bilimi yazınında, *güçlü başkan dizgesi* adı da verilir.

Bununla birlikte, Belediye Yasasının 94. maddesi, bazı durumlarda, Bakanlar Kurulunca saptanacak belediyelerin başkanlarının atama ile işbaşına getirilmesine olanak vermektedir. Bu gibi yerlerde, il belediyelerinde İçişleri Bakanınca, il özeği olmayan belediyelerde ise valilerce belediye başkanlıklarına atama yapılabilmektedir. Bu tür belediye başkanlığına «mansup» (atanmış) belediye başkanı adı verilmektedir. Bakanlar Kurulunun belediye başkanının atanmasını gerekli gördüğü yerlerde, görevin valilere ya da kaymakamlara verilmesi olanaklıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, 7 Kasım 1982'de halk oylamasında kabul edilen yeni Anayasa'nın 127. maddesi hükmü, yani yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçilmesine ilişkin madde, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi düzenlenmiştir. Dolayısıyla, yürütme organı olan belediye başkanlarının atanması ya da seçilme biçimi, yeni çıkarılacak yasaya bırakılmış görünmektedir. 1961 Anayasası'nın uygulandığı süre içinde, belediye başkanlarının seçilmesi kural, atanması ise ayrık durumlarda başvurulmuş yöntemdir. Yine de böyle olması dilenmeye değer. Ne var ki, 12 Eylül'ü izleyen dönemde, atamanın erdemlerinden sık sık söz edilmeye başlanması, yeryüzündeki gelişmelerin tersine, seçim yolu-

nun terkedileceği kaygılarını artırmıştır. Bu nedenlerdir ki, SBF ve Hukuk Fakültelerinin ilgili öğretim üyelerince hazırlanmış bulunan Anayasa önerisinin 116. maddesinin ilk fıkrası, hem 1961 Anayasası'ndan hem de Danışma Meclisi taslağındaki hükümden farklı olarak şöyle düzenlenmiştir: «Mahalli idareler, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan *yürütme* ve *genel karar organları* halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.»[20]

1. Belediye Başkanının Görevleri

Belediyenin en büyük yürütme organı olarak belediye başkanının görevleri, gördüğü hizmetin niteliğine göre değişir. Özetle, başkan, hem genel yönetimin ajanı, hem belediyenin başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi nitelikleriyle kimi görevleri yerine getirir.

a) Genel yönetimin ajanı olarak:

Bu kimlikle yaptığı işler, o yerin en büyük mülkiye amirince tebliğ edilecek yasa, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak, duyurmak ve bunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmekten ibarettir.

b) En büyük belediye amiri olarak:

ba) Belediye kolluk görevlerinin yapılmasını sağlayacak buyruk ve yasaları uygulamak,

bb) Belediye meclisinin, encümenin ve üst organların kararlarını uygulamak,

bc) Belediye görevleri arasında bulunan yerel işleri yürütmek,

bd) Belediyenin yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık, ekonomi ve düzenine ilişkin işleri izlemek, yerine getirmek.

c) Belediyenin temsilcisi olarak:

ca) Belediye mallarını yönetmek,

cb) Belediyenin gelir ve alacaklarını izlemek, elde etmek,

cc) Yetkili orun ve kurulların onayından geçmek koşuluyla, sözleşme yapmak, sulh, ibra ve bağışları kabul etmek ve belediye adına işlemlerde bulunmak,

cd) Mahkemelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek,

ce) Belediye bütçesinin ita amiri olarak gider evrakını ve tahakkuklarını onaylamak, harcama buyruklarını imzalamak.

Belediye başkanı, normal olarak, görevlerinden bir bölümünü, kendi denetim ve sorumluluğu altında yardımcılarına bırakabileceği halde, «temsil yetkisini yardımcısına devredemeyeceğine» ilişkin Danıştay kararları vardır.

2. Belediye Başkanının Görevinin Son Bulması

a) Belediye başkanı seçilebilmek için belediye meslisi üyeliğine seçilmek için gerekli koşullar aranır. İşte, belediye başkanlığı görevinin son bulmasında ilk neden, bu nitelikleri, yani başkanın seçilme yeterliliğini yitirmesidir.

b) Görevini kötüye kullanmaktan dolayı hüküm giymek, başkanlığın sona ermesi için bir başka nedendir. Buradaki hüküm giyme, «görevini kötüye kullanmaktan dolayı mahkûmiyet» ya da «herhangi bir suçtan dolayı 6 aydan çok mahkûmiyet»tir. Yöntem İçişleri Bakanlığı'nın istemesi ve Danıştay'ın da bir ay içinde karar vermesidir.

c) Belediye Meclisinin, belediye başkanı hakkında «yetersizlik» kararı vermesi. Meclisin başkanla ilgili olarak yetersizlik kararı vermesi iki durumda olur. Birincisi, gensoru verilmesi, ikincisi de başkanın yıllık çalışma yazanağı ile ilgilidir.

Gensoru: Belediye meclisinin üyelerinden herbiri, belediye işleriyle ilgili herhangi bir konuda gensoru açılmasını isteyebilirler.

Gensoruya başkanın verdiği yanıt, belediye meclisinin üçte iki çoğunluğunca yeterli görülmediği takdirde, Belediye Yasasanın 76. maddesi uyarınca, durum bir tutanakla en büyük mülkiye amirine bildirilir. Vali veya kaymakamların gerekçeli görüşü de eklenerek Danıştay'a sunulan yetersizlik kararı, bir ay içinde Danıştay kararıyla kesinleştirilir. Başkanın düşürülebilmesi için mecliste yapılan oylamada aranan çoğunluk, anakent belediyelerinde 3/4'tür.

Başkanlık Yıllık Çalışma Yazanağı: Belediye başkanlarının, belediye meclislerine, her toplantı döneminin başında, belediyenin akçal durumu, meclis kararlarının uygulanması ve yüklenmelerin yerine getirilme durumu gibi konuları kapsayan yıllık bir yazanak sunması, yasanın 76. maddesinin gereğidir. Belediye meclisi, bu yazanağı yeterli görmezse, üçte iki çoğunlukla «yetersizlik» kararı verebilir. Gensoru sonucundaki oylamada olduğu gibi, en büyük mülkiye amirine sunulan bu karar da vali ya da kaymakamların geçerli görüşü ile birlikte hakkında karar verilmek üzere, il belediye başkanları için Danıştay'a, öteki belediyelerin başkanları için ise yönetim mahkemelerine gönderilebilir. Bu tür oylamalarda da, anakent belediyelerinde yetersizlik kararı ancak 3/4 çoğunlukla alınabilir.

Danıştay, hiç çalışma yazanağı sunmamış belediye başkanlarının öncelikle düşürülebileceğine, gensoru önergesine aykırı yanıt veren başkanın düşürülebileceğine ilişkin kararlar vermiştir.

d) Görevini, özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terketmek de, görevinin son bulmasıyla sonuçlanır.

e) Belediye meclisinin feshedilmesini gerektiren işlemlere katılma: Bu durumların neler olduğu, yukarıda, meclislerden söz edilirken gösterilmiştir. Burada şu kadarını belirtelim ki, Danıştay, belediye meclisini fesih kararı verdiği durumlardan bir bölümünde başkanın da görevine son vermiş, bir bölümünde ise ver-

memiştir[21]. Danıştay, bu konuda, başkanın, belediye meclisinin eylem ve işlemlerine eylemli olarak katılmış olmasını aramaktadır.

Görüldüğü gibi, belediyenin seçilmiş bir organı olan belediye başkanının görevinin son bulması da, ancak yargı yoluyla olmaktadır. Bu noktaya gelinmiş olması, geçmişte, belediye başkanlığı görevinin, siyasal amaçlarla iktidarların baskısı altında tutulması sonucundaki olumsuz uygulamalardan bir dönüşü anlatmaktadır.

f) Bununla birlikte, Danışma Meclisi'nde Ağustos 1982'de görüşülüp, sonra da Anayasa'nın 127. maddesine giren hüküm şöyledir: *«Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir alarak, kesin hükme kadar uzaklaştırılabilir.»* İçişleri Bakanına böyle bir yetkinin tanınmış olmasının, görevde kalmasında yönetimce büyük sakınca görülen başkanların görevden uzaklaştırılmasını kolaylaştırmak gibi bir avantajı bulunduğu öne sürülse bile, yerel özerklik ilkesine ters düştüğü ve belediye başkanları da dahil, organların ve bu organlardaki üyelerin görevlerinin yerine getirilmesine siyasal iktidarlarca ilerde karışma yollarını açabileceği belirtilebilir. Nitekim, bu yetkinin 1982'yi izleyen yıllarda siyasal iktidarların yerel özerkliğe, haklı ya da haksız olarak, türlü vesilelerle karışmaları için kullanıldığı görülmüştür. Örneğin, Çanakkale Belediye Başkanı'nın 18 Mart 1990 töreninde yapmış olduğu konuşma ve Cumhurbaşkanı geldiğinde ayağa kalkmaması nedeniyle hakkında soruşturma açılarak görevinden alınması, bu uygulamanın en çarpıcı örneklerinden biri olmuştur.

Yolsuzluklara karışmış olmak, devletin anayasada belirtilen niteliklerine ters davranışlarda da bulunmak, ulusal birliğe ve ül-

kenin toprak bütünlüğüne yönelmiş etkinliklere girişmiş olmaktan dolayı hakkında soruşturma ve kovuşturma başlatılmış bulunan başkanlar için, geçici süre ile görevden uzaklaştırma zorunlu olsa bile, bu tür bir yetkinin siyasal iktidarlarca kötüye kullanılmaması için, mutlaka belli bir süre içinde *yargının karar vermesi* koşulu aranmalıdır.

Danıştay 8. Dairesi, bu konuya ilişkin olarak aldığı bir kararda (1991/398, 1 Nisan 1991), Anayasa'nın 127. maddesindeki yetkinin, İçişleri Bakanınca kullanılmasında dikkat edilmesi gereken noktalara açıklık getirmiştir. Danıştay'ın üzerinde durduğu bu görüşler, kitabın VII. Bölümünde, Anayasanın 127. maddesinin değerlendirilmesi sırasında ele alınmıştır. (Bkz. s. 121)

3. Kimler Belediye Başkanı Oluyor?

30 yıla yakın bir süre önce yapmış olduğumuz kimi araştırmalarda, belediye başkanlarının yarısından çoğunun ilkokul mezunları olduğunu; uğraş alanlarının ise, tarım ve tecimle ilgili işler ve devlet memurluğundan ibaret bulunduğunu görmüştük. Çizelge 5'te, 1958, 1964 (ki bu rakamlar, 1957 ve 1963 yerel seçimleri sonuçlarından alınmıştır), 1973 ve 1989 yerel seçimlerinde işbaşına gelen belediye başkanlarının eğitim durumlarını karşılaştırmaya olanak vermektedir.

Çizelgenin incelenmesi, ilkokul çıkışlı belediye başkanlarının, toplam içindeki oranlarının açıkça azalmasına karşılık, orta ve yüksek öğrenim görmüş olanların durumunda belirli artış görüldüğünü ortaya çıkarmaktadır. Bunda, yeni kurulan belediyelerin hemen hemen hepsinin çok küçük yerleşme yerleri olmasının ve belediye başkanlığının giderek çekici hale gelmesinin rolü vardır.

Oranlar, il özeği olan yerlerle öteki yerleşmelerin belediye başkanları arasında da önemli fark olmadığını ortaya koymakta-

dır. Şöyle ki, il belediyelerindeki başkanların 1964 ve 1974 yıllarındaki öğrenim durumları, hemen hemen aynı düzeydedir (Bkz. Çizelge: 5)

Çizelge: 5 Belediye Başkanlarının Öğrenim Durumları

Öğrenim düzeyi	1958		1964		1973		1984		1989	
	Sayı	Oran %	Sayı	Oran %	Sayı	Oran %	Sayı	Oran %	Sayı	Oran %
Okuryazar	–	–	30	2.9	26	1.6	–	–	–	–
İlkokul mez.	350	45.6	544	53.2	973	59.4	749	44.1	816	39.9
Ortaokul mez.	221	28.8	205	20.0	214	13.1	227	13.4	279	13.7
Lise	107	14.0	139	13.6	246	15.0	341	20.1	337	16.5
Yüksek öğ.	61	8.0	106	10.3	141	8.6	348	20.5	610	46.3
Bilinmeyen	–	–	–	–	37	2.3	33	1.9	–	–

Kaynak: İlk iki sütun için: *Türkiye Belediye Başkanları,* 1958–1964, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, TBD; Ankara, 1964 s. 17; İçişleri Bakanlığı, *Belediye Başkanlarımız* 1974, s. 105–112; TBD, *Belediye Başkanlığı Albümü,* 1991.

Çizelge: 6 İl Özeği Belediyeleri Başkanları

Öğrenim	1964	1973	1984	1989
İlkokul	4	4	–	1
Ortaokul	6	6	2	5
Lise	18	16	7	3
Üniversite	39	40	58	66
Belirsiz	–	1	–	–
Toplam	67	67	67	74

Kaynak: Çizelge 1'in aynı.

Öte yandan, belediye başkanlarının meslekleri de, son 25–30

yıllık dönem içinde, ülkenin toplumsal ve ekonomik gelişmesine koşut değişmeler göstermiştir. Burada dikkati çeken değişme, serbest mesleklerden olan belediye başkanlarının oranının yükselmiş bulunmasıdır. Kamu görevlileri ve tecim (ticaret) ve işleyim (sanayi) ile uğraşanlar, başkan olarak daha az görev almaya başlamışlardır (Bkz. Çizelge: 7).

2303 sayılı yasa uyarınca 12 Eylülden sonra görevden alınan belediye başkanlarının yerine atanan yeni başkanların ise, il belediyelerinde ve öteki belediyelerde meslek dağılımları Çizelge 8'de gösterilmiştir.

Eskiden olduğu gibi bugün de, belediye başkanlıklarını daha çok bürokrasi içinden gelenlerin paylaştığı, bunun ise, belediyeciliğin bir siyasal pazarlık alanı olmaktan çok, yerel hizmetler sunan bir kurum olarak görülmesinin yeğlenmesinden ileri geldiği açıktır. Nedeni ne olursa olsun, belediye başkanlarının, giderek teknik bir nitelik kazanan belediyecilik konularında yeterli bilgi ve deneyim sahibi olmadıkları, yeryüzündeki gelişmeleri izleyemedikleri açıktır. Belirli süreler için başkanlık görevine getirilen kimselerin, kamu yönetiminin gerekli dallarında eğitilmelerindense, Ş. Gözübüyük'ün de belirttiği gibi[22], başkanların *«genel sekreterlik»* gibi yardımcılıklarla desteklenmesi yararlı olur. Nitekim, yurdumuzda da, büyük belediyelerde, Genel Sekreterlikler kurulması gerçekleştirilmiştir.

Çizelge: 7 Belediye Başkanlarının Meslekleri (%) (1958–1989)

Meslekler	1958	1964	1973	1977	1989
Tarımla ilgili	34.6	28.9	36.2	28.0	15.0
Ticaretle ilgili	37.9	34.6	16.5	27.7	28.1
Devlet mem.	10.7	17.6	14.2	11.9	28.1
Serbest mes.	9.0	7.8	24.7	–	19.1
Sanayici	1.4	5.6	–	19.8	9.0
İşçi	–	–	0.9	1.1	–
Ötekiler	4.7	0.4	–	11.5	3.7
Belirsiz	1.7	5.1	7.5		–

Çizelge: 8 Yeni Başkanların Meslekleri (1982)

Meslekler	İl Belediyeleri	Öteki Belediyeler	Sayı	%
Vali	21	Devlet Memuru	456	30.4
.Emekli subay	19	Kaymakam	301	30.1
Devlet mem.	11	Öğretmen	150	9.9
Serbest mes.	5	Subay ve Assubay	135	9.0
Eski bel. baş.	4	Eski başkan	130	8.7
Vali mu.	3	Serbest mes.	118	7.9
Belediye mem.	2	Belediye mem.	109	7.3
Emekli mem.	2	Emekli memur	102	6.7

Kaynak: *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, ed. E. Türkcan, Türk İdareciler Derneği Yayını, c. 3, 1982, s. 181–282.

Ülkede, bütün belediye başkanları (2042) içinde 248'inin serbest mesleklerden, 243'ünün eğitimci, 130'unun mühendis, 108'inin ekonomist ve 45'inin hukukçu ve maliyeci olması dikkat çekicidir (Toplamın % 43'ü). Aynı meslek mensupları, il özeklerindeki 73 belediyenin 57'sinin (% 78) başında bulunmaktadırlar.

Belediye başkanlarının % 40'ı bir yabancı dil bildiklerini belirtmişlerdir.

V. BELEDİYE ÇALIŞANLARI:

Belediyeler, yasaların verdiği görevleri memur ve işçi statüsünde bulunan *«karma»* bir kadroyla yürütmeye çalışmaktadırlar. Belediye memurlarının statüsü, hem aylıkları, hem de yönetim yönünden devlet memurları ile aynıdır. 1580 sayılı Belediye Yasasının 88. maddesi, belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcıdan sonra *«daire baş amirleri ile diğer personelin bulunacağını»* göstermiş olduğundan, her belediye kendi gereksinmelerine ve yapısına uygun olarak ayrı biçimde örgütlenmiştir. Yalnız saymanlık örgütüne sahip belediyeler olduğu gibi, geniş örgütler kuran belediyelere de rastlanır. İçişleri Bakanlığı'nın bir araştırmasına göre, özellikle ekonomik nitelikli hizmetleri yürütmek üzere kurulan

katma bütçeli yönetimlerin ve işletmelerin sayısı her geçen gün artmaktadır(23).

Bununla birlikte, bu esneklik, görevli kadroları bakımından yoktur. 657 sayılı Devlet Memurları yasası, «Belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler için lüzumlu kadroların alınmasını» Bakanlar Kurulunun onayına bağlı tutmuştur. Bu kuşkusuz, belediyeler üzerindeki vesayetin ağır bir biçimidir. Belediyeler, bir hizmet için kadro almak istediklerinde, bunu İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Devlet Personel dairesine bildirmek, bu dairenin olumlu kararını alıp Bakanlar Kuruluna onaylatmak zorundadırlar.

Belediyede bir göreve atamada uygulanan yöntem, atamayı belediye başkanının yapması ve belediye meclisinin de onaylamasıdır. (1580/96) Ne var ki, bu kuralın geçerli olmadığı durumlar da vardır. Örneğin, belediye sağlık görevlilerinin atanmasında, Sağlık ve Sosyal Yardım, tarım görevlilerinin atanmasında Tarım, belediye fen ve imar görevlilerinin atanmasında Bayındırlık ve İskân Bakanlığının onayı 1985 yılına kadar zorunluydu. Hatta, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 3 aydan çok süreyle açık bulunan teknik kadrolara doğrudan doğruya atama da yapabilmekteydi. Ayrıca, belediye ayar memurlarının atamalarını Sanayi ve Ticaret Bakanlığı onaylar. Ankara ve İstanbul belediye başkan yardımcılarının atanmasına ilişkin başkanlık önerisinin onayı ise, 1984'te 3030 sayılı yasa çıkıncaya kadar İçişleri Bakanlığının yetkisinde idi. Ayrıca, Ankara ve İstanbul belediyeleri memurlarıyla belediye şube müdürlerinin, başkanın seçimi ve İçişleri Bakanının oluru ile atanacakları yasalarda yer almıştı. Bu merkez yetkileri, anakentler için kaldırılmıştır. Belediye başkanlığı «mansup» duruma getirilmiş olan yerlerde de, il belediyelerinde valiler, il özeği olmayan belediyelerde kaymakamlar atamaya yetkili kılınmışlardır. (1580/96)

İçişleri Bakanlığı İç Düzen Araştırmasının sonuçlarına göre, belediye teknik görevlilerinin ve Ankara ve İstanbul gibi büyük belediyelerin şube müdürleriyle başkan yardımcılarının, özeksel yönetimce atanmaları eleştirilmekte ve bunun özerk belediye anlayışı ile bağdaşmadığı, konulmalarındaki gerekçenin de artık geçerliliğini korumadığı ileri sürülmektedir(24). Yukarıda sözü edilen değişiklikte bu eleştirinin önemli payı olsa gerektir.

Belediye çalışanlarının sayısı, yerel hizmetlerdeki çeşitlenmeye koşut olarak sürekli olarak artmıştır. 1932 yılında 5.180 olan belediye görevlilerinin sayısının, 1950'de 17.870'e, 1960'ta 42.993'e, 1965'te 50.000'e ve 1978'de ise işçi statüsüne sahip olanlar dışında 70 bine yükseldiği görülmektedir[25]. Bu görevlilerden % 60'ı genel yönetim hizmetlerinde, % 24'ü yardımcı hizmetlerde, % 9'u teknik, % 6'sı da sağlıkla ilgili hizmetlerde görev almışlardır[26]. 1991 yılı verilerine göre, belediyelerin tümünde 115.308'i memur ve 91.133'ü işçi olmak üzere, 106.441 kişi çalışmaktadır.

Belediyelerimiz, özellikle teknik eleman yönünden yetersizlikler içinde bulunmaktadırlar. Verilen bilgilere göre, 1988 yılında, 618 bin kişiye bir kent plancısı, 153 bin kişiye bir harita mühendisi, 48 bin kişiye bir mimar, 41 bin kişiye bir fen memuru, 32 bin kişiye bir inşaat mühendisi düşüyordu.

Belediyelerde görevli personelin yarısına yakın bir bölümü ilkokul çıkışlıdır. Bu personelin eğitilmesi için İçişleri Bakanlığının uygulandığı eğitim izlenceleri yoktur. Özellikle teknik elemanlar yönünden, bunun büyük bir eksiklik olduğu kabul edilmelidir. Geçmiş yıllarda, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, kimi il özeklerinde belediye muhasip ve başkâtipleri için kurslar ve seminerler düzenlediği gibi, Ankara, İstanbul, İzmir ve Gaziantep gibi kimi büyük belediyeler, özellikle zabıta ve yaygın söndürme görevlileri için eğitici izlenceler uygulamışlardır.

Teknik elemanların hizmet içi eğitimlerini gerçekleştirmek üzere, İller Bankası Eğitim Müdürlüğü'nün, yılda birkaç kez topladığı kurslar, az sayıda personeli kapsamakla birlikte, yararlı sonuçlar vermiştir. 1960'lı yılların başından bu yana, İller Bankası Eğitim Müdürlüğünün düzenlediği elektrik kurslarında toplam 1295, motor kurslarında 380, çevre sağlığı kurslarında 420, muhasebe kurslarında 1075, haritalama kurslarında 219 ve klorlama kurslarında 33 olmak üzere, 3422 belediyeci eğitim görmüştür[27]. Bu kursların, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile ortaklaşa izlenceler içinde yaygınlaştırılması ve kurslara daha çok sayıda belediyecinin katılmasında büyük yarar vardır. Bugün için, sadece belediye muhasebecileri kursları, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nce yürütülmektedir.

1993 yılında yapılan bir araştırmanın bulgularına göre,(*), ata-

(*) C. Geray ve C. Hamamcı, Belediyecilik Eğitimi, Türk Bel. Dern. ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1994, 87–88.

ma ile göreve gelmiş belediye yöneticilerinin % 53.5'u, belediyecilikle ilgili hiçbir kursa katılmış değildirler. Bu oran, seçilmiş yöneticilerde % 87.6'dır.

Herhangi bir kursa katıldığını belirtenlerin ise, % 42'si TODAİE'de, % 12.3'ü Türk Belediyecilik Derneği'nce ve birliklerce düzenlenen seminerlerde, % 7.1'i TC Emekli Sandığı'nın Personel Müdürleri Kurslarında, % 7.1'i Bayındırlık ve İskân Bakanlığının İmar Mevzuatı ve Muhasebe Kursu'nda, % 5.8'i ise, İller Bankası kurslarında eğitim görmüşlerdir. Ayrıca, atanmış yöneticilerin % 58.9'u, gördükleri öğrenimin, yaptıkları iş için gerekli bilgi ve becerileri sağlamadığını belirtmişlerdir. Atanmış yöneticilerin en çok eğitim gereksinmesi duydukları konuların başında ise, belediye yönetimi (% 15.6), bilgisayar kullanımı (14.4), imar işleri (% 10.8), Yabancı Dil (% 9), personel işleri (% 8.8) ve çevre sorunları (% 8.1) gelmektedir.

Türk Belediyecilik Derneği de, 1960'lı yılların ortalarından itibaren, Ankara'da ve taşrada belediye görevlileri ve hatta belediye başkanları için çeşitli kurslar düzenlemiştir. Örneğin, 1967'de Konya, Samsun ve Aydın'da ortalama yüzer belediye başkanının katıldığı toplantılar yapılmış; ayrıca, Ankara'da da 1967 Ekim ve Kasım aylarında yeni kurulmuş belediyelerin başkanları için kurslar düzenlenmiştir. Adı geçen derneğin belediyeciliğin teknik konularındaki eğitim çalışmaları, Konrad Adenauer Vakfı'nın desteğiyle, ülke yüzeyinde sürmektedir.

VI. MAHALLE:

Bir yerel yönetim birimine benzemekle birlikte, tüzel kişiliği olmayan «mahalle» örgütünden de kısaca sözetmek gerekir. Mahallenin köy muhtarlığına benzeyen yönü, başında bir muhtar ile İhtiyar Kurulunun bulunmasıdır. Osmanlı ve Türk toplum yapısının önemli bir toplumsal kurumu olan mahalle, yönetsel bir birim olarak 1933 yılında kaldırılmış, örgütü belediyeyle birleştirilmiş; sonra da 1944'te yeniden canlandırılmıştır.

Bugün ülkemizde 10.000'den çok mahalle muhtarlığı vardır. 1944 tarihinde çıkarılan 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle

Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair yasa ve onun ardından çıkarılan Tüzük ile mahalle muhtarlıkları düzenlenmiştir. Mahalleler başlıca iki biçimde kurulmuş: Birincisi, bir kentin ya da kasabanın büyümesi sonucunda ortaya yeni çıkan yerleşim alanlarında yeni mahalleler kurmak gereksinmesinin doğmasıdır. Var olan bir mahalle bölünerek birden çok sayıda mahalle oluşturulabilir. İkincisi ise, bir yerde belediye kurulurken varlığı sona eren köy tüzel kişiliğinin yanı sıra, bir ya da birkaç mahallenin kurulmasıdır.

Adı geçen yasaya göre, (m. 8), bir belediye sınırı içinde mahalleler kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının değiştirilmesi, belediye meclisinin ve il ya da ilçe yönetim kurulunun kararına ve valinin onayına bağlıdır.

Mahalle muhtarlarına verilen görevlerden çoğu, nüfus, askerlik, sağlık, güvenlik konuları ile genel yönetim konularını ilgilendirir. Bu niteliği ile mahalle muhtarlıkları bir anlamda, genel yönetimin belediye sınırları içindeki uzantısıdır.[28]

1977 tarihinde çıkarılan 2108 sayılı yasa ile, devlet mahalle muhtarlarına belli bir aylık ödemeye başladığından, mahalle muhtarlıklarının sayısındaki artış hızlanmıştır. Ne var ki, artan nüfusları nedeniyle, mahalle muhtarlıklarının, özellikle büyük kentlerde devlete yardımcı olma koşulları giderek azalmaktadır.

Mahalle muhtar ve ihtiyar kurulu üyeliği seçimlerinde mahalle seçim çevresidir. Adaylık yoktur. En az 6 aydanberi o mahallede oturmak koşuluyla 25 yaşını doldurmuş her Türk yurttaş, seçilmesine engel bir durum bulunmadığı takdirde, muhtar ya da ihtiyar kurulu üyeliğine seçilebilir. İlkokul mezunu olma koşulu da yoktur. Okuryazar olmak yeterli sayılmaktadır. Mahalle ihtiyar kuruluna 4 üye seçilir. Adaylar içinde en çok oy alan 4 üye asıl, ötekiler yedek üye olurlar.

Toplum yapısının temel öğelerinden olan bu tarihsel kurum yeniden düzenlemeye konu yapılırsa, yerel yönetimlerde halk katılımının özendirilmesine büyük katkısı olabilir. Yurttaş bu yoldan, resmi kuruluşlarla daha kolay ilişki kurmak şansını kazanır.

DİPNOTLAR

(1) Fethi Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, s. 9 (3. Baskı).
(2) Fikri Gökçeer, *Atatürk Yılında Belediyelerimiz*, 1981, s. 5
(3) Yüksek Seçim Kurulunun 5.9.1977 gün ve İ. 1753 sayılı kararı.
(4) Danıştay 3. Daire Kararı, E. 1977/1116, K. 1977/977.
(5) Fethi Aytaç, *a.g.e.*, s. 43.
(6) Fethi Aytaç, *a.g.e.*, s. 58–62.
(7) Fikri Gökçeer «Sıkıyönetim Komutanlığınca Tüzel Kişilikleri Kaldırılan Belediye ve Köyler», *İller ve Belediyeler Dergisi*, No: 427, s. 459.
(8) Osman Meriç, «Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanmasında Almaca Aykırı Uygulama», *İller ve Belediyeler Dergisi*, No: 429–430, s. 522.
(9) G. Montagu Harris, *Comparative Local Government*, Hutchinson 1984, s. 76–77.
(10) Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, s. 90–92.
(11) İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Yayınları, 5, *Belediyeler*, s. 4.
(12) Sedat Erdoğan, *Belediye Tüzel Kişiliği ve Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, 1981, İller Bankası, s. 43.*
(13) Şeref Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 42.
(14) Şeref Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 45.
(15) Ruşen Keleş «Yerel Yönetimlerce Güncel Oluşumlar» *Tütengil'e Saygı* s. 156–158.
(16) Kararın eleştirisi için bkz., Gündüz Haştemoğlu, *Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Hakkında İnceleme*, s. 193.
(17) Şeref Gözübüyük, *a.g.e., s. 51.*
(18) Bu yasa çıktığında, siyasal partiler henüz feshedilmiş değil idi.
(19) *Milliyet Gazetesi*, 1 Şubat 1981.
(20) *Gerekçeli Anayasa Önerisi*, Ankara, 1982, s. 141–142, SBF ve Hukuk Fakültelerinin ilgili öğretim üyelerince hazırlanmıştır.
(21) Fethi Aytaç, *a.g.e.*, s. 413–415.
(22) Ş. Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 56.
(23) İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, *Belediyeler*, s. 7.
(24) İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, *Belediyeler*, s. 209–210.
(25) Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin...*, s. 117; Türk İdareciler Derneği, ed. E. Türkcan, *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım*, s. 145.
(26) Türk İdareciler Derneği, (Ed. E. Türkcan), *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım*, s. 145.
(27) *İller Bankası*, Ankara, 1982, Atatürk Yılı Armağanı, s. 236.
(28) Fethi Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, (5. Baskı), 1991, 68.

BÖLÜM XI

ANAKENT YÖNETİMLERİ

I. KENTLEŞME

Toplum yapısındaki ve ekonomik değişmelerle yakından ilgili bulunan kentleşme, ülkemizde özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra hızlanmıştır. Kentleşme, bir yandan kentlerin sayısını artırırken, bir yandan da, kentlerin nüfus ve alanca büyümesine ve bu süre içinde de, iç yapılarında, örgütlenmelerinde önemli değişikliklere yol açmaktadır. Kentlerin çekici, kırsal alanların itici güçlerinin etkisi altında, nüfus, kent özekleri doğrultusunda sürekli bir devinim içine girmiştir. Ulaşım araç ve kolaylıklarındaki gelişmenin iletici rolü de eklenince, nüfusu kırsal alanlarda tutmaya olanak kalmamıştır.

1960–1990 yılları arasındaki 30 yıllık süre içinde, kentsel nüfusumuz 7 milyondan 32 milyona yükselerek hemen hemen 5 katı kadar artmıştır. Kentsel nüfusun genel nüfus içindeki oranı ise, % 25'ten % 55'e yükselmiştitr. Beşer yıllık nüfus sayımı dönemlerindeki gelişmeler incelendiğinde görülmektedir ki, son 40 yıl içindeki nüfus artışlarının beşte dördü kentlerde yer almıştır. Bu dönem içinde, kırsal nüfus yılda ortalama % 1 oranında arttığı halde, genel nüfusun ortalama artış hızı % 2.5'a yakın olmuştur. Kentsel nüfus ise, ortalama % 6 oranında artmıştır.

Beşer yıllık nüfus sayım dönemlerine bakılırsa, kentleşmenin hızında, 1965–1970 döneminden itibaren göreceli bir yavaşlama olduğu dikkati çeker. 1965'i izleyen üç nüfus sayımı döneminde yıllık ortalama kentleşme hızı, sırasıyla, % 7.2, % 6.3 ve % 4.3 olduğu halde, kentsel nüfustaki mutlak artış, bu beşer yıllık dö-

nemlerde 3–4 milyon kişi arasında kalmıştır. Kentleşmenin hızında görülen bu yavaşlamada, bir yandan özellikle 1970 sonrasında kurulan hükümetlerin uyguladıkları tarım ürünlerini taban fiyatlarıyla destekleme politikalarının kırsal alanları göreceli olarak çekici ya da daha az itici kılmasının, bir yandan da, hızlı enflasyonun, kentlerde yaşamayı geniş ölçüde güçleştirmiş olmasının payı vardır. Bu son nokta, aynı zamanda, ülkede, evlenmelerin oranında bir azalmaya, daha doğrusu, evlenmelerin ertelenmesine yol açmıştır. Öte yandan, 1975–1980 arasında özellikle büyük kentlerde yer alan şiddet olaylarının da, büyük kentlerde yaşamayı çekici olmaktan geniş ölçüde çıkardığı belirtilebilir.

Kentleşmenin en büyük kentlere ve batıdaki illere yönelmiş olması, ikinci önemli özelliğidir. Farklı dönemlerde farklı tempoda olmakla birlikte, bu eğilim varlığını bugün de sürdürmektedir. Kentsel nüfusun kentler arasındaki bölüşümünden en büyük payı, 100 bin ve daha fazla nüfuslu kentler almaktadır. Bu kentlerde, 1960'da kentsel nüfusun payı % 45.3'ten, 1970'te % 58.5'e, 1980'de % 63.3'e, 1990'da ise % 67.4'e yükselmiştir. Bir başka deyişle, 1960–1990 arasında artan kentsel nüfusun dörtte üçe yakını, 100 binden daha fazla nüfuslu kentlerde yerleşmiştir. Her büyüklük kümesindeki kentlerin yıllık ortalama büyüme hızları % 4 ile % 4.9 arasında değişirken, 100 binden fazla nüfuslu kentlerde bu hızın son 20 yıl içinde % 8 dolaylarında olduğu görülmektedir. 2.000 yılına kadar, kentli nüfusa 20 milyon insanın daha eklenmesi beklenmektedir. Bunun 18 milyonu, 100 bin ve daha fazla nüfuslu kentlerde yaşayacaktır.

Gerçekten, son 20 yıl içinde 24 milyonluk kentsel nüfus artı-

Çizelge: 9 Kent Kümelerine Göre Kentli Nüfus (%)

Kent Kümeleri	1960	1970	1990
10.000–20.000	15.8	13.1	8.0
20.000–50.000	21.9	17.7	12.7
50.000–100.000	17.0	10.7	11.9
100'den yukarı	45.3	58.5	67.4

şının hemen hemen yarısı en büyük beş kentte, yani, İstanbul Ankara, İzmir, Adana ve Bursa'da yer almıştır. Bu kentler arasında, bu dönemde en hızlı büyüyenler, Ankara ve Bursa olmakla birlikte, İstanbul ve Ankara'nın nüfuslarındaki mutlak artışlar, kent hizmetleri yönünden daha önemli sorunlar yaratmıştır.

Kentleşmenin, tek yönlülükle ilgili bir başka özelliği de, özellikle İstanbul ve İzmir gibi kentlerde anakentleşme (metropolitenleşme) eğilimlerinin hız kazanmış olmasıdır. Yeryüzünün bütün büyük kent özeklerinde olduğu gibi, bu kentlerimizde de, kentin büyümesi özekten çok çevrede olmaktadır. Örneğin, 1975–1980 arasındaki beş yıllık dönemde, İstanbul'un özeğindeki nüfus artışı % 24.3 olurken, çevredeki artışın oranı % 80.1'i bulmuştur. 1940 yılı başlangıç olarak alındığında, 1980'de, İstanbul'un özeğindeki nüfusun 359, çevresinde ise 13.425 olduğu dikkati çeker. Bu rakamlar, 1940 ve 1975 için, İzmir'de sırasıyla 346 ve 1.092'dir. Büyük kentlerden herbirinin nüfusları, 20 yıl içinde 2.5 ile 3 katı arasında büyümüştür. 2.000 yılında, İstanbul (10 milyon), Ankara (6) milyon, Bursa (3 milyon), Gaziantep (2 milyon) ve Konya (2 milyon) milyonluk kentlerin başında yer alacaktır. Aşağıda sıralanan kentlerin nüfusu ise, bu yüzyılın sonunda yarım milyonu aşmış olacaktır. Bir kısmınınki ise bugünden yarım milyonu geçmiştir: Mersin (1 milyon), Sivas (900 bin), Antalya (1 milyon), Elazığ (700 bin), Eskişehir (1 milyon), Diyarbakır (1.5 milyon), Samsun (1 milyon), Kırıkkale (600 bin), Erzurum (500 bin), Zonguldak (500 bin) ve Şanlıurfa (750 bin). En büyük 7 kentin nüfuslarının toplamı, Türkiye'nin kentli nüfusunun % 56'sını kapsayacak biçimde 25 milyon olacaktır.

Ülkemizdeki kentleşme, büyük kentlerde, yaşam ve kültür düzeyleri ve dünya görüşleri birbirine karşıt bireylerden oluşan bütünleşmemiş bir toplumsal yapı da oluşturmaktadır. Bu niteliği, kentleşmenin sanayileşmeden daha hızlı olması karşısında, kentlere göçün, kentlerde yaratılan iş olanaklarıyla koşut gitmemesinden, kırsal yoksulluğun kentsel yoksulluğa dönüşmesinden doğmaktadır. İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Mersin ve Antalya gibi kentlerde, gecekonduların, kent çevresini bir yoksulluk kuşağı gibi sarması, bu dengesizliğin bir belirtisidir. Kentsel nüfusun, Ankara'da % 72'sinin, İstanbul'da yarısının ve İzmir'de de bir o kadarının gecekondularda yaşadığı, bütün ülkede 2 milyona yakın gecekonduda kentsel nüfusun % 33'ine eşit olmak üzere 9 milyona yakın kişinin yaşadığı bilinmektedir.

Kentleşme düzeyleri bakımından coğrafi bölgeler arasında da önemli ayrımlar vardır. Bu ayrımlar, Marmara, Güney Anadolu, Ege ve İç Anadolu bölgelerinde kimi yerleşim birimlerinin giderek büyümesini, anakent niteliğinde olanların ise daha da yaygınlaşmasını özendirmektedir. Bu yüzden, en çok kentleşmiş yörelerle en az kentleşmiş yöreler arasındaki ayrım da giderek büyümektedir.

Çizelge: 10 Bölgelere Göre Kentsel Nüfus (%)

Bölgeler	1960	1970	1990
Marmara	43.3	57.8	75.1
Güney Anadolu	31.6	40.5	54.3
Ege	30.3	39.6	53.0
İç Anadolu	24.8	36.8	59.5
Güneydoğu Anadolu	16.1	26.3	53.5
Doğu Anadolu	13.4	20.3	37.5
Karadeniz	11.4	18.4	33.7
Türkiye.....	25.2	35.7	55.4

II. ANAKENTLEŞME SORUNLARI

Yukarıda değinilen eğilimler sonucunda, İstanbul ve İzmir gibi kentlerde, özekten kopuk, onunla bütünleşmemiş çevresel yerleşim yerleri oluşmakta, bunlarla özek arasındaki ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetimsel ilişkiler girift bir biçim almaktadır. Özekteki belediye ile bir bütünlük sunmayan, ondan kopukluk gösteren yeni yerleşmeler, genellikle özekteki kentin sağladığı hizmetlerden gereği gibi yararlanamazlar. Bunun karşılığını ödemeye güçleri yoktur. Özekteki kent yönetimi de, bu uzak yörelere hizmet götürme gücünde değildir. Bunun bir sonucu olarak, çevredeki yerleşmeler, kendi sınırlı olanakları içinde, kalitesi, ölçünleri düşük hizmetlerle yetinmek zorunda kalırlar. Kimi zaman da,

özekteki belediyelere yük oldukları olur.

Ekonomik ve toplumsal ilişkileri yönünden birbirlerinden ayrılamayan özek ve çevre belediyelerinde kamusal kent hizmetlerinin ayrı ayrı belediyelerce yurttaşlara sunulması, hizmetin bölünmezliği ilkesine ters düşen, savurganca yönetime yol açar. Ayrıca, özekteki belediye, çevresindeki küçük belediyelerin, halkını yararlandırdığı hizmetler karşılığında onlardan (vergi olarak) bir karşılık almak yetkisine de sahip bulunmadığından, türlü yerel yönetim birimleri arasında tüzel anlaşmazlıklar da ortaya çıkar.

Öte yandan, kamu hizmetlerinden kimi yerel düzeyde, kimi daha geniş yerel yönetim birimlerince, kimileri ise ulusal düzeyde ele alındıklarında daha etkin ve verimli bir biçimde görülebilirler. Her hizmetin en etkin ve verimli görülebileceği düzeye aktarılmasını sağlamak amacını güden bir ayıklama yapılmadan, küçük küçük her birimin her hizmeti üstlenmeye, onlara kaynak ayırmaya kalkmasının doğuracağı sonuçları kestirmek güç değildir. Örneğin, ulaşım, kanalizasyon, konut, imar ve planlama gibi hizmetlerin küçük birimlerden her birince ayrı ayrı görülmesinde yarar ve gereklilik yoktur. Öte yandan, elektrik enerjisi üretmek ve dağıtmak hizmeti, dünyanın her yanında özekselleşen bir hizmet türü olarak görülmektedir. Oysa, çocuk oyun alanları, imar ve yapı denetimleri ve sokak temizliği gibi hizmetlerin yerel birimler düzeyinde görülmesi olağandır.

Bütün bu anakentleşme sorunlarının çözülmesi, anakentler ölçüsünde planlı çalışmalar yapılmasını, bu kentlerin yönetimi için özel yönetim biçimleri oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Bu yönetim biçimlerinin neler olduğunu, başlıca niteliklerini gözden geçirmeden önce, anakentlerle küçük kentler arasında, türlü yönlerden nasıl bir ayrım yapılabileceğini görmekte yarar vardır. Özellikle, Türkiye'de yerel gelirler dizgesi içinde, büyük ve küçük belediyeler arasındaki ayrım üzerinde dikkatle durulmalıdır.

Bugün yürürlükte bulunan Belediye Yasası, belediyeler arasında büyüklüklerine göre bir ayrım yapmaz. 7 milyon nüfuslu İstanbul anakenti ile 1.500 nüfuslu küçük bir ilçe belediyesi, görevler, yetkiler ve gelirler yönünden hemen hemen aynı durumdadırlar. Oysa, belediyeleri büyüklüklerine göre kümelere ayırarak, her

birinin görevlerini ona göre saptamak daha ussal bir yaklaşım olurdu. Küçük kentlerde var olmayan, ya da halkın kendisince, imece vb. adlarla görülmekte olan hizmetler, anakentlerde, belediyenin para ödeyerek yaptırması gereken hizmetlerdir.

Günümüzde, 1580 sayılı Belediye Yasasında yazılı bulunan hizmetlerden pek azı küçük belediyelerce yerine getirilirken, büyük belediyelerin halkı, bunların hepsini kenti yönetenlerden beklemektedir. Salt bu ayrım bile, belediye yasalarında, anakentlerle küçük belediyeler arasında bir ayrım yapmanın zorunluluğunu gösterir.

Üçüncü olarak, denilebilir ki, kentler arasındaki ayrımlı düzenlemelerde, her kümedeki kentin gerçek gereksinmelerinden yola çıkılması doğru olur. Gereksinmeleri büyük olan anakentlere az, gereksinmeleri az olan küçük kentlere ise oransal olarak fazla kaynak sağlamak, toplumsal adalet ilkeleriyle bağdaşmaz.

Dördüncü olarak, anakentlerin yalnız kendi nüfuslarına değil, fakat aynı zamanda, yakın çevrelerine, bulundukları coğrafi bölgeye, hatta İstanbul ve Ankara'nın durumunda olduğu gibi, tüm ülkeye hizmet sundukları da bir gerçektir. Böyle olunca, anakent yönetimlerine devletçe sağlanacak ek olanaklar, yalnız bu kentlerde yaşayanlara değil, daha geniş bir çevrenin halkına da yarar sağlamış olur.

Beşinci nokta da şudur: Anakentlerin, «anakent» niteliği kazanmaları, ya da kazanmamaları, bu kentler halkının istencine bağlı ya da onların elinde değildir. Anakentler, devletin ekonomik ve toplumsal politikalarının ürünü olan yerleşmelerdir. Ülkede, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin dağılışını, devletçe uygulanan politikalar belirler. Dengesiz bölgesel gelişme ve çok büyük kentler, doğrudan doğruya bu politikalarla ilgilidir. O halde, bu politikalar sonucunda bugünkü boyutlarına varmış olan anakentlerde yaşayan halkın beklediği hizmetlerin karşılığını da bir ölçüde devletin sağlaması denkserlik ilkesine daha uygun düşer.

Bir başka nokta da, gelirlerin paylaşılmasında, büyük belediyelerin, ilk bakışta sanıldığının tersine, küçük belediyelerden daha yoksul olduklarıdır. Bu yoksulluk, gelirlerinin göreceli azlığından ve anakentlerin sunmak, kamuoyuna hesabını vermek zorunda oldukları hizmetlerin çokluğundandır. Nasıl 1981 yılına değin, İller

Bankası'nda, devlet paylarından ayrılan % 20'ler, nüfusu 50 bini aşmayan küçük belediyeler için kullanılmaktaysa, buna benzer bir yöntemle, anakentlere destek sağlanması artık bir zorunluluk olmuştur.

Son bir nokta da, özel durumu bulunan anakentlerdir. Örneğin, başkent olması Ankara'ya özel bir durum kazandırmıştır. Nüfusunun 3 milyona yaklaşmış olması, % 72'sinin gecekonduda yaşaması, türlü yabancı misyonlara uygarca kent hizmetleri sunmak zorunda bulunması, başkentin özelliklerinden birkaçıdır. Özel durumu, başka kentlerin karşılaşmadığı hizmet gereksinmeleri için, Ankara Belediyesini harcama yapmaya zorlar. O halde, başkent olmanın belediyeye yüklediği ek yükleri devletin üstlenebilmesi gerekir.

III. ANAKENT YÖNETİM MODELLERİ

Anakentlerde kentleşme, planlama ve imar hizmetleriyle öteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde görülebilmesi amacıyla, yeryüzünde denenmiş türlü modeller birkaç kümede toplanabilir:(1) Birinciler, geçici ve küçük ölçekli çözümler olarak, ikinciler ise uzun süreli modeller diye adlandırılabilir. Geçici ve kısa süreli çözümler,

a) yönetimlerarası hizmet anlaşmaları,

b) hizmet birlikleri ve

c) özel amaçlı anakent örgütleri olarak kümelendirilebilir. Uzun süreli çözümlere örnek olarak,

a) birleştirmeler ve

b) yerel federasyonlar gösterilebilir.

A) Geçici, Küçük Ölçekli, Dar Amaçlı Çözümler

1. Hizmet Anlaşmaları

Bunlardan birincisi, yönetimlerarası hizmet anlaşmalarıdır. Burada, yerel birimler ya kendi aralarında ya da kamusal ya da özel kuruluşlarla hizmet alım satımı için anlaşmalar yaparlar. Hizmetleri satınalmak için anlaşmalar yapmak, kimi yerel yönetimle-

re daha ucuz, kolay ve etkin gelebilir. Amerika Birleşik Devletleri'nin birçok eyaletinde yaygın olarak uygulanan bir yöntemdir bu. Hizmet anlaşmaları yoluyla kimi hizmetleri satınalma yolunun, savurganlığı önleme, özel amaçlı örgütler oluşturma gereğini ortadan kaldırma gibi üstünlükleri yanında, yerel birimlerin varlıklarını ortadan kaldırmama gibi olumlu sonuçları da vardır. Çünkü, bu anlaşmalar, özel hukuktaki istenç özgürlüğü ilkesine uygun olarak yapılır. Bununla birlikte, anakenti oluşturan yerel birimler arasındaki çıkar çatışmaları, bütün anakent için bağlayıcı anlaşmalar yapmanın olanaklı olmayışı, anlaşmaların süreli oluşu ve halkın denetim görevini yapmasına elverişli bulunmayışı, hizmet anlaşmaları yolunun sakıncaları arasında sayılabilir[2].

2. Hizmet Birlikleri

Yerel yönetim birlikleri, anakent alanlarında özel yönetim modelleri aranırken başvurulan önemli yöntemlerden biridir. Bu hizmet birlikleri, yerel yönetimlerin, kendi aralarında birlikler kurarak belli hizmetleri daha etkin olarak görmeye çalışmaları yöntemidir. Özellikle gönüllü birleşmelere dayandığı sürece, yerel yönetimin demokratik ve özerk niteliğini de koruyabilecek olan birlik kurma yolu, ülkemizde, ayrıca, 1961 Anayasası'na göre biricik açık kapı olması bakımından da önerilmiştir. Çünkü, 1961 Anayasası'na göre, yerel yönetimler, il, belediye, köy yönetimleri olarak belirlenmiş, bunlar dışında yerel yönetim birimi oluşturulması önlenmiştir.

Bu yöntemin uygulandığı yerlerde, yerel birimlerin, genellikle isteğe bağlı olarak biraraya gelip planlama vb. hizmetlerini görmeleri asıldır. Almanya, Japonya, Hollanda, İsveç ve Belçika gibi ülkelerde, bir ya da birkaç hizmetin ortaklaşa görülmesi amacıyla kurulmuş bu tür birliklere çok rastlanır.

Kamu görevleriyle yetkiler, birlikleri oluşturan birimlerle birlik arasında paylaştırılır. Birlik; planlama, altyapı, konut, ulaşım, eğitim ve sağlık gibi büyük çaptaki görevleri, birimler ise, yalnız başlarına gerçekleştirebilecekleri, anakent ölçüsünde eşgüdüm gerektirmeyen küçük çaptaki işleri üstlenirler.

Yerel yönetim birliklerinin genel karar organı olan meclisler, yerel birimlerin meclislerince seçilen üyelerden oluşur. Birliğin

başkanını, meclisin içinden ya da dışından, genellikle meclis üyeleri seçerler. Birlik kurmanın gönüllülük ilkesine dayanması, anakent ölçeğinde köktenci etkinliklerde bulunmayı sınırlayıcı bir etkendir. Bu sakıncasına karşın, birliği oluşturan birimlerin tüzel kişiliklerini ve özerkliklerini korumakta olması, bu yöntemin üstünlükleri arasında sayılır. Yönetimlerarası işbirliği alışkanlıklarını, yardımlaşma eğilimlerini güçlendirmesi de, yöntemin yararlarına eklenebilir.

Geçtiğimiz yıllarda, İmar ve İskân, İçişleri ya da Yerel Yönetim Bakanlıklarınca hazırlanan yasa tasarılarının hemen hemen hepsi, bu modele dayanmıştır. Örneğin, İçişleri Bakanlığınca 1972'de hazırlanan Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı, nüfusu 100 bini aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir anakent yönetimi öngörüyordu. 1975 yılında, Hizmet Birliği tasarısı da aynı modeli benimsemişti. Süreklilik, çok amaçlılık ve zorunluluk bu tasarının da hareket noktalarıydı. Her iki tasarıda da, birlik başkanının vali olması öngörülüyordu. Başkana, kent yönetiminin teknik yönlerinde bilgi ve deneyim sahibi bir Genel Sekreterin yardımcı olması da benimsenen ilkeler arasındaydı.

Birlik modeline dayanmakla birlikte, birlik başkanlığının vali yerine, birlik özeğinin bulunduğu kentin belediye başkanına verildiği bir yasa önerisi de, 1976'da Cumhuriyet senatosu üyesi Şerif Tüten'ce hazırlanmıştır. Bu öneride, anakent alanları İstanbul, İzmir ve Ankara olarak belirlendiği gibi, benzeri birliklerin kurulması için Bakanlar Kurulu yetkili kılınmaktaydı.

Kimi ayrıntılar bir yana bırakılırsa, İmar ve İskân Bakanlığınca 1978, İçişleri ve İmar Bakanlıklarınca ortaklaşa olarak 1980 yıllarında hazırlanan ve her ikisi de, Büyük Kent Birliği yasa tasarısı adını taşıyan tasarılardaki model de, daha önce belirttiklerimiz gibi, yerel yönetim birliklerine dayanıyordu.

3. Özel Amaçlı Örgütler

Yerel yönetim birimlerinin, yapılarının, akçal ve teknik olanaklarının karşılamaya yetmediği kimi hizmetlerin görülmesi, anakent ölçüsünde bu hizmetler için «özel amaçlı» örgütler kurmayı gerektirebilir. Yeryüzünde birçok ülkede, bu tür özel amaçlı ör-

gütlerin sayısı giderek artmaktadır. Bu kuruluşların kurulmasıyla, bürokrasinin ağır işleyen çarkının hızlandırılmış olacağı, hizmetlerin daha etkin ve verimli görüleceği kanısı vardır. New York Liman Yönetimi, bu kuruluşlara en etkili örneklerden biri olarak gösterilebilir. Özel amaçlı kuruluşlar, konuları olan hizmeti ya da hizmetleri bir yerel birime değil, anakent alanını oluşturan tüm yerel yönetimlere sunar ve böylece, belediye sınırlarının belli hizmetler için en uygun alanı oluşturmamasından doğan sakıncaları ortadan kaldırırlar. Özel amaçlı örgütlerin ülkemizdeki ilk uygulaması Kasım 1981 tarihinde 2560 sayılı yasa ile (*R.G.* 23 Kasım 1981, No: 17523) kurulmuş bulunan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'dür.

Üzerlerinde toplumsal denetimin kurulması güçlüğü, teknokratlarca halkın dışında, katılımsız bir biçimde işletilmeleri ve özeksel planlama ve ussal kaynak dağılımı açılarından parçalanmış durumda bulunmaları, özel amaçlı anakentsel örgütlerin sakıncaları arasındadır. Bununla birlikte, sayılarının çoğalmakta olduğu unutulmamalıdır.

A. Eke, özel amaçlı örgütlerle, belediye işletmeleri arasındaki ayrıma dikkat çekmekte; birincilerin yerel yönetimlerden bağımsız işlev gördüklerini, oysa belediye işletmelerinin, bağlı oldukları yerel yönetimin sınırları içinde hizmet sunduklarını, onların organik birer parçası olduklarını belirtmektedir.

Özel amaçlı örgütler, anakentlerde, anakentsel nitelikteki hizmetlerden bir ya da birkaçını görmek üzere oluşturulmuş özel örgütlerdir. Büyük belediyelerimize bağlı olarak kurulmuş ve su, kent içi ulaşım, havagazı gibi hizmetleri üstlenmiş işletmeleri, özel amaçlı anakentsel örgütler saymak yerinde değildir. Çünkü, bu sonuncular, ilke olarak, yalnız belediye sınırları içinde kalan halka hizmet sunmakla yetinirler. Ülkemizde, böyle özel amaçlı anakentsel bir örgüt kurma yolundaki ilk girişim, İmar ve İskân Bakanlığının 1975 yılında hazırladığı bir tasarıyla gerçekleştirilmiştir. İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgüt ve Görevleri hakkında yasa tasarısı adını taşıyan bu tasarı, İstanbul ve çevresinde içme suyu ile kanalizasyonun tek elden planlanması, yapılması ve yönetilmesini amaçlıyordu. Her ne kadar bu tasarı yasalaşma olanağı bulamamış ise de, sonradan bu girişim gerçekleştirilmiştir. Bu da 20 Kasım 1981 tarihinde kabul

edilen İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 2560 sayılı yasadır. Bu yasa ile, İstanbul Belediyesi'nin su ve kanalizasyon işleri, bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir özel amaçlı (ad hoc) kuruluşa bırakılmıştır. Her ne kadar bu Genel Müdürlüğün hizmetlerini yasa İstanbul Belediyesinin hizmet alanıyla sınırlandırmış bulunuyorsa da, bilindiği gibi, Belediye, 1981 yılı içinde çevresindeki 31 belediye ile 23 köyün tüzel kişilikleri kaldırılıp, belediye şube müdürlüğü ya da mahalle olarak kendisine bağlanmış olduğundan, sınırları yeniden çizilmiş bir anakent niteliği kazanmıştır. Ayrıca, yasanın 1. maddesinin 3. fıkrası da, duyulacak gereksinmelere göre, İçişleri ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarının önerisi üzerine başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerinin de bu Genel Müdürlüğe verilmesinin, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılabilmesine olanak vermektedir.

İSKİ'nin başlıca görev ve yetkilerini yasa şöyle özetlemiştir:

a) İçme, kullanma ve sanayi suyu gereksinmelerinin sağlanması ve dağıtılması için etüd ve projeler yaptırmak, tesisler kurmak, bunları işletmek,

b) kullanılmış sularla yağış sularını toplayıp yerleşim yerlerinden uzaklaştırmak, zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaşmalarını sağlamak, bunlardan yeniden yararlanılması için her türlü önlemi almak,

c) su kaynaklarının, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla yeraltı sularının, kullanılmış sularla ve sanayi artıklarıyla kirletilmesini, bu kaynakların kaybına yol açacak tesislerin kurulmasını önlemek,

d) hizmet alanı içinde belediyelerin su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin görevleri yerine getirmek.

Bu özel anakent kuruluşu, 1981 yılında İstanbul Belediyesinden bağımsız olarak kurulmuştu. Ama, 1983'te kurulan hükümetin demokratikleşme çabalarının bir sonucu olarak, 1984 yılında İstanbul Belediyesi'ne bağlanmıştır. Her ne kadar kamuoyuna böyle bir izlenim verilmek istenmişse de, anakent sistemini oluşturma görevi kendilerine verilmiş Bedrettin Dalan ve arkadaşlarının, güçlü bir belediye yönetimi ve başkanlığı yaratma isteklerinin de bunda etkili olduğu düşünülebilir. İSKİ'nin başlıca gelirleri şunlardır:

a) Su satışından ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasından elde edilecek paralar,

b) bu kuruluşun sunduğu hizmetlerden yararlanan yurttaşların ödeyecekleri harçlar,

c) İstanbul Belediyesi'ne Genel Bütçe vergi gelirlerinden verilen payların % 10'u.

Yukarıda sözü edilen görevlerini yerine getirebilmesi için İSKİ'nin dört organı vardır. Bunlar, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük'tür. Genel Kurul'da 1984 yılında İSKİ yasası değiştirilinceye değin, İstanbul Valisi ve İstanbul Belediye Başkanı'nın yanı sıra, Belediye Başkanının müdürler arasından seçeceği 8 üye, Çevre Müsteşarlığı, İller Bankası, DSİ ve İstanbul Sanayi Odası'nın birer temsilcisi ile Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Sağlık, Tarım, Sanayi, Enerji, İmar, Bayındırlık ve Köy İşleri bakanlıklarınca İstanbul'dan görevlendirilecek birer temsilci bulunması öngörülmüştü. Ayrıca, sonradan İSKİ'nin hizmet alanına alınan belediye ve köylerin başkan ve muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri 5 üye de, Genel Kurul üyeleri arasına katılabilmekteydiler. Oysa, Mayıs 1984'te kabul edilen 3009 sayılı yasa ile İstanbul Anakent Belediye Meclisi'nin, İSKİ Genel Kurulu olarak görev yapması kararlaştırılmıştır. Her yıl, Mayıs ve Kasım aylarında özel gündemle toplanması öngörülen Genel Kurul'a,

a) beş yıllık yatırım planını,

b) yıllık yatırım izlencelerini,

c) bütçeyi inceleyip karara bağlamak,

d) personel kadroları oluşturmak, değiştirmek, kaldırmak,

e) Mayıs toplantısında, Yönetim Kurulu'nun, bir önceki yıl çalışmalarına ilişkin çalışma yazanağını, bilançosunu ve denetçiler yazanağını inceleyip karara bağlamak,

f) su tarifelerini ineleyip karara bağlamak,

g) denetçileri seçmek vb. görevler verilmiştir (*R.G.* 1 Haziran 1984, No: 18418).

Yönetim Kurulu, bir başkan ile 5 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu'nun başkanı, Anakent Belediye Başkanı'dır. Belediye Başkanın bulunmadığı durumlarda, Yönetim Kurulu'na Genel Müdür başkanlık eder. Genel Müdür ile genel müdür yardımcılarından hizmette en eski olanı da, Yönetim Kurulu'nun üyesidirler. Başkanı'nın önerisi üzerine İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanır. Yönetim Kurulu üyeleri 3 yıl hizmet yaparlar. Süresi dolanlar yeniden atanabilirler. Üye olarak atanacakların, İSKİ'nin çalışma konusuna giren işlerde, yöneticilikte ve işletmecilikte uzmanlaş-

mış bulunmaları gereklidir.

İSKİ Genel Müdürü, İstanbul Belediye Başkanı'nın önerisi üzerine, İçişleri Bakanınca atanır. Sayıları 4'ü geçmeyecek olan Genel Müdür Yardımcıları ise, Genel Müdür'ün önerisi üzerine, İstanbul Anakent Belediye Başkanı'nca atanır.

Yasa, İSKİ'ye yurt içindeki kuruluşlardan, İller Bankası'ndan ve Maliye Bakanlığı'nın izniyle yurt dışı kuruluşlardan kredi ve borç alma yetkisini de tanımıştır. Bu hükmün, Dünya Bankası' nın İstanbul Su ve Kanalizasyon Projesi için vereceği yardımın alınmasını kolaylaştırmak amacını taşıdığı söylenebilir. Nitekim, adı geçen Banka ile İSKİ arasındaki bir anlaşmaya göre, İSKİ, kuruluşundan kısa bir süre sonra Banka'dan 88.1 milyon dolar kredi almıştır (*R.G.* 4 Eylül 1982, No: 17802).

İSKİ'nin kurulmasıyla birlikte, 1933 tarih ve 2226 sayılı İstanbul Sular İdaresi Teşkili Hakkındaki yasa ile, 1938 tarih ve 3359 sayılı Üsküdar ve Kadıköy Türk Anonim Su Şirketi İmtiyazı ile Tesisatının Satınalınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki Hakkındaki yasa da yürürlükten kalkmıştır. Daha sonra, İSKİ'ye benzer kuruluşlar, Ankara, İzmir ve bazı öteki büyük kentlerde de kurulmuştur.

B) Uzun Süreli Anakent Yönetim Modelleri

1. Birleştirmeler

Bu yöntem, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerine en uygun sınırların çizilmesi amacıyla, ya da kentsel komünlerin bu toplulukları oluşturan insanların istençlerine bakılmaksızın özeksel yönetim eliyle yasayla birleştirilmesidir. Bu yol birçok ülkelerde, anakent alanlarında en uygun yönetim modelini oluşturmak için başvurulan bir yöntemdir. Japonya'da, İsveç'te, İngiltere'de, Danimarka'da örnekleri vardır. Fransa'da da, 1968'de yürürlüğe giren bir yasa ile dört anakentte (Lyon, Lille–Roubaix–Tourcoing, Bordeaux ve Strasbourg) zorunlu birlikler (communautés urbaines) kurulması yoluna gidilmiştir. Birleştirme adı verilen yöntemin, hizmetlerde etkinlik sağlama ve anakentin sınırlarını ussal bir biçimde çizmede sağladığı yararlara karşın, yerel birimlerin özerkliklerinin zedelenmesi yönünden bü-

yük sakıncalar taşımakta olduğu açıktır. 12 Eylül 1980 tarihinden sonra çıkarılan 34 sayılı MGK kararı ve daha sonra da, küçük belediyelerin ana belediyelere bağlanmasına ilişkin yasa ile, benzeri bir uygulama içine girildiği belirtilebilir.

2. Yerel Federasyonlar

Hem yerel hizmetleri etkin ve verimli olarak yerine getirmek, kentleşmenin yarattığı düzensiz kent gelişmesini önlemek, en uygun büyüklükteki yerel yönetim birimleri çerçevesinde hizmetler arasında eşgüdüm sağlamak, hem de yerel özerklik ve katılma gibi demokratik ilkelerden olabildiği ölçüde ödün vermemek gibi amaçlar arasında bir denge sağlamak, birçok ülkeleri, anakentlerini yerel federasyonlar biçiminde örgütlemeye itmiştir. Üst düzeydeki yönetim basamağı ile alt düzeydeki birimler, türlü yerel görevleri, kendi olanak, güç, teknik gelişme düzeyine uygun olarak aralarında paylaşmakta, kamu gelirleri de, bu birimler arasında, adaletli bir dağıtım ilkesine göre bölüştürülmektedir. Üst düzeydeki yönetimin üstlendiği görevler, genellikle, planlama, ulaşım, altyapı, eğitim, sağlık, su ve aydınlatma gibi hizmetlerle ilgili olanlar; alt düzeydeki birimlerin sorumluluk alanları ise, kent içi yollar, temizlik, gıda maddeleri ve bazı denetleme işleri ve benzerleridir.

Federatif türdeki anakent yönetimi düzenlemeleri genellikle iki düzeyli olmaktadır. Ülkelerin tarihsel gelişimine ve yerel kurumlarının sayısına göre, düzeylerin ikiden çok olmasına da bir engel bulunmamaktadır. Yerel federasyon yöntemini anakentlerinde uygulamakta olan ülkelerin sayısı hızla artmaktadır. Bu tür yapıların en güzel örnekleri, Tokyo, Toronto ve Paris'tir. Bunların hiçbirinde, ülkemizde olduğu gibi il ve belediye ayrımı yoktur. Hizmetler, federasyonu oluşturan üst düzey yönetim ile alt düzeydeki birimler arasında bölüştürülmüş durumdadır. Anakentin genel karar organı olan meclis, hemen hemen hepsinde seçimle gelen üyelerden oluşur. Paris'te olduğu gibi, kimilerinde, meclis üyelerinin bir bölümünün özeksel yönetimce atandığına da tanık olunur. Anakent yönetiminin yürütme organı olan kişi de genellikle seçimle gelmektedir. Kimi yerlerde, atanmış olduğu da gözlemlenebilir. Alt birimlerin de, genellikle seçimle işbaşına gelen meclisleri ve başkanları vardır. Alt birimler, yasalarla kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirebilmek için, gereksinmeleri ora-

nında, üst düzey yönetiminden yardım alırlar. Alt birimlerin, üst düzey yönetiminden ve her ikisinin özeksel yönetimden yardım görme oranlarının büyümesine, her yerde, yerel özerkliği zedeleyen bir gelişme gözüyle bakılmaktadır.

Bu tür çözümlerde, varolan yönetim yapısının bir veri olarak alınması zorunlu değildir. Anakent alanında girişilecek yeniden düzenlemede, anakenti oluşturan birimlerin kuruluş evresinde özgür istençleri de büyük geçerlilik taşımaz. Zorunluluk ve yasayla kurulma genellikle uyulan kuraldır. Ne var ki, kuruluşu izleyen evrede, anakent alanı üst düzeyde bir yönetim ile alt düzeyde ona bağlı birimlerden oluşur. Birinci derecede önem taşıyan görevler üst yönetimce, küçük birimler ölçüsünde ele alınıp çözülebilecek görevler alt yönetimlerde çözülür. Alt birimler, halkın doğrudan doğruya seçmiş olduğu temsilciler eliyle yönetildiği gibi, üst düzeydeki yönetim de, tek ya da iki dereceli olarak seçim yöntemiyle oluşturulur. Örneğin, İstanbul'da, belediye şube müdürlüklerinin seçimle oluşan meclislere, tüzel kişiliğe sahip kılınması ve anakent meclisinin de, Tokyo'da olduğu gibi, halkın doğrudan doğruya seçeceği organları bulunması, federatif bir anakent yapısının çatısını oluşturabilir. Ve öyle de olmuştur.

C) Model Seçimi

Söz konusu modellerden herhangi birinin seçilip seçilmeyeceği ya da hangisinin seçileceği, her ülkenin yapısına, demokratik gelişme düzeyine, olanaklarına, gereksinmelerine göre değişir. Ama, herhalde, anakentlerin hepsinde benzer modellerin uygulanması zorunlu değildir. Modellerden birden fazlasına başvurulmasında da yadırganacak bir yön olmasa gerektir.

Çağımızın ortak gelişme yönü olan kentleşme bugünkü hızını koruduğu sürece, anakentlerde, yönetim gereksinmelerini eskimiş yapılarla karşılamanın olanaklı olmadığı ortaya çıkar. Yukarıda gözden geçirilmiş olan modeller içinde, birimlerin istençleri üzerine kurulan birlikler de dahil olmak üzere, hepsine yöneltilen eleştiriler şöylece özetlenebilir:

a) Anakentlerde yerel birimleri daha geniş alanları kapsayacak birimler halinde birleştirmek, birleşmeye özendirmek ya da zorlamak, varlıklarının sona ermesine yol açar. Demokratik gelişme açısından böyle bir eğilim savunulamaz.

b) Yapısı zaten özekçi olan Türkiye gibi ülkelerde, yerel yönetimleri baskı altında ve kendine bağımlı durumda tutmak isteyen özeksel yönetimler, siyasal erkler, anakentlerdeki yeniden örgütlenmeyi bir araç olarak kullanırlar. Birçok birimin bağımlı tutulması, tek bir birimin bağımlı tutulmasından daha kolaydır.

c) Anakentlerde oluşturulan hizmet birlikleri, nesnel yönetimsel gereksinmelerden değil, uluslararası finans kuruluşlarına kredi için muhatap bulma gereksinmesinden kaynaklanmaktadır[3].

d) Yerel yönetim birimlerini anakentler içinde bütünleştirmekle, devlet yönetimlerarası rekabeti ortadan kaldırmış olmaz. Birleştirmeden elde edilecek sonuçların kamu yararına yöneltilmesi, devleti oluşturan birbirine zıt öğelerin durumu dikkate alınırsa, olanaksızdır[4].

Bu tür savlarda gerçek payı bulunmakla birlikte, anakent yönetimlerinin, gelişmiş, az gelişmiş, kapitalist, sosyalist bütün ülkelerde başvurulan bir yöntem olarak gelişmekte olduğu görülmektedir. Önemli olan, birleşme ve birleştirmelerde yerel birimlerin özerkliklerine saygılı kalmak, bu özerklikleri, yalnız tüzel yetkiler yönünden değil, akçal kaynaklar açısından sınırlandıracak işlemlerden kaçınmaktır. Yerel yönetimler için yaşamsal önem kazanmış bulunan «katılma»yı özendirici, olanaklı kılıcı, yerel birimleri özeğe bağımlı duruma gelmekten koruyucu önlemlerle birlikte olduğu takdirde, anakent ölçeğinde etkinlik sağlamak amacıyla kimi hizmetlerin tek elden yürütülmesi için örgüt kurmanın korkulacak bir yanı olmasa gerektir. Ulusal düzeyde demokratik olmadan, yerel düzeyde demokratik olmaya çabalamanın güçlüğü ve hatta yararsızlığı ile; ulusal düzeyde demokratik olunduğu takdirde, yerel düzeyde de demokratik gelişme açısından yol alınabileceği unutulmamalıdır.

Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlerden sözedilirken, anakent alanlarında «özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği» hükmüne, sözü edilen gereksinmelere yanıt verecek yasaların hazırlanmasını kolaylaştırmak amacıyla yer verilmiş olduğu açıktır. Böylece, 1961 Anayasası'nın 116. maddesindeki birlik kurma hükmünün zorlanmasına gerek kalmaksızın, bu tür modellerin yaşama geçirilmesi gerçekleşebilir.

IV. TÜRKİYE'DE ANAKENT YÖNETİMİ

A) Giriş

Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, anakentlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır. Denetim dışında kalan alanların ve buralardaki gelişmelerin sıkı bir düzen altına alınması; bir yandan küçüklü büyüklü çeşitli yerel yönetim birimleri arasında sıkı bir işbirliği kurulmasını, öte yandan, kentler için imar planları hazırlamaktan sorumlu olan yerel yönetim organlarının yeniden ele alınıp güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Bir büyük belediyenin sınırlarını ve dolayısıyla yetkilerini aşan imar ve planlama etkinlikleriyle kimi belediye hizmetlerini, belli bir plana bağlı olarak düzenlemek, anakent yönetimlerinin işidir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın, yönetimi ve yönetim yöntemlerini yeniden düzenleme konusunda yaptırmış olduğu kimi çalışmalarda, büyük kentlerdeki planlı çalışmalara önemli yer ayrıldığı görülür. Bunlardan, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerindeki Araştırma'da, bir yandan, «büyük şehir belediyelerinin görevleri şehircilik ve bölge plancılığı prensibine uygun olarak tayin edilmeli» denilmekte; öte yandan, «büyük şehirlerin başında teknik ve idari bilgisi kuvvetli şahısların bulunmasını sağlayacak mevzuat çıkarılması» önerilmektedir.

Bakanlar Kurulu'nun Mayıs 1971'de kurduğu, kamu kesiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgili yarkurul, yerel yönetimler konusunda 1960 sonrasında girişilmiş bulunan yeniden düzenleme çalışmalarını daha da geliştirmiştir. Bu yarkurulun yaptığı öneriler içinde belki en önemlisi *«anakent alanlarının yönetimini»* ilgilendiren öneridir. Buna göre, *«Hizmetlerin çeşitli belediyeler ve belediye şubeleri arasında bölünmesi nedeniyle ortak hizmetlerin görülmesinde güçlüklerle karşılaşılan İstanbul, İzmir ve benzeri bölgelerde, bu*

yörelerin özel sorunlarına cevap verecek metropol idareleri kurulmalıdır». 1967 yılında İstanbul Bölge Kalkınma Derneği'nce düzenlenen İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi'nde[5], OECD'nin İmar ve İskân Bakanlığı ile yaptığı iki bilimsel toplantıda[6] ve Türk Belediyecilik Derneği'nin kimi seminerlerinde de, bu doğrultuda öneriler yapılmıştır[7].

1970'li yıllarda hazırlanmış bulunan bir Belediye Yasası tasarısı, belediyeleri büyüklüklerine göre ayırmakta ve 100 binden fazla nüfuslu olanlara *«büyük kent belediyesi»* adını vermekteydi. Söz konusu tasarıya göre, bu belediyeler «Kanunda belirtilmiş olan görevlerinin yapılmasında ve yetkilerinin kullanılmasında, olağan belediye hizmetleri yanında çevrelerindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plancılığı ilke ve hedeflerini gözönünde bulundururlar». İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü'nce düzenlenen, İstanbul'un İdari Sorunları Semineri'nde de benzer görüşler dile getirilmiştir[8].

Anakentlerde özel yönetim biçimleri oluşturmak üzere, 1965 yılından başlayarak, Bakanlar Kurulu kararıyla, İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinin nâzım planlarını hazırlama çalışmalarını yürütmek üzere, İmar ve İskân Bakanlığına bağlı Metropoliten (nâzım) Planlama Büroları kurulmuştur. Bakanlar Kurulunun 20 Temmuz 1965 gün ve 6/4970 sayılı kararı, daha sonra, bu kentler dışındaki kimi büyük kentlere de yaygınlaştırılmıştır. Doğrudan doğruya Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı olarak kurulan bu büroların sayısı, 1980 yılından hemen önce 10'a varmış bulunuyordu.

Bakanlar Kurulu ayrıca, 1972'de, «İmar konularında bir bütünlük sağlamak ve büyük şehirlerin meselelerini metropoliten kuruluşlar yoluyla çözümlemek amacıyla Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmasını» kararlaştırmıştır (25 Nisan 1972 gün ve 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, R.G. 9 Mayıs 1972, No: 14182). Bu Kurul'un, bir anakent yönetimi yokluğunun

sakıncalarını gidermek üzere kurulmuş olduğu açıktır. Gerçi, İmar ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş yasasının (7116) bir maddesi, *«imar bölgeleri»* saptanması ve bu bölgelerin *«imar planlarının yapılması amacıyla bakanlıklararası bir kurulun toplanmasından»* söz etmektedir ama, bu kurul hiç toplanmış değildi. 1972'de kurulan İmar Koordinasyon Kurulu'nun amacı, *«Ankara, İstanbul ve İzmir'de yerleşme, ulaştırma, doğal ve yapısal değerleri koruma ve benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin koordinasyonu sağlamak, bu konularda ve metropoliten idareler kurulması için gerekli hazırlık ve mevzuat çalışmalarını yapmak»*tır. Bakanlar Kurulu kararı, gelişmelere göre, bu üç kentten başka kentlerin de Bakanlar Kurulu kararıyla bu kararın kapsamına alınabileceğini belirtmiştir.

Bakanlıklararası İmar ve Koordinasyon Kurulu'na benzer bir Kurul da, 1979 yılında, «Planlama ve Uygulama Eşgüdüm kurulu» adıyla kurulmuştur (*R.G.* 3 Temmuz 1979, No. 16685). Bu Kurul' un görevi de «Bölge ölçüsünde yapımına başlanılan fiziki planlama çalışmalarının uygulanmasında bütünlük sağlanması ...ele alınan bölgelerde planlama, yatırım karar ve önlemlere (önlemlerine) ilişkin eşgüdümün sağlanması...»dır. Daha çok, taşrada etkinlik göstermek üzere kurulduğu anlaşılan bu Kurul, İmar ve İskân Bakanlığı bölge kuruluşunun temsilcisinin başkanlığında, Bayındırlık, Ulaştırma, Tarım, Sanayi, Enerji, Turizm, Köy İşleri ve Yerel Yönetim (İçişleri) Bakanlıkları bölge kuruluşlarının temsilcileriyle DPT uzmanlarından oluşmaktadır.

Bunlara koşut olarak, İmar Yasası (6785 sayılı eski İmar Yasası) (m. 26), nüfusu 10 binin altında olmakla birlikte, Bakanlığa, gerekli gördüğü yerlerde «birden çok belediyeyi ilgilendiren metropoliten planlar yapmak ya da yaptırmak» yetkisini vermiştir. Bunun gibi, 6785 sayılı yasada 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle (m. Ek. 8), belediye sınırları ve komşu alanlar dışında kalan yerlerde düzensiz kentleşmeyi önleyecek kimi yetkiler valilere verilmiştir. Kısaca, bu alanlarda, valiler, buyrukları al-

tında bulunan İl İmar Müdürlükleri örgütünden yararlanarak, yönetmeliklere uymayan ayırma ve birleştirme (ifraz ve tevhid) işlemlerini denetleyecek, bu yerlerdeki arsa, arazi ve yapıların planda veya ilgili yönetmeliklerde belirtilen amaçlar dışında kullanılmasını önleyecek ve yapı yapma başvurularına izin vereceklerdir. Bu yetkileri uygularken, valiler, 5442 sayılı İl İdaresi yasasının kendilerine vermiş olduğu yetkilerden de yararlanacaklardır.

1965'i izleyen yıllarda girişilmiş bütün bu çabalar, anakent alanlarındaki düzenlemeleri kolaylaştırmak amacının gerçekleştirilmesine yönelmiştir. Ama ne var ki, bunlarla yapılmak istenen şeyin, anakent yönetiminin çok amaçlı yapısından beklenenleri gerçekleştirmeye yetmeyeceği açıktır. Bu tür girişimlerde üzerinde önemle durulan konu, daha çok imar ve planlama etkinlikleridir. Yani, anakenti oluşturan yerel birimlerin tümünü ilgilendiren hizmetlerden yalnız bir tanesi, böylece düzenlenmeye çalışılmış olmaktadır.

Anakent sorunlarına, İl Özel Yönetimlerinden yararlanarak çözüm bulmayı önerenler de vardır. Türkiye'nin geleneksel yönetim yapısına uygun bir modelin geliştirilmesindeki kolaylık, bu önerilere dayanak olmuştur. Böylece yalnız demokratik bir çerçeve içinde kalınmış olmayacağı, aynı zamanda, anakent alanında hizmetler açısından bütünlük de sağlanacağı savunulmuştur. İstanbul'un yönetim sorunları seminerinde, bu amaçla, İl Özel Yönetimi'nin güçlendirilmesi gereği üzerinde durulduğu gibi[9], Yıldızhan Yayla da, özellikle planlama hizmeti açısından bu modelin sağlayabileceği yararlara dikkati çekmiştir[10]. Örgütün ve organların yeni koşullara uydurulmasındaki güçlükler[11] yanında, böyle bir anakent yönetim modelinin, özekselci yapının sürdürülmesinden yakınmalara haklılık kazandıracağı da öne sürülebilir.

Ülkemizde yönetim örgütü, bütün kentleşme sorunlarının üstesinden gelmeye elverişli değildir. Yerel yönetimler, akçal, yönetimsel ve siyasal açılardan güçsüzdürler. Yerel yönetimin yapısı, özeğin yetkilerinden kimilerini, belediyeler gibi alt birimlere akta-

ramayacak kadar özekçidir. Bu özekçi yönetim yapısı, 19. yüzyıl Fransa'sının yönetim sisteminden kopye edilmiştir. Bu sistem, içinde bulunduğumuz yüzyılın değişen koşullarına kendisini uydurabilmiş değildir. 1960'larda başlayan planlı dönemde, yönetimi ve yönetim yöntemlerini yeniden düzenlemek için harcanan çabalar da verimli olmamıştır.

Bununla birlikte, 1983'te kurulan hükümet, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin verdiği yetkiyle, büyük kent özeklerinde anakent yönetimleri oluşturan özel bir yasa (No: 3030) çıkarmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir'de, iki düzeyden oluşan yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur. 1986, 1987, 1988 ve 1992 yıllarında kabul edilen yasa ve yasa gücünde kararnamelerle sistem Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya kentlerini içine alacak biçimde genişletilmiştir.

Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yığılması ve büyüyen bölgesel farklılıklar, nüfusun kırlardan kentlere akınına koşut olarak, kentlerin yönetimini çok güçleştirmiştir. Bu güçlük, gelecekte daha da artacaktır. Planlama ve imar, kent toprağının kullanılması, konut ve belediye hizmetleri, kentsel ulaşım, büyüyen kentsel yerleşmelerin altyapı gereksinmeleri ve çevrenin korunması, hızlı kentleşme ve anakentleşme sonucunda, ülkenin önemli sosyo–ekonomik sorunları haline gelmiştir.

Bütün bu sorunların çözümü için çeşitli dönemlerde türlü girişimlerde bulunulmuştur. Bunları burada kısaca özetlemekte yarar vardır.

B) Anakent Düşüncesinin Uygulamada Gelişimi

1. 1930–1960 Dönemi

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası, İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirmişti. Kısaca, bu yasa ile, İstanbul Belediyesi, İstanbul İl Özel Yönetimi ile birleştirilmiştir. Bu Ortak Yönetim'in başında, aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı olarak

da görev yapan ve özeksel yönetimce atanan bir vali bulunmaktaydı. İstanbul Ortak Yönetimi'nin halkın oyu ile seçilen üyelerden oluşan bir Meclisi ve hem seçimle gelen, hem de atanmış üyelerden oluşan bir Encümeni bulunmaktaydı. Bu yönetim yapısı, 1956 yılına değin varlığını korumuştur. 1956 yılından itibaren ise, yeniden, bir yandan belediyeye, bir yandan da İl Özel Yönetimine, ülkenin başka kentlerindeki belediye örgütlerinde olduğu gibi, seçilmiş meclislerine ayrı ayrı sahip olmak yetkisi verilmiştir.

2. 1960–1980 Dönemi

1961 Anayasası'nın 116. maddesi, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi gerektiğini göstermiştir. Her ne kadar, belediye başkanları, belediyelerin genel karar organları değil, yalnız yürütme organları iseler de, yani pekâlâ özeksel yönetimce atanmalarına tüzel olanak varsa da, özeksel yönetimler bu atama yetkilerini ender olarak kullanmışlardır. Örneğin, İstanbul'a, yalnız 1960 ve 1964 yılları arasında 3 yıl için belediye başkanı atanmıştır. Kural, belediye başkanının seçimle iş başına gelmesidir. Belediye meclisi üyelerinin seçimle gelmesi ise, Anayasa hükmünün gereğidir.

1961 Anayasası, birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan anakent yönetimleri oluşturulmasına elverişli değildi. Bu nedenle, birçok belediye, 1960 ve 1980 arasında, görevlerini daha iyi yerine getirebilmek için birlikler (hizmet birlikleri) kurmayı denemişlerdir. Daha çok tek tek kimi işlevleri yerine getirmek amacıyla kurulan bu birliklerin, anakent yönetimlerine benzemediği açıktır. Çünkü, anakentlerde kurulan özel yönetim modelleri genellikle anakent alanındaki bütün yerel kamu hizmetlerinin görülmesi sorumluluğunu üstlenirler.

Bu dönemde yönetimin ve yönetim yöntemlerinin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde, anakent alanlarındaki yerel yönetimlerin de etkenliğini artırmak amacıyla birkaç yasa tasarısı hazırlanmış ise de, bunların hiçbiri yasalaşmak olanağına kavuşama-

mıştır. İstanbul ve İzmir gibi yerlerde özel yönetim biçimleri oluşturmak gereği, Kalkınma Planlarında ve yeniden düzenleme çalışmalarının belgelerinde sık sık yer almıştır.

Bütün anakent alanını kapsayan, yönetsel, tüzel ve planlama yetkilerine sahip, toprağı kullanmanın denetlenmesine, toprağın düzensiz olarak yerbölümlere ayrılmasının bir düzen altına alınmasına ve sağlıksız kentleşmenin önlenmesine olanak veren yetkilerle donatılmış bir yönetim örgütünün bulunmaması, kimi büyük belediyeleri, 6785 sayılı eski İmar Yasası'nın 47. maddesindeki yetkiyi kullanmak zorunda bırakmıştır. Belediyeleri, sınırları dışında, komşu alanlarda bazı yetkilerini kullanma olanağına kavuşturan bu maddeye dayanılarak, belediyeler, sınırları dışındaki gelişmeler üzerinde bir ölçüde denetim kurmaya çalışmışlardır. Kuşku yok ki, böyle bir olanak, yalnız bir kentsel işlevin, yani planlama ve imar görevinin daha iyi yerine getirilmesini sağlamaktan başka işe yaramaz.

Daha önce belirtilenlerle birlikte bütün bu girişimler, anakent yönetimlerinin kurulmuş olmadığı dönemlerde, anakent alanlarında fiziksel gelişmelerin denetim altına alınması ve düzenli kentleşmenin sağlanması amacını güden çabalar olarak değerlendirilebilir.

3. 1980–1983 Dönemi

1980 ve 1983 yılları arasındaki üç yıllık dönem, ülkenin siyasal yaşamında bir askeri müdahalenin hemen ardından, anakentlerde köktenci birtakım değişikliklere tanık olduğumuz bir dönemdir. Bu girişimler, Türkiye'de, anakent alanlarında özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşır.

İlk girişim, anakentlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanı sıra, bu yerleşim yerleri, yakınında bulundukları büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir.

Bu düzenleme, Milli Güvenlik Konseyi'nin 34. sayılı Kararı ile ve küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu yeniden düzenlemenin dayandığı düşünce, sözü edilen kararda, şöyle dile getirilmiştir: «Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde (koordinasyonu ya da eşgüdümü altında) ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır».

Bu Kararın uygulanması sonucunda, Türkiye'de belediyelerin sayısı, 1980 yılında 1.700'den, 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Ve aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu küçük yerel yönetimlerden pekçoğu anakent alanlarının yakınında bulunmaktaydılar.

Bu Karar, askeri otoritelerce farklı biçimlerde uygulamaya konu yapıldığından, uygulamada görülen farklılıklar yüzünden, 1981 yılının Aralık ayında 2561 sayılı, birleştirme yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile, anakent alanlarında yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir.

Bu yeniden düzenleme, sadece 8 kenti kapsamıştır. Çünkü, nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan kentleri ve onların yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendiriyordu. Bu belediyeler, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir idi. Anakent alanlarının belirlenmesinde kullanılan bu nüfus ölçütünün dışında, bağlamada dikkate alınması gereken etmenlerden yukarıda 9. Bölümde ayrıntılı olarak sözedilmiştir.

1981–1983 yıllarında, bu yasanın uygulanması sonucunda, sadece İstanbul'da 31 belediye ile 23 köy tüzel kişiliklerini yitirmiş, seçilmiş organlarının varlığı son bulmuştur. 1961 Anayasasına gö-

re, bu yapılabilir miydi? Seçilmiş organların görevlerinin son bulması, yargı kararı gerektirmemekte miydi sorusu sorulabilir. Bu sorun, pozitif hukuk açısından çözülebilmiştir. Çünkü, Anayasa Düzeni Hakkında Yasa'da, Milli Güvenlik Konseyi'nin çıkarmış olduğu kararlar ve yasaların, 1961 Anayasası ile ve yürürlükteki yasalarla çeliştikleri durumlarda, anayasa ve yasa değişikliği yerine geçeceklerine ilişkin özel bir hüküm bulunmaktaydı. Bununla birlikte, yapılan işlem, siyasal açıdan, kuşkusuz, demokratik bir gelenek olan yerel özerklik ilkesinden bir uzaklaşma anlamına gelmekteydi. Ama, hatırda tutulmalıdır ki, askeri yönetimce yapılan bu düzenlemede, anakentlerde etkin bir yerel yönetim sağlamak yanında, iç güvenlik gibi etmenler de bir ölçüde rol oynamış bulunmaktadırlar.

Bir anakent yönetimine geçişte, burada olduğuna benzer birleştirmeler gerekli olmakla birlikte, bunun yeterli sayılamayacağı açıktır. Çünkü sorun, yeni kurulmakta olan yerel yönetim birimlerinin sınırlarını ve tüzel kişiliğinin ne olduğunu belirlemekten ibaret değildir. Gerçi, İstanbul Belediyesi, 1981 yılından bu yana, adı geçen yasa uyarınca tüzel kişiliklerini yitirerek belediye şube müdürlüğüne dönüştürülen eski küçük çevre belediyelerinin[12] işlerinin yürütülmesine, belediye ile olan ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin bir yönetmelik yayınlamıştır (*R.G.* 10 Nisan 1982, Sayı: 17660) ama bu düzenlemenin, İstanbul Belediyesinin ancak iç yönetim sorunlarını çözmeye yeterli olduğu, anakent ölçeğindeki görev, yetki, akçal kaynak, eşgüdüm gibi *yönetimsel* sorunlara yanıt vermekten uzak bulunduğu belirtilebilir. Büyük kentlerde farklı bir yönetim modelinin gerçekleştirilebilmesi için, 1982 Anayasası'nın çıkmasını ve 3030 sayılı yasayı beklemek gerekmiştir.

C) Bugünkü (1983 Sonrası) Anakent Yönetimi Sistemi

1. Tüzel Yapı

Türkiye tarihinde ilk kez, 1982 Anayasası, 127. maddesinde,

«Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir» hükmünü koymuştur. Bu hüküm, hiç kuşku yok ki, son 25 yıl içinde, anakentlerde özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan gereksinmeye bir yanıttır. Daha önce, bu yönetimlerin oluşturulmasına, yürürlükteki anayasa engel bulunuyordu.

1983 sonlarında yeni hükümetin kurulmasından sonra, 2972 sayılı (Ocak 1984) Yerel Seçimlerle ilgili yasa, özeğindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Aynı yasa, hem anakent için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir. 1984 yılında, bu koşullara sahip üç kent bulunuyordu: İstanbul, Ankara ve İzmir. Her birinde, sırasıyla, 14, 5 ve 3 ilçe bulunmaktaydı. Yasaya göre, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent anakent belediyesi statüsü kazanmaya hak kazanıyordu. İlke olarak, anakent yönetimi, İl Özel Yönetiminin yerini almak üzere düşünülmüş değildir. Anakentlerde, İl Özel Yönetimleri varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Yerel seçimlerle ilgili yasadan sonra, Mart 1984'te, Yasa Gücünde Kararname ile (No: 195) konu düzenlenmiştir. Daha sonra da, Büyük Kent Belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır. (Temmuz 1984). 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

a) Anakentlerde Yerel Kamu Hizmetleri

Anakentlerde yerel kamu hizmetleri, bu düzenlemeler sonucunda ikiye ayrılmıştır. Bunlardan bir bölümünün anakent belediyelerince, bir bölümünün ise, ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür.

a1. Anakent Belediyesinin Görevleri:

Anakent belediyelerinin görevleri, yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapım, bakım ve

onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplumsal hizmetler sağlanması ile ilgilidir. Anakentler düzeyinde ele alınacak hizmetlerin ayrıntılı bir listesi aşağıdadır:

– Anakent için yatırım plan ve izlenceleri hazırlamak, anakent düzeyinde finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak.

– Anakentin nâzım planlarını hazırlamak, onaylamak ve uygulamak; bu planlara uygun olarak ilçe belediyelerince hazırlanacak olan ilçe belediyelerinin uygulama planlarını onaylamak ve uygulanmasını gözetim altında bulundurmak.

– Meydanlar, bulvarlar yollar ve sokaklar yapmak, bunların bakımını sağlamak, trafikle ilgili yasaların belediyelere vermiş oldukları yetkileri kullanmak, yolcu ve yük terminalleri, çok katlı park yerleri yapmak ve işletmek, meydanlara, yollara ve sokaklara ve üzerlerindeki yapılara isim ve numara vermek.

– Çevre sağlığının korunmasını sağlamak, insan sağlığı ve refahı için zararlı olabilecek sınai ve ticari kuruluşların kurulmasına izin vermek, çöplerin ve sanayi artıklarının toplama yerlerini belirlemek, imha edilmleri için gerekli tesisleri kurmak, yiyecek ve içecekleri çözümleyecek laboratuvarlar kurmak, mezarlıkların yerlerini belirlemek ve işletmek.

– Su, kanalizasyon, havagazı, özeksel ısıtma ve kamu ulaşımı gibi hizmetleri yerine getirmek.

– Yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler sağlamak, spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmak.

– Toplantı halleri ve mezbahalar kurmak ve işletmek.

– Belediye kolluk (zabıta) hizmetlerini yerine getirmek, yangın söndürme hizmetlerini sağlamak, patlayıcı maddeler üreten tesislerin ve depoların kuruluş yerlerini belirlemek.

– İlçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde aracı olarak görev yapmak ve belediye kolluk güçlerinin ve öteki

hizmetlerin çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak.

a2. İlçe Belediyelerinin Görevleri:

Öte yandan, ilçe belediyeleri ise aşağıdaki görevlerle görevlendirilmiş bulunmaktadırlar:

– Belediye yasasında belediyelerin görevleri arasında sayıldığı halde, özel yasa ile anakent belediyesine bırakılmamış görevler ve aynı zamanda yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler yapmak, toptancı halleri kurmak ve mezbahalar yaptırmak gibi görevler de, ilçe belediyelerince yerine getirilebilecek yerel kamu hizmetleridir.

Anakent belediyeleri, görevlerini, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında dengeli bir biçimde yerine getirmek zorundadırlar. Bunun için:

1. Akçalı ve teknik kaynakları,
2. nüfus büyüklüğünü,
3. hizmet alanının genişliğini dikkate alırlar. İlçe belediyelerine bırakılmış olan görevlerden bir bölümü, anakent belediyesince ilçe belediyeleriyle işbirliği yapılarak ortaklaşa görülebilir. Yeter ki, bu

1. ilçe belediyesince istensin,
2. karşılığı ödensin ve
3. anakent belediye meclisi bu konuda olumlu bir karar vermiş olsun.

Anakent yönetimleri, iki eşgüdüm örgütünün hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. Bu örgütler, anakent ölçeğinde önem taşıyan kimi hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgilidir. Bu örgütlerin toplantılarına, anakent belediye başkanı başkanlık eder. Bunlardan birincisi, Altyapı Eşgüdüm Kurulu'dur. Görevi, anakentteki altyapı yatırım izlencelerini, ulusal sosyo–ekonomik kalkınma plan ve izlenceleri çerçevesinde bir araya getirmektir. İkincisinin adı ise, Ulaşım Eşgüdüm Kurulu'dur. Bunun da, kamu ulaşım araçlarının başlıca güzergâhlarını belirlemek, tarifelerini saptamak ve uygula-

mak gibi görevleri olduğu görülmektedir.

Yürürlükteki mevzuat, Maliye Bakanlığı'nın, yeşil alanlar ve oyun alanları, parklar, oyun yerleri, meydanlar gibi hizmetleri sağlamak üzere kentlerin imar planlarında yer alan işler için, anakent belediyelerine ve ilçe belediyelerine kamu arsalarını ayırmasına izin vermektedir.

b) Anakent Yönetiminin Organları

b1. Anakent Belediye Meclisi

Anakent Belediye Meclisi, anakent belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediyelerinin meclis üyeleri sayısının beşte birinden oluşmaktadır. Anakent belediye meclisi 5 yıl için oluşturulur. Anakent meclisindeki üyeler, ilçe belediyesinin meclis üyeliği kimliğini korurlar. Halk tarafından doğrudan doğruya seçilen meclis üyeleri, yalnız ilçe belediye meclislerinin üyeleridir. Anakent meclisi yılda üç kez, Kasım, Mart ve Temmuz aylarında, gündemindeki maddelerin görüşülmesine yetecek bir süre için toplanır.

b2. Anakent Belediye Encümeni

Anakent Belediye Encümeni, anakent belediye başkanının başkanlığında toplanır. Üyeleri, Anakentin Genel Sekreteri ve imar, fen, hukuk, yazı, hesap, personel işleri gibi hizmet birimlerinin başkanlarından oluşur. Ankara'da, İmar Müdürü'nün (İmar Dairesi Başkanı'nın) encümene üye olarak katılmasını da yasa öngörmüştür.

b3. Anakent Belediye Başkanı

Anakent Belediye Başkanı da ilçe belediye başkanları gibi doğrudan doğruya halk tarafından beş yıllık bir süre için seçilir. Anakent Belediye Başkanı, yalnız yasaların kendisine vermiş olduğu görevlerin görülmesinden değil, aynı zamanda ilçe belediyeleri-

nin hizmetleri arasında eşgüdümün sağlanmasından da sorumludur.

Anakent Meclisi'nin bütün kararları ve İlçe Belediye Meclisleri'nin kararları, görüş bildirmesi için Anakent Belediye Başkanı'na gönderilir. Başkanın, ilgili meclislerden bu kararları yeniden gözden geçirmelerini istemek hakkı vardır. Meclisler, 2/3 çoğunlukla eski kararlarında direnebilirler. Bu durumda, meclislerin aldığı kararlar geçerli olur.

Anakent Belediye Başkanı, anakentin tüzel kişiliğini temsil eder, meclisin aldığı kararları uygular ve kimi ayrıksın durumlarda da, özeksel yönetimin temsilcisi olarak hareket eder. Anakent Meclisi, ilk toplantısında, üyeleri arasından bir Başkan Vekili seçer. Başkan Vekili, belediye başkanının bulunmadığı toplantılara başkanlık eder. Başkanlığın herhangi bir nedenle boşalması, başkanın görevli olarak belediye dışına çıkması ya da yıllık mazeret ve hastalık izinleri veya görevden uzaklaştırılma nedeniyle, görevinden geçici olarak ayrılması durumunda, Başkan Vekili, başkanlığa vekalet eder.

Anakent Belediye Başkanı'nın, Anakent Meclisi'nin vereceği karar üzerine, gensoru görüşmeleri sonunda ya da yıllık çalışma yazanağının yeterliliği üzerindeki oylama sonucunda, görevden alınması kararlaştırılmak istendiğinde, Meclis'te 3/4 çoğunluk aranması gerekir. Bu çoğunluk, başka belediyelerde 2/3 olarak uygulanır. (1580 sayılı yasa, m. 61 ve 76)

Anakent belediyelerinde, bir Genel Sekreter bulunur. Genel Sekreter, belediye başkanına yardım eder ve onun adına ve onun sorumluluğu altında, belediye başkanının görevlerini yerine getirir. Genel Sekreter, anakent belediye başkanının önerisi üzerine, İçişleri Bakanı tarafından atanır.

c) Akçal Yapı

Anakent belediyesinin başlıca gelir kaynakları şunlardır:

1. Genel Bütçe vergi gelirlerinden anakent içindeki ilçe belediyelerine, özel yasası gereğince verilmekte olan paylardan Bakan-

lar Kurulu'nca belirlenecek miktarda kesilen paylar. Bakanlar Kurulu, 1984 yılında bu payları saptamış ve anakent belediyelerinin, bunlardan 1984 ve 1985 yılları için % 30, 1986 ve 1987 yılları için ise % 35 oranında yararlanmasını kararlaştırmıştır. Dolayısıyla, ilçe belediyelerine kalan miktar, 1984 ve 1985 yılları için % 70'e, 1986 ve 1987 yılları için ise % 65'e indirilmiş olmaktadır. Bu oranlara sonraki yıllarda da uyulmuştur.

2. Büyük kent belediyesinin sınırları içinde yapılan Genel Bütçe vergi tahsilatının, gelir saymanlıklarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna değin, ilgili anakent belediyesine yatırılması gereken % 5 oranındaki pay. Bu pay, 195 sayılı Yasa Gücündeki Kararnamede % 1 iken, 3030 sayılı yasa ile % 3'e yükseltilmiştir. Aynı yasanın verdiği yetkiye dayanarak, Bakanlar Kurulu, bu payı Nisan 1985'te % 5'e yükseltmiştir. (85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu Karar, *R.G.* 27 Nisan 1985, No: 18737).

3. Hizmetlerin anakent belediyesi tarafından yapılması koşuluyla, Belediye Gelirleri Yasası'nda (2464) yer alan oran ve esaslara göre tahsil olunacak Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcı'nın % 50'si.

4. Hizmetlerin anakent belediyesi tarafından yapılması koşuluyla, Belediye Gelirleri yasasında belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

5. Kamu yönetim ve kurumlarının yardımları, iç ve dış borçlanmalar ve tahvil gelirleri, bağışlar, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar, anakent belediyesi ekonomik girişimlerinin sâfi hasılatından anakent belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak paylar.

Özeksel yönetime, kendi vergi gelirlerinden pay verme yetkisi tanıyan 3004 sayılı yasaya göre, vergi gelirlerinin % 10'u belediyeler için ayrılmaktaydı. Bütçe yasasıyla yapılan değişiklikler üzerine, bu rakam, 1980'lerin sonlarından beri % 8.55 olarak uygulanmaktadır. Bu miktarın % 60'ı, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi belediyeler dışında kalan belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. Geri kalan % 30, Belediyeler Fonu adını almakta ve büyük belediyeler de dahil olmak üzere, bütün belediyelerin, harita, imar planı, her türlü yatırım ve altyapı ve proje harcamaları için kullanılmaktadır. Burada unutulmaması gereken nokta, bu paranın %

2'sinin, İstanbul Boğazı'nın iki yakasının doğal güzelliklerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kullanılabileceği ve bu amacı gerçekleştirmek için özel olarak kurulmuş bulunan İstanbul Boğaziçi İmar Müdürlüğü'ne ayrılacağıdır.

Bu arada, 3239 sayılı yasa ile 1985 yılında, anakentlere, iki gelir kaynağının daha sağlanmış olduğuna değinmeliyiz: Bunlardan birincisi, müzelere giriş ücretlerinden alınacak belediye payıdır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı Milli Saraylar dışında, belediye sınırları ve komşu alanların sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 40'ı belediye payı olarak alınmaktadır. Bu payı, ilgili belediyeler alır. Ancak, 3030 sayılı yasanın uygulandığı anakentlerde, payı tahsil etmek yetkisi, Anakent belediyesinindir. Anakent belediyelerince tahsil edilen payın % 75'i ilçe belediyeleri nüfusunun anakent belediyesi nüfusu içindeki oranına göre ilçe belediyelerine dağıtılmak zorundadır.

İkincisi de, Emlak Vergisinden, anakentlere verilmesi gereken paydır. Bilindiği gibi, 3239 sayılı yasa, Emlak Vergisini ilke olarak belediyelere bırakmıştır. Belediyeler, bu vergi hasılatının % 15'ini İl Özel Yönetimlerine verdikten sonra, geriye kalan bölümün % 20'sini de, 3030 sayılı yasanın uygulandığı yerlerde anakent belediyelerine vermek zorundadırlar.

İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirebilmesi için yararlandığı bir başka olanak daha vardır. Bu da, bütün anakent alanının su ve kanalizasyon hizmetlerinin görülebilmesi amacıyla kurulmuş özel amaçlı bir anakent kuruluşu olan İSKİ' dir. Kuruluş Yasasına göre, İSKİ İstanbul anakent alanı içindeki belediyelere verilen ve nüfus ilkesine bağlanmış bulunan % 60 oranındaki payların % 10'unu almaktadır. Örneğin, bu kuruluşun 1985 yılı bütçesi 94 milyar tutarında idi ki, o yıl İstanbul Anakent Belediyesi'nin bütçesi de aşağı yukarı o kadardı.

Anakent belediyelerinin bütçeleri, anakent belediye meclislerince kabul edildikten sonra, valinin onayı ile kesinlik kazanır. Bunun gibi, ilçe belediyelerinin bütçeleri de, anakent belediye meclisince, anakent alanındaki hizmet ve yatırımların bütünleştirilmesi yönünden gözden geçirilip kabul edildikten sonra, vali tarafından onaylanarak yürürlüğe girer.

d) Yerel Özerklik ve Vesayet

Türkiye'de ne anakent yönetimleri, ne de öteki yerel yönetim birimleri tam anlamıyla özerktirler. Yönetim bakımından, siyasal ve akçal yönlerden özeksel yönetime bağımlı durumdadırlar. Anayasa'nın 127. maddesine göre, yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlarının üyelik sıfatını kazanmalarına ya da yitirmelerine ilişkin anlaşmazlıkların çözümünün yargı eliyle olması gerekli ise de, geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı, yerel yönetimlerin bu tür organlarını ya da bu organların üyelerini, görevleriyle ilgili bir suçtan ötürü haklarında kovuşturma ya da soruşturma başlatılmış ise, kesin hüküm verilinceye değin, göreven alabilmektedir. Böyle bir önlem, anakent belediyesinin organları için de söz konusudur. Ve ender olarak kullanılsa bile, yerel özerklik ilkesinin açıkça zedelenmesi anlamına gelmektedir.

Öte yandan, anakent belediye başkanlarına tanınmış bulunan, meclislerden kararlarını yeniden gözden geçirmelerini isteme yetkisi de yerel özerklikle bağdaşır nitelikte değildir. Meclislerin, kendi kararlarında 2/3 çoğunlukla direnebilmesi hakkına sahip olmaları da, bu durumu değiştirmemektedir. Anakent belediye meclislerinin, ilçe belediye meclislerinin, imar planlarının onaylanması, bütçe vb. kimi kararlarının üzerinde sahip bulundukları vesayet yetkileri de özerk yerel yönetim anlayışına uymayan yetkilerdir. Bunlara, anakent encümeninde halk tarafından seçilmiş üye bulunmaması da eklenmelidir.

Doğaldır ki, yerel özerklik ilkesinin geçerli kılınmasının en önemli engeli yönetsel etmenler değil, fakat anakent yönetimlerinin akçal güçlükleridir. Türkiye'deki anakentler, başka yerel yönetim birimleri gibi akçal bakımdan güçsüz ve görevlerini yeterli ölçüde yerine getirmelerine yetecek olanaklardan yoksundurlar. Kaynakları, yasaların kendilerine vermiş olduğu ve birçoğu büyük yatırımlar gerektiren görevlerle orantılı değildir.

Ama şu noktayı da eklemeliyiz ki, anakent yönetimlerinin kurulmasıyla birlikte, imar planlaması gibi, hiç değilse kimi yerel yönetim görevlerine ilişkin vesayet yetkileri özeksel yönetimden alınmış ve sanki anakentlere verilmiş bulunmaktadır. Bu örnek,

yönetimde özekçilikten uzaklaşma yönünde atılmış önemli bir adım sayılabilir.

D) Anakent Sisteminin Değerlendirilmesi

1. Bugün 8 büyük kentte kurulmuş ve 7 kentte de kurulmak üzere bulunan anakent yönetimlerinin dayandığı modelin, Türkiye'de 25–30 yıldanberi çözüm aranan bir gereksinmeyi karşılamak amacıyla oluşturulduğu açıktır. 1982 tarihli Anayasa'nın 127. maddesinin verdiği yetkiyle kurulan bu yönetimlerin yararları konusunda genellikle bir görüş birliği vardır. Sistemin, esas olarak, oturduğu, yürütülmesinde görev alanlar tarafından kabul edilmektedir. Kentleşme ile birlikte, sistemin başka büyük kentleri de kapsaması istenmekte ve beklenmektedir.

2. Ancak, bu sistemin, Türk yerel yönetim sistemindeki farklılaşma gereksinmesini tümüyle karşıladığı söylenemez. Bir başka deyişle, en büyük 15 kent ayrı bir küme olarak ele alınıp, anakent modelinden yararlanılarak yönetilmeleri yeğlenmiştir. Ama, onların dışında kalan ve ülkedeki kentli nüfusun yarısını oluşturan öteki 2500'e yakın belediyenin kendi aralarındaki farklılaştırma sorunu ele alınmış değildir.

Orta büyüklükteki belediyelerle küçük belediyeler arasında çok önemli, yapısal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal farklılıklar bulunmaktadır. Kent yönetimlerinin yeniden düzenlenmesinde ikinci adım, bunların yapısına uygun farklı modellerin geliştirilmesi olmalıdır. Bunu yaparken, her büyüklükteki belediyenin, 1580 sayılı yasadaki her görevi yapmasının zorunlu olmayabileceği hesaba katılmalıdır. Ayrıca, bugün özeksel yönetimin üstlenmiş olduğu kimi görevlerin, bazı büyükçe belediyelere devri bile düşünülebilir.

3. Yeni anakent modelinin çalışmasında karşılaşılan güçlüklerden bir bölümü, Türk kamu yönetiminin geleneksel özekçi yapısının bir sonucudur. Tüm yerinden yönetim (desantralizasyon) çabalarına karşın; özek, yine de, yerel birimler üzerinde güçlü bir yönetsel vesayet yetkisine sahiptir. Vazgeçebildiklerini ise, anakentlerde tümüyle bırakmayıp, ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere anakent belediyelerine terketmiştir. Böylece, denilebi-

lir ki, anakentlerde değişen, vesayetin kendisi değil, kullanıcısıdır.

Yeni anakent sistemi, yerel kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamak amacıyla, yerel özerklikten özveride bulunmakta sakınca görmemiştir. Bunu, 1980–1984 arasındaki askeri yönetimin, yerel yönetimlere güvensizliğinin bir uzantısı olarak değerlendirmek gerekir.

Karşılaşılan güçlüklerden bir bölümü ise, Türk kamu yönetiminin kimi genel özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bunlar, yönetimde eşgüdüm yetersizliği, parasal kaynak eksikliği, yönetim yöntemlerinin eskimiş olması, etüd ve araştırma geleneğinin zayıflığı, hesap verme ve denetleme yöntemlerinin etkili olmaması gibi temel sorunlardır. Bütün bu etmenlerle, yalnız anakentlerde değil, tüm yerel yönetimlerde karşılaşılan darboğazlara bakarak, özekçilik geleneğinin terkedilmemesinde direnenler yok değildir. Ne var ki, böyle bir değerlendirme sonucunda yeniden özekçiliğe dönmek yerine, eksik ve aksak noktaların giderilmesi yollarını aramak herhalde daha gerçekçi olur. Ve çağın gereksinmelerine daha uygun düşer.

4. Karşılaşılan güçlüklerden bir bölümünün kaynağında ise, anakentlerdeki birimler de dahil, yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğunu gözardı ederek, işlevleri yerel kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yapılar olarak algılanmakta olmaları vardır. 3030 sayılı yasa ile anakentlerde yapılan düzenlemede, bu anlayışın etkisi açıkça görülmektedir. Bunun en açık sonucu, demokratik katılım etmeninin, yeni sistemde ikinci planda kalmış görünmesidir. Yerel demokrasi, ancak, mahalleler ölçüsünde halkın yerel yönetime katılmasının olanaklı kılındığı yerlerde güçlenir. Halka danışma, halkın katkısını ve yardımını sağlama, yerel demokrasi kavramının temelinde vardır.

Türkiye'deki anakentlerde ise, halk belediyelere daha çok, türlü hizmet alanlarıyla ilgili istemlerini iletebilmek, sorunlarının çözümünü izleyebilmek için başvurmaktadır. Kuşku yok ki, İstanbul gibi 9 milyonluk ve bir ucundan öteki ucuna 2 saatte gidilebilen bir anakentte, Beykoz'daki bir sorunun, Anakent belediyesine kadar gitmeden, yerinde çözülebilmesi, önemli bir ilerlemedir. Ama, daha önce de görüldüğü gibi, günümüzde, yerinde çözülemeyecek sorunlar, yerinde çözülebilecek olanlardan daha çok olduğu

gibi, gerçek bir demokratik katılımın amacı da, salt sorun çözmekten ibaret değildir.

5. Anakentlerdeki katılım ile çok yakından ilgili bir sorun, anakentler içindeki ilçe belediyelerinin büyüklükleri konusudur. İlçe belediyeleri için, hem nüfus, hem de alan olarak, optimal (en uygun) büyüklükler bulunması gerekir. Bu büyüklüklerin saptanmasında dikkate alınması gereken etmenlerin başında, hem hizmetin en etkin biçimde görülmesi, hem de katılımın en çoğa çıkarılması gelir. Oysa, görülmektedir ki, İstanbul ilçe belediyelerinin hemen hemen hepsinde, hatta Ankara ilçe belediyelerinde, nüfus ve alan, hizmet ve katılım bakımından optimal düzeyin üstüne çıkmış durumdadır. Söz konusu etmenler, ilçelerin bölünmesini zorunlu kılmaktadır. Nüfusu 1.5 milyona yaklaşmış olan Bakırköy ile hemen hemen bir milyonu bulmuş olan Kadıköy, Fatih, Şişli ve Kartal gibi belediyelerde, gerçek anlamda bir katılıma olanak bulunamayacağı açıktır. Bakırköy'ün nüfusu, Küçükçekmece ayrı bir belediye olduktan sonra da, en uygun düzeye inmemiştir. Bu ilçelerin alanları arasında da önemli farklar vardır. Kartal (433 km^2), Beykoz(430 km^2), Eyüp (298 km^2), Bakırköy (290 km^2), Sarıyer (164 km^2) gibilerinin yanında, Şişli ve Eminönü sadece 4'er, Adalar ve Beşiktaş ise 7–12 km^2 büyüklüğündedirler. Bakırköy'ün birkaç ilçeye bölünmesi de sorunu çözebilmiş değildir.

İlçelerin katılıma elverişsiz büyüklükte olmalarının nedeni, anakent sisteminin kurulması sırasında, anakent belediyesinin sınırları içindeki ilçelerin oldukları gibi alınıp yan yana konmalarıdır. Bir başka deyişle, anakentler, gerçekte, belli bir alana sahip olmayan fiktif kuruluşlardır. Anakentlerin alanı, asıl belediye olan ilçe belediyelerinin alanlarının toplamından ibarettir. Bu yüzdendir ki, anakent belediyelerimizin nâzım planları, gereksinmeler tersini gösterdiği halde, belediye sınırları dışındaki alanları düzenlemek olanağını vermemektedir. Çünkü, belediyeler, yetkilerini bu sınırlar içinde kullanmak zorundadırlar.

Doğaldır ki, böyle bir durum, ilçe belediyelerinin sınırlarında ve büyüklüklerinde değişiklikler yapmayı zorunlu kılar. Belki, belli bir büyüklüğü aşmış ilçe belediyelerinin daha küçük, yönetim ve katılım için daha elverişli boyutlardaki birimlere bölünerek, konfederatif bir yapı içine yeniden yerleştirilmeleri gerekli olabilir. İl-

çe belediyelerinin bölünmesi durumunda, öteki belediyelerde olduğu gibi, küçük birimlerin yine seçimle oluşturulacak organlar eliyle yönetilmesi ilkesi benimsenmelidir.

6. Bugünkü anakent sisteminin en çok yakınılan özelliklerinden biri, anakent belediyesinin «asıl» belediye, ilçe belediyesinin ise «ikincil» önemde belediye sayılmasıdır. Kimi belediyeciler, daha da ileri giderek, ilçe belediyelerinin belediye şube müdürlüklerinden farklı olmadıklarını öne sürmektedirler. Bununla dikkat çekmek istedikleri nokta, halkın seçtiği organlar eliyle yönetilmekte olmalarına karşın, ilçe belediyelerinin gerçekte özerk olmadığı, anakent belediyesine bağımlı bulunduğu ve neredeyse tüzel kişiliğinin olduğundan söz edilemeyeceğidir.

Hemen belirtelim ki, anakent modelinin ardında yatan düşünce, aslında, dağınıklığın ve başına buyrukluğun giderilmesidir. Anakentler içindeki birimlerde farklı hizmet ölçünlerinin giderilmesi, hizmetler arasında eşgüdüm sağlanması, tek elden ve özekten görülmesi zorunlu olan hizmetlerde, hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bölünmezliği kuralına bağlı kalınması, bu sistemin dayandığı başlıca düşüncelerdir.

Böyle olduğuna göre, alt birimlerin yani ilçe belediyelerinin belli hizmet alanlarındaki hareket özgürlüklerini kısıtlamanın, modelin özünde saklı olduğu belirtilebilir. Bir başka deyişle, anakent sistemi içinde yer almakla, ilçe belediyeleri yerel özerkliklerini bir ölçüde yitirmeyi de kabul etmiş olmaktadırlar. Tıpkı, bir federasyon içinde yer alan federe birimlerin bazı hak ve yetkilerini federasyona terketmelerinde olduğu gibi. Örneğin, imar planlaması, kent içi ulaşım ve kanalizasyonda, ilçe belediyelerinin hareket özgürlüklerinin, hizmetin bütünlüğü ve etkinliğiyle sınırlı olduğunu kabul etmek gerekir. Dikkat edilmesi gereken nokta, yerel yönetim sistemimizin yapısal özekçilik özelliğinin, gerekli olmadığı durumlarda, ilçe belediyelerini iş yapamaz duruma getirmesinin önlenmesidir.

7. Anakentler sisteminde, bu sistemi kuran siyasal partinin iktidarına bağlı belediye başkanlarının bile yakınmakta oldukları en büyük sorun, görev ve yetkilerle hizmet alanlarının paylaştırılmasındaki ilkelerin yerinde olup olmadığıdır. Öyle görünmektedir ki, yasanın yeniden ele alınmasında bu konu baş önceliği alacak-

tır. Genellikle, bir yönetim kademesinin, görev ve yetkilerinin kapsamı genişlediği oranda, prestijinin de arttığı kabul edilir. Oysa, gözden uzak tutulmaması gereken nokta, görev ve yetkilerle birlikte sorumlulukların ve sorunların da artmakta olduğudur. Bu açıdan bakıldığında, anakent belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımının gerçekçi ölçüler içinde yeniden ele alınmasında yarar vardır.

Bellibaşlı hizmetlerle ilgili görev ve yetkilerin anakentlerde üst kademeye bırakıldığı kanısı yaygındır. Bu durumda, belediyeciler daha çok, ilçe belediyelerine bazı yeni görevler verilmesi üzerinde durmaktadırlar. Kanımızca, yeniden yapılacak bir düzenlemede, yerel hizmetler teker teker ele alınarak, hangisinin hangi basamakta daha etkin görülebileceği incelenmelidir. Ama, bu yapılırken, basamaklar, nüfus, alan ve yapı bakımından bugünkü biçimiyle değil, yeniden düzenlenmiş biçimiyle dikkate alınmalıdırlar.

Örneğin, sağlığa aykırı kuruluşlarla ilgili açma izinleri ve denetleme ve kapatma kararlarını ilçe belediyelerinin almasında hiçbir sakınca yoktur. Bütün yeşil alanların anakent belediyesinin elinde bulunmasında da bir zorunluluk olduğu söylenemez. Anakent belediyeleri, bütün ilçeleri ilgilendiren su, ulaşım ve kanalizasyon ve planlama gibi konularda sorumluluk taşımalıdır. İmar ve planlama konuları, birlik ve bütünlüğe en çok gereksinme duyulan bir hizmet alanı olduğu halde, Boğaziçi koruma alanında, kaçak yapılaşmanın saptanabilmesi ve yıkılması işleri, teknik kadroları güçlendirilecek ilçe belediyelerine bırakılabilmelidir. Nitekim, 3030 sayılı yasanın 6/A fıkrasında yer alan kolluk görevleri de, anakent belediyelerinin dışında bırakılmıştır.

8. Görevler ve yetkilerle birlikte, anakentlerde gelir paylaşımının da yeniden gözden geçirilmesinde yarar vardır. Anayasa'nın 127. maddesi, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gereğinden sözettiğine göre, denkleştirme yalnız belediyelerle devlet arasında değil, anakentler içinde, üst ve alt basamaktaki birimler arasında da söz konusudur.

Bugünkü durum, 2464 sayılı yasa ile belediyelere verilen öz gelir kaynaklarından ilke olarak ilçe belediyelerinin yararlanması esasına dayınr. Üst düzey belediye ise, bunlar üzerinden belli pay-

lar almakta ve devletin doğrudan doğruya anakentlere sağladığı öteki kaynaklardan yararlanmaktadır. Görevlerin anakentlerde ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmesinde bir değişiklik yapıldığı takdirde, gelir dengesinde de ona koşut bir düzenleme yapılması gerekir.

Bunun kadar önemli olan bir nokta da, anakent belediyelerinin, 3030 sayılı yasanın 7. maddesi uyarınca, «mali durumu yetersiz» ilçe belediyelerine «mali yardım» yapılmasında gözetilecek ölçütlerdir. İlgili yönetmeliğin, bu mali yardımın, (hibe) bağış yoluyla olabileceği gibi, «kredi» verilerek de yapılabileceğini öngörmüş bulunmasına karşın, uygulamada, yardımın genellikle bağış olarak yapıldığı görülmektedir.

Öte yandan, anakent belediyesinin ilçe belediyelerine yardımının biçimini ve koşullarını saptamaya yetkili organı, Yönetmeliğin 30. maddesine göre, anakent belediye meclisidir. Çok partili siyasal rejimlerde, anakent belediye meclisinin oluşumu ve ilçe belediyelerini denetleyen siyasal kadroların değişmesi, ilçe belediyelerine yardım yapılırken öznel ve partizanca uygulamalara yol açabilir. Bütün belediyelerin aynı siyasal partinin elinde bulunduğu zamanlarda bile, kişisel ve daha başka etmenler yüzünden, yardımların yapılmasında adaletsizlikler olduğu görülmüştür. Bu nedenle, akçal yardımlar konusunun nesnel ilkelere bağlanması zorunludur.

Gerçi, uygulama yönetmeliğinde, yardım isteminde bulunacak belediyenin sahip olması gereken koşullar gösterilmiştir. Bunlar, 1. nüfusunun az olması ve mevsimlere göre değişkenlik göstermesi, 2. sosyo–ekonomik gelişme düzeyinin yetersizliği, 3. bütçesinin ve malvarlığının yetersizliği, 4. bütçede öngörülen gelirlerin gerçekleşmemesi gibi nedenlerdir. Yardım için bunlardan bir ya da ikisinin bulunması yeterli sayılmakla birlikte, önceliğin hangi ilçe belediyelerine verileceği konusunda açıklık bulunmaması keyfi uygulamalara yol açabilecek nitelikte görünmektedir.

9. Anakent yönetimlerini daha demokratik kuruluşlar durumuna sokabilmek için iki nokta üzerinde daha durulmalıdır. Birincisi, anakent belediye encümeninin oluşum biçimidir. Seçimle gelen hiçbir üyesi bulunmayan anakent encümeni, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilmekte

olduğundan, ilçe belediyelerini bağlayıcı kararları, demokratik olmaktan uzaktır. Belediyecilerden çoğunun isteği de, anakent encümenlerine, 1580 sayılı yasada öngörülen biçimi vermek, yani encümeni hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşan bir karma yapıya kavuşturmaktır. Anayasa Mahkemesi'nin İl Daimi Encümenlerinin 3360 sayılı yasa ile belirlenen biçimini düzenleyen hükmü iptal etmesinden sonra, bu daha büyük bir zorunluluktur.

İkinci nokta ise, 3030 sayılı yasanın 14. maddesiyle, anakent belediye başkanına tanınmış olan, anakent ve ilçe belediyelerinin kararları üzerindeki veto yetkisidir. Bir kez daha görüşülmek üzere geriye gönderilen kararlar, ancak, meclislerin 2/3 çoğunlukla eski kararlarında direnmeleri durumunda geçerli sayılabilmektedir. Yerel özerklikle bağdaşmayan bu yetkinin kaldırılması ya da çok sınırlı sayıdaki bazı konularla sınırlandırılması gerekir.

10. Anakent belediye meclislerinin üyelerinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeyip, ilçe belediye meclislerinin üyeleri arasından seçilmesinin olumlu bir simgesel anlamı vardır. O da, uygulama yönetmeliğinin 4. maddesinde de belirtildiği gibi, «anakent belediyelerinin sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile bir bütün» oluşturmakta olduğunu göstermesidir.

Anakent belediyesi, kendini oluşturan ilçeler için var olan, yaptığı işlerle onlara hizmet eden bir üst kuruluştur. Bu nedenle, anakent belediye meclisini oluşturan üyelerin, ilçelerden seçilerek gelen kimseler olmasından daha doğal bir şey düşünülemez. Hatta böyle olduğu içindir ki, anakent belediye meclisinin ilçe belediye meclislerinin aldıkları kararlar üzerindeki bazı vesayet yetkileri bir ölçüde hoşgörüyle karşılanabilir.

Bununla birlikte, bu durum, anakent belediye meclisinin ilçelerden bağımsız olarak, nesnel kararlar alabilen bir organ olmasını da geniş ölçüde önlemektedir. Çünkü, ilçe belediyelerini temsil etmekte olan üyeler, görüşülmekte olan her konuda, kendi belediyelerinin durumunu dikkate almak zorunda kalmaktadırlar. Bu çifte kimlik sorunu, yararlı olduğu kadar sakıncalı sonuçlar doğurabilmektedir. Hele de, uygulanan yerel seçim sistemine bağlı olarak, anakent meclisinin yapısının siyasal anlamda çok renkli bir mozayiğe benzer duruma gelmesi sonucunda, meclislerin çalışmalarında aksaklıklar doğabileceğini kestirmek güç olmasa gerektir.

11. 1980 ve özellikle 1984 sonrasında, yerel yönetimlerin gelirlerinde önemli artışlar olmuştur. Özellikle 1984 sonrasında, yerel yönetimlerin, 1980–1983 arasındaki özekselleşme eğilimlerinin tam tersine, özeğin, üzerlerindeki vesayet yetkilerinin de azaltılmasına çalışılmıştır. Bunun bir sonucu olarak, başta anakentler olmak üzere bütün belediyeler önemli bayındırlık etkinlikleri içine girmişlerdir. Bu, kentlerin eksik altyapılarının tamamlanabilmesi için bir fırsat yaratmıştır. Toplu Konut Fonu ve uygulamaları da eklenince, kent imarı hızlanmıştır.

Kamu yönetiminde ve belediyecilikte deneyimi bulunmayan birçok belediyecinin, kamu parasının harcanmasında ve yetkilerin kullanılmasında her zaman yeterli ölçüde titizlik göstermediklerinden, kamu yararına uygun düşmeyen icraatın kimi işaretleri görülmüştür. Bu nedenledir ki, belediye başkanlarından bir bölümü hakkında, İçişleri Bakanlığı, Anayasa'nın tanıdığı, pek de demokratik olmayan yetkisini kullanarak görevden alma kararları vermiştir.

Gerçekte, demokrasinin oyun kuralları içinde, yürütme organı olan belediye başkanını, belediye meclisinin denetlemesi gerekir. Denetleme görevini yerine getirmeyen belediye meclisi ise, siyasal açıdan seçmene, yani hemşehrilere karşı sorumludur. Ne var ki, hemşehri bu denetleme görevini 5 yılda bir yapılan seçimlerde yerine getirebilme olanağına sahip olduğundan, meclis üzerindeki halk denetimi, bir anlamda etkisini yitirmektedir. O halde, bir yandan belediyeleri tüzel yönden denetleyecek mekanizmaları güçlendirirken, bir yandan da, siyasal denetimin en iyi biçimde yapılabilmesi için, halkı yerel demokrasi konularında, her türlü araçtan yararlanarak eğitmek zorunludur. Belediye meclisi üyelerinin toplum yararına çalışmalar yapmaları ise, yalnız anakentlerin değil, fakat bütün belediyelerin, hatta kamu yönetiminin, tüzel olmaktan çok, etik bir sorunu olarak varlığını sürdürmektedir.

12. Bununla yakından ilgili bir konu da, belediyelerin birtakım yerel kamu hizmetlerini, ihale ve sözleşme gibi değişik yöntemlerle özel kesim kuruluşlarına bırakma eğilimleri ve uygulamalarıdır. Gerçekte, anakent sistemini getiren ve genel olarak belediyelerin güçlendirilmesine ve yerinden yönetime izlencelerinde

önemli yer veren ANAP hükümetleri, bu tasarruflarıyla, kamu kesiminin toplumdaki ağırlığını arttırmış olmamış mıdır? Liberal felsefeyi savunduğu açık bulunan ve kalkınmada özel kesimin öncülüğüne bel bağlamış olan ANAP hükümetlerinin yerel yönetimleri güçlendirme girişimleri, acaba kendi liberal felsefesiyle çelişkili değil midir?

İlk bakışta öyle görünse de, gerçekte bir çelişki bulunmadığı söylenebilir. Çünkü, yukarıda da belirtildiği gibi, ülke ölçüsünde yürürlüğe konulmak istenen «özelleştirme» izlencesi, belediyeleri de içine alacak kadar genişletilmiştir. Çok sayıda belediye, 1980'lerin ikinci yarısında, ulaşım, temizlik, çöplerin toplanması ve yok edilmesi, vergi ve muhasebe kayıtlarının tutulması gibi hizmetlerini özelleştirme yoluna girmişlerdir. DYP–SHP koalisyon hükümeti döneminde de, bu eğilim sürmüştür. SHP'li kimi belediye başkanları, özelleştirmenin erdemlerini sözlü ve yazılı olarak kamuoyuna açıklamışlardır. Bu tür uygulamalara, anakent belediyelerinde de, öteki belediyelerde de rastlanmaktadır.

Unutmamak gerekir ki, kamu hizmetleri kamu tüzel kişileri eliyle, kamu tüzesi kurallarına bağlı olarak ve en önemlisi, kamu yararı gözetilerek yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir. 20. yüzyılda, kamu hizmeti kavramındaki gelişmeler, az önce de sözü edilen birtakım kamu hizmeti öğelerinden ilk ikisini bir ölçüde değişikliğe uğratmış olsa da, kamu yararı, kamu hizmetinin değişmez öğesi olmayı sürdürmektedir. Bu nedenle, gelir dağılımının dengesiz olduğu ülkelerde ve bu arada Türkiye'de, belediyelerin, hizmetleri her ne pahasına olursa olsun özelleştirmelerinden, kamu yararına ters sonuçlar doğabileceğini gözden uzak tutmamak gerekir[13].

13. Anakent modelini işletebilmek için alınan tüzel ve akçal önlemlerin, belediye hizmetlerinin başarımına (performansına) son yıllarda nasıl yansıdığını ölçmek olanağına sahip değiliz. Çünkü, kamu hizmetlerinin verimliliğini ölçmeye yarayan tinsel ve özdeksel veriler belediyelerimizde yoktur. Zaman içinde karşılaştırmalar yapmak da, bu nedenle kolay değildir. Bir başka güçleştirici etmen de, kentlerin, hem nüfus, hem de alan olarak, durağan bir yapıda olmayıp hızla büyümekte olmalarıdır.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde esas olarak iki

ereğe varılmaya çalışılır: Birincisi, demokratik katılım, siyasal eğitim amaçlarının geliştirilmesidir. İkincisi ise, yerel kamu hizmetlerinin daha etkin görülmesini sağlamaktır. Son zamanlarda, kimi Batılı ülkelerde, ibrenin demokrasiden çok hizmet alanına kaydığını gösteren işaretler vardır. Nitekim, İngiliz yerel yönetimlerinin yeniden düzenlenmesiyle görevlendirilen Krallık Komisyonu (1968), yerel yönetimlerin siyasal işlevlerini hizmetlerdeki etkinlik kadar önemli saymakla birlikte, önceliği hizmetlere tanımış, demokrasiyi geliştirme amacını, ona bağlı saymıştır. Kanada'da, 1960'lardaki belediye reformunda ise, her iki amaca da dengeli olarak yer verildiği görülmektedir.

Ülkemizde, belediyeciler, her iki amacı da önemli saymalarına karşın, önceliği, daha çok, hizmetlerde etkinliğe tanıma eğilimindedirler. Oysa, yerel yönetimler, bir ülkenin demokratik gelişmesinde son derecede önemli rol oynayan kuruluşlardır. Bu nedenle de siyasal işlevleri çok önemlidir. Yapılacak yeni düzenlemelerde, bu noktanın gözönünde tutularak, katılım ve eğitim amaçlarını en iyi biçimde gerçekleştirmeye yarayacak mekanizmalar öngörülmelidir. Yerel yönetimlerimizin gelişmesinde, siyasal kültürün gelişmesinin rolü böylece bir kez daha ortaya çıkmakta ve bu da eğitimin önemini açıkça ortaya koymaktadır.

DİPNOTLAR

(1) Ali Erkan Eke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara, 1982, 17–62.
(2) A. E. Eke, *a.g.e.*
(3) İ. Acaroğlu, *«İki Tehlikeli Yasa Tasarısı»*, *Devrimci Belediyeler Dergisi*, Sayı: 2, Şubat 1977, 23–30.
(4) TİD, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, C. 3, 1982 (E. Türkcan), 292–303).
(5) *İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi, Tebliğler, Kararlar,* 10–12 Nisan 1967.
(6) İmar ve İskân Bakanlığı, *Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri*, 9–12 Kasım 1974, OECD, Kent Yönetimi, Türkiye Bildirileri, 1972.
(7) Türk Belediyecilik Derneği, *Türkiye'de Metropoliten İdareler,* Ankara, 1969.

(8) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, *Cumhuriyet'in 50. Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri*, 1973, 306–308.
(9) İstanbul Hukuk Fakültesi, *Cumhuriyet'in 50. Yılında...*, 307.
(10) Yıldızhan Yayla, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, 1975, 233–238.
(11) A. E. Eke, *a.g.e.*, 176
(12) O. Meriç, «Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanması Konusunda Amaca Aykırı Uygulama», *İller ve Belediyeler*, Sayı: 429–430, Temmuz–Ağustos 1981, 521–525; Cengiz Bulut, «34 Sayılı Karardan 2561 Sayılı Kanuna», *İller ve Belediyeler*, Sayı 437, Mart 1982, 711–720; «Çevre Belediyeler Merkeze Bağlanırken», *Mimarlık*, 81/1, 9*11.
(13) Ruşen Keleş, *«Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları»*, *SBF Dergisi*, C. 43, Sayı 3–4, (Temmuz–Aralık 1988), 33–57.

BÖLÜM XII

BELEDİYE GELİRLERİ

Türkiye'de belediye gelirleri konusunu incelemeye geçmeden önce, bunun her şeyden önce, devletle yerel yönetimler arasında ilişkilerin bir yanı olduğunu anımsamakta yarar vardır. Yerel yönetimler, yasaların kendilerine vermiş bulunduğu görevleri yerine getirebilmek için, akçal kaynaklarla donatılmak zorundadırlar. Kamu görevleri ve kamu hizmetleri devlet ile yerel birimler arasında bölüştürülmüş olduklarına göre, her kademedeki birim, bu görevleri yerine getirecek kaynaklara da sahip kılınmalıdır. Şu halde, devlet yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin, yönetimsel, siyasal ve akçal olmak üzere türlü yönleri vardır. Biz, belediye gelirlerine ilişkin olarak, burada önce yalnız akçal ilişkileri ele alacağız.

I. AKÇAL DENKLEŞTİRME

Hem yönetimsel, hem siyasal, hem de akçal yönleri bulunan bu ilişkiler dizgesinin adına, eski dilde «mali tevzin» denilmekte idi. Aynı kavramı Almanlar, *Finanzausgleich*, Fransızlar, *Compromis fiscal*, İngilizler, *Intergovernmental Fiscal Relations* sözcükleriyle karşılamaktadırlar. Yönetimler arasındaki ilişkiler tekçi devletlerle, federal devletlerde farklı biçimler almaktadır. Birincilerde iki kademe, ikincilerde ise federal devlet, federe devletler (eyaletler) ve yerel yönetimler olmak üzere üç ayrı kademedeki yönetim birimleri kamu gelirlerinden pay alırlar. Birincilere Türkiye, İngiltere, Japonya; ikincilere ise, eski Sovyetler Birliği ve Yugoslavya, Almanya örnek olarak gösterilebilir. Hizmet ve gelir bölüşümünü başarıyla gerçekleştirmek, Federal devletlerde, tekçi devlet dizgelerinde olduğundan daha güçtür.

A) Akçal Denkleştirmenin Sınırı ve Kapsamı

Akçal denkleştirme, yönetim kademeleri arasında yalnız vergi koyma yetkisinin paylaştırılmasını anlattığı izlenimi vermesine karşın, görev ve hizmetlerin, para olmaksızın sağlanmasına olanak yoktur. Kimi yerel hizmetlerin görülmesinde halk katılışlarından yararlanmak olanağı bulunsa bile, bu her hizmet için ve her yerleşme biriminde gerçekleştirilemez. Öte yandan, gereksinmesi büyük olmayan yönetim birimlerine akçal destek sağlamanın da ussal bir temeli yoktur. Buna savurganlık denir. İşte bu nedenlerle, devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemeye ve düzenlerken de akçal olan ve olmayan konuları birlikte değerlendirmeye gereksinme vardır.

Bu açıklamanın ışığında, akçal denkleştirmenin iki türlü tanımlanabileceği anlaşılır. Birincisi, dar anlamda akçal denkleştirmedir. Bu, kamu gelirlerinin, federal ya da özeksel devletlerle, federe devletler ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesine ilişkin ilişkilerin düzenlenmesi ve bu yönetimlerin vergi koyma yetkilerinin kapsamının ve sınırlarının saptanması olarak anlaşılabilir. Öte yandan, geniş anlamda akçal denkleştirmeden, özeksel ve federe devletler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerden doğan bütün yönetimsel ve akçal sorunların çözümünü anlamak gerekir. Görüldüğü gibi, geniş anlamdaki tanımda, gelir kaynaklarının bölüştürülmesi kadar, görev ve etkinlik alanlarının sınır ve kapsamının saptanması da önemli bir öğe olarak yer almaktadır. Ülkemizde yakın zamanlara gelinceye değin, akçal denkleştirmeyi dar açıdan görme alışkanlığı vardır. Bugün bile bu alışkanlıktan tam olarak kurtulmuş sayılmayız.

B) Akçal Denkleştirme Nedenleri

Belediye gelirleri konusuna akçal denkleştirme açısından bakmak, kaynakları sınırlı olan az gelişmiş ülkelerde daha büyük bir gereksinmedir. Özellikle kalkınmasını plana bağlamış olan bir ülkede, bu yaklaşım hem yararlı, hem da zorunludur. Bunun nedenleri birkaç noktada toplanabilir:

1. Ekonomik ve Akçal Neden

Devlet ve yerel yönetimler aynı kaynaktan gelir sağlamak zo-

rundadırlar. Bu kaynak, ülkenin ulusal geliridir. Bireyler ve ekonomik girişimler, devlet ve yerel yönetimler gibi iki; sistem federal ise, federe devletler de araya gireceğinden, üç vergi alacaklısının karşısında bulunurlar. Vergilendirilenler, bireyler ve ekonomik girişimlerdir. Söz konusu alacaklılarca alınacak vergilerin ne oranda ve nasıl salınıp alınacağının belli kurallara bağlanması zorunludur. Gelir kaynaklarının verimini ve dolayısıyla üretimi azaltmamak için, bu tür alacaklıların neyi, ne ölçüde ve nasıl alacaklarının ayrıntılarıyla belirlenmesi gerekir.

2. Siyasal ve Toplumsal Neden

Yerel yönetimlerin hepsi aynı gelişme düzeyinde ya da aynı gelişme gizilgücüne sahip değildir. Bu dengesizliklerin giderilmesi de akçal denkleştirmenin nedenlerinden biridir. Nüfusu ve kaynakları fazla olan zengin bölgelerde halkın geliri de genellikle yüksektir. Bütün yerel birimlere aynı yetkiler tanındığında, zengin bölgelerin daha çok gelir sağladıkları görülür. Tersine, yoksul bölgeler halkının omuzlarına daha ağır yük biner. İkincilerin yerel yönetimleri, kamu hizmetlerini gereği gibi karşılayamazlar. Oysa, çoğulcu ve toplumsal demokrasi, kamu hizmetlerinden herkesin, her yöre halkının adaletli bir biçimde yararlanmasını gerektirir. Vergi yükü bakımından da, yalnız gelir grupları arasında değil, bölgeler arasında da bir denge sağlamak gerekir. Heinz Haller, buna «yatay mali tevzin» adını vermektedir[1]. Bunu gerçekleştirmenin yolu, bilimsel çalışmalara dayanan bir akçal denkleştirme düzeni içinde, zengin bölgeler gelirinden bir bölümünü, yoksul yörelere aktarmaktır. Bu, türlü yollardan sağlanır. Ya vergi gelirlerinin tümü tek elde, başkentte toplanarak belli ölçütlere (nüfus, alan, gereksinme, gelişme düzeyi vb.) göre türlü bölgelerdeki yerel birimlere adaletli olarak dağıtılır. Ya da, genel bütçeden yapılan kimi yardımlarla, bölgeler arasında eşitlik, daha doğrusu göresel bir denge sağlanmaya çalışılır.

3. Yönetsel Neden

Bir yerel yönetim birimi, kendisine düşen hizmetlerin ve gelirlerin neler olduğunu açıkça bilirse, devlet, her istediği anda,

karşılığını sağlamadan, o birime yeni yeni hizmetlerin görülmesi yükünü yükleyemez. Bütçe yılı içinde devletin türlü yasalar ve işlemlerle, belediye bütçelerini altüst eden sonuçların doğmasına yol açtığı sık sık görülür. Devlet Memurları Yasasının belediyelere yüklediği yük buna örnek gösterilebilir. Oysa, Almanya'da 1925 tarihli bir akçal denkleştirme yasası, «Reich, federe devletlere ve yerel yönetimlere, karşılığı olan gelir kaynaklarını ayırmadan yeni hizmetler yükleyemez» hükümü ile böyle bir tehlikeyi önlüyordu.

4. Özekselleşme

Son olarak, gelirlerin ve giderlerin özekselleşmesi eğilimi, 20. yüzyılın göze çarpan özelliklerindendir. Düzen ve disiplin düşüncesi, en demokratik ülkelerde bile merkezileşmeyi bir ölçüde özendirmiştir.(2) Bu eğilimin yerel yönetimler aleyhine sonuçlar doğurmaması için de, akçal denkleştirme bir zorunluluk olmaktadır.

C) Akçal Denkleştirmenin Ekonomik ve Toplumsal Siyasetle İlgisi

Akçal denkleştirmenin ekonomi siyasası ile ilgisi, yaratılan vergi düzeninin, ekonomik canlılığı ve anamal birikimini artırıcı etki yapmasındadır. Gelir sağlama amacı, ekonomik kalkınmanın gerekleriyle bağdaştırılmak zorundadır. Örneğin, taşınmazlarla ilgili vergilerin yalnız gelir elde etme amacına yöneltilmesi yetersizdir. Kalkınma planlarının, konut siyasası, ekonomik gelişme ve toplumsal adalet gibi erekleri de, gelir sağlama düşüncesinin yanında dikkate alınmalıdır.

Öte yandan, akçal denkleştirme toplumsal siyasetle de ilgilidir. Vergi yükünün türlü toplumsal sınıflar ve bölgeler arasında adaletli bir biçimde dağıtılması, denkleştirmenin amaçları arasındadır. Son olarak, yeterli gelirlere kavuşturulmamış yerel birimler, yetkileri içinde olan ve yerel halkın günlük yaşamını yakından ilgilendiren hizmetlerin ücret tarifelerini yükselterek kent yaşamını pahalılaştırırlar. Bunlar da göstermektedir ki, akçal denkleştirme ile güdülen temel amaca dokunmadan, ekonomik ve toplumsal siyaseti istenilen ereklere yöneltmek olanağı bulunabilir.

D) Akçal Denkleştirmenin İlkeleri

Yukarda açıklanan nedenlerle, kamu hizmetleriyle kamu gelirlerinin, devlet ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasının yansız, nesnel ve bilimsel ölçütlere bağlanması gerekir. Kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde, her ülkenin kendi siyasal ve tarihsel gelişmesinin baş rolü oynadığı görülmektedir. Bu nedenle, türlü ülkeler arasında bu yönden farklılıklar göze çarpar. Bununla birlikte, adalet, ulusal savunma, dış ticaret, gümrük gibi konularda daha çok özeksel yönetimin rol oynadığı; aydınlatma, temizlik, gıda maddelerinin denetimi, imar gibi hizmetlerin ise, genellikle yerel yönetimlere bırakıldığı görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde dikkat edilmesi gereken noktalar şunlardır:

a) Her hizmetin sahibi bulunmalı, sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır.

b) Aynı hizmet birden çok yönetime verilmemeli, bir başka deyişle, yönetimler arasında bölüştürülmemelidir. Öyle yapıldığı takdirde, hizmetin bütünlüğü bozulacağı gibi, akçal ve başka nedenlerle, yönetimler arasında, o hizmetin görülmesi nedeniyle anlaşmazlıklar çıkabilecektir. Bu durum, o hizmetin sahipsiz kalmasına, ya da hizmeti hem özeksel yönetimin, hem de yerel yönetimlerin tümüyle kendilerine mal etmek istemelerine yol açabilir. Ayrıca, teknolojik zorunluluklar, kamu hizmetlerinin, bir elden yürütülmesini de gerektirebilir.

c) Her hizmet, onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime bırakılmalıdır.

d) Yönetimler arasında görevlerin birbirine karışmasını önlemek üzere, her yönetim kademesinin görev alanı iyice sınırlanmalı ve tanımlanmalıdır.

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde de uyulması gereken kimi ilkeler vardır. Bunlar da şöyle özetlenebilir:

a) Her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirmesine yetecek kaynaklara mutlaka kavuşturulmalıdır.

b) Hem özeksel, hem de yerel yönetimlere gelir sağlamak kaygısı ile aşırı ve yinelemeli vergilendirmelerden kaçınmalıdır.

c) Vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalıdır.

d) Dizgeye öyle bir esneklik sağlanmalı ki, farklı kentlerde yaşayanların ödeme gücü farklılıkları yüzünden hizmet kalitesinde ve ölçülerinde kentten kente, bölgeden bölgeye görülen farklılıklar azalabilsin. Güçlü yerel yönetimlerin güçsüz yerel birimlere yardım etme düşüncesi de buradan doğmaktadır. Bu, kuşaklar arasında ve toplumun türlü sınıfları arasında toplumsal güvenlik mekanizmalarıyla gerçekleştirilmeye çalışılan ve toplumsal dayanışma ilkesine dayanan gelir ve servetin yeniden dağıtılması girişimlerinden farksız bir uygulamadır.

Bu ilkeler, kuşkusuz ideal bir akçal denkleştirmenin dayandığı kurallardır. Hiçbir ülkede, hepsine tam olarak uyulduğu görülmez. Ancak belediye gelir sistemlerini bu ilkelere uygun duruma getirmeye çalışmakla, yerel yönetimlerin gelir bakımından devlete bağımlılığı azaltılabilir.

Bu düşünce, çağımızın ulusal dayanışma, toplumsal adalet ve gönenç devleti anlayışlarına uygun düşmektedir. Birçok ülkelerde, az gelişmiş bölgelere akçal ve benzeri yardımlar sağlanması bu düşünceye dayanmaktadır. Bu amaçla, ya kimi vergiler bir fonda toplanarak, yerel yönetimlere, vergi ödeme güçlerine bakılmaksızın dağıtılmakta; ya da devlet bütçesinden, yerel birimlere, gereksinmelerine göre özel yardımlar yapılmaktadır. Örneğin, Almanya'da, hükümet, gelir ve kurumlar vergisi üzerinden bu tür yardımları yapmaya bir yasayla yetkili kılınmıştır.

E) Akçal Denkleştirmede Farklı Dizgeler[3]

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde başlıca iki dizgenin bulunduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, *bağımsızlık* dizgesi adını alır. Buna göre, devlet ve yerel yönetimler, birbirinden tümüyle bağımsız gelir kaynaklarını özgürce kullanırlar. Devlet, yerel birimlere ayrılmış olan gelir kaynaklarından vergi almadığı gibi, toplanmasına da karışmaz. Daha çok Anglo–Sakson geleneğini yansıtan bu dizge Amerika Birleşik Devletleri'nde ve İngiltere'de uygulanmaktadır. Örneğin, İngiltere'de bina, arazi ve öteki taşınmazların gayri safi iradı üzerinden alınan ve adına *general rate* denilen vergi tümüyle yerel yönetimlerindir. Komün gelirlerinin % 40 kadarı bu kaynaktan gelir[4]. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise aynı kaynaktan alınan ve gelirlerinin hemen hemen yarısını o-

luşturan Emlak Vergisi (General Property Tax) yerel yönetimlere bırakılmıştır.

Öte yandan, *bağımlılık* dizgesi adı verilen düzende, yerel yönetimlerin özel vergi kaynakları bulunmakla birlikte, kimi vergiler, devletle yerel yönetimler arasında ortaklaşa kullanılır. Fransa, İsviçre, Almanya, Belçika ve İtalya'da bu ikinci dizgenin değişik biçimleri uygulanmakta, ancak konusu taşınmazlar olan vergilerden genellikle yerel hizmetleri gören yönetimler yararlanmaktadırlar. Bu dizgenin geçerli olduğu ülkelerde, yerel yönetimlere ek vergiler koyma yetkisi tanınabildiği gibi, devlet vergileri üzerinden ayrıca vergi almaları da olanaklı kılınabilmektedir. Ayrıca, kimi vergilerin gelirlerinden bir bölümü yerel birimlere bırakılabilmekte ve genel bütçeden yardımlar yapılabilmektedir.

Şu noktayı da belirtelim ki, yeryüzündeki ülkelerden hiçbirinde, bağımlılık ve bağımsızlık dizgeleri, yüzde yüz saf biçimleriyle uygulanmazlar. Her ülkede, belediyeler, gelir yönünden, özeksel yönetime derece derece bağımlı durumda bulunmaktadırlar. Bazılarında, yerel yönetimlerin gelir dizgesi tam bağımlılığa, bazılarında ise tam bağımsızlığa daha yakın bulunmaktadır. Ama, genel eğilim, demokrasi geleneğinin gelişmesine koşut olarak, yerel yönetimlerin, gelir bakımından da devlete daha az bağımlı duruma gelmeleri yönündedir. Bununla birlikte, birçok hizmetlerin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesinin, bu hizmetleri kısmen ya da tümüyle yerel yönetimlerden alarak özeğin görevi durumuna getirmeyi gerekli kıldığına son yıllarda çok tanık olunduğunu da eklemeliyiz.

F) Türkiye'de Akçal Denkleştirme

Ülkemizde devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, bugüne değin düzenli ilkelere dayanmaktan uzak kalmıştır. Aynı kaynaklardan devletle yerel yönetimlerin birlikte yararlanması demek olan bağımlılık dizgesi, Türkiye'de de geçerli olmuştur. Yerel yönetimlerin gelir kaynağı, çoğunlukla devlet gelirleri olmuş, bu gelirlerden yerel birimlere verilen payları, özeksel yönetimin istek ve istenci belirlemiştir.

İl Özel Yönetimleri yönünden, 1950'den önce, bir ölçüde gelir bağımsızlığı dizgesinin geçerli olduğu söylenebilir. Çünkü,

1936 ve 1952 yılları arasında, bu yönetimler, Bina, Buhran, Arazi ve Yol vergilerini bağımsız olarak toplamış ve kendi gereksinmelerini karşılamak için kullanmışlardır. Ancak, 1952'de Yol ve Nakil Vasıtaları vergileri kaldırılmış, İl Özel Yönetimleri bunun yerine, akaryakıt vergileriyle trafik resminden ayrılan paylar almaya başlamışlardır. Böylece, o yönetimler açısından da, bağımlılık dizgesine doğru bir adım atılmıştır.

Belediyeler, devlet vergilerinden aldıkları paylarla beslendiklerinden, devlete geniş ölçüde bağımlı duruma gelmişlerdir. Kısa bir süre öncesine gelinceye değin, belediyeler, bu bağımlı dizge içinde, yasal görevlerini gereği gibi yerine getiremez durumda kaldılar. Hizmet ve gelir bölüşümündeki dengesizlikten başka, özellikle taşınmazlara dayalı vergilerin çok eski değerler üzerinden ve düşük oranlarda alınması da, yerel yönetimleri güç durumda bırakmıştır. Örneğin, 1963 yılında bütün Türk belediyelerinin Bina Vergisinden elde ettikleri gelir 15 milyon lirayı geçmiyordu. Bunun, tüm belediye gelirleri içindeki oranı ise yalnız % 1.7 idi. Çünkü bu vergi, 2. Dünya Savaşından önceki *«yazım»* (tahrir)lara dayanıyordu. Oysa, o tarihten beri, para değerindeki değişmenin etkisi çıkarılırsa, arsa değerleri % 500 oranında artmıştır.

Gördükleri hizmetlerin sayısı, niteliği bakımından belediyelerle İl Özel Yönetimleri farklı roller oynadıkları halde, gelir bölüşümünün eski biçimde sürüp gitmesi, adaletsizliği artırıyordu. Bu da, en az devletle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü kadar önemli bir konudur.

II. 1960–1970 DÖNEMİNİN GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER

Planlı kalkınma dönemi ve 1961 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili hükmü, bu yönetimlerin sorunlarına biraz daha yakından bakmaya, onları tanıma çabalarının yoğunlaştırılmasına olanak vermiştir. 1961 Anayasasının 116. maddesi, akçal denkleştirme konusunda, devlete görev vermiştir. Söz konusu maddenin son fıkrası şöyledir: *«Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere,*

görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.» Bu önlemin gerçekleştirilmesi için, ilerde de görüleceği gibi, Maliye ve İçişleri Bakanlıklarınca birçok tasarılar hazırlanmış ise de, yalnız Emlak Vergisi yasasında 1970'te yapılan ve 1972'de yürürlüğe sokulan bir değişiklik gerçekleştirilebilmiştir.

Buna göre, belediye sınırları içinde toplanan Emlak Vergisi gelirlerinin % 45'ini belediye, % 35'ini İl Özel Yönetimi, geriye kalan % 20'sini de, vergiyi toplama hizmeti karşılığında devlet alacaktı. Kentlerin dışındaki arazilerden elde edilecek vergi gelirinin % 70'i İl Özel Yönetimlerinin olacak ve bu yönetimler bu gelirin % 3'ünü İller Bankası köy yönetimleri hesabına, yatıracaklardı. Belediyelerin 1960 öncesinde, kendi sınırları içinde toplanan Bina Vergisinin yalnız % 25'ini aldıkları düşünülürse, 1970'teki değişikliğin belediyeler lehine önemli bir adım olduğu ortaya çıkar. Ayrıca, 1971 yılında, Anayasanın 38. maddesinde yapılan değişiklikle, kamulaştırmalarda ödenecek karşılığın, rayiç değer yerine bildirimlerde yer alan vergi olarak belirlenmesi de, Emlak Vergisinin gelirini bir ölçüde artıran nedenlerden biri sayılabilir.

1960'lı yıllarda, çıkarılan kimi yasalarla, yerel yönetimleri ve bu arada belediyeleri ferahlatıcı kimi önlemler alınmıştır. Bunları kısaca gözden geçirmekte yarar vardır. Bilindiği gibi, belediyeler, çeşitli yasalarla, kendileri için hizmet gören özeksel kurumlara, gelirlerinden belli oranlarda *paylar* ödemeye mecbur kılınmışlardı. İller Bankası, Halk Bankası, Halk Sandığı, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü, İş ve İşçi Bulma Kurumu bu özeksel kuruluşlardan kimileridir. Bu yönetimlerden bir bölümünün, yerel yönetimler için gördükleri hizmetlerin son yıllarda çok azaldığı ve bir bölümünün gelirleri de belediyelerden pay almadan çalışmaya elverecek ölçüde artmış olduğu gerekçesiyle bu paylar kaldırılmıştır. 1965 tarih ve 665 sayılı yasayla, Halk Bankasına, Halk Sandığına, Beden Terbiyesi ve İş ve İşçi Bulma Kurumuna, Sivil Savunma kurumlarına, ilk öğretim ve eğitim payı olmak üzere ilgili yönetimlere ödenmekte olan paylara son verilmiştir. Yasa, aynı zamanda, belediyelerin bu yönetimlere birikmiş bulunan borçlarını da ortadan kaldırarak (terkin) büyük bir ferahlık sağlamıştır.

III. 1970–1980 DÖNEMİNİN GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER

Anayasa Mahkemesinin, 12 Ekim 1976 tarih ve 1976–46 sayılı bir kararıyla (*R.G.* 20 Ocak 1977, 15825 Mükerrer sayı) 1961 Anayasasının 1971'de değiştirilen 38. maddesiyle düzenlenen kamulaştırmanın vergi değerine dayanacağı hükmü iptal edilince, yeniden sürümdeğer (rayiç değer) ölçütü geri gelmiştir. Bunun, Emlak Vergisinin verimini olumsuz yönde etkilediği ileri sürülebilir.

Bu dönemde, Ocak 1978'de kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı 16.2.1978'de Ankara'da topladığı büyük belediyelerin başkanlarının katıldığı bir danışma kurulu toplantısına sunduğu Belediye Gelirleri Yasası tasarısını yasalaştırmak olanağı bulamamıştır. Maliye Bakanlığınca hazırlanan vergi paketi içindeki yerel vergiler de, bu paket meclislerden geçmediğinden gerçekleşmemiştir. Üçüncü olarak, Hükümetçe, 5237 sayılı Belediye Gelirleri yasasının 14. maddesinde değişiklik yapmak üzere getirilen ve meclislerden geçen 2216 sayılı yasa da Cumhurbaşkanınca yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmiş ve uygulama olanağı bulamamıştır. Gerçekte, bu yasa, 5237 sayılı yasada yer aldığı halde işlerliğini türlü nedenlerle yitirmiş bulunan vergileri yeniden düzenliyor ve o yasadaki vergi ve resimlerin bir bölümünün kapsam ve oranlarında değişiklik yapıyordu.

Cumhurbaşkanlığının veto gerekçesinde[5] yük ve yolcu taşıma ücretlerinden alınacak paya, liman işgal resmine yöneltilen itirazlar yanında, Değerlenme Resmi konusunda duyulan kaygının önem taşıdığı görülmektedir. Yasada,

a) Belediye ve komşu alan sınırlarının genişletilmesi,

b) bu sınırlar içinde imar planı yapılması,

c) imar planlarında, bölge kat düzenleri ya da bölge sınırlarını genişleterek değişiklik yapılması gibi durumlar % 15 ile % 30 arasında (artan değer üzerinde) Değerlendirme Vergisine konu yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı, bu gibi durumlarda bile, Değerlendirme Vergisi almanın Anayasaya aykırılığının ileri sürülebileceği görü-

şüyle yasayı geri çevirmiştir. Gerekçede şöyle denilmektedir: *«Değerlenme resmiyle ilgili madde, belediyelerde hiçbir imar faaliyeti yapılmadan, sadece alınacak bir kararla taşınmaz mal sahiplerini Değerlenme Resminin yükümlüsü yapacaktır... Bir bölgedeki taşınmaz mallara tanınmış olan kat sayısının imar planı yoluyla artırılması halinde de, bu karar dolayısıyla, o bölgedeki taşınmaz malların arsa olarak değerlerinin artacağı tabiidir... Ancak, binasına kat ilave etmeyen veya eski binasını yıkıp daha fazla katı olan yeni bir bina inşa etmeyen kişileri de, belediyelerin aldığı kat artışı kararı ile birlikte otomatik olarak, Değerlenme Resminin yükümlüsü durumuna getirebilecek niteliktedir. Bu durum, Anayasa'da öngörülen mülkiyet hakkını özünden zedelemektedir.»*

Bu gerekçede öne sürülen görüşlere tümüyle katılmaya olanak bulunmadığı açıktır. Çünkü, bir kamu kuruluşu olan belediyenin almış olduğu bir kararla ve doğrudan doğruya o kararın bir sonucu olarak taşınmazların değerinde bir artış olmaktadır. Bu artış, belediyenin kararından otomatik olarak doğar. O halde, aynı kararla *«değeri otomatik olarak artan»* bir taşınmazın sahibini de yasa ile *«otomatik olarak»* Değerlenme Resminin yükümlüsü durumuna getirmek, neden Anayasaya aykırı olsun? Kamu, kendi verdiğini, bir ölçüde neden geriye almasın?

Bu dönemde belediye gelirlerini ilgilendiren iki önemli değişikliğe daha değinilebilir.

a) *Birincisi*, 6785 sayılı İmar Yasasının, belediyelere, kent düzenlemesi amacıyla, bireylerin iyeliğindeki taşınmazların % 25'ini, karşılık ödemeksizin alma yetkisi veren 42. maddesinin, 1963 yılında Anayasa Mahkemesince iptal edilmesinden sonra, bu amaçlar için büyük kamulaştırma bedelleri ödemek zorunda kalan belediyeleri bu yükten kurtaracak düzenlemenin 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiş olmasıdır. *Düzenleyici birleştirim* (hamur) yetkisi diye de bilinen bu işlem sırasında, belediyeler, artık, taşınmazların, dörtte birini, *«düzenleme ortaklık payı»* olarak almaktadırlar. Gerçekte, burada, yeni düzenlemenin taşınmaz sahibine sağladığı değer artışı, alınan dörtte birden çoğu kez daha fazla olmaktadır[6].

b) *İkincisi*, Anayasa Mahkemesinin, akçal denkleştirmeyi ilgilendiren önemli bir kararıdır. Yüksek Mahkeme, 1977 yılında

Türkiye Elektrik Kurumu'nun, kendisine olan borçlarını ödemeyen Ankara Belediyesinin elektrik dağıtım tesislerine el koyması üzerine, bu el koyma yetkisini TEK'e tanıyan yasa hükmünü (1312 sayılı yasa) iptal etmiştir (E. 1976/57, K. 1977/71, 10 Mayıs 1977, *R.G.* 26 Aralık 1977.) Burada önemli olan, iptal kararının dayandığı gerekçedir. Anayasa Mahkemesi, gerekçede, 1961 Anayasasının 116. maddesinin son fıkrasında yer alan akçal denkleştirme ilkesinden güç almıştır. Bunu, gerekçede şöyle belirtmektedir: *«116. maddenin son fıkrası gereğince, merkezi idarenin, mahalli idarelerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamada onlara yardımcı olması ve karşılıklı bağ ve ilişkileri bu doğrultuda düzenlemesi ve onlara görevleriyle orantılı gelir kaynakları bulması gerekmektedir... Merkezi idare bakımından yapılacak iş... Belediyeyi bu duruma düşüren mahalli güçsüzlüğü giderici çareleri bularak gerekli önlemleri almaktan ibarettir ve anayasanın 116. maddesinin... Son fıkrası hükmü de esasen bunu merkezi idareye bir görev olarak vermektedir.»*[7]

Anayasa Mahkemesinin bu kararı, 116. maddenin devlete verdiği buyruğun gereğini, belediyelerin içinde bulundukları güçlükleri, yerel toplulukların siyasal uyanışındaki gelişmeleri, yerel özerkliğin siyasal ve akçal yönlerinin ayrılmazlığını ve kamuoyunun eğilimlerini dikkate alarak, 116. maddeyi genişçe bir yoruma konu yapmış ve yerel yönetimlerin devletle olan ilişkilerine egemen olması gereken anlayışı vurgulamıştır.

IV. 1981 ÖNCESİ BELEDİYE GELİRLERİ DİZGESİ

12 Eylül 1980 müdahalesini izleyen aylarda belediye gelirleri dizgemizde bir dizi değişiklikler yapılmıştır. Bunlar ilerde ele alınacaktır. Ama, bu değişikliklerden önce ülkede uygulanmakta olan dizge, Türkiye'de 33 yıl süreyle uygulama alanı bulmuştur. Bu eski dizgeyi kuran yasa, 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası idi. Bu yasanın kurduğu belediye gelirleri dizgesinde, belediye gelirleri

a) Devlet vergilerinden alınan belediye paylarından,

b) Belediyelerin öz gelirlerinden,

c) Devlet yardımlarından ve

d) Olağanüstü gelirlerinden oluşmaktaydı.

Belediyelere pay ayrılan devlet vergileri, Gelir ve Kurumlar Vergisi (% 5), Gümrük Resmi (% 15), Tekel Maddeleri net gelirlerinden belediye payı (% 2), Emlak Vergisi (% 45), Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Karayolları Trafik Yasasına göre Trafik Zabıtasınca toplanan cezalar (% 11), Akaryakıt Üretim Vergisi (% 3) idi[8]. Bu vergilerden alınan paylar, İller Bankasında toplandıktan sonra, % 80'i, belediyelere nüfuslarına göre dağıtılır, geri kalan % 20'si de, nüfusu 50 binden küçük olan belediyelere, kimi kent hizmetlerini karşılamak, projelerini gerçekleştirmek üzere ödünç vermek üzere, İller Bankasında, İmar ve İskan Bakanlığı emrinde, Belediyeler Ortak Fonu adıyla biriktirilirdi[9].

1981 yılına kadar geçerli olan bu eski dizgenin başlıca özellikleri şunlardı:

a) Bu dizge, yarı bağımlılıktan çok, belediyelerin devlete, akçal yönden tam bağımlılığına dayanmaktaydı. Hem yasal düzenlemeler, hem de uygulama bu sonucun doğmasını gerekli kılmıştır.

b) 1948 yılında o günün koşulları içinde çıkarılmış bulunan bu yasaya dayanan dizge eskimiştir. Aradan geçen 33 yıl içinde ülkenin toplumsal ve ekonomik yaşamında yer alan değişmelere, kentleşme ve sanayileşme gibi devinimlere ayak uyduramamıştır. Dizgenin bir bütün olarak yetersizliği yanında, tek tek vergilerin kapsam ve oranları da doyurucu niteliklerini yitirmişlerdir.

c) Özeksel yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak bölüşümü yetersizdir. Bölüşmedeki yetersizlik yalnız yerel yönetimler arasında değildir; belediyeler, il özel yönetimleri ve köyler arasında da bir bölüşüm dengesizliği vardır. Ayrıca, gelir kaynaklarının bölüşülmesinde olduğu gibi, kamu hizmetlerinin yönetimler arasında bölüşülmesi de ussal ilkelere bağlanmış değildir. Verimli kaynaklar özeksel yönetime, verimsizler ise yerel yönetimlere bırakılmıştır.

d) Yerel vergilerden hemen hemen hepsi, enflasyondan kolaylıkla etkilenebilecek türde vergilerdir. Bu durum, belediyelerin bugünkü kaynaklarının, giderek, göresel olarak daha az gelir elde ettiklerini göstermektedir. Enflasyondan az ya da hiç etkilenmeyecek toprak gibi vergi kaynaklarından belediyeler yeterli gelir sağlamamaktadırlar.

e) Eski dizge, esneklikten de yoksundu. Belediyeler, kendi başlarına, karar organlarının istenciyle, görevlerini karşılayacak vergi kaynaklarından yararlanmak yetkisine sahip bulunmuyorlardı.

f) Öte yandan, uygulamada da, özeksel yönetimin, belediyeleri güç durumda bırakacak kararlarına sık sık rastlanıyordu. Bu, belediyelerin giderlerini artırıcı, gelirlerini azaltıcı işlemler biçiminde görülmekteydi. Belediye organlarının istenci dışında, aylıklardaki katsayı artışı gibi bir değişiklik, ya da asgari ücret uygulamaları belediye bütçelerini, yıl içinde altüst edebiliyordu. Bunun gibi, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik güçlükler yüzünden, belediyelerin yasal hakkı olan Akaryakıt Üretim ve Motorlu Kara Taşıtları Vergilerinden bu yönetimlere verilmesi gereken payların, bütçe yasalarıyla her yıl sınırlanması, belediyeleri en düzenli gelirleri olan devlet paylarına bile güvenle bel bağlama olanağından yoksun bırakmıştır.

Bütün bu ve buna benzer, dizgeden doğan nedenlerden dolayıdır ki, belediye gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki oranı, son otuz yıl içinde sürekli bir düşme göstermiştir. Bu oran, 1950'de % 10.5 iken, 1960'ta % 11.0 yükselmiş, fakat 1970'te % 6.2'ye, 1975'te % 4.8'e düşmüştür. Bunun doğal bir sonucu olarak, belediyelerin gelirleriyle giderleri arasında giderek büyüyen ve bütçelerin içtenliksiz bir biçimde şişirilmesine yol açan açıklarla karşılaşılmıştır.

Belediyeler, bütçe açıklarını kapatabilmek, kent hizmetlerini en az düzeyde de olsa halka sunabilmek için, bu kez, türlü kamu kuruluşlarına, kamu ekonomik girişimlerine, devlet bankalarına borçlanmayı ya da taşınmazlarını satışa çıkarmayı yeğlemişlerdir. Biriken belediye borçları, ilerde de görüleceği gibi, zaman zaman, devletçe üstlenilmiş (terkin), ya da ertelenmiştir. (tahkim) Bu yöntemin ne ölçüde kullanıldığı, sakıncaları ilerde ele alınacaktır.

V. 1981 SONRASINDA BELEDİYE GELİRLERİ DİZGESİ

12 Eylül harekâtını izleyen günlerde, Milli Güvenlik Konse-

yi'nin ilk ele aldığı konulardan biri, belediyelerin içinde bulundukları sorunlara bir çözüm aramak olmuştur. Gerçekte, müdahaleden dört ay sonra çıkarılan bir yasa ile, önce devlet gelirlerinden belediyelere, daha doğrusu yerel yönetimlere verilen paylar yeni bir düzene bağlanmış, daha sonra da, 5237 sayılı eski Belediye Gelirleri Yasası, ondan üç ay sonra yürürlüğe sokularak, öz gelirler konusu çözüme bağlanmaya çalışılmıştır.

Bu düzenlemelerle, eski dizgenin günün değişen koşullarına uydurulması amaçlanmış, yoksa dizgenin yerine bir başka dizge koymak üzere köktenci bir girişime gerek görülmemiştir. Bu nedenle, yeni düzenlemelerle kurulan belediye gelir dizgesinin çatısı, yine eskiden olduğu gibi dört ana direk üzerine oturmuş bulunmaktadır. Yinelersek, bunlar, 1) Devlet gelirlerinden paylar, 2) Belediyelerin öz gelirleri, 3) Devlet yardımları ve 4) Olağanüstü gelirlerdir.

A) Devlet Gelirlerinden Paylar

2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen ve belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun adını taşıyan 2380 sayılı yasa (*R.G.* 17242, 5. Şubat 1981), belediyelerin, eskiden kimi devlet vergilerinden değişik oranlarda almakta oldukları payları kaldırmıştır. (Madde 3, fıkra b) Bunun yerine, her yıl Genel Bütçenin vergi gelirleri toplamı üzerinden, Belediyelere % 5, İl Özel Yönetimlerine ise % 1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. (Madde 1.) Yeni yasa, söz konusu oranlardaki payların, toplandıkları ayı izleyen ay sonuna değin, İller Bankasında İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplarda toplanacağını göstermiştir. Belediye ve İl Özel Yönetimlerine ait payların % 80'inin, belediyelere ve illere, nüfuslarına göre, İller Bankasınca dağıtımının planlanmasını hükme bağlamıştır. Geriye kalan % 20 oranındaki paylar ise, yine aynı bankada, iki ayrı fonda toplanmaktadır: a) *Belediyeler Ortak Fonu*, b) *İl Özel Yönetimleri Ortak Fonu*. Bu fonlardan birincisinin kullanımına ilişkin yönetmeliğin İçişleri Bakanlığınca hazırlanması, yasa gereğidir. İl Özel Yönetimleriyle ilgili fon yönetmeliği 1982 yılı içinde yayımlandığı halde, Belediyeler Ortak Fonuna ilişkin yönetmelik, sözkonusu iki bakanlığın görüş ayrılıkları nedeniyle çıkarılamamıştır. Her

iki bakanlık da, fonu kullanma yetkisinin daha çok kendi buyruklarında olmasında direnmektedirler. İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkilerini geniş ölçüde kullanan bakanlık olarak, Belediyeler Ortak Fonundan belli ölçütlere göre anakent alanlarındaki belediyelerle, gerice yörelerdeki belediyeleri yararlandırmak amacındadır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise, imar etkinliklerinden, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinden, kentlerin kamu hizmetlerinin İller Bankası aracılığı ile karşılanmasından sorumlu bakanlık olarak, son sözü söyleme hakkını elde etmek istemektedir. Yönetmeliğin çıkarılması geciktiğinden, 1982 Mali Yılına ait Genel Bütçe esasına Ortak Fonda toplanan paranın, İller Bankası izlencesine alınmış işler için kullanılacağına ilişkin bir hüküm koymakla, sorun o yıl içinde çözülmüş bulunmaktadır.

2380 sayılı yasaya, akçal denkleştirme (mali tevzin) yasası adını verenler olmuştur[10]. Kanımızca, bu yasa akçal denkleştirme yasası değildir. Çünkü, yukarda da belirtmeye çalıştığımız gibi, yasa bir kez, devlet ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümüne ilişkin hükümler taşımakta, kamu hizmetlerinin bölünmesiyle bir koşutluk kurmayı ilgi çerçevesi dışında bırakmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlerden biri olan köyler de bu yasanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Son olarak da, küçük, güçsüz ve geri kalmış yörelerdeki belediyelerin korunmasına ilişkin güvenceler 2380 sayılı yasada yer almamıştır.

Bu yasa yerel yönetimlerin devletten alacaklarının ödenmesinde ortaya çıkabilecek aksaklıkları önlemek için, payların ödenmesini yaptırımlara bağlamıştır. Şöyle ki, payları süresi içinde İller Bankasına yatırmayan saymanlardan, bunlar % 10 fazlasıyla alınacağı gibi, iller bankası da, öngörülen süre içinde (izleyen ayın 15. günü akşamına değin) payları ilgili il ve belediyelere göndermediği takdirde, bu payları % 10 fazlasıyla ödemek zorundadır.

Yeni yasa, yerel yönetimlerin devlet vergilerinden eskiden almakta oldukları paylara ilişkin hükümler (6802/66, 1319/38, 197/17) yanında, 7116 sayılı İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Görevlerine ilişkin yasanın 18. maddesini de yürürlükten kaldırmıştır. Kaldırılan bu madde, devlet vergilerinden kesilen payların,

İller Bankasında, İmar ve İskân Bakanlığı emrinde toplanmasını gerekli kılıyor ve bunların belediyelere tahsisinde ve Belediyeler Ortak Fonunun kullanılmasında, bu bakanlığı yetkili kılıyordu.

1984 yılının Mayıs ayında çıkarılan 3004 sayılı yasa ile, 2380 sayılı yasada önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, belediyelere Genel Bütçe Vergi gelirleri toplamı üzerinden verilmekte olan payın miktarı, % 5'ten % 10.30'a yükseltilmiştir. Yasa, bu payların, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp, toplandıkları ayı izleyen ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrindeki bir hesapta toplanmak üzere İller Bankası'na yatırılmasını emretmiştir.

Daha sonra, devlet paylarına son biçimini veren ve Aralık 1985 tarihinde çıkarılan 3239 sayılı yasa ile bir değişiklik daha yapılmıştır *(R.G.* 11 Aralık 1985, No: 18737). Bununla, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere ayrılan payın miktarı % 9.25'e indirilmiştir. 1980'li yılların sonlarından bu yana Genel Bütçe yasalarına konulan hükümlerde, bu oran % 8.55'e kadar düşürülmüştür. Söz konusu oran, 1994 yılında 3986 sayılı yasa ile % 7.55'e düşürülmüştür. Kullanım bakımından, bu pay üç bölüme ayrılmaktadır.

a) *Birinci bölüm*, Devletin Genel Bütçe Gelirlerinden ayrılacak % 6'lık kısmı oluşturmaktadır. Bu para, İstanbul, Ankara ve İzmir dışında kalan bütün belediyelere, son nüfus sayımındaki nüfusları oranında bölüştürülür.

1989, 1990 ve 1991 yıllarında Genel Bütçe yasalarına konulan bir maddeyle, belediyelere, 2380 sayılı yasa ile verilen payların dağıtımına ilişkin ilkelere o yıl için uyulmayacağı buna karşılık, payların belediyelere dağıtılmasında;

1) belediyelerin nüfuslarının,

2) kalkınmışlık derecelerinin,

3) akçal kaynaklarının,

4) coğrafi konumlarının ve

5) turistik durumlarının gözönünde bulundurularak, İçişleri, Maliye ve Gümrük ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca birlikte belirlenecek Başbakanlıkça uygun görülecek esaslara uyulması kararlaştırılmıştır.

Böyle bir uygulama, ilk bakışta, özel durumları dolayısıyla kimi belediyelere daha elverişli kaynaklar sağlayacak gibi bir üstünlüğe sahip ise de, yürütmeye, nesnellikten uzaklaşarak, siyasal düşüncelerle, belediyeler arasında ayırım yapmak esnekliğini de verir. Türkiye'nin siyasal yapısının özellikleri içinde, bu tür uygulama esnekliklerinden kimi beldeler halkının kârlı, kimilerinin ise zararlı çıkmaları olasılığı her zaman vardır.

b) % 3'ün oluşturduğu *ikinci bölüm* ise, Belediyeler Fonu adıyla İller Bankası'na yatırılmakta ve bundan bütün belediyeler, nüfusları ne olursa olsun, İller Bankası'nın yıllık yatırım programında yer alan, haritaları, imar planları, her türlü tesisleri ve bunlara ait projeleri için yararlanmaktadırlar. Bu % 3'lük Fon'un % 2 gibi küçük bir bölümünün de, Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı olarak kesilmeyen kısmının İller Bankası sermayesine aktarılması öngörülmüştür.

c) *Üçüncü bölüm* ise, % 9.25'lik payın, artan kalan % 0.25'lik bölümüdür. Yasa koyucu, bunun, İl Özel Yönetimlerinden gelecek % 0.30'luk bir bölümle birleştirilerek, % 0.55 oranındaki Mahalli İdareler Fonu'nu oluşturmasını öngörmüştür. Bu fondan yararlanarak, yerel yönetimler küçük çaptaki birtakım hizmetlerini gerçekleştirme fırsatını bulurlar. Mahalli İdareler Fonu'nun % 0.15'lik bölümünü Bayındırlık ve İskan Bakanlığı belediyelerin imar uygulamaları için; geriye kalan % 0.40'ını da, yerel yönetimlerin türlü hizmet gereksinmeleri için, İçişleri Bakanlığı kullanır.

d) *Belediyeler Fonu'nun Kullanım Esasları:* Belediyeler Fonu'nun kullanım esaslarını, Bayındırlık ve İskan Bakanlığın'ca hazırlanan bir yönetmelik belirlemiştir *(R.G.* 20 Ocak 1985, No: 18641). Bu Fon'dan yapılacak kaynak tahsislerinin konuları şunlardır: 1. Harita, 2. İmar planı, 3. İçme suyu, 4. Kanalizasyon, 5. Çeşitli yapı ve tesisler, 6. Benzeri işlere ait plan ve projelerle, belediyelerin görev alanı içinde kalıp İller Bankası'nın yıllık yatırım programına alınan öteki işler.

İlgili yönetmeliğe göre, belediyeler, harita ve imar planı gibi hizmetleri için bu Fondan aldıkları parayı bağış olarak alır, yani geri vermezler. Yukarıda belirttiğimiz öteki işler için ise, kendilerine yapılan ödemeler karşılığında borçlanırlar. Borçlandıkları

miktarın geri ödenecek yıllık taksitlerinin, belediyenin yıllık yasal payının yarısını geçmemesi gerekmektedir. Belediyeler, bu borçlarını, 15 yıllık bir süre içinde (faizsiz olarak) geri ödemek zorundadırlar. Ne var ki, İller Bankası, belediyelerin borçlanma durumlarını, tesis yatırımlarının büyüklüğünü ve önemini dikkate alarak, bu süreyi 25 yıla kadar uzatmaya ve % 50'lik oranı % 100'e kadar yükseltmeye yetkilidir.

e) Mahalli İdareler Fonu'nun Kullanım Esasları: ea) Yukarıda belirtildiği üzere, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin % 0.55'lik kısmından oluşan Mahalli İdareler Fonu'nun % 0.40'lık bölümünü, İçişleri Bakanlığı kullanır. Bu % 0.40'lık bölümün kullanım biçimini, Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği *(R.G.* 19 Eylül 1984, No: 18520) belirtmiştir. Buna göre, % 0.40'lık payın % 80'inden belediyeler yararlanır. Ancak, bu belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu 50.000'in altında olan küçük belediyelerdir.

Yapılacak yardımın miktarı, proje keşif tutarına göre 100 milyon lirayı geçmeyecek ve yardım miktarı da bu tutarın % 70'inden az olacaktır *(R.G.* 25 Ağustos 1990, No: 20616). Yardım sınırını aşan işleri, belediyeler kendi olanaklarıyla tamamlarlar. Mahalli İdareler Fonu'ndan yapılacak yardımlarla gerçekleştirilebilecek işler, belediye hizmet binası, fırın, un değirmeni, hal, pazar yeri, dükkân, otel, motel, gazino, mokamp, düğün ve nikâh salonu, hamam, kaplıca ve plaj tesisleri, genel helâ, mezarlık, belediye parkı, okuma odası, kitaplık, spor tesisleri, koruluk, fidanlık, akaryakıt, patlayıcı madde deposu, mezbaha, garaj ve otopark gibi tesisleridir.

Bunlardan, aynı anda yalnız bir tanesi için yardım yapılabilmekte; bir hizmet bitirilmedikçe, aynı belediyenin ikinci bir istemi değerlendirme konusu hizmetin gerektirdiği arsayı da, belediyenin sağlaması şart koşulmaktadır. Bu fondan yararlanmak isteyen belediyeler, Bayındırlık Müdürlüklerinden onaylatacakları projeleri, Belediye Encümenlerinin kararıyla birlikte valilikler aracılığı ile İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. Vali, kendi görüşünü de, gerekçesiyle birlikte Bakanlığa iletir.

Mahali İdareler Fonu'ndan belediyelere yapılacak yardım tahsislerinde, aşağıdaki öncelik sırasına uyulur:

1. Yeni kurulan belediyeler,

2. Kalkınmada öncelikli illerde bulunan belediyeler,

3. Turistik bölgelerdeki belediyeler,

4. Daha önce hiç yardım almamış belediyeler,

5. Kendi olanaklarıyla başlamış ve yarısı tamamlanmış bir işin bitirilmesi için başvuruda bulunan belediyeler,

6. Fon yardımı ile başlattığı bir projeyi süresi içinde başarıyla bitirip bir başka hizmet için başvuran belediyeler.

Fondan yardım alabilmek için, İçişleri Bakanı'nın onayı gereklidir. Yardımlar, projesi ve tahsis amacı dışında kullanılamaz. Fondan yapılacak yardım ile ilgili işlemleri Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü izler. Yardım, alındığı tarihten itibaren bir yıl içinde kullanılmaya başlanmaz ya da iki yıl içinde iş bitirilmezse, Bakanlık onayı ile iptal edilir.

f) Öte yandan, Mahalli İdareler Fonu'nun, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca kullanılacak % 0.15'lik bölümünün kullanım biçimini, 1984 yılında Belediyeler İmar Uygulamalarına Yardım Yönetmeliği olarak adı değiştirilen *(R.G.* 15 Eylül 1984, No: 18516), 1963 tarihli, İmar ve İskan Bakanlığı Bütçesinde Yer alan Belediyeler İmar Uygulamaları Ödeneklerinin Düzenlenmesi, Tahsis, Harcama, Mahsup ve Denetim Esaslarına İlişkin Yönetmelik (R.G. 17 Ağustos 1983, No: 18138) göstermektedir.

Bu yönetmelik, belediyelerin imar uygulamalarını ikiye ayırmaktadır:

a) *Kamulaştırma:* Bu başlık altında, belediyeler, Bakanlıkça onaylı, 5 yıllık imar izlencesi içinde yer almak koşuluyla, yol, yeşil alan, meydan, park, fuar, mesire yeri, çocuk bahçesi, otopark, açık pazar yerleri, tarihsel ve turistik yapıtlarla anıt çevrelerinin açılması gibi etkinlikler sıralanmaktadır.

b) *Düzenleme:* Öte yandan, düzenleme etkinlikleri arasında da, yol, kaldırım (trottoir; trotuar), meydan, fuar ve mesire yerleri, park, çocuk bahçesi, açık pazar, yeşil alan, tarihsel ve turistik yapıtların çevreleri, anıt tabanı ve çevresi, imar planında bulunup da yol bağlantısı niteliğini taşıyan köprüler ve menfezler ve çevre duvarlarının yapımı yer almaktadır. Belediyeler, bu fondan, ancak bu kamulaştırma ve düzenleme işleri için yardım alabilmektedirler.

Bakanlık, ödeneklerin tahsis edilmesinde, yasanın aramakta olduğu birtakım öncelikleri gözönünde bulundurur. Belediyelerin ve ödeneklerin saptanmasındaki öncelikleri, Yönetmelik şöyle sıralamaktadır:

a) Tarihsel, turistik ve sınai gelişme yönlerinden hızlı bir gelişme gösteren belediyeler,

b) Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi belediyeleri ile Kalkınmada Öncelikli Yöreler'deki belediyeler,

c) Küçük kasaba ve ilçe belediyeleri,

d) Uygulanması öngörülen proje için belediye katkısı olarak bütçelerine yeterli ödeneği koymuş bulunan belediyeler,

e) Daha önceki yıllarda yardım almış olup da, ödenekekleri amacına ve usulüne uygun olarak harcamış belediyeler.

Uygun görülen projelere, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nün önerisi ve Bayındırlık ve İskân Bakanı'nın onayı ile yardım yapılabilmektedir. Birden fazla proje için yardım isteminde bulunan belediyeler, hangi projelerin öncelikle uygulanmasını istediklerini bildirmek zorundadırlar.

Belediyelere bu Fondan yapılacak yardımlarda, DPT'nin izninin aranması gerektiğine değinmeliyiz. Kalkınma planının yıllık programlarında da belirtildiği gibi.

a) Yerel yönetimlerin programlarındaki değişiklikler, bu yönetimlerin bütçe yöntem ve izlencelerine göre yapılır. Ancak, dış harcamayı gerektiren yatırım projelerinin uygulanmasından önce, yerel yönetimler ve işletmeler DPT'nin görüşünü alırlar.

b) Toplam tutarı 1.5 milyar lirayı aşan yatırımlarla ilgili projeler için de DPT onayı şarttır.

c) Yukarda sözü edilen Belediyeler Fonu'ndan ve Mahalli İdareler Fonu'ndan yapılacak harcamalar, Kalkınma Planında ve yıllık porgramlarda yer alan ilke, politika ve önlemlere uygunluklarını sağlamak yönünden, ancak DPT'nin onayı alındıktan sonra yürürlüğe konulabilecektir. Bu önlemlerin, yatırımlarda bütünlüğü ve tutarlılığı sağlamak yönünden yararlı olduğu açık olmakla birlikte, uygulamada, belediyelerin işlerini gerçekleştirmekte zaman kaybına yol açabileceği belirtilebilir.

Akaryakıt Tüketim Vergisi:

Belediye Gelirleri Yasası ile 1981 yılında bir yerel vergi olarak düzenlenen bu vergi, 3074 sayılı yasa ile *(R.G.* 20 Kasım 1984, No: 18581) bir özeksel yönetim vergisi haline getirilmiştir. Akaryakıt Tüketim Vergisinin konusu, rafineri şirketleri ve dışalımı gerçekleştiren kuruluşlarca yapılan akaryakıt satışlarıdır. Verginin yükümlüsü, satış yapan ortaklıklar ya da dışalımda bulunan kuruluşlardır. Türkiye Elektrik Kurumu ve Çukurova Elektrik Anonim Şirketi gibi kamu hizmeti gören kuruluşların elektrik üretmek için kullandıkları fuel–oil bu verginin dışında tutulmuştur.

Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından belediyelere belli oranlarda pay verilmektedir. Bu payın miktarında ve dağıtım yönteminde, son yıllarda sık sık değişiklikler yapılmıştır. 1990 yılında yapılan en son değişikliğe göre *(R.G.* 25 Eylül 1990, No: 20646), vergi hasılatının % 1.20'si Belediyeler Fonuna aktarılır, % 1.20'si de belediyelere dağıtılır. Aynı düzenlemeye göre, Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne ayrılan % 0.10'luk bölümlerin, sonuçta, belediye sınırları dışında kalan yerel birimlere hizmet sağlamakta kullanılacağına kuşku yoktur.

B) Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediye Gelirleri Yasası, eski 5237 sayılı ve 1948 tarihli yasanın yerini almak üzere çıkarılmıştır. 27 Mayıs 1981 tarihinde kabul edilen 2464 sayılı yasa, *(R.G.* 29 Mayıs 1981, No: 17354), belediyelerin öz gelirlerini düzenlemekle birlikte, yalnız, belediye vergi ve harçlarını konu edinmiştir. Bu nedenle, nasıl 2380 sayılı yasaya Akçal Denkleştirme Yasası adını vermek yanıltıcı ise, bu yasaya da «Belediye Gelirleri Yasası» demek doğru olmaz. Çünkü bu yasa, gerçekte, «Belediye Vergileri» yasasıdır.

Yeni Belediye Gelirleri Yasasının başlıca niteliklerini teker teker gözden geçirmekte yarar vardır. Bu nitelikler ayrı ayrı, eski Belediye Gelirleri Yasasında yer alan özelliklerin tersi olan, o yasayı günümüzün değişen koşullarına uydurma amacını güden nite-

liklerdir. Bunun dışında, bir bütün olarak, yeni yasa eski belediye vergilerinden birçoğunu düzelterek korumakta, köklü bir değişiklik getirmemektedir.

Yeni Yasa Neler Getirmiştir?

Eski Belediye Gelirleri Yasasındaki çok sayıda fakat verimli olmayan vergilerin sayısının geniş ölçüde azaltıldığı dikkati çekmektedir.

Verginin verimliliğinin artırılmasına önem verildiği görülmektedir. Bu, vergilerin kapsamlarında ve oranlarında değişiklikler yapılarak sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu verimliliği artırma kaygısının bir uzantısı olarak, yasa, kimi vergilerin, yalnız belediye sınırları içinde yaşayanlardan değil, aynı zamanda «komşu alanlar» da yaşamakta olan yurttaşlardan da alınmasını öngörmüştür[12]. Yasanın komşu alanlarda da uygulanmasını öngördüğü yerel vergiler, Elektrik ve Havagazı Tüketimi vergileri, Temizleme ve Aydınlatma, İşyeri Açma İzni harçlarıyla İmar mevzuatı gereğince alınacak harçlardır. Bunlara 2589 sayılı yasa ile 21 ocak 1981'de Bina İnşaat Harcı da eklenmiştir. *(R.G.* 17 Ocak 1982, No: 17587)(*).

Ne var ki, bu vergilerin komşu alanlarda uygulanabilmesi, belediye hizmetlerinin bu alanlara götürülmüş olmasına bağlıdır. (Madde 104)

Yasa, eski yasada bulunmayan kimi önemli vergiler de getirmiştir. Buna, sonradan kaldırılmış bulunan Meslek Vergisini örnek olarak gösterebiliriz. Yerel yönetimlerde ve özellikle yerel gelir dizgelerinde yapılacak düzeltimlerde, kentleşen, kentte yaşamakta kararlı olan yurttaşın, kent hizmetlerinin giderlerine belli ölçülerde katılmaya, kısaca pahalı kentte yaşamaya hazır bulunması gerekir. Normal koşullardaki siyasal rejimlerde politikacıların, bu gerçeği, yurttaşa, hemşehriye açıkça anlatmaları gerekir. Bir yandan belediye gelirlerini artırmaya çalışırken, bir yandan da seçmeni ürkütme kaygısından kurtulamamak, siyasal iktidarları çıkmaza sürükleyebilir. Sorumluların, *«belediye gelirlerine ilişkin yasaların yeni bir yük getirmediğini»* yurttaşa duyurmak için gereksiz

(*) Temizleme aydınlatma Harcı 3239 sayılı yasa ile kaldırılmıştır.

bir *«özür dileyici tutum»* içinde olmamaları gerekir. Buna ek olarak, paylaşılacak kentleşme yükünün, Anayasa'da öngörüldüğü üzere, yurttaşın ödeme gücüne göre alınması, kent hizmetleri kanalıyla gelir ve servetin yeniden dağılımına da adaletli bir yön verir.

Yeni Belediye gelirleri yasası, eski yasada yer aldıkları halde, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş oldukları için toplanamayan kimi yerel vergileri yeniden düzenlemiştir. Bu vergilere örnek, Tabela ve Unvan Resmi, İşgal Resmi ve bir de İlan ve Reklam Resmidir. Anayasa Mahkemesi bu vergileri, sırasıyla 1966, 1968 ve 1970 yıllarında iptal etmiştir. Yüksek Mahkemenin iptal kararı verilirken dayandığı gerekçe, resimlerin miktarının alt ve üst sınırlarının yasada belirtilmiş olmayıp, belediye meclislerinin takdirine bırakılmış olmasıdır. Bilindiği gibi, 1961 Anayasasının 61. maddesine göre, vergiler yasada belirtilen sınırlar içinde olmak koşuluyla toplanabilir.

Bundan başka nedenlerle, eski yasada bulunduğu halde yurttaştan alınamayan bir vergi de Temizleme ve Aydınlatma Resmi idi. Bu resim, belediyelerin temizleme ve aydınlatma hizmetleri karşılığında alınırdı. Bu resmi, belediyelerimiz 1970–1982 arasında alamamışlardır. Çünkü, 1970 yılında Maliye Bakanlığı, birbirini bütünleyici nitelikte üç vergi tasarısı hazırladığı halde (Finansman, Emlak ve Belediye Gelirleri), bunlardan ilk ikisinin yasalaşmış bulunmalarına karşın, üçüncünün meclislerden geçmemiş olması, uygulamadaki karışıklığı doğurmuştur. Temizleme ve Aydınlatma Resminin matrahı ve nasıl toplanacağı konusunda, Belediye Gelirleri Yasası 1837 sayılı eski Bina Vergisi yasasına yollamada bulunduğu ve bu son yasa da 1970 yılında 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası ile yürürlükten kaldırıldığı için, vergiyi toplayacak kuruluşun, Maliye Bakanlığı mı, yoksa bir başka yer mi olduğu konusunda anlaşmazlık çıkmıştır. Çünkü, Emlak Vergisi bu yasa ile «yerel» bir vergi olmaktan çıkarılarak, bir devlet vergisi durumuna getirilmiş ve toplama yetkisi de Maliye Bakanlığına bırakılmıştır. Oysa, Maliye Bakanlığı, örgütünün hazırlıklı olmaması yüzünden, 1972 yılında, Temizleme ve Aydınlatma Resminin toplanmasını geciktirmiştir. Daha sonra da, bu bakanlık ile İçişleri Bakanlığı arasında anlaşmazlık çıkması üzerine, konu Danıştay'a götürülmüş ve Danıştay, 1973 yılında verdiği bir kararda, *«verginin matrahı değiştiği ve vergiyi toplamaya yetkili organ da ortadan kalktığı»* gibi bir gerekçeyle, maddenin *«dolaylı olarak yürürlük yetene-*

gini yitirdiği» sonucuna varmıştır. Bu nedenle, belediyeler sözkonusu vergiyi 10 yıl toplayamamışlardı. Yeni yasa, bu vergiyi de, bir *«harç»* olarak yeniden düzenlemiştir. Ama bu harç, 3239 sayılı yasa ile sonradan kaldırılmıştır.

Yeni Belediye Gelirleri Yasası, ilk kez, belediyelerin nüfuslarına ve toplumsal–ekonomik gelişme durumlarına göre kümelere ayrılmalarına olanak vermektedir. Böylece, dizgenin yeknesaklıktan bir ölçüde kurtarılması yolu da açılmış olmaktadır. Yasanın 95. maddesine göre, belediyeler, nüfuslarına ve toplumsal–ekonomik gelişme durumlarına göre Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatının görüşü alındıktan sonra, İçişleri Bakanlığınca 5 gruba ayrılacak ve bu sınıflandırma üç yılda bir gözden geçirilecektir.

İçişleri Bakanlığı, bu sınıflandırma ile ilgili ilkeleri ve ülkedeki bütün belediyelerin hangi gruplara girdiğini, 16 Eylül 1981 tarihinde çıkarmış olduğu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği, Seri No: 7'de yayımlamış *(R.G. 1746)* ve Tebliğde, 29 Haziran 1982'de de kimi değişiklikler yapmıştır. *(R.G. 17739)* Daha sonra da 13 No'lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği, bu Tebliğin yerini almıştır. *(R.G.* 22 Ocak 1988, No: 19702) Bakanlığın, belediyeleri sınıflandırmak için bu tebliğde kullanıldığı ölçütler şöyledir:

Belediyelerin nüfusları ve toplumsal ekonomik gelişme durumları da dikkate alınarak:

1. grupta: Nüfusu 100.000 ve daha yukarı olan belediyeler,

2. grupta: Nüfusu 50.000–100.000 arasında bulunan belediyelerle, nüfusu 50.000'den aşağı da olsa il özeği belediyeler,

3. grupta: Nüfusu 20.000–50.000 arasında bulunan belediyeler,

4. grupta: Nüfusu 5.000–20.000 arasında bulunan belediyelerle, nüfusu 5.000'den aşağı da olsa ilçe özeği belediyeler.

Ayrıca, sanayi, turizm ve ticaret yönünden önemli olan yerlerdeki belediyeleri de Bakanlığın, nüfus ölçütüne göre girmeleri gereken gruptan daha yukarı gruplara aldığı görülmektedir. Bu düzenleme, Bakanlar Kurulunun, yasada en az ve en çok miktarları gösterilen kimi vergilerin ve harçların hangi ölçülerde alınacağını, bu belediye gruplarına göre farklılaştırmak esnekliğini Bakanlar Kuruluna tanıması yönünden olumlu bir nitelik taşımaktadır.

Vergi ve Harç Tariflerinin Saptanması konusunda da, yasa, farklı kurallar koymuştur. Bu açıdan gelirler üç gruba ayrılabilir:

Birinci grupta yer alanların ne miktarda alınacağı maktu olarak belirlenmiştir. Haberleşme, Elektrik ve Havagazı Tüketim,

Yangın Sigortası Vergileriyle, Eğlence Vergisinin, yasanın 21. maddesinde (1. ve 2. bentler) düzenlediği konulardaki vergi ve Tellallık Harcı bunlar arasındadır.

İkinci grupta bulunan vergilerin ve harçların tarifelerinin düzenlenmesi yetkisi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Bunlar, Bina İnşaat Harcı, Kaynak Suları Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, İmar Mevzuatı gereğince alınacak harçlar, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harcıdır. Bakanlar Kurulu, bunlarla ilgili tarifleri, yasada gösterilen sınırlar içinde belirler.

Üçüncü grupta ise Belediye Meclislerince belirlenecek tarifeler vardır. Bunlar, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi (biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerden alınacak günlük vergi için), İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı ve İşyeri Açma İzin Harcına ilişkin tarifelerdir.

Belediye Gelirleri Yasası, belediyelerin öz gelirlerini, Vergiler, Harçlar ve Harcamalara Katılma Payları adıyla üç grupta toplamıştır. Bunları kısaca tanımakta yarar var.

1. Vergiler

i. İlan ve Reklam Vergisi: İlan ve reklam vergisinin konusu, belediye sınırları ve komşu alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamlardır. Verginin yükümlüsü de, ilan ve reklamları kendi adlarına yapan ve yaptıran gerçek ya da tüzel kişilerdir. Yasa, TRT'ce yapılan ilan ve reklamları, gerçek kişilerin evlerinin kapılarına koydukları, kimliklerini gösteren levhaları, siyasal partilerce yapılacak ilan ve reklamları vb. bu vergiden bağışık tutmuştur. Vergi, yasada belirtilen en az ve en çok sınırları içinde ve genel olarak ilan ve reklamların metre kare büyüklükleriyle orantılı olarak alınmaktadır. İlan ve reklam, vergi yükümlüsünün kendisince yapılıyorsa, vergi bu işin yapılmasından önce, yani peşin olarak; bu işi uğraş edinmiş olanlarca yapılması durumunda ise, bu kimselerce ilan ve reklamın yapıldığı ayı izleyen ayın 20. gününe değin verilecek bildirime göre ve aynı süre içinde belediyeye ödenir. Belediye meclisleri, dükkân, ticari ve sınai kurumlar ve serbest meslek sahiplerince çeşitli yerlere asılan, motorlu taşıt araçlarının içine ve dışına konulan ve ayrıca ışık ve projeksiyonlu ilan ve reklamlardan alınacak vergileri, yılı içinde ve iki taksitte almaya yetkilidirler.

ii. Eğlence Vergisi: Bu verginin konusu, eğlence işletmelerinin etkinlikleridir. Yükümlüsü de, eğlence yerlerini işleten gerçek ya da tüzel kişilerdir. Genel ve katma bütçeli yönetimler, yerel yönetimler ve bunların birliklerince düzenlenen kongre, konferans, fuar, festival, şenlik gibi eğlenceler, ulusal bayram ve tarihsel özellik taşıyan günlerde yapılan etkinlikler ve ayrıca eğitim ve öğretim kurumlarının, kamu yararına çalışan derneklerin vb. düzenledikleri eğlenceler, bina ve içki içilmeyen kahvehane, çay ocağı gibi kıraathaneler (3048 sayılı yasa, *R.G.* 6 ekim 1984, No: 18537) Eğlence Vergisinin dışında bırakılmıştır.

1991'de yapılan bir düzenleme ile, yerli film göstermelerinden alınan % 10 eğlence vergisi oranı 0'a; yabancı film göstermelerinden alınan % 30 eğlence vergisi oranı da % 25'e indirilmiştir. *(R.G.* 8.2.1991, No: 20780)

Eğlence Vergisi, biletle girilen eğlence yerlerinde bilet bedeli olarak elde edilen net hasıla üzerinden, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde (bar, pavyon, gece kulübü, gazino, disko, taverna, kabare, dansing ve masa futbolu vb.) işin niteliğine göre, çalışılan her gün için, belediye meclisince, yasada gösterilen ölçüler içinde saptanacak miktarda alınır. Eğlence Vergisi, biletle girilen yerlerde bilet ücretlerine eklenerek ve bununla ilgili olarak özel damga vurulması sırasında alınır. Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde ise, her aya ait vergi, o ayı izleyen ayın 20. günü akşamına değin belediyeye doğrudan doğruya ödenir.

iii. Haberleşme Vergisi: Bu verginin konusu PTT'ce abonelerinden alınan telefon, teleks vb. ücretlerdir. Verginin yükümlüsü ise, bu ücretleri abonelerden toplayan PTT işletmesidir. Haberleşme vergisi, PTT'nin topladığı ücretler üzerinden % 1 oranında alınır. PTT, vergiyi, ücretlerin toplanmasını izleyen ayın sonuna değin bir bildirimle bildirmeye ve belediyeye ödemeye mecburdur.

iv. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Verginin konusu, elektrik ve havagazı tüketimidir. Yükümlü ise, elektrik ve havagazı tüketenlerdir. Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar, bu vergiyi satışı yaparken tüketiciden almaya ve ilgili belediyeye yatırmaya mecburdurlar. Yasa, kimi kuruluşları bu verginin dışında ve ondan bağışık tutmak istemiştir. Kazanç amacı gütmemek üzere kurulmuş hastane, dispanser, klinik gibi sağlık kuruluşları, dini hizmet gören yerler; uluslararası panayır, sergi ve fuarlar, elektrik ve havagazını üreten kuruluşlar bunlar arasında sayılabilir. Vergi, tüketilen malın satış bedeli üzerinden alınmaktadır. Vergi elektrik

ve havagazının satış bedelleri üzerinden % 5 oranında; sanayi, taşıma, soğutma iş ve kurumlarıyla telgraf ve telefon işlerinde tüketilen elektrikten % 1 oranında alınmaktadır. Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar, topladıkları vergiyi, toplama tarihini izleyen ayın 20. günü akşamına değin belediyeye bir bildirimle bildirmek ve aynı süre içinde ödemek zorundadırlar.

v. Yangın Sigortası Vergisi: Bu verginin konusu, taşınır ve taşınmaz mallar için yapılan yangın sigortaları nedeniyle sigorta ortaklıklarının aldıkları primlerdir. Dolayısıyla, verginin yükümlüsü olarak da, yasa, bu sigorta ortaklıklarını göstermiştir. Verginin matrahı, sigorta işlemleri dolayısıyla alınan pirimlerin tutarı, verginin oranı ise % 10'dur. Bu vergiyi de, yükümlüler, bir ay içindeki vergi konusu işlemlerini ertesi ayın 20. günü akşamına değin bulundukları belediyeye bir bildirimle bildirerek, aynı süre içinde öderler.

vi. Emlak Vergisi: 1985 yılına gelinceye değin bir özeksel yönetim vergisi olan Emlak Vergisi, 3239 sayılı yasa ile belediye vergisi durumuna getirilmiştir. Bu değişikliğe göre, belediyeler, topladıkları Emlak Vergisi gelirinin % 15'ini İl Özel Yönetimleri payı olarak ayırır ve ilgili İl Özel Yönetimine verir. Anakentlerde, ayrıca, İl Özel Yönetimi payı olan % 15'lik pay ayrıldıktan sonra kalan bölümün % 20'si, anakent belediyelerine bırakılır.

Belediyenin ve komşu alanların sınırları dışında bulunan yapılardan Bina Vergisi alınmaz. Ancak, ticari, sınai ve turistik etkinliklerde kullanılan yapılarla belli zamanlarda dinlenme amacıyla kullanılan yapılar, vergi bağışıklığından yararlanamazlar. Bina Vergisinin oranı konutlarda binde 4, konut dışı yapılarda binde 5'tir.

Türkiye'de tek konutu olan ve bu konutunda kendileri oturanlar, içinde, sadece yasa ile kurulmuş bulunan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıkla geçinenlerin vergi oranlarını, Bakanlar Kurulu yarıya indirmek yetkisine sahiptir. Bu oran, 1987 yılı için binde 2 olarak uygulanmıştır. Öte yandan 3365 sayılı yasa (*R.G.* 26 Mayıs 1987, No: 19471) organize sanayi bölgeleriyle küçük sanat sitelerindeki yapıları, yapımını izleyen 5 yıl için Bina Vergisinden bağışık tutulmuştur.

Belediye ve komşu alan sınırları içinde kalan arazi de, Arazi Vergisinden bağışıktır. Ama ticari, sınai ve turistik etkinliklerde kullanılan arazi ile arsalar bu bağışıklıktan yararlanamazlar. Arazi Vergisi yükümlülerinin bir belediyenin sınırları, ya da komşu alanın sınırları içinde bulunan arazisinin (arsalar dışında) 1 milyon

lirası, Arazi Vergi yükümlülüğüne konu olmamaktadır. Binde 3 olan Arazi Vergisi oranı, arsalar için binde 6'dır.

3239 sayılı yasa, ödenecek Emlak Vergisi miktarında, belediye meclisinin kararı ve belediye başkanının önerisi üzerine, mahalleler, köyler veya cadde, sokak ya da başka yönlerden farklı bölgeler itibariyle, gerekiyorsa farklılaştırmalar yapıp, 1986 yılı için % 40'tan, 1987 yılı için ise % 20'den çok olmamak üzere, Bakanlar Kurulunca indirim yapılmasına olanak vermiştir. Bunun gibi, Bakanlar Kurulu, belediyelerin istemi olmaksızın da, söz konusu oranları geçmeyen indirimleri, bütün Türkiye için, doğrudan doğruya kendisi yapabilir. İndirimin yapılıp yapılmaması ve oranı konusunda belediyelere esneklik tanımanın, uygulamada büyük adaletsizliklere yol açabileceği söylenebilir. Nitekim, 1986'da, birçok belediye, bu yüzden, Emlak Vergisinden indirim yapma yarışı için girmişlerdir. Sonuçta, hükümet duruma karışmak zorunda kalmıştır.

vii. Çevre Temizlik Vergisi: Bu vergi, daha önce yasalarımızda var olup da sonradan kaldırılan Aydınlatma ve Temizleme Harcı'nın günün koşullarına uydurulmuş biçimidir. 3914 sayılı yasa ile 1993 de düzenlenmiştir.

Çevre Temizlik Vergisinin yükümlüsü; belediye sınırları ve komşu alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık (çöp) toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yananlanan konut ve işyeri olarak ve başka biçimlerde kullanılan yapıların kullanıcılarıdır. Boş yapılarda ise; yükümlü, yapının sahibi olan kimselerdir.

Vergi, yasa ile belirlenmiş olan tarifeye göre alınır. Bakanlar Kurulu, bu tarifedeki vergi tutarlarını, kalkınmada öncelikli yörelerle nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde yarıya kadar indirmeye ve yapı kümelerini ve belediyeleri de dikkate alarak 2 katına kadar yükseltmeye yetkilidir. Tarife sınırları içindeki farklılaştırmaları belediye meclisleri yapar.

Yıllık olarak hesaplanan vergi, belediyelere iki taksitte ödenir.

Belediyelerin % 10'u, toplanmalarını izleyen ayın 15. günü akşamına değin, *Çevre Kirliliği Önleme Fonu*'na aktarılır. Bu oranı, Bakanlar Kurulu sıfıra indirebileceği gibi, iki katına da çıkarabilir.

Anakent belediyelerinin sınırları içinde bulunan belediyelerce toplanan katı atıklara ilişkin çevre temizlik vergilerinin % 20'si salt çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere, belediyeler tarafından anakent belediyelerine aktarılır.

2. Harçlar

i. İşgal Harcı: İşgal harcının konusu, satış yapmak ya da başka amaçlarla ve yetkili yerlerden izin alınarak:

a) Pazar, panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin satıcılarca işgal edilmesi,

b) Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi kamuya ait yerlerden bir bölümünün herhangi bir amaçla işgali,

c) Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için belediyelerce kentlerin merkezinde kurulan ve işletilen yerlerin çalışma saatleri içinde taşıtlarca işgalidir. Yasa, bu gibi yerleri, belediyeden izin almaksızın işgal etmenin de yükümlülüğü kaldıramayacağını belirtmektedir.

Harcın yükümlüsü, belirtilen yerleri işgal eden kimselerdir. Genel ve katma bütçeli yönetimlerle, yerel yönetimlerin ve bunların birliklerinin kullandıkları kara taşıtları ve kara ticari taşıtlarının beklemelerine ayrılmış olan yerlerin bu taşıtlarca işgali vergi yükümlülüğünün dışında bırakılmıştır. İşgal harcının matrahı, pazar, panayır, yol, meydan vb. yerler için işgal edilen yerlerin metre karesi, motorlu kara taşıtlarının park etmesine ayrılan yerlerde ise taşıt sayısıdır.

Yasa işgal edilen yerlerde metre kare başına, küçük ve büyük baş hayvan başına ve taşıtlarından saat başına alınacak harcın alt ve üst sınırlarını belirlemiştir. Bu harç, belediye yetkilerince alındı karşılığında doğrudan doğruya yükümlülerden toplanır.

ii. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı: Çalışma Ruhsatı Harcının konusu, hafta tatillerinde ve ulusal bayram günlerinde, çalışmaları belediyelerin iznine bağlı bulunan işyerlerine ruhsat verilmesidir. Harcın yükümlüsü de, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek ya da tüzel kişidir. Harcın miktarını, belli sınırlar içinde belediye meclisleri saptar. İzin hangi yıl kullanılacaksa, harcın yükümlülük dönemi de odur. Harcı, ilgililer, alındı karşılığında belediyeye öderler.

iii. Kaynak Suları Harcı: Kaynak Suları Harcının konusu, özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenmesi ve suların hangi kaynaklara ait olduğu konusunda bunların kaplarına özel işaretler konmasıdır. Bu suları kaplara doldurup yurttaşlara satanlar, bu harcın yükümlüsüdür. Yasa, harcın miktarını, su kaplarının büyüklüğüne göre saptamıştır. Bu

harç, belediyece kaplara işaret konulması sırasında belediyeye alındı karşılığında ödenir. Kaynak suları bir başka belediyenin sınırları içinde satışa sunuluyorsa, yeniden harç alınmaz.

iv. Tellallık Harcı: Tellallık harcının konusu, belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgililerin isteğine bağlı olarak belediye münadisi (kamuya duyurulması gereken şeyleri yüksek sesle haber vermeyi iş edinmiş kimse) ya da tellal bulundurulan yerlerde, gerçek ya da tüzel kişilerin yapacakları her türlü taşınır ve taşınmaz mal ve ürünlerin satışıdır. Harcın yükümlüsü de, bu mal ve ürünleri satan kimselerdir. Bu kimseler, mal ve ürünlerini satmadan önce belediyeye ya da satış yerinde bulunan belediye ilgililerine bildirmek zorundadırlar. Harcın matrahı, harcın konusuna giren satışların safi olmayan tutarıdır. Harç % 2 oranında alınmaktadır. Fakat, yarım milyon lirayı aşan satışlarda, bu sınırı aşan satış tutarlarından % 1 harç alınır. Yasa, harcın belediyelerce görevlendirilecek yetkililerce alındı karşılığında toplanacağını göstermektedir.

v. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı: Bu harcın konusu, belediyelerce ya da özel kişi ve kuruluşlarca kurulmuş mezbahalarda ve kanaralarda (kesimevi) kesilen hayvanların kesim öncesinde ve sonrasında muayenelerinin yapılması, başka belediyelerde kesilip satış için getirilen etlerin sağlık denetimlerinin yapılmasıdır. Harcın yükümlüsü, hayvan ve et sahipleridir. Yasa, harcın miktarını hayvan türlerine göre belirlemiştir. Bu harç da alındı karşılığında peşin olarak alınır.

vi. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı. Ölçü ve tartı alet ve araçlarıyla ölçeklerin, yurttaşı yanıltamayacak biçimde belediyelerce denetlenmesi gerekir. İşte bu harcın konusu bu denetimin yapılmasıdır. Bunların belediyelerce denetlenip damgalanması karşılığında ve denetim sırasında belediyelere ödenecek harcın miktarı, alt ve üst sınırları, her ölçü ve tartı alet ve aracı ile ölçekler için yasada ayrı ayrı gösterilmiştir.

vii. Bina İnşaat Harcı: Daha önce, 1970 tarihli Finansman Yasası ile bir devlet vergisi olarak düzenlenmiş ve 10 yılı aşkın bir süre o biçimde uygulanmış olan Bina İnşaat Harcı, Belediye Gelirleri Yasasında 21 Ocak 1981 tarihinde 2589 sayılı yasa ile yapılan bir değişiklik ile «yerel bir harç» durumuna getirilmiş, belediyelerin gelir kaynaklarına eklenmiştir. Konusu, belediye sınırları ve komşu alanlar içinde her türlü bina inşaatı yapılacağı sırada belediyeden inşaat ya da bina değişikliği ruhsatı alınmasıdır. Ko-

nut ya da işyerlerinin kullanım biçimlerinin değiştirilmesi, yapıda bir değişiklik yapılmasa bile, konutun işyerine dönüştürülmesi, ya da harca konu olmayan bir işyerinin harca konu olan bir işyerine dönüştürülmesidir. İnşaata ruhsat alınmadan başlansa bile, harç alacağı doğmuş olmaktadır.

Yasa, yapım giderleri genel ve katma bütçeli dairelerce ve yerel yönetimlerce karşılanan yapılarla, sağlık, kültür, eğitim yapılarını ve doğal afetlerden sonra yeniden yapılan yapıları, ekonomik gelişmeye ve sanayileşmeye katkısı olacak inşaatları ve kooperatifler eliyle yapılan sanayi ve küçük sanat siteleriyle esnaf çalışmalarının yapımını bu harcın kapsamı dışında bırakmıştır.

Harcın yükümlüsü, yapı, yapılara ek ve yapılarda değişiklik için belediyeden ruhsat alanlardır. Bina İnşaat Harcının matrahı, her konut için ya da her işyeri için ayrı ayrı «inşaat alanı»nın yüzölçümüdür. Harcın yasayla belirlenmiş tarifesinde, konut ve işyeri inşaatları arasında ve ayrıca, ahşap, demir, kâgir yapılarla ahşap ve öteki yapılar arasında harç miktarları bakımından farklılaştırmalar yapılmıştır.

vii. Çeşitli Harçlar: Yasada, bu başlık altında da bazı harçların adı yazılıdır. Bunlar, Kayıt ve Suret Harcı, İmarla İlgili Harçlar, İşyeri Açma Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı gibi isimler taşımaktadır. Kayıt ve Surat Harcı, belediyelerle belediyelere bağlı kurumlardan istenecek her türlü kayıt suretleriyle, taşınmazlarla ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri için alınmaktadır. İmarla ilgili harçlar ise oldukça çok sayıdadır. Bunlara, Yerbölümleme (parselasyon) işlemleri, Yerbölümleme ve Ayırma (ifraz ve tevhid) kararları, Plan ve Proje onaylama, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı, Yapı İzin ve Denetleme, Yapı Kullanma İzni harçları örnek olarak gösterilebilir. Yasa, bu çeşitli harçların miktarlarıyla ilgili alt ve üst sınırları belirlemiştir. 1984 yılında çıkarılan 2982 sayılı bir yasa ile *(R.G.* 1 Mart 1984, No: 18328), konut inşaatları ve kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar, her türlü belediye vergi, resim ve harçlardan 1988 yılına kadar bağışık tutulmuştur. Bu süre sonradan 4 yıl daha uzatılmıştır.

3. Harcamalara Katılma Payları

Eski Belediye Gelirleri Yasasında da bulunan harcamalara katılma payları, yeni yasada daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Harcamalara katılma payları üç türlüdür. Bunlar, Yol, Kanalizasyon ve Su harcamalarına katılma paylardır. Katılma paylarında amaç, belediyenin yapmakta olduğu kimi kent hizmetlerinin giderlerine yurttaşın bir ölçüde para ile katılmasını sağlamaktır.

i. Yol Harcamalarına Katılma Payı: Bu pay, yeniden yapılan, onarılan ve genişletilen yolların iki yanında bulunan ya da başka bir yola çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan taşınmazların sahiplerinden alınmaktadır. Yeni yol açılması, eski yolların % 40 oranında ya da daha fazla genişletilmesi, kaldırımsız bulunan yolların kaldırım ya da parke kaldırım durumuna getirilmesi, asfaltlanması, kaldırım ve şose yolların da beton ya da asfalta dönüştürülmesi, kaldırım ve parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi gibi belediye etkinlikleri, bu katılma payının ödenmesini gerektirmektedir. Yasa, yolların, kaldırımlar da, dahil 15 metreden fazla genişletilmeleri durumunda, bunlarla ilgili giderleri belediyelerin ödeyeceğini belirtmektedir. Eğer bir taşınmaz iki yola da bakmaktaysa, asıl cephe hangi yol üzerinde ise orası için pay tam olarak, öteki yola ait pay ise yarım olarak ödenmektedir.

ii. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: Belediyelerin yeni kanalizasyon tesisleri yapmaları, mevcut tesisleri sağlık ve fen koşullarına göre iyileştirmeleri durumunda, bundan yararlananlar söz konusu payı öderler. İki veya daha çok sayıda yol kenarında bulunan taşınmazlar, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmışlarsa o yola ait kanalizasyon giderlerine katılırlar.

iii. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: Bu payı da, belediyelerin yeni içme suyu şebekeleri yapmaları, ya da mevcut şebekeleri genişletmeleri durumunda, bu tesislerle su dağıtımı yapılan alanlarda bulunan taşınmazlarla ilgili payların hesaplanmasında, yalnız suya bağlandıkları yolların dikkate alınması gerekmektedir.

Harcamalara katılma payları, bir programa göre veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlemde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Yapılan giderler ilgililer tarafından peşin olarak ödenecek olursa, belediye harcamalara katılma payını % 25 eksiği ile alır. Belediye hizmetleri nedeniyle yapılan özel devlet yardımları, karşılıksız fon tahsisleri, o işler için yapılacak bağış ve yardımlarla kamulaştırma bedelleri hizmet giderleri toplamından indirilir. Yasa, harcamalarla katılma paylarının, bina ve arsalarda, vergi değerinin % 2'sini geçmeyeceğini göstermiştir.

Katılma payları, bu tür hizmetler için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın ve İller Bankası'nın belirleyip yayınlayacakları sü-

rümdeğer (rayiç) ve birim fiyatlarına göre hesaplanan tutarları aşamaz. Vatandaşlar, bu payları ilan ve tebliğ edildikleri yılı izleyen yıldan itibaren 2 yılda ve 4 eşit taksitte öderler. Ancak, Bakanlar Kurulu, ilgili belediyelerin önerisi üzerine, ödeme süresini 5 yıla kadar uzatmaya yetkilidir.

Bunun gibi, Bakanlar Kurulu'nun, belediyelerin görüşünü alarak, Harcamalara Katılma Paylarını 1/2'ye (peşin ödemelerde 1/3'e) indirmek, pay türlerine göre farklılaştırma yapmak, payların ödenecek miktarını birlikte veya pay türlerine göre ayrı ayrı olmak üzere, nüfus sayımı sonuçlarını da dikkate alarak belediyeler itibariyle saptamak yetkisi vardır.

Katılma payı yükümlülerine düşen paylar, yükümlülerin ad ve adresleriyle ve kendilerine düşen pay miktarını gösteren ve mahalle, cadde ve sokaklar itibariyle düzenlenecek tahakkuk cetvelleri ile birlikte bir ay süreyle ilan edilir. Yükümlülere de ayrıca tebliğ edilir. Payların hesaplanma biçimine ilişkin esaslar, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir. *(R.G.* 21 Ağustos 1981, No: 17435)

C) Devletin Belediyelere Yardımı

Siyasal rejimi, ekonomik ve toplumsal yapısı ne olursa olsun, hemen hemen bütün ülkelerde, devlet belediyelere yardım yapar. Son 100–150 yıl içinde, kamu hizmeti kavramında büyük gelişmeler olmuş ve bunlar belediye bütçelerine de yansımıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak yükü artan belediyelerin bütçelerinin dışardan güçlendirilmesi bir zorunluluk olmuştur. Her gün birçok yeni hizmet, mevcut belediye hizmetlerine eklenmekte ve bugüne kadar görülmekte olan kamu hizmetlerinin düzeyi ve kalitesi yükseltilmek istenmektedir. Halk, belediyeden daha fazla hizmeti, her yerde, daha iyi kalitede bekler duruma gelmektedir.

Devletin belediyelere yardımları birkaç nedene dayanmaktadır:

a) Birincisi, ekonomik nedendir. Halkın gönenci arttıkça, bireysel gereksinmeler de artmaktadır. Eskiden gereksinme sayılmayan ya da luks sayılma eğiliminde olan birçok hizmet, insanların gereksinmeleri arasına girmektedir. Sonra, elektronik ve ulaşımdaki çağdaş teknolojik ilerlemeler de, insan gereksinmelerinin artması sonucunu doğurmaktadır.

b) Devlet yardımlarının ikinci nedeni toplumsal niteliklidir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda, toplumsal yardım hizmetlerinin

kapsamı genişlemiştir. Eğitim, sağlık, kimsesiz çocuklar ve yaşlılar sorunu, dispanser, doğumevi, bakımevi, güçsüzler yurdu, ucuz ve kiralık konut gibi birçok hizmet, yerel yönetimlerin ilgi alanı içine girmiştir. Belediyeler, toplumsal bakımdan korunması gereken olanlara el uzatmak zorunluluğunu duymaktadırlar. Yeni ve özerk belediyecilik akımları da, belediyelerin görev alanlarının kapsamının genişletilmesi doğrultusundadır.

c) Üçüncü neden ise siyasal bir nitelik taşımaktadır. Günümüzde, geniş halk kitleleri, seçmen olarak, siyasal partiler ve hükümetler üzerinde baskı yapabilecek duruma gelmişlerdir. İktidarı ele geçirmek isteyen siyasal partiler, kamu hizmetlerini pazarlık konusu yapan türlü baskı grupları ile ilişki kurmak zorunluluğunu duymuşlardır. Halkı memnun edebilmek amacıyla, «genel yarar», «toplum yararı», «öncelik» ve «zorunluluk» kavramları içerik değiştirmiştir. Siyasal partiler, çoğulcu demokrasilerde, kendi ideolojik eğilimlerine göre, «halk» kavramlarına başka başka anlamlar vermekle birlikte, belediye hizmetleri konusuna önemle eğilmek gereğini duymaktadırlar. Özellikle seçim öncesi dönemlerde, hizmet vaadleri, siyasal partileri sanki bir artırmaya (surenchère électorale) girmiş duruma sokmaktadır. Toplumsal adalet düşüncelerinin ön plana geçtiği toplumsal gönenç devletinde, kamu hizmetlerinden en çok yararlananların, bu hizmetlerin giderlerine en az katlanan gruplar olmaması gerektiği yolundaki kanı güç kazanmıştır.

Bunların dışında, devleti, belediyelere yatırım yapmaya yönelten teknik nedenler ve etmenler de vardır. Bunları da birkaç nokta da toplayabiliriz:

Bir kez, belediyeler her ne kadar yerel nitelikte hizmetler görürlerse de, yaptıkları işlerin genel menfaati ilgilendiren yönleri de vardır. Öğretim, eğitim, sağlık, esenlik, sosyal yardım, nüfus ve kolluk hizmetleri gibi birçok hizmetler, hem yerel halka yarar sağlar, hem de genel refahın yükseltilmesine katkıda bulunurlar. Bu nedenle, yani toplum yararını ilgilendirmesi nedeniyle, bu hizmetlerin görülmesine devletin de yardımcı olması doğaldır. Dolayısıyla, devlet, belediyelere bu amaçla yardımda bulunmalıdır.

İkinci olarak, belediyeler arasında zenginlik, hizmet standartları, vergi ödeme gücü bakımından büyük farklılıklar bulunmaktadır. Halbuki, kamu hizmetlerinin görülmesinde, vatandaşlar arasında belediyeden belediyeye büyük farklılıkların bulunmaması

gerekir. Hizmet ölçünleri ve vergi yükü arasındaki farklılıkların giderilmesi, belediyelerin kendi başlarına altından kalkamayacakları kadar önemlidir. Devlet zengin belediyelerden toplanan vergilerden bir kısmını, yoksul belediyelere aktarabilecek bir düzen kurabilir. Bu amaçla, genel bütçeden yardımlar yapılması zorunlu olur. İşte, belediyelere devlet yardımlarının bir başka nedeni de budur.

Üçüncü olarak, devlet, belediyeleri, bazı yararlı tesisleri kurmaya özendirmek isteyebilir. Yerel yönetimlerin kendi gücünü aşan, kendi kaynaklarıyla başaramayacakları, yahut da, genel menfaatler için önemli olduğu halde, belediyelerin iyice kavramış olmadıkları hizmet ve tesisleri kurmaya belediyeleri özendirmek amacıyla, devlet, bunların gerektirdiği giderlerin bir bölümünü kendi üstlenir.

Son olarak da, ulusal dayanışma, hizmetlerini gereği gibi karşılayamayan belediyelere devletin yardımda bulunmasını gerekli kılar. Yerel gelirlerdeki yetersizliği ve belediyelerin kaynaklarında, devletçe alınacak önlemler sonucunda meydana gelebilecek azalmaları, devletin telafi etmesi gerekir. Kısaca, hizmet kalitesinin belli bir düzeyin altına düşmesini önlemek için, devlet yardımlarına mutlak gereksinme vardır.

Devletin belediyelere yardımları başlıca iki gruba ayrılmaktadır.

1) Genel amaçlı yardım (dotation, grants–in aid), belediyelere, devletçe herhangi bir harcama alanı belirlenmeden yapılan yardımları anlatır. Yukarıda da belirtildiği gibi, bunların amacı, belediyelerin mali gücünü artırmak, gelir yetersizliklerini gidermek, devlet müdahalesi sonucunda yaratılan gelir azalmalarını telafi etmek ve belediyeler arasındaki vergi yükü eşitsizliklerini gidermektir.

Genel amaçlı yardımlar, genel bütçe vergi giderlerinden belediyelere pay verilmesine benzer. Ama pay yönetiminden iki bakımdan farklıdır: Bir kez, paylar, belediyelerin sürekli gelirlerindendir. Yasalar değiştirilmedikçe, devletin bunları kaldırması, azaltması sözkonusu değildir. Halbuki yardımlar, belediyelerin mali güçlükleriyle sınırlıdır ve onunla orantılıdır. Yardımların sürekliliği yoktur. İkinci olarak da, paylar, belli vergilerin, ya da bütün bütçe vergi tahsilatının miktarı ile orantılı olarak verilir. Halbuki, yardımları, bütçeye konulan ödenekler belirler.

2) *Özel amaçlı yardım* (subvention), belli bir hizmetin ihdası ya da hizmetin yerine getirilmesi için gerekli tesislerin yapımı için ve ancak o işe harcanması şart koşulan yardımları anlatır. Belediyeleri, genel menfaatlere yararlı tesislerin kurulmasına özendirmek amacıyla yapılan yardımlar, devletin genel menfaatlere dayalı hizmetlerin giderlerine katılmasını sağlamak amacını güden yardımlar, genellikle özel amaçlı yardımlardır. Örneğin, 1984 yılı bütçesinde, İstanbul belediyesine, yeni bir Galata Köprüsü için ve eski köprünün dubalarının değiştirilmesi için 750 milyon lira ayrılmıştır. İSKİ'ye 2.3 milyar lira ayrılmıştır. Bu paralar, ancak, bütçede ayrıldıkları amaçlar için kullanılabilirler. Özel amaçlı yardım, toptan değil, tesis ya da hizmetin inşaatının ilerlemesine koşut olarak verilir.

Bunun yanı sıra, devletin belediyelere yardımı, yapılmasındaki yöntemlere göre, doğrudan doğruya veya dolaylı, karşılıklı veya karşılıksız, nakdi veya hizmet yardımı biçiminde sınıflandırmalara da konu olabilir.

Belediyelere yardım yapılmasında dikkat edilmesi gereken ölçüt, belediyenin kaynak gereksinmesidir. Ne var ki, belirlenmesi ve hesaplanması oldukça güçtür. Eğer, özel amaçlı bir yardımın yapılması sözkonusu ise, yardımın ilgili olduğu hizmet ve tesisi yapmanın gerektirdiği giderin % 80–90'ına kadar çıkabilir. Belediyeleri savurganlığa sürüklemek, yerel sorumluluk duygularını köreltmemek için, yeni tesisin gerektirdiği yükün tamamiyle devletçe üstlenilmesi yerine, bir bölümünün belediyenin omuzunda bırakılması yerinde olur.

Ancak, yardım miktarını belirlemek için hizmetin gideri her zaman yeterli bir ölçüt olamaz. Çünkü bu, belediyenin akçal gücünün hesaba katılması sonucunu doğurabilir. Zengin belediyelere fakir belediyelerden daha çok yardım yapılmasına yol açabilir. Yerel yönetimleri, giderlerini yüksek göstermeye özendirebilir. Çünkü, belediye bilir ki, ne kadar çok yatırım yapar, giderleri büyük gösterirse, o ölçüde fazla yardım alacaktır.

Devletin belediyelere yardımı, devletle yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve yardımlaşmanın güzel bir örneğidir. Ama öte yandan, yardımları, yönetsel vesayetin dolaylı bir biçimi olarak sayanlar, hatta ondan çok daha etkili bir vesayet türü olarak gören-

ler de vardır. Çünkü, özeksel yönetimin belediyelere yardım yapma yoluyla, yerel hizmetleri düzenlemek, teftiş ve eleştiri yapmak, önerilerde bulunmak hakkını da eline geçirdiği, bir anlamda *«satın aldığı»* ileri sürülmüştür. Bu yüzdendir ki, bazı Fransız siyaset bilimcileri, *«devlet yardımlarının, yerinden yönetim ilkelerine aykırı, gizli bir vesayet sistemi olduğunu»* öne sürmüşlerdir (Gaston Gèze ve Maurice Hauriou).

Bütün bu nedenler ve ülkelerin 20. yüzyılın üçüncü çeyreğinde sürüklenmiş oldukları ekonomik bunalım yüzünden, belediyelere devlet yardımı bir zorunluluk olmuştur. Yardımlar, yapılışlarındaki yöntemlere göre, doğrudan doğruya ya da dolaylı biçimde olabilir. Yardımların bir bölümü karşılıksız, bir bölümü ise karşılıklı, yani geri alınmak üzere yapılan yardımlardır. Üçüncü olarak da, kimi yardımların belirli amaçlar için yapılmasına karşılık, diğer bir kısmı, hangi amaç için kullanılacağı belirtilmeksizin yapılan yardımlardır. Genellikle, amaç belirtilerek yapılan yardımların yerel özerkliği kısıtlayıcı olmasından yakınılır. Amacı belirtilmeksizin yapılan ve belediyenin kendi istencine göre kullanılması olanağı bulunan yardım türleri, birincilere yeğ tutulur. Başkent olmasını izleyen yıllarda, 1925'ten başlayarak devletin Ankara belediyesine yaptığı, su tesisleri, kentiçi yol, mezarlık, Gençlik Parkı yardımları, özel amaçlı yardımlardır. Dördüncü olarak, yardımların bir kısmı belediyelere para olarak verildiği halde, bir bölümü de, hizmet olarak sunulabilir. Sonuncu ise, negatif yardım türüdür. Burada, akçal güçlük içinde bulunan belediyelerin hazineye, kamu ekonomik kuruluşlarına ve devlet bankalarına olan borçları bağışlanır. Bu konu ilerde ele alınacaktır.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilan edildiği yıllardan bu yana, devlet, belediyelere, gereksinmelerine göre yardım yapmaktan geri kalmamıştır. Özellikle büyük belediyelerin gereksinmelerini karşılamak için, türlü devlet yardımları öngörülmüştür. Bunlardan kimilerini görelim.

a) Yardım amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesine ödenekler konabilmektedir.

b) İller Bankasının izlencesinde yer alan işler için, borçlanma gücünü yitirmiş bulunan belediyelere yardım yapmak üzere, genel bütçeye ödenekler konur.

c) İçişleri Bakanlığı bütçesine, belediyelere yardım ödeneği konulmaktadır. Bu ödenekten daha çok küçük belediyeler yararlanmaktadırlar. Küçük belediyeler bu ödeneği, belediye hizmet yapıları, dükkân, fırın ve hamam gibi tesisler için kullanmaktadırlar. İçişleri Bakanlığı, bakanlık bütçesine konulan «belediyelere yardım» ödeneğinin dağıtım ilkelerini gösteren bir yönetmelik yayımlamıştır. (Mart 1977) (1 Ağustos 1971 gün *R.G.* 13913 sayılı yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır). Bu yönetmeliğe göre, bu yardımdan i) o yıl içinde çalışmaya başlıyacak belediyeler ile ii) öz gelirleri toplamı 750 bin liranın altında olan belediyeler yararlanmaktadırlar. Yönetmeliğin 4. maddesine göre, yardımda ana ilke, yardım konusu olan işlerin proje keşif tutarının belirli bir yüzdesinden verilmesidir. Bu miktar ise, keşif tutarının % 80'i olarak belirlenmiştir. Geri kalan miktarı ise, belediyelerin kendi olanaklarıyla sağlamaları zorunludur. Bu konudaki en yeni düzenleme, 19 Eylül 1984'te yürürlüğe giren bir yönetmelikle yapılmıştır. *(R.G.* No: 18520)

Yardım konusu olabilecek hizmetler, belediye hizmet yapısı, fırın, un değirmeni, hal ve pazaryeri, dükkân, otel, gazino, motel, sinema ve toplumsal etkinlikler için salon, hamam, kaplıca, okuma odası, kitaplık, akaryakıt ve patlayıcı madde deposu gibi yerlerin yapılmasıdır. Bu işlerden yalnız biri için yardım yapılması esastır. Bir hizmet tümüyle bitirilmeden ikinci bir hizmet için Bakanlığın yardım yapamayacağı yönetmelik buyruğudur. Yardım yapılacak projelerin, kentin durumu, olanakları ve hizmetin gerekleriyle orantılı olması ve keşif tutarının da 800 bin lirayı aşmaması gerekir. Ya da, projenin bu miktarı aşan kısımlarını belediyenin yüklenmesi ve belgelendirmesi gerekmektedir.

Sözkonusu yardım yönetmeliği, yardımların tahsisinde uyulması gereken öncelikleri şöyle belirlemiştir:

i. Yeni kurulan belediyeler,

ii. İlk kez yardım için başvuran belediyeler,

iii. Kalkınmada öncelikli illerdeki belediyeler,

iv. Kendi olanaklarıyla başlamış, yarısını bitirmiş ve işin tamamlanması için başvuran belediyeler,

v. ikinci bir hizmet için başvuran belediyeler.

d) Yine İçişleri Bakanlığı, 1987'ye kadar kendi buyruğundaki Ortak Trafik Fonundan, belediyelerin trafikle ilgili görevlerini destekleyen yardımlarda bulunmaktaydı. Belediyelerin bu fondan yararlanabilmeleri için, yapmak istedikleri hizmetin trafikle doğrudan doğruya ilgili bulunması, belediyeye yasalarla verilmiş görevlerden olması ve bu hizmeti kendi bütçesi ile *«başarma gücü dışında»* bulunması gerekiyor. Fondan tahsis yapmada gözönünde bulundurulacak öncelikler, 13 Ekim 1966 tarih ve 12426 sayılı *Resmi Gazetede* yayımlanan Müşterek Trafik Fonu Tahsis Yönetmeliğinde 1. yol çizgileri, 2. trafik işaret levhaları, 3. ışıklı işaret cihazları, 4. kavşak düzenlenmesi, 5. otopark yapımı ve düzenlenmesi, 6. şoför sınav pistleri, 7. çocuk trafik eğitim parkları, 8. trafiğin televizyonla denetimi ve 9. bütün bunlarla ilgili araç ve gereçler olarak gösterilmektedir.

Bu fondan yardım yapılabilecek belediyelerin *«başarma gücü»* ölçütleri de söz konusu yönetmelikte yer almıştır. 25 Ocak 1982 tarih ve 17585 sayılı *Resmi Gazetede* yer alan yönetmelik değişikliği, belediyeleri bütçelerine göre 5 kümeye ayırmakta ve herbirinin başarma gücünü göstermektedir: (Bkz. çizelge 11)

Çizelge: 11 Belediyelerin Başarma Gücü

Belediye Kümeleri	Bütçe Tutarı	Başarma Gücü
I	1 milyar liranın üstünde	400.000 TL
II	100 milyon–1 milyar arasında	200.000 TL
III	10–100 milyon lirası arasında	100.000 TL
IV	1–10 milyon arasında	50.000 TL
V	1 milyon liranın altında	20.000 TL

Fondan yardım, bu başarma gücü sınırlarının aşılması durumunda yapılabilmektedir. Öte yandan, fonun yıllık izlenceleri yapılırken, ödeneğin % 10'unun il özel yönetimlerine ayrılması esastır. Başvuru olmadığı takdirde bütün ödenek belediyelere verilir. Ödeneğin belediyelere dağıtımında da, belediyeler, büyüklüklerine göre, ödeneğin belli bir oranından yararlanırlar. Nüfus dilimle-

rinin alabilecekleri pay aşağıda gösterilmiştir: (Çizelge 12)

Çizelge: 12 Alınabilecek Pay

Belediye Grupları	Nüfus	Alabileceği pay
I	300.000'den yukarı olanlar	% 40
II	100.000–300.000 olanlar	% 15
III	50.000–100.000 olanlar	% 10
IV	20.000–50.000 olanlar	% 10
V	20.000'in altında olanlar	% 10

Payını kullanamayan kümelerdeki belediyelerin ödeneği daha yüksek kümelere verilebileceği gibi, 100 bin ve daha fazla nüfuslu belediyelerin ödeneği yetmediği takdirde, bütün fon ilk üç kümedeki belediyelere sırasıyla % 55, % 25 ve % 20 oranında dağıtılabilir. Ortak Trafik Fonunun kaynağı, 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Yasasının 17. maddesi uyarınca trafik zabıtasının kestiği cezalar toplamının % 19'udur. Bu Fon uygulaması Trafik Geliştirme Fonu'nun kurulması ile birlikte Emniyet Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır.

e) İmar ve İskan Bakanlığı emrinde, 775 sayılı Gecekondu Yasasına göre kurulmuş bulunan Gecekondu Fonundan, gecekondu bölgelerinin haritalama, plan, kroki ve projelendirme işleri yapıldığı gibi, bu bölgelerin iyileştirilmesi için gereksinme duyulan belediye hizmetleriyle, arsa alımları da karşılanabilmektedir. 1984'den sonra Toplu Konut İdaresi'nin kurulması üzerine bu Fonun yönetimi de o İdareye devredilmiştir. 1984 yılında çıkarılmış bulunan Toplu Konut Yasasının kurduğu ve genel bütçe dışında kalan kaynaklardan oluşacak Toplu Konut Fonundan, toplu konut kuruluşlarına sağlanacak kredi vb. yardımlar da, daha çok büyük kentlerde kullanıldığından, bunların da orta ve özellikle büyük belediyeler için bir yardım olduğu kabul edilebilir.

f) İkinci Dünya Savaşı yıllarında çıkarılan bir yasa uyarınca, asker ailelerinden gereksinme duyanlara, İçişleri Bakanlığı buyruğundaki bir fondan, çok küçük miktarda da olsa yardım yapılmaktadır.

g) 7269 sayılı Afetler Yasası ile oluşturulan Afetler Fonun-

dan Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca doğal afet bölgelerine yapılan yardımları da, belediyelere yardımlar arasında görmek yanlış olmaz.

h) Kimi zaman, bütçede karşılığı olmamakla birlikte, Hazine özellikle büyük belediyelerin acil gereksinmelerine yanıt vermek üzere, bu belediyelerin İller Bankasından, Devlet Yatırım Bankasından ve başka kuruluşlardan almak istedikleri borçları güvenceye bağlamaktadır.

ı) Öte yandan, İller Bankası da, ilk kez harita ve imar planı yaptıran belediyelere, Belediye Fonu'ndan, borç değil, fakat bağış olarak yardım yapmaktadır. Belediyeler, elektrik, su, kanalizasyon gibi hizmetlerden yararlanabilmek için imar planlarının yapılmış olması gerektiğinden, bu yardıma kavuşabilmek için, yasa gerektirmese bile, imar planı yaptırmak yolunu seçmektedirler.

i) Son olarak, devlet belediyelere para yardımı yapmak yerine, onların bazı hizmet ve tesislerinin giderlerini kendisi üstlenerek, ya da bu hizmet ve tesisleri doğrudan doğruya yaparak yardımda bulunmaktadır. Nüfusu 100 binin üstünde olan belediyelerin durumu bunun bir örneğidir. 1968 yılında çıkarılan 1053 sayılı yasa ile, bu belediyelerin içme suyu tesislerinin yapılması görevi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır.

Öte yandan, nüfusu 3.000'in altında olan kırsal nitelikli belediyelerin içmesuyu işleri, 1960 tarih ve 7478 sayılı yasa ile Köy İşleri Bakanlığına bağlı Yol, Su ve Elektrik Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır. Bu durum 1983 yılında değişmiş, 2824 sayılı yasa *(R.G. 27 Mayıs 1983, No: 18059)*, küçük belediyelerin içme suyu tesislerini yapma görevini İller Bankası'na bırakmıştır.

Devletin, bir belediye hizmetini üstlenmesinin bir başka örneği de, Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), kent ve kasabaların elektrik hizmetlerini üzerine alarak vermiştir. 1971 yılında 1312 sayılı yasa ile kurulmuş bulunan TEK'e önce elektrik enerjisi üretim görevi verilmiş, sonra da, 1982 yılından itibaren, belediyelerin hem üretim, hem de dağıtım tesisleri, TEK'e devredilmiştir.

D) Olağanüstü Gelirler

Belediyelerin olağanüstü gelirleri, türlü devlet bankalarından, İller Bankası'ndan ve başka kuruluşlardan borç almalarıyla

gerçekleşir. Hizmet gereksinmelerini olağan gelirleriyle karşılayamayan belediyeler bu yola sık sık başvurmak zorunda kalırlar. Anayasanın kendisine verdiği görevi yerine getirerek belediyeleri görevleriyle orantılı gelire kavuşturamamış olan devlet, bu durum karşısında, kimi yasalarla, zaman zaman belediye borçlarını ertelemek ya da tümüyle üzerine alarak ortadan kaldırmak yolunu seçmiştir.

Bu yasalardan ilki 1965 yılında çıkarılmıştır. 691 sayılı yasa ile, belediyelerle belediyelere bağlı işletmelerin kimilerinin borçlarından bir bölümü tümüyle ortadan kaldırılmış, bir bölümü ise ertelenmiştir (tahkim). Devlet ve katma bütçeli dairelere olan borçlar tamamen silinmiş (terkin), Kamu Ekonomik Girişimlerine olan borçlar ise ertelenmiştir. Bu yasa ile, belediyeler, toplam olarak 1.850 milyon liralık borçtan kurtulmuşlardır.

İkinci olarak 1971 yılında, bütçe yasası ile (1376) yeniden, belediyelerin, borçlarının bağışlanması ve ertelenmesi yoluna gidilmiştir. Burada söz konusu olan borç tutarı 2.342 milyon liradır. Bundan sonra 22 Mayıs 1975 tarihli 1902 sayılı yasa ile yarım milyar kadar belediye borcu kaldırılmıştır. 1977 yılında ise, Hazine belediyelerin 4.540 milyon lira tutarındaki borçlarını üstlenmiştir[14]. 1978 yılında da, bütçe yasasına konulan bir hükümle (m. 69), daha önce ertelenen ve üstlenilen de dahil olmak üzere, belediyelerin 31 Aralık 1977 tarihine kadar olan borçları bütçeye bir yandan gelir, bir yandan da gider yazılarak ortadan kaldırılmıştır. Bunların tutarı 15.5 milyar lirayı bulmaktadır. Bu yoldan belediyelere «dolaylı bir gelir» sağlandığı apaçıktır.

Son olarak da 1991 ekim seçimlerinin ardından kurulan hükümet, belediyelerin 1 trilyona yaklaşan Hazine borçlarını silmiş, bir bölümünü de tahkim etmiştir.

Bunun, belediyelere bir ferahlık sağladığı gerçek olmakla birlikte, belediye borçlarının böylece ortadan kaldırılması ya da ertelenmesi yolunun sakıncaları olduğu unutulmamalıdır. Bir kez, bu yasaların sağladığı olanaklardan, alacaklısı farklı belediyeler farklı oranlarda yararlanmıştır. Bir bölümünün borçları bağışlanırken, ötekilerin borçları ertelenmiştir[15]. İkinci olarak, çok borçlanmış belediyelerle az borçlanmış belediyeler arasında da dengesizlik or-

taya çıkmıştır. Bu dengesizlik, aynı zamanda, borçlanmış belediyelerin daha çok büyük, az borçlanmışların ise küçük belediyeler olması biçiminde görülmektedir. Dolayısıyla, borçlanmalardan gelişmiş bölge belediyelerinin daha çok yararlanmaları sonucu doğmaktadır. Son olarak, borçlanma ve sonra da borçtan kurtulma olanağı, belediyeleri, gelir yaratma çabasına girmeksizin, kaynaklarını daha ussal kullanma gereği duymaksızın, sorumsuzluğa itmektedir[16]. Asıl yapılması gereken, borçları ortadan kaldırmak değil, belediyelere, ağır borç yükü altına girmelerini önleyecek, kendilerine ait gelir kaynaklarının sağlanması yoluyla, böyle olağanüstü ve eşitsizliklere yol açabilen uygulamaları önlemektir.

Belediyeler, olağanüstü gelirlerini, borçlanarak yapmaktadırlar. Yukarıda da belirtildiği gibi, İller Bankasına borçlanma yolunu seçmekte, ya da tahvil ve bono çıkarabilmektedir. Belediye Yasasının 19. maddesine 1952'de (6124) eklenen bir fıkra ile, belediyeler onaylanmış imar planlarının uygulanması dolayısıyla yapılacak kamulaştırma bedellerinin ödenebilmesi ve planlarının uygulanması için yapılacak yol, meydan, yeşil alan vb. tesislerin gerçekleştirilmesi için tahvil çıkarmak yetkisine sahip kılınmıştır. 20 yılda ödenmek üzere çıkarılan bu tahviller, Emlak Kredi Bankasının güvencesindedir.

Ayrıca, 6785 sayılı İmar Yasasının 55. maddesi de, belediyelere planları uygulamak için yapacakları kamulaştırmaların bedellerini, İller Bankası güvencesinde 10 yıl süreli bonolarla ödeyebilmek yetkisini tanımaktaydı. 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı yeni İmar Yasası'nda ise böyle bir yetki yoktur. Gelir durumu elverişli olan belediyeler, taşınmaz malları üzerinde kurulacak ipotek karşılığında, Bakanlar Kurulu kararıyla bono da çıkarabilirler. (6785/56) Yeni İmar Yasasında, bu hüküm de yer almamıştır.

E) Para Cezaları ve Öteki Gelirler

Belediyelerin bunlar dışındaki gelirleri, para cezaları, ücretler, kira ve işletme gelirleri ve benzeri gelir kaynaklarından sağlanır. Para cezalarının iki türü vardır. Birinciler, kent ve kasabalarda kamu düzenini korumak, belediye kurallarını uygulamak ve

halkın sağlığını, dinlenebilmesini sağlamak için belediye yasakları koymak ve bunlara uymayanlardan, belediyenin yasaklarını uygulayarak ceza almak yetkisinden kaynaklanır. Burada amaç, belediye suçları işlenmesini önlemek, suç işleyenleri ise cezalandırmaktır. Dolayısıyla, belediyelere bir gelir de sağlanmış olur.

İkinci tür para cezası, ödence (tazminat) niteliğindedir. Bunlar, belediyenin uğradığı, ya da uğraması olası bulunan bir zararın telafi edilmesi amacını taşır. Örneğin, vergi, resim ve harçların ve başka kamu alacaklarının, yasaların gösterdiği süreler içinde ödenmemesi durumunda, ilgililerden alınan para cezaları bu niteliktedir. Bunlardan herbiri belediye mevzuatımız içinde vardır ve uygulanmaktadır.

Bundan başka, belediyeler, Belediye Gelir Yasası uyarınca (madde 97), bu yasada harç ya da katılma payı olarak düzenlenmiş bulunmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirilecek her türlü hizmetler için, belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidirler. Belediyelere tekel olarak verilmiş işler ise, kendi özel hükümlerine göre yerine getirilir.

Burada belirtilmesi gereken bir nokta, Belediye Gelirleri Yasasının 97. maddesinin 3239 sayılı yasa ile değişikliğe uğratılmış olmasıdır. Buna göre, belediye sınırları ve komşu alanlar içindeki (yeraltı sularından kamu ve özel kişiler tarafından elde edilen kullanma ve sanayi suları) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya belediyeler yetkili kılınmışlardır. Bu kullanma ve sanayi sularına ait ücretler, İstanbul'da İSKİ, 3030 sayılı yasanın uygulandığı yerlerde Anakent Belediyeleri, öteki yerlerde ise ilgili belediyelerce tahsil edilir.

3239 sayılı yasa ile ayrıca, belediye sınırları ve komşu alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin gelirlerinden, Maden Yasasındaki paylara ek olarak, % 2 oranında belediye payı ayrılması öngörülmüştür.

Yeni belediye gelirleri yasası, belediye gelirlerinden bazı toplumsal amaçlı yardımlarla da harcama yapılabilmesini hükme bağlamıştır. Asker Ailelerine Yardımdan yukarıda sözedilmişti. Buna ek olarak, Eğlence Vergisi hasılatının (% 10'u), bulunan yerlerde, Darülaceze ve benzeri kuruluşlar payı olarak ayrılıp sözü geçen

kurumlarda kullanılması, (% 10'nun) da, Verem Savaş Derneği varsa ona verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, 2464 sayılı yasadaki belediye gelirlerinin (% 1'inin), yasalarla belirlenen veya belediyelerce saptanacak toplumsal amaçlı kurum, kuruluş ya da hizmetlere verilmesi yasanın buyrukları arasındadır.

VI. BELEDİYE BÜTÇELERİ

Bütçe bilindiği gibi, gelecek yıl içinde toplanacak gelirlerin ve yapılacak giderlerin tahmin edilmesini ve bunların uygulanmasına izin verilmesini içeren bir tüzel işlemdir. Belediye bütçeleri, devlet bütçesinden bazı noktalarda ayrılır:

1. Bir kez, belediye bütçeleri, özeksel yönetimce veya vesayet organlarınca onaylanır. Devlet bütçesinin bir onay makamı yoktur.

2. Belediye bütçelerinde, gelirler, giderlerden önce gelir. Devlet bütçesinde ise, giderler gelirlerden önce gelir. Devletin egemenlik hakkı sınırsız olduğundan, önce yapacağı, yapmak zorunda olduğu giderleri saptar; sonra da bunun karşılığı olan gelir kaynaklarını bulmaya çalışır. Gerekirse, bu kaynakları, para basarak yaratır. Belediyeler, kendiliklerinden gelir kaynağı yaratamazlar. Gelirleri elverdiği oranda harcama yaparlar. Belediyelerde, «ayağını yorganına göre uzatmak» esastır.

3. Belediyelerde, görevler ve dolayısıyla giderler arasında, «zorunlu» ve «isteğe bağlı» ayrımı yapılan ülkelerde, belediyelerin giderleri arasında derece ve önem farkları vardır. İsteğe bağlı olan giderlere, artan gelirler ayrılır. Kaynaklar, öncelikle, zorunlu giderlere ayrılır. Devlet bütçesinde ise, giderler arasında türlerine göre ayrım yapılmaz. Eşitlik ilkesine uyulur.

4. Belediye bütçelerinde, bazı giderler için «gelir tahsisi» yöntemi uygulanır. Bazı gelirler, ancak belirli giderler için harcanır. Bu gelirler, belediyelere o amaçla bırakılmıştır. Örneğin, koşullu, özel amaçla, devlet yardımları böyledir. Bazı devlet vergileri üzerine, belediyeler için konulmuş bulunan *«ek yüzdebirler»* de

böyledir. Devlet gelirleri ise, bütün giderlerin karşılanmasına ayrılır.

5. Devlet bütçelerinden biri, bir sonrakinden geniş ölçüde bağımsızdır. Halbuki belediye bütçelerinde, biri öteki ile dayanışma durumunda olma zorunluluğu vardır. Devletteki gibi, bir «Hazine hizmeti» söz konusu değildir. Bir yılın bütçesindeki açık, bir sonraki yılın bütçesine mal edilerek onun gelirleriyle kapatılır. Gelir fazlası da öyledir.

Belediye bütçelerinde başlıca iki ilkeye uyulması gerekir. Birincisi, genellik ilkesidir. Gelir ve giderler, bütçelerde gayrisafi olarak gösterilir ve hiçbir gelir ve gider bütçe dışında bırakılmaz. İkincisi, birlik ilkesidir. Teknik zorunluluklar yüzünden ancak bazı ülkelerde benimsenebilmiş olan bu ilkeye göre, belediyelerin ticari ve sınai nitelikteki etkinliklerinin gelir ve giderleri de belediye bütçesi içinde yer alır. Ama birçok ülkelerde, belediye bütçesi dışında, katma bütçeler, ya da belediye meclisinin onayına bağlı olmayan özerk (muhtar) bütçeler oluşturulduğu görülmektedir. Bu yeni bütçe modelleri sayesinde, işletmelerin akçal durumları açık olarak görülebilmekte, kârı ya da zararı belediye bütçesi içinde eriyip gitmemektedir.

Ülkemizde, belediye bütçesini, yürütme organı, yani belediye başkanı hazırlar. Başkan, belediyenin akçal işlerinden sorumlu olanların yardımıyla hazırladığı bütçeyi, gerekçesiyle birlikte, Belediye Encümenine sunar. Encümende incelenen bütçeye, belediye başkanı son biçimini verdikten sonra, bütçeyi Belediye Meclisine götürür. Meclis, kendi iç çalışmalarındaki yönteme uygun olarak, bütçeyi Bütçe Komisyonunda inceler ve sonra da Belediye Meclisinde görüşerek kabul eder.

Bundan sonraki aşama, belediye bütçesini, en büyük mülki amirin, yani vesayet makamının onaylamasıdır. En büyük mülki amir bütçeyi onaylarken şu noktalara bakar:

a) Bütçe kararnamesinde yasalara aykırı noktalar bulunup bulunmadığı,

b) Belediye gelirleri arasında yasalara uymayanlar olup olmadığı,

c) Belediyelerin görevlerinden olmayan işler için ödenek ayrılıp ayrılmadığı,

d) Zorunlu giderleri karşılamaya yetecek ödenek konmamışsa, bunlarla ilgili değişiklikleri, en büyük mülki amir doğrudan

doğruya yapar. Bütçenin denkliğini bozmaksızın, isteğe bağlı giderler için konan ödeneği, zorunlu işlere aktarabileceği gibi, belediye gelirlerinde artış da sağlayabilir[17].

Belediye başkanı, onay kararını bir hafta içinde vermek zorundadır. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe kesinleşir. En büyük mülki amirin bütçede yapacağı değişiklikler aleyhine, Belediye Meclisi yönetsel yargıya başvurabilir. Kesinleşmiş belediye bütçelerinin birer kopyası İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Vesayet, orunları, belediye bütçelerini, genellikle, yasalara uygunlukları yönünden incelerler. Oysa bazı ülkelerde, küçük belediyelerin bütçeleri üzerinde, bu bütçelerin belediye menfaatlerine, kamu yararına uygunluk bakımından da incelendiği görülür. Bununla birlikte, bütçesi üzerinde bu tür denetimler yapılabilen belediyelere, o ülkelerde yargı yollarına başvurma hakkı da tanınmıştır. Yerel bütçeler üzerindeki denetim, uygulama sırasında ve uygulama sonrasında olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Uygulama sırasında, en büyük mülki amirler ve öteki vesayet orunları, bu denetimi yaparken; uygulama sonrasında da, Sayıştay gibi hesap mahkemeleri belediye bütçelerini ve kesin hesaplarını incelemektedir.

Anakent belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa, anakent belediye bütçelerinin doğrudan doğruya, ilçe belediye bütçelerinin işe belediye Meclisine, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edildikten sonra, Vali tarafından onaylanarak yürürlüğe sokulacağını göstermektedir. (madde 20)

Belediye bütçelerinin hazırlanmasında Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ile buna dayanılarak çıkarılmış bulunan Yönetmeliğe uyulur. *(R.G.* 2 Mayıs 1990, No: 20506 ve 24 Eylül 1990, No: 20645). Bu yönetmelik de, 1993 yılı içinde değiştirilmiş ve yeniden hazırlanmıştır.

Yukarda açıklanan gelir yetersizliği nedeniyle, belediye bütçelerinin, genel bütçe içindeki yöresel önemleri giderek küçülmektedir. Aynı zamanda, bütçeler şişirilmekte, bütçelerdeki gelir kestirimleri içtenlikten yoksun bir içerik kazanmaktadır. Sonuç olarak, belediyeler, çalışanlarının aylık ve ücretlerini bile karşılayamaz duruma gelmişlerdir. Ayrıca, kent hizmetlerini karşılamaya yetecek yatırımların yapılabilmesine de olanak kalmamaktadır. Belediye gider bütçelerinde, yatırımlara, cari harcamalara, anamal birikimi ve tranfserlere ayrılabilen oranlar bu konuda bir fikir vermektedir: (Bkz. Çizelge 13).

Çizelge: 13 Belediye Giderlerinin Yapısal Özelliği(*)

Yıllar	Cari Harc.	Yatırımlar	Anamal Bir. ve Aktarmalar
1970	54.0	22.3	23.7
1975	58.2	22.7	19.1
1980	72.8	17.7	9.5
1981	67.1	20.9	12.1
1982	63.2	21.6	15.2
1983	62.0	25.2	12.9
1984	62.2	25.6	12.2
1988	39.5	40.6	19.9
1990	65.4	17.1	17.5

Kaynak: 1980'e kadar: Maliye Bakanlığı Teknik Kurulu Araştırmaları, c. 6, Yayın No: 1980/225, s. 46, 1980–1984 için: DİE, *Kesin Hesaplar–Belediyeler, İl Özel İdaresi, 1986 ve 1990.*

(*) 1980'e kadar olan rakamlar, bütçe rakamları, 1984 sonrasına ait rakamlar ise kesin hesap rakamlarıdır.

Belediye yasasının 117. maddesi, bütçeden ödenecek aylık ve ücretlerin toplamının, yıllık bütçe gelirlerinin % 30'unu aşamayacağını, gerekli görüldüğü takdirde, İçişleri Bakanlığının izniyle bu miktarın yükseltilebileceğini göstermektedir. Ne var ki, en az 30 yıldan beri, yasada belirtilen bu sınırın altında kalınamadığı bir gerçektir. Aşağıdaki çizelge, personel giderlerinin genel bütçe içindeki oranında nasıl gelişmeler olduğunu açıkça göstermektedir. Ayrıca, belediyenin bir işveren olarak, işçi statüsündeki çalışanlarıyla ilişkileri de, bu gelişmeden geniş ölçüde etkilenmiş, hizmetler grev ve direnişler yüzünden aksadığı gibi, işçiler de çoğu kez ücretlerini alamamışlar, ya da geç almışlardır. (Bkz. Çizelge 14)

Belediye bütçelerindeki rakamların yıllara göre karşılaştırmasının yapılmasında, sabit fiyatların kullanılması, bir yöntem yanlışlığına düşmeyi önler. Bu yapıldığı takdirde, belediye harcamalarının, hemen hemen hiç değişmediği, uygulamalı araştırmalarla da kanıtlanmış bulunmaktadır. Hatta, bu rakamlarda azalma olduğu bile görülmektedir[19]. Böyle bir durum, kuşkusuz, belediyelerin, kendilerinden beklenen uygar kent hizmetlerini yerine getirmelerine engeldir.

Çizelge: 14 Belediye Bütçeleri İçinde Personel Giderleri (%)(*)
Personel Giderinin Bütçedeki Payı

Yıllar	(%)
1970	16.5
1975	27.6
1980	56.0
1981	48.4
1982	45.3
1983	43.9
1984	41.4
1988	23.3
1990	47.7

Kaynak: Çizelge 13'le aynı s. 48

(*) 1980 öncesi rakamlar bütçe, 1980 sonrası rakamlar ise kesin hesap rakamlarıdır.

DİPNOTLAR

(1) Heinz Haller, *Maliye Politikası,* İ. Ü. İktisat Fakültesi.

(2) Harold Banwell, Summary of the National Reports, *Local Goverment in the 20 th Century, IULA*, 72, The Hague, 1963, s. 481–491.

(3) Akçal denkleştirme konusunda şu kaynaklara başvurulabilir: İ. Hakkı Ülkmen, *Mahalli İdareler Maliyesi*, SBF, Ankara, 1960, s. 35–51; Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 1982 (2. bası), s. 62–92; Halil Nadaroğlu, «Mali Tevzin ve Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması,» *Maliye Enstitüsü Konferansları* IX Seri (1963), s. 171–184, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 5, Sayı: 1, (Mart 1972), s. 57–75; Necmettin Ergin, Ernest Reuter, *Belediye Maliyesi*, 1945, s. 23–34; İlhan Özer, *Devlet Maliyesi*, 1980, s. 212–228.

(4) H. M. S. O., *Local Government In Britain*, R/5505/72, 1972, s. 18–19.

(5) Ruşen Keleş, *«Belediye Gelirleri Dizgesi ve Son Yasal Çalışmalar,» XII İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, 1981, s. 25–27.

(6) Yavuz, Keleş, Geray, *Şehircilik*, s. 657.
(7) Ruşen Keleş, *«Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnekolay», Seha L. Meray'a Armağan*, C. II., 1982, s. 423–428.
(8) Aydın Salih Kün, *«Devlet Gelirlerinden Belediye Payları,»* Maliye Dergisi 49. Ocak–Şubat 1981 s. 84–91.
(9) Tevfik Altınok, *«Belediye Gelirleri,» Maliye Dergisi*, 13 Ocak–Şubat 1975, s. 57–68.
(10) İsmet Tayşi, *«Mali Tevzin Yasasının Analitik İncelemesi», İller ve Belediyeler Dergisi*, No: 427, Nisan 1981.
(11) İller Bankası, *1981 Yılı Hesap Dönemi Bilanço, Kâr ve Zarar Hesabı*, 1982, s. 14–15.
(12) Komşu alanlar adını verdiğimiz, fakat 6785 sayılı yasada «mücavir saha» diye geçen kavram, yerel yasalardan bir bölümünün, belediye sınırları dışında, kentin gelişmesi doğrultusunda hızla kentleşen alanlarda uygulanması öngörülen alanlardır. Bunları Belediye Meclisleri saptayarak, İl Yönetim Kurullarına önerir. Bu alanların sınırları İmar ve İskan Bakanlığının onayı ile kesinlik kazanır (İmar Yasası, 45).
(13) Yücel Ertekin, *«Özendirme Fonları»*, s. 33.
(14) Talât Saral, *a.g.y.*, s. 59–60.
(15) Ruşen Keleş, *«Kentleşmenin Mali Sorunları,» Maliye Enstitüsü Konferansları*, Seri 25, (1967–1977), İÜ İktisat Fakültesi 1979, s. 213–214.
(16) Talât Saral, *a.g.y.*, s. 59–60.
(17) Şeref Gözübüyük, *a.g.y.*, s. 69–70.
(18) Yıldırım Koç, *«1974–1980 Döneminde Belediyelerde İşçi İşveren İlişkileri,» Toplum ve Bilim*, Bahar 1982, No: 17, s. 99–111.
(19) Türk İdareciler Derneği, *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, ed.* Ergun Türkcan, Ankara 1979, s. 35.

BÖLÜM XIII

DEVLET VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasal, yönetsel ve akçal olmak üzere üç yönü vardır. Bu yönleri birbirlerinden ayırmak olanağı kuşkusuz yoktur. Çünkü birbirlerini yakından etkiler ve belirlerler. Bununla birlikte, hatırda tutmayı kolaylaştırmak için, herbirini ayrı ayrı incelemekte yarar vardır. Bunlardan bir bölümü, akçal denkleştirme incelenirken ele alınmıştır. Burada, arta kalan konular üzerinde durulacaktır[1]. Devletle yerel birimler arasındaki ilişkilerin siyasal ve yönetsel olanları, yönetim tüzemizde «idari vesayet» diye bilinen, bir gözetim ve denetim yetkisinin sonuçlarıdır. Bunlara, uygulamada aldıkları biçim de gözönünde bulundurularak, devlet–yerel yönetim ilişkilerinin olumsuz yanı da denilebilir. Akçal ilişkilerde ise, yerel birimleri güçlendirmeyi amaçlayan olumlu bir nitelik bulunduğu kabul edilebilir.

I. YÖNETSEL İLİŞKİLER

Devletle yerel yönetimler arasındaki yönetsel ilişkilerin geniş ölçüde siyasal bir nitelik taşıdığını belirtmeye gerek yoktur. Siyasal gelişmeye koşut olarak, özellikle çok partili ve çoğulcu ülkelerde yönetsel ilişkiler, siyasal yaşam yönünden önemli sonuçlar doğururlar. Nitekim, ülkemizde de, yönetsel gözetim ve denetimin, yerel birimleri özeksel yönetime bağımlı durumda tutmak amacıyla kullanılır duruma gelmiş; dolayısıyla, siyasal bir içerik kazanmış olduğu ileri sürülebilir.

Yerel özerkliğin en geniş ölçüde tanındığı, Anglo–Sakson geleneğine sahip ülkelerde bile, özeksel yönetim, yerel yönetimler

üzerinde belli bir gözetim ve denetim uygular. A. Eke, «merkezin gözetim (vesayet) yetkisi ülkemize ya da Bonapartist örneğe özgü değildir» derken bunu belirtmek istemiştir[2]. Gerçekten, sınırsız bir özerklik, devlet içinde, kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve uyumu bozabilir. Yerel birimler arasında bu yönden bir örneklik yoksa; bu, uyumun sağlanmasını güçleştirebilir. Bu birliği sağlamak, genel ekonomik ve toplumsal kalkınma erekleriyle yerel çıkar ve gereksinmeler arasındaki uyumsuzlukları önlemek, yerel yönetimlere tanınmış yetkilerin ulusal çıkarları bozmasına yer vermemek, yerel yetkilerin sınırlarının aşılmamasını sağlamak, yasal görevlerin savsaklanmasını önlemek gibi amaçlarla, özeksel yönetim, yerel yönetimler üzerinde bir gözetim ve denetim uygular. Her ne kadar bu denetim ve gözetim, devletin genel yararlarının korunması için öngörülmüş ise de, bunda yerel toplulukları, yerel yönetimleri ele geçirmiş kadroların yasa dışı işlemlerinden korumak amacı da saklıdır.

Özeksel yönetimce yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim ve gözetimin birkaç ön koşulu vardır: a) Bu yetki, ancak yönetim orunları ve yönetsel yargı yerlerince kullanılabilen bir denetimdir. b) Bu yetki yasaya dayanır ve sınırları yasayla çizilir. Bu denetim yetkisini, yasalar, özekteki bir orun ya da organa, ya da özeğe bağlı bir kamu görevlisine ya da kurula tanımıştır. c) Denetim ve gözetim yetkisi, kamu tüzesinin temel bir kurumu olmasına karşın, yönetim tüzesinin «hiyerarşik denetim» kavramından ayrı niteliktedir. Hiyerarşik denetim ile onun uygulandığı kişi ve kuruluşlar arasında bir ast–üst ilişkisi bulunduğu halde, denetim ve gözetimdeki ilişki bu nitelikte değildir. d) Ve bu yetki, yalnız hangi görevlilere verilmiş ise o görevliler, orunlar ve kurullarca kullanılır. Devredilemezler. Özeğin yönetsel denetim ve gözetim yetkisi, yerel yönetimlerin a) kararları, b) eylem ve işlemleri, c) organları, d) görevli ve çalışmanları üzerinde uygulanır. Kararlar üzerindeki yetkiler, i. onaylama, ii. erteleme, iii. bozma, iv. söz konusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme ve önceden izin alma biçiminde olur. Eylem ve işlemler üzerindeki denetim, bir bakanlığın müfettişlerinin, belediyelerin eylem ve işlemlerini denetlemesiyle sağlanır. Organlar üzerindeki denetim ise, yürütme ve karar organlarının işe başlayabilmeleri, olağanüstü toplantıya çağrılabilmeleri, çalışmalarına son verilmesi gibi durumlarla ilgilidir. Son olarak, görevli çalışmanlar üzerindeki denetim, bunların kadrolarının alınması, atanmaları, izinleri ve haklarında yapılacak kovuşturmaları ilgilendirir.

Denetim ve gözetim yetkilerinin neler olduğunu, her yerel yönetim birimi için kimi örneklerle belirtelim.

A) Belediyeler

Yerel yönetim birimleri içinde, özeksel yönetim ve gözetim yetkilerinin en çok kullanıldığı birim, İl Özel Yönetimlerinden sonra, belediyelerdir. İl Özel Yönetimlerinin başı zaten, özeksel yönetimin ajanı durumunda bulunan vali olduğundan, orada da, iki yönetim arasındaki dengenin özeksel yönetim lehine zaten bozuk bulunduğu söylenebilir.

1. Kararlar Üzerinde Denetim ve Gözetim

a) *Onaylama:* Belediye meclisi kararlarından birçoğu, Yasanın 71. maddesi gereğince, onaylanmadıkça kesinleşemez. Bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme işlemleri, hizmet ücret tarifeleri vb. ilişkin kararların kesinlik kazanması, en büyük mülki amirin onayına bağlıdır. Belediye sınırlarının çizilmesine ve sınır uyuşmazlıklarının giderilmesine ilişkin kararları, belediyenin nüfusuna göre, il yönetim kurulu, ya da İçişleri Bakanlığı onaylar. Mahalleler kurulması, kaldırılması, sınır ve isimlerinin değiştirilmesine ilişkin kararları vali onaylar. Belediye şubelerinin kurulması ise, Cumhurbaşkanının onayını gerektirir. Belediye meclislerinin kent planlaması ve imarı ile ilgili kararlarının hemen hemen hepsi, 1985 yılında 3194 sayılı İmar Yasası çıkıncaya kadar İmar ve İskan Bakanlığının onayına bağlıydı. (6785/29, 47, 57). Gecekondu yasasına göre belediyelerin bu bölgelerin iyileştirilmesi, yeni gecekondu yapımının önlenmesi için yaptıkları girişimler ve bunlarla ilgili işlemlerin çoğu İmar ve İskân Bakanlığınca onaylanmadıkça kesinleşemiyordu. (775/16, 19, 20)

b) *Kararların bozulması:* Olağan ve olağanüstü toplantılar dışında, ya da görev ve yetkilerinin dışına çıkarak, ya da devletin yasa ve tüzüklerine aykırı olarak alınacak belediye meclisleri kararlarını Danıştay bozabilir. (1580/74)

c) *Önceden izin alma*: Belediye bütçesinden ödenecek aylık ve ücretler toplamının, belediyenin yıllık gelirinin % 30'unu aşması durumunda, İçişleri Bakanlığından önceden izin almak gerekir. Ayrıca, Gecekondu Yasası uyarınca, belediyeler, gecekondu önleme alanlarında arsa satınalmak ya da kamulaştırmak için, Bayındırlık ve İskân Bakanlığından izin almak zorundadırlar. (775/5)

Taşıt yasası kapsamına giren taşıtları satın almak için de belediyelerin Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekir. (237/10)

d) *Yönetimin yerine geçerek karar verme:* Buna verebilecek en güzel örnek, en büyük mülkiye amirinin, bütçenin onaylanması sırasında, bütçe kararnamesinin metninde düzeltmeler yapmak, vergi kestirimlerini yasal sınırlara indirmek, bütçeye konulmamış zorunlu giderleri eklemek vb. yetkilerdir. (1580/123) Bunun gibi, 6785 sayılı eski İmar Yasasının 1605 sayılı yasa ile değişik 29. maddesi de (fıkra 5), bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla imar planlarında yer ayrılması gerektiğinde, belediye meclislerinin, bunu, süresi içinde yerine getirmemesi durumunda, Bakanlığın, doğrudan doğruya, kendisi belediye imiş gibi, planı bizzat yaparak, onaylayabileceğini gösteriyordu.

Bu hüküm, 3194 sayılı (1985) yeni İmar Yasasında şu biçimde yer almıştır. (m. 9); *«Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadıyla resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, Valilik kanalıyla ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse, imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını resen yapar ve onaylar.»*

Bundan daha da önemli bir vesayet örneği, 3394 sayılı yasa (m. 7) ile 1987 yılında getirilmiştir. Buna göre, anakent belediyeleri de dahil bütün belediyelerin her ölçekteki imar planlarını (ada ve parsel bazına varıncaya değin) yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi, Başbakan'ın uygun görmesi üzerine, geçici bir süre ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bırakılabilir. Böyle bir yetkinin kullanılması durumunda, belediyenin özerkliğinden sözedilemeyeceği kuşkusuzdur. Nitekim, Anayasa Mahkemesi *(R.G.* 28 Kasım 1991, No: 21065) yasanın bu hükmünü,

a) Hiçbir kimse ve organın (başbakanı kastederek) kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı (Anayasa m. 6),

b) Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin, *yerinden yönetim* ilkesine uygun olarak düzenleneceği (m. 127), ve

c) Başbakana verilen yetkilerin, belediyelerin yasal görevlerinden olan imar planı yapma yetkilerinin özeksel yönetime aktarılmasını kapsamadığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

İmar Yasasında, ayrıca, Bakanlığın, bazı durumlarda, belediye meclislerine yalnız bilgi vermekle yetinerek, onların imar planlarını yapmak yetkisi de vardır. (m. 9)

2. Eylem ve İşlemler Üzerinde Denetim ve Gözetim

Mülkiye Teftiş Tüzüğü gereğince, mülkiye müfettişleri, belediyelerle bunlara bağlı kuruluşların işlemlerini denetlerler. Sonra, üç yıllık gelir ortalaması 300 bin liranın üzerinde bulunan belediyelerin muhasip hesaplarıyla kesin hesaplarını Sayıştay inceler. Ayrıca, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun da, belediyelerin eylem ve işlemlerini denetleme yetkisi vardır. (2996/5)

Bu arada, 3512 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilât ve Görev Yasası ile oluşturulan ve bakanlık onayı ile Mülkiye müfettişleri gibi görev yapan Mahalli İdareler Kontrolörlerinin de, belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde önemli denetlemeler yaptıklarını eklemeliyiz (bkz. Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği, R.G.11 Nisan 1984, No: 18369 ve R.G. 19 Ocak 1994, No: 21823)

3. Organlar Üzerinde Denetim ve Gözetim

Özeksel yönetimin gözetim ve denetimi daha çok belediye meclisleriyle, yürütme organı olan belediye başkanı üzerinde uygulanır.

a) *Belediye Meclisleri Üzerinde:* Valilerin belediye meclislerini olağanüstü toplantıya çağırabilmeleri (1580/54), meclis toplantılarını 15 gün kadar uzatabilmeleri (1580/54), başkan vekili seçimi için meclisleri toplantıya çağırabilmeleri, (3866), belediye meclislerinin Danıştay kararı ile fesholunabilmesi (1580/53), meclisler üzerindeki gözetim ve denetim örnekleridir.

b) *Belediye Başkanı Üzerinde:* Belediye meclisinin feshedilmesini gerekli kılan işlemlere katılan belediye başkanı, Danıştay kararı ile görevinden alınabilmektedir. (1580/53) «Mansup» diye nitelenen kimi belediye başkanları, il belediyelerinde İçişleri Bakanlığınca, öteki belediyelerde ise valilerce atanabilmekte ya da görevden alınabilmektedirler. (1580/94) Belediye başkanlığının ve belediye meclisinin aynı zamanda boşalmaları durumunda, yeni seçim yapılıncaya değin, İçişleri Bakanlığı ve valiler belediye başkan vekili atayabilmektedirler. (1580/93) Belediye meclisleri, başkan hakkında *«yetersizlik»* kararı aldıklarında, bu kararı Danıştayın onaylaması durumunda, başkanın görevi son bulmaktadır. (1580/76) Seçildikten sonra, seçilme yeterliliğini yitiren, görevini kötüye kullanan ya da herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapis cezasıyla hüküm giyen belediye başkanları da, Danıştayca başkanlıktan düşürülebilmektedirler. (1580/91)

Kuşkusuz, bu örneklere, seçilmiş organların, ya da bu organların

üyelerinin, belli durumlarda, İçişleri Bakanınca, Anayasanın 127. maddesindeki yetkiye dayanılarak görevden alınabilmeleri de eklenebilir.

4. Görevliler Üzerinde Denetim ve Gözetim

Yineleme de olsa, yer yer değindiğimiz bu gözetim ve denetime kimi örnekler verelim. Belediye personelinin kadroları, Devlet Personel Kurulunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşmektedir. (657, Ek Geçici 6) Yabancı uyrukluların belediye işlerinde çalıştırılabilmeleri Bakanlar Kurulunun onayına bağlıdır. Öte yandan, Anakent belediyelerinin Genel Sekreteri de, belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanının onayı ile atanır. Belediye şube müdürlerinin atanmaları, İçişleri Bakanlığınca yapılır. (1580/95–96) Belediyelerin tarım, sağlık, fen işleriyle ilgili teknik personeliyle ölçü, tartı ve ayar görevlilerinin atanma onaylamalarının, türlü bakanlıklarca yapıldığına daha önce değinmiştik. Bunun gibi, Ankara EGO Genel Müdürü belediye başkanının önerisi üzerine valice, İzmir ESHOT Genel Müdürü ise belediye başkanının önerisi üzerine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca atanırlar. İstanbul İETT Genel Müdürünün atanması da belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanlığınca yapılır. (1580/96–96) Belediyelerin tarım, sağlık müdürlerinin atanmaları yöntemi İçişleri Bakanlığınca 1984'ten itibaren değiştirilmiş, ölçü, tartı ve ayar işleriyle ilgili görevliler dışında kalanların atanma yetkisi belediyelere bırakılmıştır. 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Yasasına göre, (*R.G.* 21 Ocak 1989 No: 20056), belediyelerin bu kadrolara kendilerince atama yapmasını İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı sağlayacaktır.

5. Valiliklere Yetki Devri

İçişleri Bakanlığı, 3 Ocak 1994 tarihinde yayımladığı bir genelge ile, Bakanlığın kuruluş ve görevlerine ilişkin yasadan ve başka yasalardan kaynaklanan, yerel yönetimlere ilişkin onay, izin ve vize gibi denetim ve gözetim yetkilerinden bir bölümünü valiliklere devretmiştir. Bu yetkilerin konuları şunlardır:

a) Belediye Yasasının 117/16 maddesindeki «Belediye bütçelerinden ödenecek maaş ve ücretler toplamının bütçe gelirlerinin % 30'unu aşması halinde gerekli olan bakanlık onayı».

b) Yasanın 156. maddesindeki, Nüfusu 70.000'den fazla olan belediyelerde, belediye meclis üyelerine ödenecek huzur hakkının (oturum ödeneği) tespitinde Bakanlık onayı».

c) 237 sayılı taşıt Yasasının 13. maddesindeki «Mahalli İdarelerin 237 sayılı kanun kapsamı içindeki ekonomik ömrünü doldurmuş taşıtların satılması için gerekli Bakanlık onayı».

d) 1994 yılı Bütçe Yasasının 46/b maddesindeki «Belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselere tahsis edilmiş bulunan memur kadroları ile sürekli işçi kadrolarından 31.12.1993 tarihi itibariyle boş olanlar ile bu tarihten sonra herhangi bir nedenle boşalacaklarının açıktan atama amacıyla kullanılmaları için gerekli olan Bakanlık izni.»

e) 1994 yılı Bütçe Yasasının 48/d maddesindeki, «İl Özel İdareleri ve Belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesselerde 30 işgününden fazla süre ile çalıştırılacak geçici işçilere ait geçici pozisyonları için Bakanlığa ait vize yetkisi».

f) Hangi görevler için ne miktarda iş güçlüğü, iş riski, temininde güçlük ve mali sorumluluk zamları ödeneceğine dair 1994 yılı Bakanlar Kurulu Kararına 5/A maddesindeki «Belediye ve İl Özel İdareleri ile bağlı kuruluşlarında hangi görevler için ne miktarda iş güçlüğü, iş riski, temininde güçlük ve mali sorumluluk zamları ödeneceğine dair dağıtım listeleri için Bakanlığa ait vize yetkisi».

İşlemlerin çabuklaştırılması, özeksel yönetimin yükünün azaltılması açısından yararlı olduğu kuşku götürmeyen bu girişim, bir yetki genişliği uygulamasından başka bir şey değildir. Bunu, bu tür yetkilerin tümüyle yerel yönetimlere bırakılmış olduğu gerçek yerinden yönetimle karıştırmamak gerekir.

B) İl Özel Yönetimleri

İl Özel Yönetimleri üzerindeki denetim ve gözetimin, yerel yönetim birimleri arasında en ağırı olduğu yolunda görüşler vardır. Bu yönetimlerin başı olan vali, aynı zamanda İl Genel Meclisinin ve İl Daimi Encümeninin de başıdır. İl Genel Meclisinin bütün kararlarına itiraz etme hakkına sahiptir[4]. İl Özel Yönetimleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkisinin kaynağı, İdare–i Umumiye–i Vilayet Kanun–u Muvakkatının 125. ve 135. maddeleridir. Bu maddeler, il bütçelerinin Bakanlar Kurulunca onaylanacağına ve İl Genel Meclisinin tüm kararlarının valinin onayı ile kesinleşeceğine ilişkindir. Danıştay, yalnız, bu onaylamaya ilişkin itirazlarla ilgilenir[5]. Daha önce de belirtildiği gibi, İl Özel Yönetimi bütçelerinin onay yetkisi 3360 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.

C) Köy Yönetimleri

Denilebilir ki, köy yönetimleri, yönetsel denetim ve gözetimden en az yakınması gereken yönetimlerdir. Köy Yasası, yalnız salmaya ilişkin itirazların, kaymakamlarca kesin karara bağlanacağını öngörmüştür. Ayrıca Köy İdareleri Hesap Talimatı da, köy bütçelerinin en büyük mülkiye amirlerince onaylanması hükmünü taşımaktadır. Bu denetim, belli bir yasaya dayanmadığı için, O. Meriç'ce eleştiri konusu yapılmaktadır[6]. İhtiyar Kurulu üyeleri, köyün zorunlu görevlerini yerine getirmedikleri, ya da toplanması zorunlu olan paraları toplamadıkları takdirde, ilçe ya da il yönetim kurullarınca para cezasına çarptırılabilmektedirler.

1961 Anayasası yürürlüğe girmeden önce ve 442 sayılı Köy yasasının 41. maddesi 1963 yılında 286 sayılı yasa ile değiştirilmeden önce, kaymakam, gerekli uyarıda bulunduktan sonra, görevini yerine getirmeyen muhtarın işine son verebiliyordu. Değişiklikten sonra, il özeğine bağlı köylerde vali, öteki yerlerde kaymakamlar, muhtarın *«köy işlerini ve kanunla verilen diğer görevlerini»* yapmadığını görmeleri durumunda yazılı uyarıda bulunduktan sonra, muhtar, yetkili yönetim kurulunca görevden alınabilmektedir. Aynı kurullar, muhtara para cezası da verebilmektedir.

Öte yandan, muhtarların kararları üzerinde, vali ve kaymakamların geniş bir denetim ve gözetim yetkisi vardır. Köylü yararına olmayan kararları, vali ve kaymakamlarca bozulabilir. Ancak en büyük mülkiye amirleri, kendilerini muhtar yerine koyarak karar alamazlar. Bozulan muhtar kararlarının, gerekçeleriyle birlikte yazılması zorunludur.

Bu açıklamalar göstermiştir ki, denetim ve gözetim ya yönetim orun ve kurullarınca, ya da yönetsel yargı yerlerince kullanılmaktadır. Bu yetkileri kullanan yönetim ve orun kurulları:

a) Vali, kaymakam ve bucak müdürleri,
b) İçişleri Bakanı,
c) Bakanlıklar,
d) Bakanlar Kurulu,
e) İl ve İlçe Yönetim kurulları,
f) Sayıştay'dır. Öte yandan yargı denetim ve gözetimini ise Danıştay yapmaktadır[7].

Yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim, kamu tüzemizin temel kurumlarından biri olarak, bize, Fransa'dan gelmiştir.

Bonaparte yasalarının titizlikle korumaya çalıştığı özeksel yönetim geleneğinin bir uzantısı olan bu kurumun, ülkemizde uygulanma biçimi, kimi kez Fransa'da olduğundan da ileriye götürülerek, Türkiye'deki dizgeye daha özekçi bir nitelik kazandırmıştır. Bu uygulama, özellikle çok partili siyasal yaşama girildikten, daha doğrusu, kentleşmenin hızlanmasından sonra, büyük kentlerin yönetimine sahip çıkmak konusunda siyasal partiler arasında sert çekişmeler başlamasını izleyen 1970'li yıllarda, büyük eleştirilere konu olmuştur. Bu eleştiriler, aynı zamanda, denetim ve gözetim yetkilerinin getirilmesinde dayanılan etmenlerin, günümüzde geçerliliklerini yitirmiş olduğuna dikkat çekmektedir. Bu eleştiriler birkaç noktada özetlenebilir.

1. Seçimle gelen yerel yönetimlerin olumsuz eylem ve işlemlerini denetim altında tutabilecek en etkili organ özeksel yönetimin temsilcileri olan en büyük mülkiye amiridir. Bu varsayımın mantığında, seçimle gelen organlara karşı duyulan güvensizliğin izleri vardır[8]. Yeniden seçilme kaygısı bulunmayan kişiler, ulusal çıkarları daha iyi koruyabilirler düşüncesi bu varsayımın özünü oluşturur. Oysa, bu varsayımın geçerliliği tartışılabilir. Seçilenler de atanmışlar kadar, kamu yararını gözetmeye duyarlı olabilirler. Kaldı ki, atanmışların görev süreleri, çok partili yaşamda, yönetimde sürekliliğin yararlarını sağlamaya yetmeyecek ölçüde kısalmış bulunmaktadır. Valilerin ve kaymakamların ortalama görev sürelerine ilişkin araştırma bulguları bunu doğrulamaktadır[9].

2. Belediyelerin, kendilerine tanınacak özerkliğin gereğini yerine getiremeyecek ölçüde güçsüz bulundukları varsayımı, *«günü doldurmuş bir yönetim yapı ve anlayışının»* ürünüdür. Belediyeler, bugün artık, 100 yıl öncesinin belediyeleri değildir. Belediyelerin *«Bitmeyen bir çocukluk döneminde tutulmaları, doğal bir gelişmenin değil, bilinçli bir çabanın sonucudur. Her türlü demokratik kapıyı ve belirtiyi denetim altında tutmak isteyen bir anlayışın sonucu...»*[10].

3. Özeksel yönetimin denetim ve gözetiminin, siyasal süreçler sonucunda oluşan yerel yönetimleri, kendisine bağlı yönetim aygıtının güdümünde tutma ereği, bugün artık geçerliliğini yitirmiştir. Çünkü, siyasal yapıyla yönetsel yapı bütünleşmişlerdir. Yönetimin kendisinin her düzeyde geniş ölçüde siyasallaştığı günümüzde, sonuç olarak, denetim ve gözetim yetkilerini de, «yerel oyların toplanmasıyla oluşan bir yasama meclisinin kendi üyeleri arasından görevlendireceği bir hükümet» kullanacağı için, gerçekte, yanılma payı, yerel düzeyde de, ulusal düzeyde de farklı olmayacaktır»[11].

4. Siyasal erkle yerel yönetimlerin farklı siyasal partilerin ve kadroların elinde bulunduğu durumlarda, denetim ve gözetim yetkileri siyasal baskı aracı olarak kullanılabilmekte ve Türkiye'de 1970'li, 1980'li yıllarda görüldüğü gibi, denetim ve gözetimden beklenen yansızlık ereğinin tam karşıtı ortaya çıkabilmektedir. Nitekim bu dönem göstermiştir ki, özekteki siyasal erki ellerinde bulunduran siyasal partiler, ayrı siyasal inançtaki yerel yönetimleri, özeğin denetlediği kaynakları onlardan esirgeyerek baskı altında tutmaya çalışmışlardır.

Ankara eski Belediye Başkanı Dinçer, bir belediye başkanının, belediye bütçesi, kesin hesabı, EGO ve ASU bütçeleri nedeniyle yılda en az 8 kez belediye meclisinin onayını almak durumunda bulunduğunu, bu yüzden sorumsuz davranmasına olanak bulunmadığı görüşünü öne sürerek, denetim ve gözetimin en aza indirilmesini istemiştir[12]. Esasen, İçişleri Bakanlığının İç Düzen çalışmaları sonucunda yayımlanan yazanaklarda da, yerel yönetimler üzerindeki bu yetkilerin ayıklanarak azaltılması önerilmiştir[13]. Eski Danıştay Başkan Vekili O. Meriç bir konuşmasında, yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim yetkileri arasında, Ankara ve İstanbul Belediye Başkanı Yardımcılarının İçişleri Bakanlığınca atanmasına ilişkin yetkinin, sağlık, fen elemanlarının atanmaları konusundaki denetimin, taşıt satınalmaya ilişkin denetimlerle, Belediye Yasasının 71, 73 ve 123, maddelerinde bulunan onaylama yetkilerinin kaldırılması gereğini savunmuştur[14]. Bu yetkiler, sonradan kaldırılmıştır.

Bununla birlikte, belediye başkanı seçilen bir serbest meslek sahibinin vb. kimselerin belediye sorunlarını her yönüyle bilmesinin olanaksız bulunduğu gerekçesiyle denetim ve gözetim yetkisinin südürülmesinden yana olan görüşler de vardır[15]. O. Meriç de, bu yetkinin gerekliliğinden söz ederken, belediyenin metre küpünü 30 kuruş olarak saptadığı kullanma suyunun belediye meclisince, seçim yılı olması dikkate alınarak 20 kuruşa indirildiğine; bir başka meclisin, belediye çalışanlarına faizsiz ödünç para vermesine, bir başka belediye meclisin ise, Belediye Gelirleri Yasasında bulunan Kanalizasyon Katılma Paylarının bağışlanması konusunda karar aldığına tanık olduğunu belirtmektedir[16]. Ankara eski Belediye Başkanı Vedat Dalokay da, Ankara Belediye Meclisinde, farklı partilerden olan esnafın, kendi çıkarlarını ilgilendiren bir konuda, teknik zorunlulukları dikkate almaksızın işbirliği yapmış olduklarını anlatmıştır.

Yukarıda sıraladığımız bütün yetkiler, yerel yönetimler üzerinde gereksiz bir özek baskısının doğmasına yol açabilecek niteliktedir. Bunları, kuşkusuz, ağır bir baskı aracı olarak kullanmak isteyen siyasal erklerle, yerel yönetimleri daha özerk kılmak isteyen hükümetler, ayrı ayrı biçimlerde kullanırlar. Yerel yönetimleri siyasal süreçlerin dışında tutmanın, hem işin doğasına aykırı, hem de olanaksız oluşu, özeksel yönetime verilmiş bulunan bu denetim ve gözetim yetkilerinin,

a) çok sınırlı ölçüler içinde tutulmasını,

b) aralarında çok gerekli olanlarla gereksizleri belirleyecek bir ayıklama yapılmasını,

c) yetkilerden her birinin kesinkes bir gerekçeye dayandırılmasını,

d) ve bunların eğitici niteliklerinin güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Ülkemizde, bugün, yerel yönetimler üzerindeki özeksel yönetim baskısından yakınmaların kaynağında, belirtmeye çalıştığımız bu gereklerin yerine getirilmemiş olmasının büyük payı vardır. Buna ek olarak, özeksel yönetimle yerel birimler arasındaki akçal ilişkiler de dolaylı biçimde, yerel özerkliğin azaltılması, sınırlanması sonucunu doğurmaktadır. Çünkü, başta Maliye Bakanlığı olmak üzere, Bayındırlık ve İskân, İçişleri (bir ara Yerel Yönetim), Tarım ve Köy İşleri, Sağlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar ve daha birçok bakanlığın yerel yönetimlere yapmakta olduğu yardımlar, sağladıkları akçal destekler vardır. Bunların esirgenmesi, yerel yönetimlerin, yasayla kendilerine verilmiş görevleri yerine getiremez duruma gelmelerine, yönetsel özerklerini kullanma yeteneğini yitirmelerine yol açmaktadır. Özellikle, ayrı siyasal partilerin denetiminde bulunan belediyeler, özeksel yönetimin bu yoldaki yardımlarından yoksun bırakılarak, ağır bir baskı altında tutulabilmektedirler. Bu nedenledir ki, kimi yabancı gözlemciler, Türkiye'deki dizgeye, ancak «eksik bir yerinden yönetim» denilebileceğini belirtmiş[17], kimileri de, Türkiye'de yerel yönetimlerin, *«yerel yönetim birimleri olarak, yönetim aygıtı içinde hiçbir ciddi gedik açmadan bir günde ortadan kaldırılabileceğini söylemenin bir abartma olmayacağını»* söylemişlerdir[18]. Özellikle büyük belediyelerin yöneticileri, özeğin bu baskısından geniş ölçüde yakınmaktadırlar[19]. Bu dolaylı denetim bağını koparmanın yolu ise, yerel yönetimleri kendi bağımsız gelir kaynaklarına kavuşturmaktadır.

Yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetimin azaltılma-

sı çabalarının başarısı, yerel topluluk bilincinin gelişmesine, yerel halkın, yaşadığı küçük topluluğun sorunlarına ilgi duymasına, yönetime katılma isteği beslemesine, katılma yollarının kendisine açık bulundurulmasına, kısaca yerel siyasal yaşamın canlılık kazanmasına bağlıdır. Özeksel denetim ve gözetim yetkilerini uygulayanların diktatörce davranmalarını önlemenin asıl güvencesi buradadır[20]. Aynı yönetim dizgesine sahip olmalarına karşın, Fransa'da devlet denetiminin Türkiye'deki gibi ağır basmamasında bu son etmenin rolü büyüktür[21]. Son birkaç yerel seçim de göstermiştir ki (özellikle 1973, 1977 ve 1989 Yerel Seçimleri) kamuoyunun yerel konularda bilinçlenmesi Türkiye'de hız kazanmıştır. Bunun gibi, özeksel yönetim, yurttaşın günlük yaşamına karıştığı ölçüde, yurttaşın çıkarlarının özeksel yönetiminkilerle özdeşleşmesi çabuklaşmış, yerel bilinçleşme gecikmiş olur. Çünkü, yerel bilinçlenmeyi çabuklaştıracak, toprak düzeltimi, eğitim düzeltimi, yerel ve ulusal ekonominin bütünleştirilmesi, pazarların ve dağıtım dizgesinin yeniden ele alınması gibi yapısal değişiklikler, güçsüz yerel yönetimlerce değil, özeksel yönetimlerce başarılabilecek işlerden olduğundan, özekteki siyasal güçler, bunların ertelenmesinde yarar görebilirler[22]. Gelişmekte olan ülkelerden bir çoğunda askeri yönetimlerin, özekten yönetimleri güçlendirmeye önem verirken, bu bilinçlenme sürecini yavaşlattıkları bilinmektedir. Bu nedenle de, yerel yönetimlere, siyasal olgunlaşmanın ilk evresi ve ulusal siyasetin karmaşık yapısının öğrenildiği bir okul gözüyle bakılması, gelişmekte olan ülkelerden çoğu için o koşullar altında yanıltıcı olabilir.

II. SİYASAL İLİŞKİLER

Açıkça görülmektedir ki, belediyeler siyasal kurumlardır. Yalnız belediye başkanları değil, belediyenin öteki organları ve hatta belediye örgütü, siyasal süreçlerin içinde ve siyasallaşmış durumdadırlar. Burada söz konusu olan politika, partizanlık değildir. Geniş anlamdaki politikadır. Siyasal erki ele geçirmek isteyen siyasal partiler, her konuda olduğu gibi, kentleşme, yerleşme, kent yönetimi ve belediyecilik konularında belirli görüşlere sahip olmak zorundadırlar. Bu görüşlerin, her siyasal partinin genel ideolojik tutumları çerçevesinde bir yeri vardır. Bu açıdan bakıldığında, toplumsal adaletçi siyasal partilerin toplumun güçsüz ve ko-

runması gereken sınıflarının kent hizmeti gereksinmelerine ağırlık tanıyan belediyecilik anlayışına sahip bulunmaları beklenir. Gecekondu bölgelerine öncelik vermek, bir siyasal parti için *«politika»* değeri taşıyabilir. Ama iki gecekondu mahallesinden, belli bir siyasal partiye oy vermiş olanına kent hizmetlerinin öncelikle götürülmesi, ötekinin ihmal edilmesi, *«partizanlık»* larak adlandırılabilir.

Siyasal partiler, kentleşme, yerleşme, belediyecilik görüşlerine açıklık kazandırarak bunları seçmenlerinin beğenisine sunmak zorundadırlar. Bu siyasal işlevi yerine getirip, belediyesinin siyasalarını ona göre oluşturmakta yadırganacak bir yön yoktur. Belediye olmanın gereğidir bu. Oysa, uygulamada, siyasal partilerimizin ve belediyelerimizin, politika ile partizanlık kavramlarını zaman zaman karıştırdıkları görülmüştür. Bunu birkaç örnekle göstermeye çalışalım:

1967 yılında, özeksel siyasal erki elinde bulunduran bir siyasal partininin başkanı durumunda olan başbakan, bir başka partiden olan belediye başkanının seçim kazanma şansını azaltabilmek için, gerice yörelerin de kaynaklardan pay almaya hakları bulunduğu gerekçesiyle, *«İstanbul şehrine devlet eli, yapıcı olarak, ancak belediye seçimlerinden sonra uzanacaktır»* diye demeç vermiştir[23]. Bu demecin yarattığı tepki karşısında, başbakan, birkaç gün sonra, basına, *«İstanbul'a yapacağımız hizmetin seçimle ilgisi yoktur»* biçiminde bir açıklama yapmak zorunda kalmıştır[24].

Bunun gibi, 1989 yerel seçimleri öncesinde urganla eli kolu bağlı belediye imajını, halka yayarak, iktidar partisine oy vermeyen belde halkına gözdağı vermek istenmiştir. Bu tür tutumları demokrasimizin gelişmesi açısından hoşgörü ile karşılamaya olanak yoktur.

İller Bankasındaki Belediyeler Ortak Fonundan yapılan ödenek ayırmalarda, özellikle 1960 öncesi dönemde, işlerin izlenceye bağlı kalması gereğine uyulmaksızın, partizanca davranışlara tanık olunmuştur. Ödenekler, oy getirme gücü yüksek olan yörelere, bölgeler arasındaki dengesizlikleri daha da artıracak biçimde yapılmıştır. Her seçim döneminden hemen önce gelen yıllarda, Fon'dan yapılan ödenek ayırmaların grafiğinde dikkati çeken sıçramalar görülmektedir[25].

Bir büyük belediyemizin başkanı bize, belediyenin hizmet olanaklarını halka sunarken, her mahalleden kendi partisinin son belediye seçimlerinde aldığı oy oranını rehber olarak kullandığını bildirmiştir.

Bir başka büyük belediyemizin başkanı da, geçmiş yıllarda bir belediye başkanının, belediyeye ait taşınmazları ailesinin üyelerine ve partililere haksız olarak dağıttığını, belediyenin yıllık yazanağına koyarak belediye meclisinin bilgisine sunmuştur[26].

Son olarak, özeksel yönetim, personel kadrolarının şişirildiği, dolayısıyla, cari giderlerin ölçüsüz derecede arttırıldığı gerekçesiyle, büyük belediyelerin ödünç almalarına aracılık etmemeye, borçlarını güvenceye bağlamamaya karar vermiştir. Bu, büyük belediyelerin, siyasal erki elinde bulundurmayan bir partinin denetiminde olduğu 1973 sonrasına rastlar. Büyük kent belediye başkanlıklarını bu seçimlerden sonra, siyasal erki elinde tutanlardan başka parti adaylarının kazanması, özeksel yönetimin bu kararına bir *«cezalandırma»* niteliği vermiştir. Hükümetin ve Maliye Bakanlığının sözcüleri, bir yandan, *«Devletin belediyelere yardım zorunluluğu yoktur»*, *«Yapılan, yardım değil, borç vermedir»* gibi gerekçelerle eleştirileri yanıtlarken; bir yandan da, belediye borçlarının silinmesine ve ertelenmesine ilişkin yasanın meclislerden geçirilmesi çabuklaştırılmış, ayrıca küçük belediyelerin kamulaştırma ve imar giderlerini karşılamak için bütçeye ek ödenek konulmasını öngören bir yasa da meclis komisyonlarında görüşülmüştür.

Gerçek odur ki, belediye, siyasal yaşamın ve siyasetin oyun kurallarının dışında düşünülemez. Devlet, belediyelerle toplum yararına öncelik veren işbirliği ilişkileri kurmak ve sürdürmek zorundadır[27]. Kentlerde yaşayan yurttaşın günlük yaşamındaki rahat ve huzuru yakından etkileyen belediye hizmetlerinin görülmesini kolaylaştırmak, devletin de görevidir. Kamuoyu, 20. hatta 10 yıl önceki kamuoyundan oldukça farklıdır. Hemşehri, kent yönetimini baskı altında tutmayı öğrenmekte, ondan istemlerde bulunacak düzeye gelmektedir. Bunu, demokratik yaşamın sağlıklı bir gelişme göstergesi saymak yerinde olur. Bu ve benzeri konular kitabın *Kentsel Siyaset* başlığını taşıyan 4. bölümünün konusudur.

III. AKÇAL İLİŞKİLER VE İLLER BANKASI

Devletle yerel yönetimler arasındaki akçal ilişkilere, belediye gelirlerine ayrılan bölümde ve akçal denkleştirme kavramından sözedilirken genel çizgileriyle değinilmişti. Burada, yerel yönetimlerin hem devletle olan akçal ilişkilerinde, hem de kimi teknik hizmetlerinin sağlanmasında önemli rol oynayan İller Bankası'nın

kuruluşundan ve işlevlerinden kısaca sözedilecektir. İller Bankası, yerel birimlerin yalnız olağan gelirleri açısından değil, olağanüstü gelirleri yönünden de önem taşıyan örnek bir banka niteliğindedir.

İller Bankası, 1933 yılında, Belediye Yasası'nın çıkarılmasından üç yıl sonra, ülkenin her yanını bayındır duruma getirmek amacıyla, 2531 sayılı yasayla kurulmuştur. Kuruluşunda Belediyeler Bankası adını taşıyan bu kuruluş, 1945'te 4759 sayılı yasa ile İller Bankası adını almıştır. Bu isim değişikliği bile, bankadan beklenen görevlerin kapsamına ilişkin bir fikir vermektedir. Nüfusun hızla artması, kentleşmenin hızlanması, yerel yönetimlerin kredi gereksinmelerinin artışı, ilk anamalının, yerel birimlerin akçal ve teknik gereksinmelerini karşılamaya yetmemesi gibi nedenler, adının ve görev alanının genişletilmesine yol açmıştır.

Belediyeler Bankasının anaparası 15 milyon lira iken, İller Bankası 100 milyon lira anapara ile kurulmuş, bu para daha sonra 1949'da 200 milyona, 1954'te 300 milyona, 1959'da 500 milyona çıkarılmış, 1968'de, Bakanlar Kurulu, 1965 tarih ve 618 sayılı yasanın verdiği yetkiyle Bankanın anaparasını 1 milyar 200 milyon liraya yükseltmiştir. 1975'te 2 milyar liraya yükseltilen banka anaparası, 23 Haziran 1981 tarih ve 1480 sayılı yasa ile (*R.G.* 25 Temmuz 1981, No: 17381) 20 milyar liraya çıkarılmıştır. Anaparasının 1988 yılında 300 milyar liraya yükseltilmesi gerçekleştirilmiş ve bununla ilgili yasa (No: 3496,) 1989'da yürürlüğe girmiştir. Anapara, 1990'da 600 milyara yükseltilmiş bulunmaktadır. Bankanın anamalı, 1992 yılında da 1.2 trilyon liraya çıkarılmıştır. (Yasa No: 3822, R.G. 3.7.1992, No: 21273)

Banka'nın anaparası aşağıdaki kaynaklardan oluşmaktadır:

a) İl Özel Yönetimlerinin ve Belediyelerin Genel Bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar da dahil olmak üzere, yıllık gelirleri tahsilatının % 5'i,

b) İl Özel Yönetimleriyle Belediyelerin bütçeleri içinde yürütülen otobüs, su, havagazı, soğukhava deposu, mezbaha ve sulama suyu gelirlerinden bu hizmetlere ait vergi masrafı çıktıktan sonra kalan safi kazancın % 5'i,

c) İl Özel Yönetimleriyle Belediyelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli yönetim ve kurumların ve birliklerin bağlı bulundukları yönetimlerin bütçelerine aktarılmayan gelirlerinden masraf ve vergiler çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının % 5'i,

d) 2380 sayılı yasa hükümlerine göre Belediyeler Fonu mev-

cudundan yapılan tahsislerden artan miktar ile Bakanlıkça Fon ve paylardan aktarılacak miktar,

e) Bankanın yıllık safi kazancından köy yönetimleri anamal payı olarak ayrılacak % 30'lar.

f) Bütçeden veya başka yerlerden yapılacak yardımlar,

g) Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya anaparaya eklenmek üzere yapılacak bağışlar

h) Özel yasalarla banka anaparasına eklenmek üzere sağlanacak para ve mallar.

Bütün işlemlerinde özel tüze kurallarına bağlı bir kamu tüzel kişiliği olan İller Bankasının, görüldüğü gibi, ortakları, Belediyeler, İl Özel Yönetimleri ve Köylerdir. Banka, işlemlerinde, Devlet İhale Yasası ile, Genel Muhasebe Yasasına ve Sayıştay denetimine bağlı değildir. İller Bankası'nın yıllık net kazancının, ortak yönetimler arasında dağıtılmasında aşağıdaki ölçütlere uyulur:

a) % 10 olağan, % 5 ise olağanüstü yedek akçe olarak ayrılır.

b) % 5 memur ve hizmetlilerin birer aylıklarını geçmemek üzere, kendilerine ikramiye (armağan) olarak verilir.

c) % 30, köy anapara payı olarak, Banka anaparasına eklenir.

d) % 50, köylerin kalkındırılmasına yardım olmak üzere, köylere dağıtılır.

İller Bankası'nın organları,

a) Genel Kurul,

b) Denetçiler,

c) Yönetim Kurulu,

d) Genel Müdür olarak sayılabilir. Genel Kurul, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca, üç kümeye ayrılan iller arasından, her yıl sıra ile İl Genel Meclislerince seçilecek birer üyeden, 22 belediye meclisince, kendi üyeleri arasından seçilecek birer üyeden ve 22 köyün İhtiyar Kurullarınca kendi aralarından seçilecek birer temsilci üyeden oluşur. Ayrıca, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ticaret ve Sanayi, Tarım ve Köyişleri ile Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarının ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının birer temsilcisi de Genel Kurulun üyesidirler. Her yıl Nisan ayında toplanan Genel Kurul'a Bayındırlık ve İskân Bakanı ya da vekili başkanlık eder.

İki denetçiden birini Genel Kurul, ötekini Bayındırlık ve İskân Bakanı bir yıl için seçer. Yönetim Kurulu, bir başkan ve dört üyeden oluşur. Üyelerin üçü Bayındırlık ve İskân Bakanının, biri de Maliye ve Gümrük Bakanının önerisi üzerine, Başbakan, Maliye ve Bayındırlık Bakanlarının ortak kararnamesiyle atanır. Yöne-

tim Kurulunun başkanı, Bankanın Genel Müdürüdür. Genel Müdür de, Bayındırlık ve İskân Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulu'nun uygun görmesi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır. Bankada, dört Genel Müdür Yardımcısı ve görevleri yerine getirecek genişlikte bir örgüt bulunur. Banka hizmetlerine koşut olarak kurulmuş, İçme Suyu, Kanalizasyon, Yapı, Makina ve Sondaj, Enerji, Harita ve İmar Planlama en önemli daire başkanlıklarıdır. Ayrıca, 18 de bölge müdürlüğü vardır.

İller Bankası'nın görevi, ortağı bulunduğu İl Özel Yönetimleri, Belediyeler ve Köy Yönetimlerinin yapacakları kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve öteki işlerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak amacıyla, bunlara, Banka Yönetmeliği'nde yazılı ilke ve koşullara göre kredi sağlamak ve bu yönetimlerin istemleri üzerine, harita, plan, proje ve tesislerin yapılmasını sağlamaktır. Bu görevini yerine getirebilmek için, İller Bankası'nın yaptığı hizmetler 5 kümede toplanabilir:

1. Ortak Yönetimlere Kredi Vermek

Yerel yönetimlerin İller Bankası'ndan ödünç para alabilmeleri için türlü koşullar öngörülmüştür:

aa) İşin Bankanın yıllık izlencesinde yer alması veya Bankanın yıllık cari ve yatırım harcamaları ve kaynakları içinde global ödenekleri bulunması,

bb) İş ihale edilmeden önce, biçim ve içeriği Banka Yönetim Kurulunca belirlenen ve mülki amirlikçe onaylanmış, belediyeler için Belediye Meclisi kararı, İl Özel Yönetimleri için borçlanmaya karar vermeye yetkili meclisin, Köy Yönetimleri için ise Köy İhtiyar Kurulu kararı, öteki yönetimler için de yetkili organlarının yetki ya da borçlanma kararlarını göndermiş olmaları,

cc) Fon'dan kredi açılabilmesi için, işin Banka eliyle yürütülmesi.

Uzun vadeli işlerin büyüklüklerini ve vadelerini ise Banka Yönetmeliği şöyle belirlemiştir:

Ortak yönetimlerin yasal paylarının yıllık tutarı

aa) 200 milyon TL. ye kadar olan yönetimlere, bu payların % 10'u ile 20 yılda,

bb) 200–400 milyon TL. arasında olanlara, payların % 10'u ile 15 yılda,

cc) 400 milyon–1 milyar TL arasında olanlara, paylarının % 10'u ile 10 yılda,

dd) 1 milyar liradan yukarı olan yönetimlere, paylarının % 10'u ile 5 yılda faizi ile birlikte karşılayacakları miktarları geçmemek üzere kredi verilebilmektedir.

Yıllık yatırım izlencelerine alınan ve özellik ve önem taşıyan işlerin Banka ya da ortak yönetimler eliyle yapılmasına bakılmaksızın, bu işler için açılacak kredilerin vadelerini, Yönetim Kurulu 20 yıla kadar uzatabilir. Yıllık yatırım izlencelerine alınan ve ortak yönetimlere gelir getiren yapı tesisleri yatırımları için verilen kredilerin vadesi ise en çok 10 yıldır.

2. Payların Dağıtılmasına Aracılık

1981'e gelinceye değin, İller Bankası, kimi devlet vergilerinden toplanan belirli oranlardaki paranın, yasalarda öngörülen ölçüler içinde belediyelere dağıtılmasına aracılık ederdi. Örneğin, Gelir, Kurumlar, Gümrük vb. vergilerden belli oranlarda alınan vergi tutarının % 80'ini, son nüfus sayımındaki nüfuslarına göre, yani büyük ve küçük belediye ayrımı yapılmaksızın, belediyelere dağıtma görevi İller Bankasınındı. Banka, bugün de, 2380 sayılı yasa ve onda değişiklik yapan 3004 ve 3239 sayılı yasalarla, devlet vergi gelirlerinden, belediyelere ve İl Özel Yönetimlerine ayrılan payların % 60'ını belediyelere ve bir bölümünü de illere, nüfuslarına göre dağıtmakla görevlidir. Bu payları dağıtırken, Banka, aynı yasanın 1. maddesi gereğince, kendisine borçlu bulunan belediyelerin süresi dolmuş borçlarının bölünçlerini (taksitlerini) bu paradan kesmeye yetkili kılınmıştır. Ortak yönetimlerin devletten alacakları paylar, İller Bankası'nda ayrı ayrı hesaplarda, İçişleri Bakanlığı buyruğunda toplanır.

3. Fon Yardımları

1981 Şubatında 2380 sayılı yasa çıkmadan önce, devlet gelirlerinden ayrılan payların, belediyelere nüfuslarına göre dağıtılan % 80'lerden arta kalan bölümü, İller Bankasında Belediyeler Fonu adıyla toplanır ve bu Fon'dan, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı buyruğu ile (1958'de İmar ve İskân Bakanlığı da; ve daha sonra, İller Bankası'nın bağlanmış olduğu Yerel Yönetim Bakanlığı), nüfusu 50 binden az olan belediyelere, harita, imar planı, su, elektrik, mezbaha ve kanalizasyon proje ve yapımları için ödünç para verilirdi.

1981'den bugüne değin ise, 2380 sayılı yasa uygulamasının bir sonucu olarak, İller Bankasında, biri Belediyeler, ikincisi de İl Özel Yönetimleri adına olmak üzere iki fon kurulmuştur. Bunlardan, bir önceki bölümde ayrıntılı olarak sözedilmiştir.

Kuruluşundan 1981 yılına değin, İller Bankası eliyle yapılan yatırımların başta enerji tesislerine yapıldığı, onu içme suyu ve kanalizasyon tesislerinin izlediği görülmektedir. Oysa, bu dağılım, 1981 yılından sonra, içme suyu ve kanalizasyon tesisleri için yapılan yatırımlar lehine değişmiştir.

Fon hesaplarının 1947'den bu yana geçirdiği gelişme seyri izlenirse, kaynaklardan elde edilen paranın tahsisleri karşılayamaması yüzünden, hesabın sürekli olarak açık verdiği görülür[28]. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, 1961 yılında Fon Yönetmeliği değiştirilerek, % 50 bağış ilkesi kaldırılıp, yerine borçlandırma ilkesi konduktan sonra, Fon artık, 1972 yılından itaberen açık vermez olmuştur[29].

Belediyeler Ortak Fonu'nun, geçmişte, kötüye kullanıldığına ilişkin veriler vardır. F. Yavuz, bu kötüye kullanma biçimlerini şöyle sıralamıştır[30].

a) Fon'un varlığını aşan ödemelerde bulunulmuştur. Banka, yaptığı fon yardımlarının yarısından azını bulabilmek için yüksek faizler ödemek zorunda kalmıştır.

b) Fondan yararlanabilmek için köyler ve mahalleler birleşerek yeni belediyeler kurmuşlar ve belediye sayısının yapay olarak artmasına yol açmışlardır.

c) İlk nüfus sayımında nüfusu 50 bini aşacağı için fondan yararlanma olağını yitirecek olan belediyelere, nüfus sayımlarından hemen önce, acele tahsisler yapma yolu tutulmuştur.

c) Yapılacak tesisler içinde en zorunlu olan bölümlere öncelik verilmesi gerekirken, işler geniş ve ölçüsüz tutulmuştur.

d) İlk kuruluş giderleri yüksek ve işletme giderleri az olan işlere girişilmiştir. Bunun örneklerinden biri, hidroelektrik santrallere öncelik verilmesi olmuştur.

f) İller Bankasından borç alabilmek belediyelerin gelir durumlarına bağlıdır. Fondan yardım alabilmek için, belediyelerin borçlanma yeteneklerini yitirmiş olmaları gerektiğinden, bu duruma gelerek Fondan yararlanmak isteyen belediyelerin, borçlanma yeteneklerini başka işler için tüketerek savurganlığa kaçtıkları görülmüştür.

Bunlardan daha da önemlisi, 1949, 1953, 1957 ve 1960 yılları

tahsislerinde, ilk bakışta göze batacak sıçramaların bulunmasıdır. Bunların seçim yılları ya da seçimlerden bir önceki yıllar olması, İller Bankası fonunun kullanılmasında partizanca etmenlerin zaman zaman rol oynamasına seyirci kalındığını göstermesi bakımından ilgi çekicidir.

4. Teknik Yardım

İller Bankası, belediyelere aynı zamanda, kendi başlarına başaramayacakları, bununla birlikte yerel kamu hizmetlerinden sayılan, harita, su, elektrik, kanalizasyon ve mezbaha gibi tesislerin yapılmasında teknik yardım sağlamaktadır. Bunun gibi, otel, motel, kaplıca, gazino, lokanta, iş hanı, hal, sanayi çarşısı, soğuk hava tesisleri, hamam, terminal gibi işlerin gerçekleştirilmesinde Bankanın yerel yönetimlere sağladığı yardım da azımsanmayacak ölçüdedir. Belediyelerden bir çoğunun bu işleri yerine getirecek teknik personelden yoksun bulunduğu dikkate alınırsa, Bankanın teknik yardımının önemi daha iyi anlaşılır.

İller Bankasının söz konusu teknik hizmetlerinden yararlanmak isteyen ortak yönetimlerin, bir sonraki yıl izlencesine girebilmesi için, belli bir tarihe kadar Bankadan yatırımla ilgili istekte bulunmaları gerekir. Bankanın, bunları, Devlet Planlama Teşkilatına sunulacak yıllık izlenceye alabilmesi, istem konusu tesisin o kentin acil gereksinmelerinden olmasına ve ortak yönetimlerin borçlanma güçlerinin bulunmasına bağlıdır. Devlet Planlama Teşkilatına gönderilmeden, yatırım izlencelerinin, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının incelenmesine sunulması da gerekmektedir[31].

Ortak yönetimler için Bankaca yaptırılacak kamu tesislerinin izlenceye alınmasında belirli bir öncelik sırası vardır. Bir kent ya da kasabanın önce haritasının yapılması, sonra imar planlarının hazırlanması gerekir. Elektrik ve içme suyu tesisleri daha sonra gelir. Bu son tesislerin izlenceye alınabilmesi için de projelerinin önceden hazırlanmış olması gerekir[32].

5. Bankanın Köylere Yardımı

İller Bankası Yasasının 19. maddesi, Banka Genel Kurulunun onaylamış olduğu bilanço çerçevesinde, ortaya çıkan net kazançtan % 50'sinin köy kalkınma payı adı ile köylerin geliştirilmesi amacıyla kullanılmasını öngörmüştür. Her yıl kaç köyün ve

hangi köylerin bu yardımlardan yararlanacağını, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının göstereceği doğrultuda, Bankanın Yönetim Kurulu belirler. Bu kaynaktan, köyler için yapılan yardımlar, valilerce, İl Özel Yönetimleri adına izlenir. Bu paylardan yararlanılarak yapılan akarların (gelir getiren mülk) olabildiği ölçüde, köylülerce imece suretiyle çalışılabilecek türden olması yeğlenmektedir. Köy kalkınma payları kullanılarak köylere getirilen hizmet ve tesisler arasında aşağıdakiler sayılabilir: Elektrik, su tesisleri, dinlenme evi, otel, motel, lokanta, iskele, okul yapımı, un değirmeni, çayhane, dükkân, halıcılık atölyesi, zeytinyağı presi, hal binası, memurlar lojmanı yapımı, arıcılık, meyvecilik, ağaçlandırma, otobüs işleri vb.

Payın köylere eşit dağıtımı ilkesi yüzünden verimli projelerin desteklenememesi, yardımın amaca uygun olarak kullanılamaması ve proje ve uygulamanın bir değerlendirmeye konu yapılamaması, bu payların eleştirilen yönlerindendir[33]. Bununla birlikte, köy kalkınma payının köyler için hiç değilse bir bölüm hizmetlerin yapılabilmesi için başvurulacak bir kaynak olduğuna kuşku yoktur.

Sonuç olarak denilebilir ki, İller Bankası, yerel yönetimler için yaşamsal önemi olan, akçal ve teknik hizmetler üstlenmiş bir bankadır. Ortakları arasında belediyeler, bu Bankanın hizmetlerinden, İl Özel Yönetimlerinden ve köy yönetimlerinden daha çok yararlanmaktadırlar. Yukarıda da belirtildiği gibi, ülkemizdeki sayıları 36 bini geçen köyden yalnız 5.647'si (19.7) Bankanın Köy Kalkınma Paylarından 1945–1986 yılları arasında yararlanma olanağını bulabilmiştir. Bütün köylerin bu yardımdan yararlanmalarına sıra gelmesi için 300 yıl beklemek gerekeceği hesap edilmiştir[34].

Denilebilir ki, ortak yönetimler, yani Belediyeler, İl Özel Yönetimleri ve Köyler, Genel Kurul'da, ülkenin genel yapısı içindeki göreceli önemleri oranında temsil edilmelidirler. Genel Kurulun üye sayısı daha etkin bir yerel katılımı sağlayacak ölçüde çoğaltılmalıdır. Üçüncü olarak, temsilcilerin hangi niteliklere sahip olmaları gerektiği yeniden belirlenmeli, seçilmiş olma özelliğinden ödün verilmemelidir. Son olarak, küçük belediyelerle büyük belediyeler arasında temsil yönünden bir dengesizliğe yol açmamak için, küçük belediyelerin, sayıları az olan büyükleri denetim altına almalarıyla sonuçlanabilecek bir yapılaşmaya yer vermekten kaçınılmalıdır[35].

Öte yandan, yerel yönetim birimlerinin katkılarıyla oluşan

bir anamala sahip bulunmasına karşın, İller Bankası'nın yönetim yapısı demoktratik bir nitelik taşımaz. Yerel yönetimlerimizin 2. Dünya Savaşı öncesindeki durumu gözönünde bulundurularak kurulmuş bulunan örgüt çatısı, özeksel yönetimin ölçüsüz temsiline olanak veren, İl Özel Yönetimi, Belediye ve Köy birimlerinin yeterince temsil edilmediği bir yapı oluşturmaktadır. Banka Genel Kuruluna bu katılım eksikliği, aynı zamanda, büyük belediyelerin kimi yıllarda Genel Kurulda temsil edilmemeleri ya da, temsil güçlerinin ortaklık payları oranında olmaması biçiminde kendini göstermektedir(36).

Devlet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yalnız akçal, yalnız yönetsel ya da yalnız siyasal olduğunu düşünmeksizin, hepsinin bir akçal denkleştirme düzeni içinde yeniden ele alınmasının, yerel topluluklara daha büyük rahatlık getirebileceği, İller Bankasının da böyle adaletli bir görev ve kaynak dağıtımı içinde görevlerini daha iyi yerine getireceği belirtilebilir.

DİPNOTLAR

(1) Sedat Erdoğan, *Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri*, İller Bankası Eğitim Merkezi Müdürlüğü, 1977, Çoğaltma; Kurthan Fişek, *«Vesayet Denetimi», Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, Türk İdareciler Derneği, C.3, Ed. E. Türkcan, 1982, 113–139. Daha farklı bir görüş için bkz: Fikri Gökçeer, *«Belediyeler ve Vesayet»*, Mülkiyeliler Birliği, *Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları*, 1977, 175–188; Osman Meriç, *«Yerel Yönetimler ve Vesayet»*, 12. *İŞHK.* s. 33–44.

(2) Ali Erkan Eke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, 1982, 141.

(3) Ruşen Keleş, *«Yerel Özerklik ve Kent Planlaması»* Dünya Şehircilik Günü, 6–8 Kasım 1981, Ankara

(4) Şeref Gözübüyük, *a.g.e.*, 4 ve 20.

(5) Osman Meriç, *a.g.y.*, 42

(6) Aynı, 42

(7) Sedat Erdoğan, *«Belediyelerin Organları ve İdari Vesayet»*, TBD, Belediye Başkanları Kurs Notları, 29

(8) Kurthan Fişek, *a.g.y.*, 120–139.

(9) Salih Ak, *«Mülki İdare Amirlerinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler»*, *TİD*, Mülki İdare Amirliği, 177; Zi-

ya Çoker, *İller Bankası ve Mahalli İdareler*, 162 ve İller Barkası 1987 Yılı Faaliyet Raporu, 16.

(10) Kurthan Fişek, *a.g.y.*, 122.
(11) *İbid.* 124
(12) Ali Dinçer, *«Belediyeler Üzerinde Vesayet Denetimi»*, *12 İŞHK*, 87–88.
(13) İçişleri Bakanlığı, *İç Düzen, Genel Rapor, 2. Belediyeler*, 208–120
(14) O. Meriç, *ag.y.*, 44
(15) Fikri Gökçeer, *«Belediyeler ve Vesayet»*, *Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları*, 177
(16) Osman Meriç, *a.g.y.*, 44
(17) John Foster, *«Decentralization and Deconcentration»*, 8 İŞHK, 1966, 8
(18) A. H. Hanson, *«Türkiye'de Bağımsız Mahalli İdare Hakkında»*, TODAİE, *Mahalli İdareler Hakkında Etüdler*, 1955, 138–139.
(19) Mülkiyeliler Birliği, *Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları*, Ankara, 1977
(20) A.H. Hanson, *a.g.y.*, 158
(21) A.H. Hanson, *a.g.y.*, 158
(22) Mümtaz Soysal, *«Adverse Effect of Local Government on Political Modernization»*, *SBF Der...* C. 23, No: 4 (Aralık 1968), 178–181
(23) *Milliyet* Gazetesi, 31 Temmuz 1967
(24) Abdi İpekçi, *«Çirkin Politika»*, *Milliyet*, 2 ve 3 Ağustos 1967.
(25) Fehmi Yavuz, *Şehircilik*, 1962, 162
(26) *Adana Belediyesi Yıllık Çalışma Raporu*, 1981 Adana.
(27) Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 1982 (2. Bası), 93–94
(28) Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden...*, 74
(29) Fondan yapılacak ödemelerdeki % 50 bağış yasası 12 Temmuz 1961 tarihinde kaldırılarak tümü borç biçiminde verilmeye başlanmıştır.
(30) Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin...*, 77–78
(31) Naci Ünver, *«İller Bankası ve Ortak İdareler ile İlişkileri»*, TBD, *Belediyelerimize Yararlı Bilgiler*, 143–144
(32) Selim Subaşı, *«İller Bankasının Belediyelere Yardımları»*, TBD, *Belediye Başkanları Kurs Notları*, 1967, 148 ve Şevket Doğan, *İller Bankası ve Belediyelerle Olan İlişkiler ve Yardımları*, Ankara, 1968, TBD.
(33) Cevat Geray, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, 1974, 302–305
(34) Fehmi Yavuz, *Türk Mahali İdarelerinin...*, 27.
(35) R. Keleş, «İller Bankası Genel Kurulu, *İller ve Belediyeler*, Yıl. 47, Sayı: 546, Nisan 1991, 186–189.
(36) Ali Erkan Eke, *Anakent Yönetimi ve...*, 161.

BÖLÜM XIV

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ VE İŞLETMELER

I. BİRLEŞME GEREKSİNMESİ VE TÜRLERİ

Son yıllarda, ülkemizde sözü edilen konulardan biri, yerel yönetim birlikleri olmuştur. Gerçekte, birlik kurabilme yetkisini, yerel yönetimlere 1580 sayılı yasa tâ 1930 yılında vermiştir. Ne var ki, 1962 yılında yayımlanan, belediyelerin akçal yönetimine ilişkin bir araştırmanın bulguları, 367 belediye içinde yalnız 13'ünün (% 3.5) komşu belediye ya da köylerle biraraya gelerek birlik kurmuş olduklarını göstermiştir.(1) Toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeler, bu alanda, özellikle 1970'lerden sonra önemli değişiklikler yaratmıştır.

Yerel yönetim birimlerinin biraraya gelmeleri, yeryüzündeki deneyimler gözden geçirildiğinde, ya birleşmeler (amalgamation) biçiminde, ya da işbirliği yapma (cooperation) biçiminde olmaktadır. Birleşmenin başlıca nedenleri, yerel birimlerin, görevlerini etkin olarak yerine getiremeyecek ölçüde küçük olmaları, öz gelirlerinin ve devletten aldıkları payların yetersiz bulunması, yeterli düzeyde öğrenim görmüş ve deneyimi bulunan görevlilere sahip olmamaları ve son olarak da, kamu hizmetlerinin giderek karmaşıklaşmasının, yerel birimlerin türlü organlarında görev almış kimselerin üst düzeydeki ilişkileri kavramakta güçlük çekmeleridir. Bu yüzdendir ki, kimi batılı ülkelerdeki yerel birimler, birleşme yoluyla büyüme yolunu seçmişlerdir. «*Ya birleşirsin, ya yıkılıp gidersin*» (to merge or to perish) sözü, bu amaçla kullanılmıştır.

A) Birleşme

Yerel birimlerin birleşmesine, dolayısıyla, birimlerin sayısının azalmasına, yerel politikacılar şiddetle karşı çıkarlar. Küçük ve kırsal komünler için birleşmeyi gerekli kılan nedenlerin yanında, büyük kentler için de birleşme kimi zaman yararlı, zorunlu olabilir. Büyük belediyelerin sınırları dışında yer alan hızlı kentleşme, özekteki belediyenin, yetkilerini çevre belediyeler üzerinde kullanmasına çoğu kez engel olmaktadır. Birçok kamu hizmetleri için tek tek belediyeler en uygun hizmet birimlerini oluşturmamaktadır. Komünlerin çıkarları içiçe girmekte, çakışmakta ya da çatışmakta; ulaşım, kanalizasyon, temizlik, planlama ve imar gibi birçok hizmetlerin bir bütün olarak anakent çerçevesinde ele alınması daha ussal olmaktadır. Kıt, çoğaltılamayan bir doğal kaynak olan toprağın en uygun biçimde planlanması ve kullanılması da, geniş alanlar içindeki yerel birimlerin birleşmesini zorunlu kılar duruma gelmiştir.

Birleşme birkaç biçimde olmaktadır.[2] Birincisi katma (annexation)'dır. Katma'da, bir yerel yönetim biriminin, komşu birimlerin toprağını tümüyle ya da kısmen kendi sınırları içine alması söz konusudur. Bu durumda, komşu birimlerin tüzel varlıkları (kişilikleri) son bulur. Kaynaşma (merger) adı verilebilecek olan ikinci birleşme yönteminde ise, iki ya da daha fazla yerel birimi içine alan yeni bir birimin yaratılması söz konusudur. Daha çok, kırsal komünlerin biraraya gelmesi biçiminde olan bu birleşmeye «fusion» da denir. Son olarak, üçüncü bir birleşme yöntemi, bir birimin sınırlarının yeniden çizilmesidir (Redivision). Bu yöntemde, eski birimlerin sınırlarının artık ikincil bir önem taşıdığı, yeni ve çoğu kez daha büyük birimler oluşturulur. Örneğin, Yugoslavya'da, 1952'den sonra tüm yerel yönetimlerin sınırları yeniden düzenlenmiştir.

Yerel birimlerin birleşme eğilim ve kararlarının genellikle politikacılardan tepki gördüğüne değinmiştik. Gelenekçilik, değişmeye karşı direnme, denenmemiş yeni örgütlenme birimlerine karşı duyulan güvensizlik, tarihsel kökleri olan kimi birimlerin tüzel varlıklarının son bulmasını yadırgatır. Birleşmesi söz konusu birimler, kendilerini ilgilendiren konularda, eskisi gibi söz sahibi olma olanağını yitirirler. Küçük birimin çıkarlarının yerini, büyük

ve yeni birimin çıkarları alır. Direnme, kimi zaman, birimler arasındaki din (Hollanda'da olduğu gibi) ve dil (Belçika'da olduğu gibi) ayrılıklarıyla soy ve klan ayrılıklarından da doğabilir. Öte yandan, birleşme, küçük birimin özerkliğini azaltır ve özeksel yönetimin onun işlerine daha çok karışmasına yol açar. Bunlara ek olarak, yurttaşın yönetim üzerindeki etkisinin azalması, güçlü yerel birimlere karşı duyulan muhalefet, seçimle gelen yerel meclis üyelerinin hoşnutsuzlukları, yurttaşın yönetimden uzaklaşması ve akçal güçlükler, birleşmeye karşı gösterilen tepkilerin nedenlerine eklenebilir.

1. Birleşmede boyut

Yerel birimler arasında birleşmenin tartışılan iki önemli özelliği vardır. Birincisi, birleşmenin küçük çaplı mı, yoksa büyük çaplı mı olacağıdır. Son yıllarda, büyük çaptaki birleşme ya da birleştirmeler ağır basmaktadır. Japonya'da, 20. yüzyıla girmeden (1888) 71 bin olan komün sayısı, bugün 3.500'e inmiştir[3] İskandinav ülkelerinin hepsinde, Bulgaristan ve Polonya'da da geniş çapta birleştirmeler yapılmıştır. Öte yandan, daha sistemli bir yeniden düzenlemeyi olanaklı kılmasına karşın, siyasal olabilirliğinin yüksek olmaması nedeniyle, Fransa ve Belçika gibi ülkelerdeki birleşmelerin çapı küçük tutulmuştur.

2. Birleşmede zorunluluk

İkincisi, birleşmenin zorunlu olması ya da ilgili birimlerin isteğine bağlı bırakılmasıdır. Zorunlu birleşmelerin tüzel olarak olanaklı kılındığı yerlerde bile, bunun yerel özerklik ilkesiyle çeliştiği haklı olarak ileri sürülebilir. Fransa'da, 1959'dan bu yana, hükümet, uygun gördüğü yerlerde, belediye meclislerine danışma gereği olmaksızın, komünlerin birleştirilmesine karar verebilmektedir. Bunun, yerel özerklik ilkesine ters düştüğü açıktır. Bu nedenledir ki, zorunlu birleşmeler, gönüllü birleşmelere oranla daha ayrıntılı kuruluş formalitelerine konu yapılır.

B) İşbirliği

Birleşme yerine işbirliği yapmayı yeğleyen yerel yönetimler

de vardır. Fransa'da, çoğu kez, hem birleşme, hem de işbirliği, aynı adla, komünlerin yeniden kümelendirilmesi (regroupement de communes) adıyla anılmaktadır. Gerçekte, birleşme, işbirliğini izleyen bir adımdır. Birleşmeye duyulan gereksinme yerel yönetim sorunlarını işbirliği yöntemleriyle çözmeye olanak kalmamasına bağlıdır. Birden çok hizmeti işbirliği yaparak çözmenin olanaklı olmadığı durumlarda, birleşme zorunlu sayılabilir.

İşbirliği, yerel birimlerin birlikler kurmaları biçiminde olur. Planlama gereksinmesi, gelir yetersizliği, kimi toplumsal ve ekonomik gereksinmelerin daha etkin karşılanması ve birleşmenin sakıncalarını önleme isteği, yerel birimleri işbirliği yapmaya iten nedenlerdir. Kamu görevlerinin birden fazla birime dağılarak sahipsiz kalması, halk denetiminin güçleşmesi, komünlerden herbirinin ayrı ayrı özerkliklerinin sınırlanması, işbirliğinin sakıncaları olarak görülür.

Yerel yönetimler arasındaki işbirliğini, işbirliği için nesnel gereksinmelerin bulunup bulunmadığı, birimlerin işbirliği yapmaya istekli olup olmamaları ve yasal olanaklar yakından etkiler. Kimi ülkelerde, işbirliği biçimlerinin, örneğin, birliklerin, statülerini, etkinliklerini ve organlarının neler olacağını hükümet önceden belirler. Fransa'da durum böyledir. Başka ülkelerde ise, işbirliğinin yöntemini ve içeriğini belirlemek, komünlere bırakılmıştır. Hollanda'da bu yol seçilmiştir. İsveç ve Norveç gibi ülkelerde ise, işbirliğinin ülke çapında yaygınlaştırılması için zorunlu kurallar konulmuştur.

Her ülkenin kendi özgül koşulları içinde var olan birden çok birimin belli konularda güçlerini birleştirmelerine işbirliği adı verilmektedir. Hizmet birlikleri,

a) tek bir amacın gerçekleştirilmesi için,

b) birden çok amacın gerçekleştirilmesi için,

c) yerel yönetimleri ilgilendiren genel siyasaları saptama, benimsetme ve yayma amaçlarıyla kurulabilir. İşbirliği sonucunda ortaya çıkan birliklerin organlarına geniş yetkiler tanınırsa, işbirliğinin etkinliği artar, ama birliği oluşturan birimlerin özerkliği bundan zarar görebilir. Birlik organlarına, yalnız üye birimlerin meclislerine önerilerde bulunmak yetkisi verilebileceği gibi, birlikçe alınan kararlar, doğrudan doğruya yürütülmesi zorunlu kararlar da olabilir. Ama, teknik ve yönetici örgüt, birliği oluşturan

birimlerin elinde bulunduğundan, birlik olarak karar uygulamak genellikle kolay değildir. Bu örgütlerin Birliğe devredilmesine karşı ise bir tepki vardır. Birliğin, akçal yönden üye birimlere bağımlı olması da etkinliklerini sınırlamaktadır.

Birliklerin finansmanında türlü yollar izlenir:

a) Her üye birimin katılma paylarını devlet belirler,

b) Katılma yöntemi ve yapı, her birimin kendi organlarınca saptanır,

c) Devlet yardımları yapılır.

d) Birlik kendi öz gelir kaynaklarına sahip kılınabilir. Bunlar, hizmetlerden alınan ücretler, taşınmaz mallardan elde edilen gelirler, resim ve harçlar olabilir. Birlik kurarak işbirliği yapmak da zorunlu ya da gönüllü olarak sağlanabilir. Zorunlu birlik kurmanın hizmet etkinlikleri açısından yararları bulunmakla birlikte, yerel özerklik için taşıdığı tehlike de ortadadır. Yerel yönetimler, birliklere, komün özerkliğinin korunmuş, güvence altına alınmış olması koşuluyla rıza göstermektedirler. Yeryüzündeki eğilim de, birliklerin, zorunlu değil, yerel birimlerin istencine bağlı olarak kurulması doğrultusundadır.

II. TÜRKİYE'DE BİRLİKLER

Yerel yönetim hizmet birliklerinden, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde söz edilmektedir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde de, birlik sözü geçer. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, birlik kurabilmek için Bakanlar Kurulu'ndan izin almayı şart koşmuştur. Yerel yönetim birimleri arasındaki birliklerin yasa ile düzenleneceği, bu maddelerde gösterilmiştir. Ayrıca, 442 sayılı Köy Yasası'nın 47. ve 48. maddelerinde, birden fazla köyün, aralarındaki işleri çözmek için, hükümete haber verip izin alarak, nasıl işbirliği yapacaklarını göstermiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın 56. maddesinde de, köylerle belediyelerin, kendi aralarında, içme suları, sulama, yol ve telefon ağlarıyla tarım araç ve gereçlerini kurma ve işletme ve yerel nitelikteki işleri birlikte görme olanaklarından sözetmektedir.

Birliklerle ilgili asıl ayrıntılı hükümler, 1580 sayılı Belediye Yasası'ndadır. (133–148. maddeler). Bu maddeler, yalnız belediye-

lerin kendi aralarında kuracakları birlikleri değil, aynı zamanda, Köyler ve İl Özel Yönetimlerinin katılacakları birlikleri de ilgilendirmektedir. 133. madde şöyledir: «Belde ve köyler, vilayet idare-i hususiyeleri (İl Özel Yönetimleri), kendilerine kanunlarla verilen mecburi veya ihtiyari vazifelerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler».

Yerel yönetim hizmet birliklerinin iki önemli özelliği, bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve kurulmalarının isteğe bağlı bulunmasıdır.(4)

Yerel yönetim birlikleri, iller arası birlikler, köyler arası birlikler ve belediyeler arası birlikler olabildiği gibi, karma nitelikte, yani bu yerel birimlerin birden fazlasını içine alan birlikler niteliğinde de olabilirler.(5) Ankara Valisi'nin başkanlığındaki *«İllerimizi Tanıma ve Tanıtma Birliği»*, ve *«Vilayetler Hizmet Birliği»* ve *«Vilayetler Eğitim Birliği»* birincilere, Turgutlu ve Havalisini Kalkındırma Birliği ikincilere, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği üçüncülere örnek gösterilebilir. Karma birliklerin bir örneği ise, Bilecik İli Özel İdare ve Belediye İş Sitesi Birliği'dir(6). Mustafa Gönül, bunlara, havza birlikleri ve metropoliten alan birlikleri gibi iki tür daha eklemektedir.(7) Ne var ki bu son iki tür, birliği oluşturan birimlerin tüzel kişiliklerinin türü olmaktan çok, kuruluş amaçları dikkate alınarak yapılan bir tanımlamanın ürünüdürler.

Yasa, birliklerin örgütsel yapılarının, organlarının, etkinliklerinin, gelir ve gider durumlarının, hak ve yetkilerinin Birlik Tüzüğü adı verilen bir belgede gösterilmesini istemektedir. Birlik Tüzüğünün, yerel yönetimlerin genel karar organlarınca oybirliğiyle benimsenmiş olması gerekmektedir. Tüzüğün kesinleşmesi, yerel yönetim birimlerinin aynı il içinde olmaları durumunda Valinin, ayrı ayrı illere bağlı olmaları durumunda ise İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinlik kazanır. 1982 Anayasası, birlik kurmayı, ayrıca, Bakanlar Kurulunun iznine bağlamıştır. Belediye Yasası, birlik tüzüğünde yer alması gereken bilgileri de sıralamıştır. Bunlar:

a) Birliğin adı,
b) yönetim özeği,
c) çalışma alanının sınırları,
d) sürekli olup olmadığı, geçici ise süresi,
e) birliğe giren yerel yönetim birimlerinin adları,

f) üye birimlerin görev, hak ve yetkilerinden hangilerinin birliğe bırakılmakta olduğu,

g) her birimin birlik meclisi için kaç üye seçeceği ve üye sayısını belirleyen koşulların kaç yılda bir, birlik meclisinde incelenecegi,

h) birimlerin, birliğin kuruluş ve çalışma giderlerine ne oranda katılacakları,

i) birliğin gelirleri,

j) birimlerin ve bu birimlerin halkının birlik kurumlarından nasıl yararlanacakları,

k) birlik meclisinin yılda kaç kez toplanacağı,

l) öteki koşullarla, birlik tüzüğünün değiştirilmesinin ve birliğin son bulmasının nasıl olacağı (1580/135–136).

Birlikler, üyelerin özgür istençleriyle kurulur. Zorlama söz konusu olamaz. Ama, kimi durumlarda, ortak ve yerel gereksinmelerin, belirli konularda biraraya getirdiği yerel yönetimlere sınırdaş olan ya da onların çalışma alanları arasında kalan yerel birimlerin birliğe katılmamalarının, birlik çalışmalarını güçleştirebileceği öne sürülebilir.[8] Gönül, bu gibi durumlarda kötüye kullanılan özerklik hakkının doğurduğu sakıncaları gidermek amacıyla zorlayıcı ve yasal bir yaptırımın yararlı olabileceği görüşündedir.[9] Kanımızca, bu koşulların var olduğu yerlerde, birliğe girmeyi zorlamaktansa, küçük birimleri yasa ile birleştirmeyi yeğlemek daha uygun olur. Yoksa, birliğe girmeleri zorunlu kılınan birimlerin meclisleri, katılma kararını bir olup bitti olarak almaya kendilerini zorlanmış hissederler.

Birlik organları, birliğin meclisi, encümeni ve birlik başkanıdır. Meclis ve encümen görüşme ve karar, başkan ise yürütme organı olarak görev yaparlar. Birlik meclisinin üyelerini, birlik üyesi yerel yönetimlerinin meclisleri, meclis üyeliği için aranan niteliklere sahip olanlar arasından ve en çok beş yıl için seçerler. Her birinden en az iki üyenin birlik meclisine gönderilmesi gerekir. Birlik tüzüğünde yazılı üye sayısının yarısı kadar da yedek üyenin seçilmesi zorunludur. Yasa, birlik içinde yer alan illerin valilerinin, belediyelerin başkanlarının ve köylerin muhtarlarının da, meclisin doğal üyeleri olmalarını öngörmüştür. Birlik meclisi, yılda en az iki kez toplanır. Ayrıca, Belediye Yasası'ndaki yöntemle-

re uygun olarak olağanüstü toplantılar da yapabilir.

Birlik encümeninin üyeleri, birlik başkanı ile, birlik meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği dört üyedir. Encümen üyeleri genel olarak birer yıl için seçilirler. Encümen, meclis toplantıda olmadığı zamanlarda ve meclisin kararlarıyla bağlı olarak görev yapar. Yaptığı çalışmaları, meclisin ilk toplantısında, onun onayına sunar. Belediye encümenlerinin görevleri, birlik encümeninin de görevidir. Bu görev ve yetkiler, birlik tüzüğünün dışına çıkamaz. Çoğu kez haftada bir kez toplantı yapan birlik encümenleri şu işleri görürler:

Birliğin bütçe tasarısını ve bütçe kesin hesabını inceleyerek görüş bildirmek; alım, satım, kiralama, yapım, taşıma ve benzeri işlere ilişkin arttırma, eksiltme ve ihale işlerini yerine getirmek, bütçedeki aktarmaları karara bağlamak, gelir ve giderleri denetlemek, vb.

Birlik başkanlarının seçimle iş başına gelmeleri asıldır. Birlik başkanı ile başkan vekilini, beşer yıllık süre ile birlik meclisi seçer. Bu seçimler, valinin, birlik içinde birden çok il varsa, İçişleri Bakanı'nın onayı ile kesinleşir (1580/143). Öte yandan, birliği oluşturan birimlerden biri bir İl Özel Yönetimi olduğu takdirde, birliğin başkanını ya da başkan vekilini, birliğin bulunduğu yerin valisi, eğer birkaç ili içine alıyorsa, İçişleri Bakanı atar. Birliğin üyesi olan belediyelerden birinin başkanlığını vali yapmakta ise, birlik başkanlığı görevini de vali üstlenir. Başkan, birlik meclisinin benimsediği bütçenin ve kararların yürütülmesini sağlar. Belediye başkanlarının görev ve yetkilerine ilişkin yasal hükümler, birlik başkanları için de geçerlidir (1580/147). Başkan, bütçenin uygulanmasından da sorumludur. Bütçenin ita amirliğinden başka, birlik örgütünün başı ve temsilcisidir.

Yerel yönetimler üzerindeki denetimi, birliğin meclisi özdenetim biçiminde yaptığı gibi, devlet de, tıpkı, yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi, birlikler üzerinde bir denetim ve gözetim uygular. Bu denetim ve gözetimin kapsamı, birliklerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personelidir. Her biri, yönetsel ve akçal konuları kapsar.[10]

Yerel yönetim birliklerinin gelirleri öz gelirler ve öz gelirler dışında kalan gelirler olarak ikiye ayrılabilir. Birliği oluşturan yerel birimlerin her yıl ödemeleri gereken katılma payları, hizmet ya

da işletme gelirleri, taşınır ve taşınmaz mal gelirleriyle faiz gelirleri, birliklerin öz gelirleridir. İkinci kümede bulunan gelirleri ise yardımlar (yerel birimlerin ve devletin,) bağışlar ve borçlanmalar oluşturur.

Birliklerin Etkinlikleri

Ülkemizde, yerel yönetim birliklerinin sayısının 1960'ların başında 34'ten 1980'lerin başında 478'e yükseldiği görülmektedir. 1990'ların başında ise, birlik sayısının 500–600 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bu artışı sağlayan etkenlerin başında ülkenin toplumsal, ekonomik, siyasal koşullarındaki değişmelerle, belediyecilik anlayışının uğradığı değişiklik gelir.

Birlikler, konularına göre birkaç kümeye ayrılabilmektedir. Bunlar:

a) Ekonomik işletme amaçlı birlikler,

b) toplumsal amaçlı birlikler,

c) altyapı amaçlı birlikler ve

d) türlü amaçlı birliklerdir. Birinciler arasında, ulaştırma, sergi, fuar, soğuk hava depoları, iş, sanayi ve turistik amaçlı tesislerle, halıcılık, plaj, kaplıca, hamam, otel, gazino, fırın vb. amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş birlikler yer alır. Toplumsal amaçlı birliklerin örnekleri, korunmaya muhtaç çocuklar, düşkünler yurdu ve öğrenci yurdu birlikleridir. Elektrik, yol, köprü, sulama ve telefon birlikleri ise, altyapı amaçlı birlikler kümesine sokulabilir. Son kümede ise, toplum kalkınması, hayvancılık, ormanları koruma, konut ve çevre sorunlarının çözümü için kurulmuş birlikler vardır.(11)

Birlikler, tek amaçlı ya da çok amaçlı birliklerdir. Söğüt Belediyesi Hamam Yaptırma Birliği tek amaçlılara, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği çok amaçlı birliklere örnektirler. Yukarıda sözü edilen amaçlar bütünü, 1980'de kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı'nca hazırlanmış bulunan tip birlik tüzüğünde de aynın yer almış bulunmaktadır. Tip tüzükte mal ve hizmet üretimi amacıyla değişik yerlerde tek örgütlü tüketim özeklerinin kurulmasının ayrıca vurgulandığı dikkati çekmektedir.(12)

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, birliklerin özendirilmesinde önemli bir rolü olduğu açıktır. Planda, «Belediyelerin tek tek çözemedikleri hizmet sorunlarını birleşerek çözebilmeleri, üretici-

yi ve tüketiciyi koruyabilmeleri ve piyasaya müdahale edebilmeleri, üretken ve kaynak yaratıcı niteliğe kavuşabilmeleri amacıyla aralarında birlik kurmalarının özendirilmesi» istenmiştir.[13] Yerel Yönetim Bakanlığı da bu doğrultuda çabalar göstermiş, özellikle belediyelerin ve belediyelerin oluşturdukları belediye birliklerinin öncülüğünde «ekonomik yaşamı düzenleme» amacı gütmüştür.[14] Bu amaçla birlik oluşturma çabalarında belediyeler desteklenmiştir. Bunun sonucu olarak türlü bölge birlikleri kurulmuştur. Bunlar şöyle sıralanabilir:

1. Akdeniz Belediyeler Birliği (Antalya ve Burdur illeri belediyeleri, 13 belediye),
2. Çukurova ve Toroslar Belediyeler Birliği, (Adana, Hatay, İçel ve Niğde illeri belediyeleri, 36 belediye),
3. Doğu Anadolu Belediyeler Birliği (Kars ili belediyeleri, 26 belediye),
4. Ege Belediyeler Birliği (Aydın, Denizli, İzmir, Manisa, Muğla, Uşak illeri belediyeleri, 71 belediye),
5. Fırat Belediyeler Birliği (Malatya, Elazığ, Tunceli, Bingöl illeri belediyeleri, 32 belediye),
6. Karadeniz Belediyeler Birliği (Artvin, Giresun, Rize, Gümüşhane, Samsun, Trabzon, Ordu, Sinop illeri belediyeleri, 88 belediye),
7. Kızılırmak Belediyeler Birliği (Sivas, Tokat, Yozgat illeri belediyeleri, 29 belediye),
8. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği (Balıkesir, Bursa, Çanakkale, İstanbul, Kırklareli, Tekirdağ, Edirne, Bilecik, Sakarya, Kocaeli illeri belediyeleri, 192 belediye),
9. Orta Anadolu Belediyeler Birliği (Ankara, Kastamonu, Kayseri, Konya, Kırşehir, Nevşehir, Zonguldak illeri belediyeleri, 32 belediye),
10. Van Gölü Çevresi Belediyeler Birliği (Van, Hakkari, Muş, Bitlis illeri belediyeleri, 23 belediye ve
11. Konya Belediyeler Birliği, 53 belediye).

GAP Belediyeler Birliği ise, GAP bölgesinin sınırları içinde yer alan belediyelerce kurulmuştur.

Burada sayılanlara, sonradan daha birçokları eklenmiştir.

Toplam birlik sayısı, 800'e varmış bulunmaktadır. Bu ise, ülkedeki belediyelerin dörtte biri kadardır.

Hizmet birlikleri daha sonra, ülke çapında tek bir örgüt biçimine girerek Türkiye Belediyeler Birliği'ni kurmuş ve böylece, da-

ha etkin çalışmalar yapabilecek bir baskı kümesi durumuna gelmeye başlamışlardır[15]. Tüzüğünde, Türkiye Belediyeler Birliği'nin amacı: «Belediyeler arasında işbirliği, dayanışma, bilgi ve deney aktarımı, planlama, programlama, koordinasyon ve standartlaşma, eğitim, kültür, araştırma ve danışmanlık hizmetleri, belediye ve kent hizmetlerini ve hizmet giderlerini sağlayıcı, üretici ve tüketiciyi koruyucu iktisadi girişimleri yönlendirme, kurma, belediyelerin yasal ve kurumsal yapılarını geliştirme» olarak belirlenmiş bulunmaktadır[16].

Ne var ki, kuruluş işlemlerindeki bir eksik yüzünden, Birlik, fiilen çalışmaya başlayabilmiş değildir.

Birliklerin, gerekli ekonomik kaynaklara kavuşturulamamış olması, tüketim maddeleri fiyatlarının denetiminde başarı elde edilememesi, siyasal ve kişisel etmenlerden ötürü belediyeler arasındaki işbirliğinin gereği gibi sağlanamaması nedeniyle, sayısal olarak hızlı bir gelişme gösteren birlikçilik önce bir duraklama dönemine girmiş, 12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra da, bütün yerel girişimlerde olduğu gibi, askeri yönetimin tepkisiyle karşılaşmıştır[17]. Fethi Aytaç, «günün siyasal erkinin özellikle başkanları iktidar partisine mensup belediyeler ile sıkı bir işbirliği halinde birlikler oluşturduğunu ve çeşitli mali olanakları özellikle birlikler aracılığıyla bu belediyelere aktarma girişiminde bulunduğunu» belirtmektedir[18], 1990'lı yıllar, yerel hizmet birliklerinin yeniden canlılık kazandığı yıllardır.

Kazancı, yerel yönetim birliklerinin başarısının koşullarını özeksel yönetimin hazırladığını belirttikten sonra, «Yerel Yönetim Bakanlığı'nın ortadan kalkmasıyla, belediye birlikleri olayının da son bulduğunu» yazmaktadır. Özeksel yönetimin birliklerden desteğini çekmesinin «siyasal gerekçelere» dayandığını öne sürmektedir[19]. Yazar aynı zamanda, belediye birliklerinin, belediyelerden daha geniş yetkilerle donatılmış birimler olmadıklarına bakarak, ancak «belirli konularda etkinlik gösterebileceklerini», «belediyelerin yerini kesinlikle alamayacaklarını» belirtmektedir[20].

Oysa, birlikler konusunda değerli bir doktora tezi yapmış bulunan Mustafa Gönül, yerel hizmetleri üretme güç ve olanağından yoksun bulunan kırsal komünlerin kaldırılmasının ve yerlerine, amaçları, görev alanları, akçal olanakları ussal ölçütlere ve ülkenin gerçeklerine uygun biçimde saptanmış birliklerin konmasının düşünülebileceğini savunmaktadır[21]. Tarihsel, siyasal ve toplum-

sal nedenlerle ve özekçilik geleneğinin yerleşmiş bulunmasından ötürü, böyle bir değişikliğe itirazlar gelse bile, bunun «şanslı bir seçenek» değeri taşıdığını öne sürmektedir. Gerçekten, ilçeye tüzel kişilik verilmesi ve kırsal alanları toplum kalkınması yöntemleriyle kalkındırma önerileriyle, bu görüşün yakınlığı bulunduğu ortadadır[22].

Başarılı olabilmeleri için, bugünkü biçimde bile, ister kırsal, ister kentsel olsun, birliklerin, sürekli, çok amaçlı, akçal kaynaklara kavuşturulmuş, sınırları ussal bir biçimde çizilmiş, üst örgütler içinde bütünleşmiş olmaları gereklidir.

III. BELEDİYE İŞLETMELERİ

Belediyeler, kendilerine yasalarla verilmiş görevleri yerine getirebilmek için, gerektiğinde işletmecilik yapmak zorundadırlar. Belediye işletmeciliğinin çapı, belediyenin büyüklüğüne, kaynaklarının durumuna, görevlerin türüne ve beldenin büyüklüğüne bağlı olarak değişir. Necmettin Ergin ve Ernst Reuter, belediye işletmelerini, «gerçek anlamda kamu hizmeti gören işletmeler» ve «ekonomik işletmeler» olarak iki kümeye ayırırlar. Ekonomik belediye işletmelerini de belediye tekelinde bulunan işletmeler ve «serbest rekabet» rejimi içinde iş gören işletmeler olarak ikili bir ayrıma konu yapmaktadırlar[23]. Gerçekte, belediye işletmelerinin bu tür sınıflandırılmaları, onların tüzel niteliklerine bakılarak yapılmaktadır. Bu açıdan, işletmeler, başlıca üç biçimde ortaya çıkmaktadır[24].

A) Döner Sermayeler ve Düzenleme Satış Fonları

Belediyelerin döner sermaye kurmalarına yetki veren, Belediye Yasası'na 5656 sayılı yasa ile 1950 yılında eklenen bir maddedir (Ek.1). Bu madde hükmüne göre, belediyeler, belediye konutları yapmak, bunları kiralamak ve satmak işlerini zorunlu görevleri arasına almaya ve bu amaçla, bütçelerinden para ayırarak «döner sermaye» oluşturmaya yetkilidirler. Belediyeler, ayrıca, et, ekmek, yaş meyve ve sebze, odun, mangal kömürü gibi zorunlu gereksinme maddelerini satın almak, stok etmek, belirli bir kâr sınırı içinde satmak, sattırmak ve gereksinme duyanlara dağıtmak üzere -

«fon» kurabilmektedirler (1580/15–43, 150 sayılı yasa ile değiştirilen biçim). Belediyeler, bunu, gerektiğinde düzenleme satışı yapacak mağazalar açarak, yaşamı ucuzlatacak başka önlemler alarak yapmaktadırlar. Naliş, düzenleme satışlarının, Milli Korunma Yasası'nın çıkarıldığı yılların koşulları içinde, belediyelere geçici bir yetki olarak tanındığı, bu maddelerin sürekli olarak ticaretini yapmalarına olanak bulunmadığı görüşündedir[25]. Oysa, kendisinin de belirttiği gibi, birçok belediyeler, bugün, et, ekmek, süt gibi gıda maddelerinin düzenleme satışlarını sürekli olarak yapmaktadırlar. Ve, odun, çimento, maden, linyit kömürü ve buğday gibi maddelerin halka belediyelerce dağıtımı da yaygın bir uygulamadır. Çünkü, ekonominin olağanüstü durumu varlığını bugün de korumaktadır.

Belediye döner sermayelerinin, ortak kurallara, tip statülere göre işletildiklerini öne sürmek güç olduğu gibi, her belediyenin, bunları kendi anlayışına bağlı olarak uygulamasından doğan yasaya aykırılıklara da rastlanabilmektedir. Belediye döner sermayeleri, mülkiye müfettişlerince denetlenmektedir.

Ayrıca, Belediye Yasasının 15. maddesinin 1960 tarih ve 150 sayılı yasa ile değiştirilen 43. maddesi uyarınca, belediyeler, gerektiğinde, et, ekmek, yaş meyve ve sebze, mangal kömürü ile diğer gıda ve zorunlu gereksinme maddelerini, Genel Muhasebe ve Devlet İhale yasalarına bağlı olmaksızın satınalmak, stok etmek veya belli bir kâr sınırı içinde satın aldırmak, sattırmak ve dağıtmak üzere bir fon oluşturarak düzenleme (tanzim) satış mağazaları kurabilir; yaşamı ucuzlatacak benzer önlemler alabilirler.

B) Birlikler ve Ortaklıklar

Belediyeler, kimi ekonomik girişimlerini, bir önceki kesimde gördüğümüz birlikler eliyle yerine getirirler. Birlikler, bu işleri *«kamu yararı»* amacıyla yapabilecekleri gibi, *«kazanç»* amacı ile de yapabilirler. 1970'li yıllardan sonra, kazanç amacı güden birliklerin sayısının arttığı dikkati çeker. Öte yandan, Belediye Yasası'nın 19. maddesinde değişiklik yapan 1938 tarih ve 3666 sayılı yasa, belediyelere, kent içinde yolcu taşıt aracı olarak otobüs, minibüs, otokar, tünel vb. işletmeyi ve mezhabalarda kesilen etleri satış yerlerine taşımayı bir hak olarak tanımakta, bu hizmetlerin belediyenin de katılacağı ortaklıklar aracılığı ile işletilmesine olanak vermektedir. Bu yetkiden yararlanıp, bu hizmetlerde ortaklıklar kuran belediyeler olmamıştır.

Bununla birlikte, belediyeler, kendi tekellerinde bulunan kimi hizmetleri, kimi ortaklıklara ayrıcalık (imtiyaz) vererek işletebilirler. (1580/19) Ayrıcalık verilebilecek olan kent hizmetleri, su, havagazı, elektrik, tramvay tesisleri kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve çevre kıyılarda vapur taşımacılığını üstlenmekten ibarettir. Bunlar için verilecek ayrıcalıkların süresi en çok 40 yıl olabilir ve koşullarını da devlet belirler.

Batı ülkelerinde, bu tekel grubuna giren görevler (elektrik, su, havagazı, kent ulaşımı) tek bir ad altında toplanır. Almanlar, bunlara «zorunlu gereksinme işletmeleri» anlamına gelen «Versorungsbetriebe» demektedirler. Fransızca'daki karşılığı ise, daha geniş bir anlama gelen «Services Publiques Municipaux»'dur[26]. Belediyelerin bu konularda ayrıcalık verebilmelerine ilişkin yetkilerini düzenleyen yasa hükümleri, 1930'larda bu tür bütün işletmelerin devletleştirilmesinden sonra, fazla uygulama alanı bulamamıştır.

C) Belediye Bütçesi İçinde ya da Ayrı Bütçe ile Yönetilen İşletmeler

Bir üçüncü kümede ise, daha çok kamu yararına çalışan elektrik, su, havagazı, otobüs, mezbaha işletmeleri yer almaktadır. Bu kamu tüzesine dayanan işletmelerin yanı başında, özel tüze kurallarına bağlı olarak çalışan, otel, gazino, hamam, sinema, plaj, soğuk hava tesisi, garaj vb. işletmeler vardır. Bütçe içinde yer alan ekonomik hizmetlerin denetimi geleneksel bütçe kurallarına uygun olarak yapılır. Belediye bütçesi dışında ayrı bir bütçesi bulunan işletmeler ise, özel bir yasa ile kurulmuş olup olmadıklarına göre ikiye ayrılırlar. Özel yasa ile kurulmuş bulunanlara örnek, İstanbul Sular İdaresi[27], İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT), Ankara Elektrik, Havagazı, Otobüs İşletmeleri (EGO), Adana Elektrik İşletmesi ve Ankara Sular İdaresi'dir. Şimdi bunlardan bir bölümünün yerini almış bulunan İSKİ ve ASKİ de aynı durumdadır. Bunların dışında ise, belediye meclisi kararıyla kurulan *«katma bütçeli»* işletmeler yer alır.

İşletmelerde Hizmet İlkeleri

Belediyelerin kamu tüzesine dayanan işletmelerinin sundukları hizmetlerden herkes yararlanır. Bunlardan yararlanma, kişile-

rin isteğine bağlı değildir. Yurttaş, belediyenin sunduğu temizleme ve aydınlatma hizmetini redderek, «Ben çöplerimi kendim toplayacak, geceleri de fenerle dolaşacağım; bu hizmetlerden yararlanmadığım için de, karşılığında herhangi bir harç ya da vergi ödemeyi kabul edemem» diyemez. Bu örnek de gösteriyor ki, kimi kent hizmetleri, kamu yararı (public interest) ilkesine uygun olarak yurttaşa sunulduğu halde, kimilerinde «kazanç» amacı güdülebilir.

Gerçekte, bunları birbirinden ayırdetmek oldukça zordur. Kamu yararı amacıyla sunulan hizmetleri görmekle görevli işletmelerin kazanç kurumu olamayacakları açıktır. Bu nedenle, hizmetler karşılığında alınacak harçların en çok, söz konusu görevin giderlerini karşılayacak biçimde alınması ve bu kaynaktan belediyenin başka hizmetlerinin finansmanının sağlanmaması gerekir. Nitekim, bugün yürürlükte olmayan eski Belediye Gelirleri Yasası'nın 39. maddesi, hizmet tarifeleri düzenlenirken, «normal sermaye fazini aşmayacak bir kâr nispeti»nden sözetmekteydi. Oysa, bunun tersi yönde görüşlere sahip bulunanlar vardır. Ve belediyelerin ekonomik işletmelerinin, «normal kârlılık» içinde çalışmalarının, kârı en çoğa çıkarmakla karıştırılmaması gerektiği savındadırlar. Bu sav, şu nedenlere dayandırılmaktadır:

a) Belediye hizmetlerinin bedava ya da çok düşük fiyatlarla sunulması, tüketimde savurganlığa yol açar, kaynak savurganlığını başlatır[28].

b) Belli hizmetlerinden hiç yarar sağlamayanların, yararlananların kullandıkları hizmetlerin finansmanına katılmaları toplumsal adalete uymaz. Bu adaletsizliği ise fiyatlar giderebilir.

c) Pazar ekonomilerinde etkinlik, istem ve sunu mekanizmasıyla sağlanır. Fiyat bu mekanizmanın temelini oluşturur. Yerel hizmetlerin fiyat yöntemiyle tüketime sunulması, kendi üretim süreçlerine de etkinlik kazandırır.

d) Yerel yönetimlerin gelir sorunu güçsüz kaynaklarla çözülemez. Fiyat yöntemi, yerel yönetimlere azımsanmayacak bir gelir kaynağı sağlar.

Görülmektedir ki, belediye hizmetlerinin fiyatlarında sınırlı kârla yetinilmesi ilkesine karşı öne sürülen bu itirazlar, «kazanç amacı»nın inandırıcılığını kanıtlamaktan çok, söz konusu hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesini serbest pazara bırakmanın gerekçesini oluşturmaktadır. Kuşku yok ki, fiyatların, hem bu sakınca-

ları giderecek, hem de hizmeti bir kamu hizmeti olarak sunmaktan çıkarmayacak ölçüler içinde tutulması olanağı vardır. Kent hizmetlerini sunan işletmelerin, nitelikleri gereği rekabete dayanıklı olmadıkları öteden beri bilinmektedir[29]. Reuter de, hizmet tarifelerinin saptanmasında, *«gelir en aşağı masrafı karşılamalıdır»* ilkesine uyulmasına dikkati çekerek, *«Bunlarda esas, muayyen içtimai ihtiyaçların nazarı itibara alınması, yani bilhassa küçük alıcıların ve halkın fakir tabakasının menfatlerinin gözönünde bulundurulmasıdır»* demektedir[30].

Belediyelerde, belediye bütçesi dışında ayrı bir bütçe ile yönetilen işletmelerin büyük bir çeşitlilik gösterdiği bilinmektedir. Türlerinin 50'yi aştığı saptanmıştır. Ne var ki, bunlardan büyük bir bölümü, elektrik, su, otobüs, mezbaha ve soğuk hava tesisi gibi hizmetleri üretebilmek amacıyla kurulmuş işletmelerdir.

Belediye işletmelerinin yönetim yapıları da türlü türlüdür. Her ülke tarihsel gelişmesine, tüzel ve ekonomik yapısına göre komün işletmelerini farklı biçimlerde kurup yönetmektedir. Tarihsel gelişme, bu işletmelerin, hemen hemen her ülkede uzun süre belediyelerin genel yönetimi içinde kaldığını göstermektedir. İşletmelerin ekonomik koşullara uygun bir biçimde hızla karar alıp uygulayacak yetkilere sahip olmaları çok yararlıdır. Ülkemizde, buna olanak verecek bir yasa yoktur.

İşletmeler, kuruluş ve işletme anamallarını bulmakta genellikle güçlük çekmektedirler. Belediyelerin kendi güçleri yatırım yapmaya genellikle elverişli olmadığından, başka başka kaynaklara başvurmak zorunlu olmaktadır. Bu kaynaklar, borçlanma, İller Bankası'nın fon yardımları, devlet bütçesinden yardımlar ve halk katılımlarıdır. İşletmeler, borçlanmayı da, hemen hemen yalnız, İller Bankası'ndan yapabilmektedirler.

IV. BELEDİYELERİN EKONOMİK GİRİŞİMLERİ

Yerel yönetimlerin, halkın pek çok gereksinmesini karşılayabilmek için sahip bulundukları yetkiler çok geniştir. Başta «1580 sayılı Belediye Yasası olmak üzere, yasalar, yerel yönetimlerin ekonomik girişimlerini kısıtlayıcı değil, bu tür girişimlere olanak

verici niteliktedirler. Yerel yönetimlerin özerkliğinin, akçal özerklikle yakından ilgili olduğu düşünülürse, bunu sağlayacak ekonomik girişimlerin yerel özerklik açısından taşıdığı önem açıklık kazanır.

Yasaların olanak vermesine karşın, belediyelerimiz, yakın zamanlara değin yalnız geleneksel kent hizmetlerinin karşılanmasını amaç edinmişlerdir. Bunun nedenlerinden birincisi, yerel birimlerin, büyük ekonomik girişimlerde bulunabilecek akçal kaynaklardan yoksun olmalarıdır. İkinci neden, belediyeciliğin tarihsel gelişimi içinde, daha çok hizmet üretme niteliği ağır basan bir akım olmasıdır. Nitekim, ülkemizde, ilk yazılan belediyecilik kitaplarından birinde şöyle denilmektedir[31]: *«...Belediyeler iktisadi teşebbüslerde bulunurken aşağıda yazılı noktaları gözönünde bulundurmalıdırlar:*

1. İktisadi teşebbüsün gayesi menafii umumiyeye müteallik (kamu yararına ilişkin) bir ihtiyacın temini olmalıdır.

2. Yapılmak istenilen iş, başkaları tarafından daha iyi bir şekilde vücuda getirilmiş veya getirilmekte olmamalıdır.

3. İktisadi teşebbüs, belediyenin mali kudretine ve ihtiyacına uygun olmalıdır.

4. İktisadi teşebbüsler, belediyeye ait varidat getirmeli (ve çok istisnai hallerden maada) bu varidat teşebbüsün masraflarını kapamalıdır;

5. Umumi ihtiyaçların çerçevesi haricinde iktisadi teşebbüslere girişilmemelidir».

Bir başka neden de, *«Komünal sosyalizm»* ya da *«Belediyecilik Sosyalizmi»* adı verilen ve yerel ekonominin geniş ölçüde belediyeleştirilmesini içeren akımın, genel siyasal gelişmeye koşut olarak kimi dönemlerde bazı ülkelerde benimsenmiş olmasıdır. Bu konuda, 1970'li yılların başından itibaren yer alan değişiklikler, sosyal demokrat siyasal erkin iş başında bulunduğu kısa bir dönemde hızlanmış ve onunla birlikte son bulmuştur, denilebilir. 1980'ler sonundan itibaren ise, aşağıda da görüleceği gibi, belediyelerin ekonomi alanına daha çok girmeleri düşüncesine sosyal demokratlar bile sahip çıkmaz olmuşlardır.

Gerçekte, belediyelerin ekonomik yaşamda daha etkin rol almalarını gerektiren nedenler ve yararlı olabilecekleri alanlar var-

dır. Bunlar birkaç kümede toplanabilir. Bunları pazar düzeninin sağlanmasıyla ilgili etkinlikler, türlü tesislerin kurulması ve işletilmesine ilişkin etkinlikler ve altyapı ile ilgili tesislerin işletilmesi diye kümelendirebiliriz. Her kümede yer alan görevleri şöylece özetleyebiliriz[32]:

A) Belediyelerin Ekonomik Hizmet Alanları

1. Piyasa düzeninin sağlanmasına ilişkin hizmet alanları

a. Fiyat ve ücretlerin saptanması ve denetimi
b. Tartı ve ölçü aletlerinin denetimi
c. İşportacılığın düzenlenmesi
d. Gereksinme maddelerinin satılması ve dağıtılması

2. Tesis kurmak ve işletmek

a. Pazarlama tesisleri kurmak ve işletmek
b. Halkın önemli gereksinme maddelerinin karşılanmasına ilişkin tesisleri kurmak ve yönetmek
c. Parlayıcı ve patlayıcı maddeler depolama tesisleri kurmak
d. Fırın ve un fabrikaları kurmak
e. Halkın ekonomik güvenliğinin korunmasıyla ilgili tesisleri kurmak ve işletmek
f. Halkın eğlenme ve dinlenme gereksinmelerinin karşılanmasıyla ilgili tesisleri kurmak ve işletmek

3. Altyapı ile ilgili tesisler

a. İçme suyu, elektrik ve havagazı tesislerini yönetmek ve işletmek
b. Ekonomik girişimlerde bulunmak

Görülmektedir ki, bu hizmetlerden bir bölümü piyasanın denetlenmesiyle, ötekiler ise ekonomik girişimlerde bulunmakla ilgilidir. Kimi yazarlar, bu görevler içinde, belediyelerin, daha çok, denetimle ilgili olanları kullandıkları; etkinliklerinin, ekonomik ve sağlık denetimleri dışına çıkmadığı görüşündedirler[33]. Bu gö-

rüşlere göre, belediyelere üretici olma izni verilmiş bulunmakla birlikte, «suyun başının merkezi yönetim tarafından tutulmuş olması, belediye gelirlerinin son derece kısıtlı olması ve merkezi yönetimin gelirlerine dayandırılmış bulunması, belediyeye bırakılmış üretici hizmetlerin yerine getirilmesini büyük ölçüde engellemektedir.» Belediyelerin genellikle esnafın yanında yer alması, belediye meclislerinin yapısının bu sonucu doğurması yüzünden, tüketici halkı korumaya olanak bulunmamakta, belediyelerin ekonomik girişimlerde bulunmaları engellenmektedir[34].

Gerçekte, pazar ekonomilerinin geçerli olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin fiyat denetleme işlevlerinin önemini yadsımaya olanak yoktur. En liberal ekonomik rejimi olan ülkelerde bile, fiyat denetimi kavramı, 20. yüzyılın başından beri yerleşmiş bulunmaktadır[35]. Denetimci işlevin biraz daha ilerisine giderek, belediyelerin mal depolama, kent içinde mal dağıtımı, kent içinde satışlar yapmaları, üreticilecek mallarla ilgili olarak kooperatiflerle işbirliği sağlamak konularında etkin çalışmalar yapmaları; türlü kaynak, örgütlenme ve görevli personel sorunları yanında, siyasal sorunlar da yaratabilirler ve yaratmıştır[36]. Bütün bu güçlüklere karşın, 1978–1980 yılları arasında etkinlikte bulunan Yerel Yönetim Bakanlığı'nın da desteğiyle iki alanda, kentlerde oluşan rantların ekonomik girişimler aracılığıyla kentliye mal edilmesine çalışılmıştır: 1. Kent halkının ortak gereksinmeleri olan ulaşım, beslenme, eğlenme ve dinlenme gibi hizmetler ve 2. Arsa ve konut. Birinci kümedeki hizmetleri üreten küçük girişimcilerin belediyeler karşısına örgütlü bir biçimde çıkmaları sonucunda fiili tekeller oluşmuştur. Çünkü, bu örgütler içinde biraraya gelen esnaf, dolmuşçular vb. kendi aralarında bir fiyat yarışmasından kaçınabilmektedirler. Öte yandan, arsa ve konut konularında ise, yerel yönetimler, özel taşınmaz iyeliğinin geçerli olması yüzünden etkin olma olanağından yoksundurlar. Bu güçlüklerin yenilmesi, yerel yönetimlerin ve onların birliklerinin, demir, çimento vb. yapı gereçleri alanında üretimde bulunmasına, arsa düzenleme satışları yapmasına, konut üretebilmesine, «aracı ve toptancı» piyasasında etkinlikte bulunmasına ve bunlar için de devletten destek ve yardım görmesine bağlıdır[37].

Fikret Toksöz, SBF İskân ve Şehircilik Enstitüsü'nde verdiği

bir konferansta, belediyeden belediyeye değişmekle birlikte, belediyelerin etkinlik gösterebilecekleri mal üretim, dağıtım ve satış alanlarını şöyle sıralamıştır:[38] Gıda maddeleri (margarinler, sıvı yağlar, peynir, pirinç, zeytin, şeker, portakal, makarna, sabun, deterjan, konserve, salça, fasulye, nohut, mercimek): Temel mallar (demir, çimento, odun, kömür, petrol, benzin, mazot, gazyağı).

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da, yerel yönetimlerin ekonomik girişimlerini destekleyici hükümler yer almıştır. Planda şu anlatımlar vardır: *«Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üretici ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için, işlevler yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacaktır... Belediyelerin tek tek çözemedikleri hizmet sorunlarını birleşerek çözebilmeleri, üretken ve kaynak yaratıcı niteliğe kavuşabilme amacıyla aralarında birlik kurmak özendirilecektir»*[39]. Belediyelerin bu amaçla birlikler kurmaya özendirilmeleri, V. ve VI. Planlarda da yer almış bir ilkedir. Gerçekten, Yerel Yönetim Bakanlığı, bu doğrultuda belediyelere destek sağlamaktan geri kalmamıştır. Belediyelerin ekonomik ve sınai girişimlerini desteklemek için, Bakanlık bütçesine, örneğin, 1979'da 300 milyon lira konmuştu[40]. Ayrıca, Bakanlık bütçesine 500 milyon liralık bir ödenek de, *«ekonomik yaşamı belediyelerin ve belediyelerin oluşturacakları birliklerin öncülüğünde düzenlemek... Belediyelerin ortak gereksiniminde kullanılması gereken araç ve gereçlerin yurt içinde belediyelerce üretilmesini sağlamak, belediye sınır ve boyutlarını aşan yerel gereksinmelerin karşılanabilmesi için kurulacak üretim tesislerini finanse etmek, toplu taşımacılıkta otobüs üretimini ve raylı sistemli toplu taşımacılığa geçişi finanse etmek»* amacıyla konmuştur[41].

Bu yardımlardan da yararlanarak, Ankara Belediyesi, daha doğrusu, Orta Anadolu Belediyeler Birliği, 1978 başlarında TANSA projesini başlatmıştır. TANSA projesinden, «üretici ile tüketici arasında oluşan rantı sıfıra indirgeyerek (indirerek) veya kamuya mal ederek, hem üreticinin, hem de tüketicinin daha ucuza kısa ömürlü tüketim malları edinmesini sağlaması» beklenmiştir. TANSA, Ankara'da 25 yerde mağazalar açmış, 200'e yakın tüketim kooperatifine mal sağlamıştır. Bir yandan geniş halk kitlesinin desteğini kazanırken, öte yandan da petrol bunalımı ve enflasyon

gibi genel ekonomik sorunlar, projenin başarıyla uygulanmasını engellemiştir. Toksöz, projenin başarısını engelleyen etmenleri, finansman güçlükleri, mal sağlama sorunları ve örgütlenmeden doğan sorunlar olarak özetlemektedir[42]. Bütün bu nedenleri, liberal bir ekonomide kamu karışmasının ekonomik, siyasal ve toplumsal güçlükleri biçiminde adlandırmak yerinde olur.

Devletin desteğinden yararlanarak, belediyelerce gerçekleştirilen başka ekonomik girişimlerin örnekleri de aşağıda gösterilmiştir:

a) Kentsel Yerleşme Alanları ve Yapı Malzemelerinin Üretimine İlişkin Projeler

a. İzmit Yeni Yerleşmeler Projesi: İzmit Belediyesi yakınında belediyece kamulaştırılan 741 hektarlık bir alanda, dar gelirliler için konut yapmayı amaçlayan 30 bin konutluk bir proje.

b. Batıkent projesi: Ankara Belediyesi'nce 55 bin konutun ve diğer ortak kullanım alanlarının yapımını amaçlayan ve bugün KENT-KOOP'ça yürütülmekte olan proje.

c. İstanbul Belediyesi beton santralleri, mıcır tesisleri

d. Antalya Belediyesi mıcır tesisleri

e. Kars ve 13 yöre belediyesince kurulan Tuzluca Kiremit Fabrikası (KARSAN)

b. Tüketicinin Korunmasına İlişkin Projeler

a. Yaklaşık 250 belediyenin tanzim satışları. Kimi belediyeler temel tüketim maddelerinin üretimini de yapmaktadırlar.

b. Adapazarı Belediyesi Süt Mamulleri Üretim ve Dağıtım Girişimi: Günlük üretim kapasitesi 15 ton kadar olan tesisin peynir vb. ürünleri çevredeki belediyelerin tanzim satışlarında tüketiciye sunulmaktadır.

c. Kartal Halk Ekmek Fabrikası: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, üye belediyelerden 10'u ve Kartal'lıların ortaklığı ile kurulan fabrika 100 bin ekmek kapasitelidir.

d. İstanbul Belediyesi Ekmek Fabrikası: İstanbul Belediyesi ile 5 çevre belediyesince kurulan bu fabrika günde 300 bin ekmek üretmektedir.

B) Belediyelerin Öteki Ekonomik Girişimleri

a. Şereflikoçhisar Belediyesi tuz ve tuzdan çeşitli kimyasal bileşikler üretecek olan üretim tesisleri[43].

b. İzmit ve Kandıra belediyeleri ile halkın ortaklığı sonucunda kurulan kablo fabrikası (GİMTAŞ).

Yerel yönetim Bakanlığı'nın kaldırılmasıyla bu yöndeki çalışmaları özendirme girişimlerinin de yok denecek bir düzeye inmiş olduğu söylenebilir. 12 Eylül sonrası dönemde, belediye gelirlerinde sağlanan artışların, yeniden belediyelerin ve yerel yönetim birliklerinin kendilerini güçlendirecek girişimleri başlatmalarına yol açması beklenebilirdi. Bunun ise, devlet öncülüğü olmaksızın gerçekleştirilmesinin güçlükleri olacağı açıktır. Kaldı ki, söz konusu dönemde, birçok büyük belediye, bu tür ekonomik girişimleri ortaklık (şirket) modelleriyle gerçekleştirmeyi yeğlediklerini göstermiştir.

V. 1980 SONRASINDAKİ GELİŞMELER

Belediyelerin ekonomik girişimleri konusunda, 1980 sonrasında önemli değişiklikler göze çarpar. Bu değişikliklerin başlıca üç nedenden kaynaklandığı söylenebilir:

1) *Birincisi,* yeryüzündeki gelişmelerle ilgilidir. Özellikle ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerin öncülük ettikleri kamuyu (devleti) küçültme ve özelleştirme düşüncesi, ikili ilişkiler ya da uluslararası finans kuruluşları yoluyla az gelişmiş ülkelere başarıyla aktarılmış, hatta benimsetilmiştir. Bu gelişme, belediyelerin de, ekonomik yaşamdaki doğrudan etkilerinin azaltılmasını gerektiriyordu. Bunun gibi, 1980'li yılların sonlarından itibaren başlayan, Doğu ülkelerindeki gelişmeler, dünya kamuyouna, sosyalizmin çökmekte olduğu, bu ideolojinin misyonunun son bulduğu biçiminde yansıtılmıştır. Bu da, belediyelerin yatırımcı, işletmeci ve denetleyici rollerinin en aza indirilmesi yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir.

2. *İkincisi,* daha çok, ülke içindeki siyasal gelişmelerle ilgili bulunmaktadır. 1980'de 24 Ocak kararlarıyla başlayan ekonomik politika değişiklikleri, 1983'ten sonra ANAP iktidarı döneminde

de güçlenerek sürmüştür. Bunun anlamı, katıksız bir liberalizmin ekonomik yaşama egemen kılınmak istenmesiydi. Bunun bir sonucu olarak, anakentler de dahil, belediyelerin büyük bir çoğunluğunda seçimleri kazanan ANAP, yerel hizmetleri özelleştirmeyi, hizmetleri ortaklıklar yoluyla gördürmeyi (şirketleşme), vakıflaştırmayı, iş çevrelerine belediyelerden bol kaynak aktarmayı (ihaleci belediyecilik) yeni bir belediyecilik anlayışının temel öğeleri yapmış ve örgütüne benimsetmiştir.

3. *Üçüncü* bir etmen de, ilk ikisiyle yakından ilgili bir etmendir. Bu da, dış ve iç siyasal, düşünsel ve pratik gelişmeler çerçevesinde, ülkede sağı ve solu temsil eden partiler arasında, belediyecilik ve kent yönetimi konularındaki görüş ayrılıklarının azalmasıdır. O kadar ki, özelleştirme, yap–işlet devret gibi liberalizme özgü yöntemlere, ANAP gibi, SHP'li kimi belediye başkanlarının dahi sahip çıktıkları görülmüştür. Bunun kuşkusuz, sosyal demokrasinin ne olduğu konusundaki duraksamalardan ve geçirdiği değişikliklerden kaynaklandığı söylenebilir. Örneğin, «Sosyal piyasa ekonomisi» kavramını, bir sosyal demokrat parti olan SHP'ye rehber olarak sunan kimi düşünürler, bu bağlamda, yukarıda sözü edilen yöntemleri ve benzerlerini benimsenmeye değer bulmakta duraksama göstermemişlerdir. Partilere ve belediyelere danışmanlık görevi yapan aydınlar, uzmanlar ve bilim adamları, 10–15 yıl önce sözlü ve yazılı olarak savundukları karşıt görüşleri birden unutarak, *yenilikçilik* adı altında, bu liberal yöntemlere sahip çıkan yöneticileri uyarmak gereğini bile duymamışlardır.

O kadar ki, kimi sosyal demokrat belediyeler, gecekondu alanlarında ve başka yerlerde yaratılan toprak rantlarının, toprak iyeleriyle pazarlık yapılarak paylaştırılmasında bile sakınca görmemişlerdir. Bu tür uygulamalar sonucunda, kimi belediye başkanları, yolsuzluğa karıştıkları gerekçesiyle partilerinden çıkarılırken, aynı yöntemlerin savunuculuğunu ve hatta uygulamasını yapan başka yerel ve özeksel yöneticiler görevlerini sürdürmüş ve hatta yerel yönetimlere yön verecek görev yerlerinde sorumluluk almışlardır. Bütün bunlar, belediyecilik konularında, sosyal demokrat partiler de dahil olmak üzere, tüm siyasal partilerin ciddi ve kendi ideolojileri ile tutarlı politika ve ilkelere sahip olmaları gereğini, bunun yapılmış olmaması durumunda uygulama-

lara ve örgüte karmaşanın egemen olacağını düşündüren örneklerdir.

Yukarıda değinilen alanlardaki gelişmeleri üç örnek vererek biraz daha açıklığa kavuşturmak olanağı vardır. Birincisi, yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi konusudur. İkincisi, belediyelerin fiyat denetleme yetkilerinin esnaf örgütlerine bırakılmış olmasıdır. Üçüncüsü de, belediyelerin tahvil çıkararak yurt içinde ve dışında borçlanmaları ve banka kurma girişimleridir.

A) Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme

İzmir Belediyesi'nce hazırlanan bir yazanağa göre: «Kaynak temini ve bu kaynağın kullanılmasında karşılaşılan güçlükler, ücret azlığından dolayı kalifiye eleman kullanamamaları, gelişen teknolojiye olan transfer ihtiyaçları, ekonomik karar alma serbestisine sahip olmamaları gibi nedenler», belediyeleri yeni örgütlenme modelleri aramak zorunda bırakmıştır. Ve «özelleştirme, bu noktada, bir çözüm yolu» olarak görülmektedir[44]. İzmir Belediyesi çerçevesinde, özelleştirme bağlamında, temel gıda maddeleri gereksinmesini karşılamak için TANSAŞ (Tanzim Satışları İç ve Dış Ticaret A.Ş.) kurulmuştur. Bunun yanı sıra, yabancı bir firma ile birlikte kurulan Körfez temizliğini gerçekleştirmeyi amaçlayan İZBELCOM, İzmir Turizm ve Ticaret Merkezi ve Arap ve İzmir Belediyesi Turistik Yatırımları A.Ş. (ARİZKO) gibi ortaklıklar bu modelin ürünleridir[45]. Model ne olursa olsun, bu örnekler, aynı zamanda, belediyelerin ekonomik etkinliklerde bulunmalarına ANAP'lı kimi anakent belediyelerinin sıcak bakmakta olduklarını gösterir.

1984–1989 ANAP'lı belediyeler döneminde, Adana ve öteki kentlerden birçoğunda, çöp toplama ve yoketme hizmetlerinin görülmesinde özelleştirme yöntemine başvurulmuş ve hatta kimi vergilerin toplanması için bile özel ortaklıklardan yararlanma istekleri gündeme gelmiştir.

Kimi hizmetlerin, belediyeler yerine özel kesimdeki firmalar eliyle görülmesi, günümüzde, SHP'li kimi belediyelerce de başvurulan bir yoldur. Örneğin, İzmir Konak Belediyesi adına yapılan bir açıklamada şöyle denilmektedir: *«İlçe Belediye Meclisi'nin kararı, Büyükşehir Belediye Meclisi'nce tüm metropol ilçelerde*[46] *uygu-*

lanmak üzere onaylandı. Bu sorunu (çöp sorununu) belediye kadrolarıyla çözmek zor. Çöp toplama hizmeti özelleştirilecek. Çağın gereği neyse onu yapacağız. Belediye kadrolarını ufaltacağız. Çöp toplama olayını mutlaka şirketleştireceğiz»[47]. Nitekim, İzmir Büyükşehir Belediyesi de, Hal Müdürlüğü'nün bina ve tesislerinin temizlik işlerini ihaleye çıkarmıştır. Gerekçeler ne olursa olsun, CHP tarafından 1970'lerde geliştirilen *«toplumcu belediyecilik»* ilkesinin, yukarıda belirtilen çerçeve içinde, yerini «özelleştirmeci» bir belediyecilik anlayışına bırakmakta olduğu dikkati çekmektedir[48]. Özelleştirmeci yaklaşımın, sosyal demokrat belediyelerde sıcak karşılanmasının pratik sonuçlarından biri, özelleştirmeye konu olan hizmetlerde çalışanların ücret ve öteki özlük haklarıyla ilgilidir. Aşırı ücret istekleri karşısında sendikaların baskılarından kurtulmak amacıyla belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi yolunun yeğlenmesi, işçi kitlelere sahip çıkmayı temel hedefleri arasına almış olan sosyal demokrat partiler için açıklanması kolay olmayan bir çelişki gibi görünmektedir.

Bilindiği gibi, belediyeler, yerel kamu hizmetlerinin görülmesini, kamu tüzesi ilkelerine göre örgütlendirirler. Bu amaçla, özel sektör kuruluşlarıyla işbirliği yapmalarına bir engel yoktur. Ancak, kamu hizmeti niteliği ağır basan ve bir kamu görevi olduğu kabul edilen hizmetler özelleştirilirken en çok kârı elde etmek değil, genel yararın korunması söz konusu olduğundan, kamu fiyatlarının üstünde fiyatlar belirleyen özel kuruluşların tüketiciyi ezmesine fırsat vermemek büyük önem taşır[49].

B) Zorunlu Gereksinme Maddelerinin Fiyatlarını Belirleme Yetkisi

Kuşku yok ki, özelleştirme, salt kamu iyeliğinin özel iyeliğe dönüştürülmesi değildir. Türlü yöntemleri vardır. Geleneksel olarak ve yasalarla belediyelere tanınmış olan kimi hak ve yetkilerin belediye dışındaki kimi kuruluşlara devredilmesi de özelleştirme türlerinden biridir. Özelleştirmenin, ülkemizde, bu anlamıyla da belediyeciliğimize yansımakta olduğunu gösteren birçok örnekler vardır. Bunların içinde en önemli ve güncel olanı, belediyelerin fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinin bir bölümünü meslek örgütlerine devretmeleridir.

1991 yılı Mayıs ayında çıkarılan 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren ve bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkındaki 3741 sayılı yasa, 1580 sayılı yasada kimi değişiklikler yapmıştır. Bunları, sırasıyla, kısaca görelim:

a) Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 3. fıkrası, halkın yiyip içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine, eğlenmesine ayrılmış lokanta, birahane, gazino, kahvehane, kıraathane, meyhane, han, otel, hamam, sinema, tiyatro, bar, dansing ve benzeri yerlerin ücret tarifelerini düzenlemek ve onaylamak, ayrıca, ütücülerle kolacılar, lekeciler, giyim ve ev eşyası temizleyici ve boyacıları, ayakkabı tamirci ve boyacılarına ait ücret tarifelerinin, meslek kuruluşlarının da görüşü alınarak düzenlenip onaylanması görevini belediyelere vermiştir.

Yeni çıkarılan 3741 sayılı yasa ise, «Bu yasaya bağlı esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin bağlı bulundukları derneklerce hazırlanıp, bağlı oldukları Birliğin Başkanlar Meclisi'nce onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceğini» göstermektedir. Bu tür kararlar belediyeler ya da en büyük mülki amirlerce uygun bulunmadığı takdirde, itiraz yolları açık tutulmuştur.

b) Öte yandan, Belediye Yasası'nın, 15. maddesi (fıkra 43), ne göre, belediyeler (encümen), ete, ekmeğe, yaş meyve ve yaş sebze ile odun ve mangal kömürüne doğrudan doğruya ve kesin gereklilik görüldüğü durumlarda il ve ilçe yönetim kurullarınca onaylanmak koşuluyla öteki gıda ve gereksinme maddelerine, toptan ve perakende en yüksek satış fiyatları ve yaş meyve ve sebze için kâr hadleri belirleyebilirler.

3741 sayılı yasa (Ek. m. 9) ile, bu hükümlerin esnaf ve sanatkârlar için uygulanmayacağı karara bağlanmış bulunmaktadır. Yani, bu konularda fiyat ve kâr haddi belirleme yetkisi belediyelerden alınıp esnaf odalarınca kurulan Birliklere verilmiş olmaktadır.

c) Üçüncü bir değişiklik de, Belediye Yasası'nın 83. maddesinin 7. fıkrasında yer alan kuralla ilgilidir. Buna göre, ulaşım araçlarına ait ücret ve tarifeler belediye encümenlerince belirlenir. 3741 sayılı yasa, bu yetkinin de, esnaf ve sanatkârlar (yani sürücü-

ler) açısından uygulanmayacağını göstermiştir. Böyle olunca, belediyeler, kendi taşıma araçlarının ücret ve tarifelerini belirleyecekler, fakat Şoförler ve Otomobilciler Derneği'ne üye olanlara ait taksilerin ücretlerini belirleme yetkisine sahip olamayacaklardır.

Kuşkusuz, bu durumda, anakentlerle ilgili 3030 sayılı yasanın 7. maddesinin 6. fıkrası da değişmiş olmaktadır. Çünkü, Anakent Ulaşım Eşgüdüm Kurulu'nun bu konudaki yetkisi esnaf ve sanatkârlara devredilmiş olmaktadır[50].

Gerçekte, belediyelerin fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinin esnaf örgütlerine devredilmesi konusundaki ilk girişim, Ankara Anakent Belediyesi'nden gelmiştir. Ankara Belediyesi'nin 1990'ların başında, fiyat belirleme ve denetleme yetkilerini esnaf derneklerine bırakması, hem ekonomik, hem de siyasal nedenlere bağlanabilir. Ekonomik neden, yüksek bir enflasyon oranının süreklilik kazandığı bir liberal ekonomi ortamında, girdi fiyatları sürekli olarak artan zorunlu gereksinme maddelerinin fiyatlarını denetlemenin hem olanaklı, hem de yararlı olmadığı düşüncesine dayanıyordu. Ankara Anakent Belediyesi'nin bu konuya ilişkin olarak çıkardığı bir broşürde de, *«rekabet piyasasının çeşitli yararlarının varlığından»* söz edilmekte olduğu gibi[51], Sağlık Dairesi Başkanlığı Küşat Dairesinin bir yazısında da, böyle bir kararın «Sosyal piyasa ekonomisinin oluşturulmasında sağlıklı bir yöntem olduğu» belirtilmiştir.

Öte yandan, siyasal yönden, belediye bu işlevi üzerinden atmakla, bir taşla iki kuş vurmak istemiş olabilir: Birincisi belirlenen fiyatlara gösterilen tepkinin muhatabı olmak gibi bir güçlükten kurtulmak isteği önemli bir etmendir. İkinci bir etmen ise, fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinin esnaf örgütlerine bırakılmış olduğunun kamuyona duyurulması, sosyal demokrat tabana, sivil toplum örgütlerine verilen önemin bir göstergesi olarak sunulması anlamını da taşımaktadır.

C) Tahvil Çıkarma ve Borçlanmalar

Yukarıda da belirtildiği gibi, belediyeler, 1580 sayılı yasanın 19. maddesinin 10. fıkrası uyarınca, imar planlarının uygulanması için kamulaştırmalar yapılmasında ve plan ve kamulaştırma amaçlı uygulama tesislerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere

tahvil çıkarabilirler. Ankara Anakent Belediyesi, kanalizasyon, terminal yapımı ve Dikmen Vadisi adı verilen projelerini gerçekleştirebilmek amacıyla, Dünya Bankası'nın desteğiyle 1989–1990 yıllarında tahvil çıkarma girişiminde bulunmuştur. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın, yani özeksel yönetimin oluru aranmaksızın, Alman ve Japon bankalarından bazılarının güvence vermeleriyle çıkarılan bu tahvillerin hepsi yurt dışında satışa sunulmuştur.

Ayrıca, Ankara Belediyesi, bir belediye bankası kurmayı da tasarlamıştır (Kentbank). Anakent içindeki ilçe belediyelerinin finansman gereksinmeleri bu girişimin nedenlerinden biridir. Ne var ki, bu girişim, özeksel yönetimden destek görmediği gibi, geri kalmış ilçelere sübvansiyon yoluyla kaynak aktarılmasına yol açabileceği için eleştirilmiştir. Bankaların ticari kuruluşlar olduğu, kâr etmeyen bankaların ekonomiye yararı değil, zararı olacağı; ayrıca, belediye başkanının değişmesiyle, bankanın amaçlarında da siyasal nedenlere dayanan değişiklikler olabileceğine dikkat çekilmiştir[52]. Buna karşılık, belediye, kurulması öngörülen bankanın bir «mevduat bankası» değil, fakat yatırımcılık ve projecilik işlevleri olan bir tür kalkınma bankası olacağını öne sürmüştür.

Yerel yönetimlerin finansman gereksinmelerine yanıt verecek bir devlet bankasının bulunmaması, İller Bankası'nın bu gereksinmeyi karşılayabilecek durumda olmaması nedeniyle, büyük belediyelerin, bir bankaya sahip olma isteklerini yadırgamak olanağı yoktur. Bununla birlikte, bono, tahvil vb. yöntemlerle, iç ve dış borçlanma konusunda belli sınırların aşılması belediyeleri zor durumda bırakabilir. Gelecek kuşaklar, böylece, kendi olurları olmaksızın ağır borç yükü altına sokulmuş olurlar. Görev süreleri şimdilik 5 yıl olan belediyelerin bu konuda duyarlı davranmaları gerekir. Ayrıca, «borçlanma» yöntemini içine sindirebilen liberal belediyelerle, ona kuşku ile bakması gereken sosyal demokrat belediyeler arasında da, ideolojik planda bir farklılık bulunmasını aramak yanlış olmasa gerektir.

DİPNOTLAR

(1) Fehmi Yavuz, *Belediyelerimizin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu*, Ankara, 1962, SBF, 39.
(2) A. F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government*, IULA, 1971.
(3) Kurt Steiner, *Local Government in Japan*, Stanford University Press.
(4) Mustafa Gönül, *Yerel Yönetim Birlikleri*, 15.
(5) Aynı, 50–52
(6) Aynı, 52
(7) Aynı, 52–56
(8) Mustafa Gönül, 86.
(9) Mustafa Gönül, *a.g.e.*, 86.
(10) Mustafa Gönül, *a.g.e.*, 100; 104
(11) Mustafa Gönül, *a.g.e.*, 56–60.
(12) M. Kazancı, *«Yerel Yönetim Birlikleri»*, *13. İŞHK*, 1981, *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, 63–64.
(13) IV. *Beş Yıllık Plan, Mahalli İdareler,*
(14) *Yerel Yönetim Bakanlığı, 1979 Mali Yılı Bütçe Raporu*, 14
(15) Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Türkiye'de Yerel Yönetimler–Belediyeler, İstanbul, 1980, 40.
(16) Adalet Bayramoğlu, *«Türkiye'de Yerel Yönetimler Arası İşbirliğinde Belediye Birlikleri»*, SBF Linasüstü Semineri, Ocak, 1982, 21.
(17) M. Kazancı, a.gy., 65–66.
(18) *Açıklamalı Belediye Kanunu* (3. Baskı), 1979, 762.
(19) M. Kazancı, *«1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar»*, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, E. Türkcan (ed.), 1982, 263.
(20) M. Kazancı, *a.ge.*, 260.
(21) M. Gönül, *a.g.e.*, 176–180.
(22) M. Gönül, *a.g.e.*
(23) Necmettin Ergin ve Ernst Reuter, *Belediye Maliyesi*, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1945, 115–120.
(24) Seyfettin Naliş, *«Belediye İşletmelerine Genel Bakış»*, T.İ.D., *Belediye İşlevlerine Nicel Yaklaşım*, C.2, 177.
(25) Naliş, *a.g.y., 181.*
(26) Ernst Reuter, *Komün Bilgisi*, SBO, 1940, 203.
(27) Bu kuruluş, 23 Kasım 1981 tarih ve 17523 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2560 sayılı yasa ile (20 Kasım 1981), İSKİ Genel Müdürlüğü adıyla bağımsız bütçeli bir kamu tüzel kişiliği durumuna getirilmiştir.

(28) Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 2. Bası, 1982, 132–133'de, S. J. Mushkin'den aktarma.
(29) W. Röpke, *«Şehir Amme İşletmeleri»*, İ.Ü., *Komün Bilgisinin Esas Meseleleri*, İstanbul, 1936, 100.
(30) Ernst Reuter, *Komün Bilgisi*, SBO, 1940, 271.
(31) Necmettin Ergin ve Ernst Reuter, *a.g.e.*, 120
(32) Fikret Toksöz, *«Belediyelerin Ekonomik Girişimleri»*, 70.
(33) M. Kazancı, *«Belediyelerin Denetim İşlevi ve Yapısal Sorunları»*, *Mimarlık*, 77/2, 52.
(34) M. Kazancı, *a.g.y.*, 43.
(35) Ernst Reuter, *Komün Bilgisi*, 275.
(36) Mümtaz Peker, «Tüketim Kooperatifleri», *Mimarlık*, 77/2, 47.
(37) Fikret Toksöz, *«Yerel Yönetim ve Kentsel Ekonomik Sektörü Dahale»*, Mimarlık, 77/2, 52.
(38) Fikret Toksöz, *«Belediyelerin Ekonomik Girişimleri ve TANSA»*, *13. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, s. 7.
(39) IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 300–301.
(40) Yerel Yönetim Bakanlığı, *1979 Mali Yılı Bütçe Raporu*, 15.
(41) *Yerel Yönetim Bakanlığı 1979 Mali Yılı Bütçe Raporu*, 14.
(42) F. Toksöz, *«Belediyelerin Ekonomik...»*, 77–78.
(43) *Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Türkiye'de Yerel Yönetimler–Belediyeler*, 82.
(44) Burhan Özfatura, *Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme, Pamukkale, Tabiat Yerel Yönetimler Konferansına* sunulan bildiri, 1986.
(45) Burhan Özfatura, *aynı yazı.*
(46) «Metropol belediye» ya da *«metropol ilçe»* gibi terimler, zaman zaman, ülkemizde, anakent sisteminin benimsendiği yerlerdeki ilçe belediyelerini anlatmak üzere kullanılmaktadır. İlçe belediyelerine «metropol belediye» adı verilmesi yanlıştır. Metropol, üst düzeydeki anakent belediyesidir. Bu nedenle, ilçe belediyelerine, alt basamaktaki belediyelere *«metropol belediye» denilmesinden kaçınmalıdır.*
(47) *Cumhuriyet Gazetesi*, 1 Haziran 1992.
(48) Tarık Şengül, *«Belediyeler ve Özelleştirme»*, *Bilim ve Sanat*, No: 93, Eylül–Kasım 1988, 17–19.
(49) Ahmet Karabilgin, *«Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri»*, KAYA Raporu, 1990.
(50) F. Aytaç, *«Ücret Tespiti Açısından Belediyeler»*, *İller ve Belediyeler Dergisi.*
(51) Ankara Büyükşehir Belediyesi, *Tarifeli Mallar Fiyat Politikası*, Haziran 1990, 5–9.
(52) Meriç Köyatası, *Hürriyet*, 5 ve 13 Nisan 1991

BÖLÜM XV

YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN DÜZENLEME

Ülkemizde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının birçok alanda olduğu gibi, 1960'dan sonra, Planlı Kalkınma dönemiyle başladığı söylenebilir. Bu girişimler, bir toplumsal tüze devletinin kalkınma gereksinmelerine yanıt verecek çağdaş bir yönetim yapısının geliştirilmesi doğrultusundaki arayışların birer parçasıdır. Bu nedenle, yönetimde ve yönetim yöntemlerinde yeniden düzenleme düşüncesinin, özellikle 1961 Anayasası'ndan ve onun, kalkınmanın planla olacağı kuralından esinlendiğini belirtmek yanlış olmaz[1]. Kalkınmanın plana dayanması gereğine 1982 Anayasası'nın 166. maddesinde de yer verilmiştir. Bunların ana çizgilerini kısaca gözden geçirmekte yarar vardır.

I. KALKINMA PLANLARI VE MEHTAP

Kalkınma Planlarında, yönetimin bir bütün olarak yeniden düzenlenmesine ve bu arada yerel yönetimlere önemli bir yer ayrıldığı görülür. I. Beş Yıllık Kalkınma Planında, «büyük şehir bölgeleri», bölge planlamasının bir türü olarak yer almış, ancak bu yerel planlama etkinliklerinden sorumlu örgütün ne olacağına yer verilmemiştir. II. Beş Yıllık Kalkınma Planında da, kent yönetimlerini ilgilendiren özgül bir ilke yoktur. Ancak, «Sorumluluk ve teşkilâtlanma yönünden farklı büyüklükteki şehirler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir. Milyonluk bir şehir belediyesiyle, birkaç bin kişilik bir belediye, aynı görevlerle yüklü olmakta ve aynı

şekilde teşkilatlanmaktadır» denilerek, o günkü durum eleştirilmektedir. II. Plan, ayrıca, «Memleketin tüm hayatı üzerinde etki yapan büyük şehirlerde belediyelerin sınırlı kaynakları, olumlu bir gelişme sağlanması imkânlarını kısıtlamaktadır. Bu şehirlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir» önerisinde bulunmuştur. III. Beş Yıllık Kalkınma Planında da, yeni kurulan yerel yönetim birimlerinin günün koşullarına uygun olmayacak büyüklüklerde doğdukları belirtilmekte, «yetersiz birimlerin» sayılarının artmasından yakınılmaktadır. Yerel yönetimlerin, gelir yetersizliklerinin giderilmesi gereği, büyük kent belediyelerinin yeni bir yapıya kavuşturulması, yerel birimlerin «birlikçi, bütünlükçü, kaynak yaratıcı ve üretici» kılınmaları önerilmektedir.

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim, kuşkusuz, MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi)dir. 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan bu projenin amacı, planlı dönemde, yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktı. Bu araştırma sonucunda, şu öneriler yapılmıştır: «Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilâtının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağıtımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilâtlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alanıp incelenmelidir». Öneriler arasında, «Mahalli idareler ve mahalli idarelerin merkezle münasebetlerinin incelenmesi» de vardır.

Bunun üzerine, 5 Haziran 1964 gün ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kurulan İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu, yerel yönetimler konusundaki araştırmanın yapılmasını SBF öğretim üyelerinden Prof. Fehmi Yavuz'a vermiştir. Söz konusu araştırma, 1966 yılında tamamlanmış ve 1966'da, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma adıyla TODAİE'ce yayımlanmıştır. Bu araştırmanın sonucunda, bir bütün olarak yerel yönetimleri ilgilendiren şu öneriler yer almıştır:

1. Yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarıları, bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmelidir.

2. Yönetimlerin kümelendirilmesinde, gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmelidir.

3. Özeksel vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanmalıdır.

4. Devletin denetimi etkisiz yöntemlerden kurtarılmalı, denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulundan çok, bakanlıklarda toplanmalıdır.

5. Özeksel yönetimde yeniden düzenleme yapılırken, yerel yönetimler gözönünde bulundurulmalıdır.

6. Arazi ve yapı yazımı hemen yapılmalı, kamulaştırma ilkeleri değiştirilmelidir.

7. Yerel yönetimlerin personel sorunu, devlet memurlarınınkine koşut olarak çözümlenmeli ve meslek içi eğitimleri sağlanmalıdır.

Bu araştırmanın bulgularından yararlanan, Yönetimi ve Yönetim Yöntemlerini Düzenleme Komisyonu, yeniden düzenleme ilkelerini şöylece saptamıştır:(2) *«Mahalli idarelerin mahalli muhtariyet (yerel özerklik) anlayışından yararlanmaları esas felsefe olarak gözönünde tutulacaktır». «Merkezi denetimin, mahalli inisiyatifi önleyici birtakım usullerden ibaret olması yerine, öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulmasına önem verilecektir».* Komisyon, ayrıca, *«Özellikle sosyal ve ekonomik kalkınmaya etkili alanlarda, hizmetlerin devletle mahalli idareler arasında paylaşılmasını ve bu yolla mahalli olanakları harekete geçirerek toplumun kamu hizmetlerine katılmasını ana felsefe olarak»* benimsemiştir. Yapılan öneriler arasında, ayrıca, yerel yönetimlerin kümelendirilmesinde, nüfus, gelişme düzeyi ve gelişme gizilgücü gibi ölçütlere yer verileceği belirtilmiştir. Hizmet ölçünlerinin devletçe saptanması, yerel yönetimlere *«koşullu ve teknik yardım»* yapılması da öneriler arasındadır.

Prof. Yavuz'un araştırmasındaki önerilere uygun olarak, Komisyon, belediyelerin a) büyük kentler, b) kentler ve c) kasabalar olarak kümelendirilmesini öngörmekte; bunlar arasında, birinciler için *«şehircilik ve bölge plancılığı»* ilkesinin, ikinciler için *«imar plancılığının»*, kasabalar için ise *«toplum kalkınması»* yaklaşımlarının uygulanmasını önermektedir. DPT'nin hazırlamış olduğu bu ilkeler arasında, aynı zamanda, «büyük şehirlerin başında teknik ve idari bilgisi kuvvetli şahısların bulunmasını sağlayacak mevzuatın çıkarılması» da yer almıştır.

Bu araştırmalardan esinlenerek hazırlanmış bulunan bir Belediye Yasası tasarısında da, belediyeleri büyüklüklerine göre kü-

melendirme ilkesine yer verilmiş, nüfusu 100 bini aşan belediyelere *«büyük şehir belediyesi»* denilmiştir. Tasarıya göre, bu belediyeler, *«kanunda belirtilmiş olan görevlerinin yapılmasında ve yetkilerinin kullanılmasında, olağan belediye hizmetleri yanında, çevrelerindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plancılığı... İlke ve hedeflerini gözönünde bulundururlar»*. Burada sözü edilen *«bölge plancılığı»* ile, *«anakent planlaması ve yönetimi»*nin kastedilmekte olduğu açıktır. Çünkü, gerekçede şöyle denilmektedir: *«Merkezi idarenin giriştiği bölge plancılığı ile, büyük şehir belediyelerimiz için tasarıda vaz ettiğimiz bölge plancılığının, yakın çevrelerindeki diğer mahalli idarelerle ortaklaşa çalışmaya dayanan, işbölümü ve işbirliği esaslarından mülhem olan ve hizmetleri kendi arzularıyla beraberce görmeyi hedef bilen bir plancılık anlamında olduğunu... belirtmekte yarar görmekteyiz»*.

Belediyelerin akçal kaynak sorununa salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakan MEHTAP projesinin önerilerinden pek azını uygulamada gerçekleştirmek olanağı bulunabilmiştir. Bu projeye bağlı olarak yürütülen, Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesine ilişkin araştırma önerilerine uygun olarak, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları'nca ayrı ayrı birkaç tasarı hazırlanmıştır. Bunlar, Belediye, Belediye Gelirleri, İl Özel Yönetimleri, Emlak, Mali (Akçal) Denkleştirme, Köy, Özel İdareler Maliyesi Reformu ve Belediye Vergi, Resim ve Cezaları gibi tasarılardır. Bu bir dizi tasarıdan yalnız birkaçı bugüne değin yürürlüğe sokulabilmiştir. Onlar da, 1980'li yıllara rastlar.

II. İÇ DÜZEN PROJESİ

İçişleri Bakanlığı'nca 1976'da başlatılan ve 1971 yılında sonuçlandırılan bu projenin amacı, bununla ilgili Bakanlar Kurulu kararında (2 Eylül 1967, Sayı: 6/8247) şöyle özetlenmiştir: *«İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı Teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve mahalli idareler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu*

personel, teşkilat yapıları ve teşkilatın işleyişi; İçişleri Bakanlığı'nın görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve Teşkilatı ile ilişkiler, aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonu araştırılacaktır».

5608 kişiye uygulanan 775 soruyu kapsayan 47 anket sonucunda, bu araştırmanın bulguları 23 monografta ve daha sonra da 8 kitapta toplanmıştır. Belediyeler, Köyler ve İl özel Yönetimlerine ayrılmış olan kitaplar, konumuz yönünden büyük önem taşıyan ciddi çözümlemeler ve öneriler içermektedir. Bu araştırmada elde edilen verilerin ışığında, İçişleri Bakanlığı 12 yasa tasarısı hazırlamıştır. Bunlar, İl Özel Yönetimleri, Belediye, Köy, Belediye Cezaları, Mahalli İdareler Enstitüsü, Mahalli İdareler Mali Denetleme Kurulu, Metropoliten Hizmet Birliği, Mahalli İdareler İktisadi Teşebbüsleri ve Mahalli İdareler Memurları yasa tasarılarıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi, bunlardan hiçbiri meclislerden geçirilip yasalaşma olanağı bulamamışlardır.

DPT'de, IV. Beş Yıllık Plan hazırlıkları sırasında yapılan bir çalışmada, yerel yönetimler konusunda 1977'ye gelinceye değin yürütülen araştırmaların ve yeniden düzenleme çalışmalarının başarısızlık nedenleri şöyle özetlenmiştir:[3] a) Yerel yönetim örgütleri arasındaki ve bu örgütlerin görevlerinde zamanla ortaya çıkan farklılaşmalar ele alınmamıştır. Devletle olan gelir ve görev paylaşmalarında bu farklılıkların dikkate alınması gerekirdi. b) Çalışmaların tümünde, bugünkü yerel yönetim–devlet ilişkileri veri olarak alınmıştır. c) Merkezileşme, belediyeler güçsüz kaldıkça daha da güçlenmiş, kendini hızlandıran bir süreç durumuna gelmiştir. Başarısızlık, yerel yönetimlerin güçlü kılınmamış olmasında, gelirlerinin artırılmamasındadır.

III. YEREL YÖNETİM BAKANLIĞI

1978 Ocak ayında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı'nın amacı, «Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak» olarak tanımlanmıştır[4]. 1978 yı-

lında kurulmuş bulunmasına karşın, bu Bakanlık, 1970'li yılların başından beri, yerel yönetimlerin sorunlarına özekten çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan gereksinmeden doğmuştu. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın doğuş nedenleri üç kümede toplanabilir:

a) Toplumsal değişme

Ülkenin içinde bulunduğu hızlı kentleşme, büyük kentlerin sayısının çoğalması, anakentlerde karşılaşılan düzenleme gereksinmesi, kentleşmenin plansız ve çarpık olmasının yarattığı toplumsal ve ekonomik sonuçlar, yerel halkın istem ve gereksinmelerindeki çeşitlenmeler ve beklenti düzeylerindeki yükselme ile, bunların karşılanmasında yerel yönetimlere düşen görev ve sorumlulukların artışı, bu Bakanlığın kurulması için ilgi uyandıran etmenlerdir.

b) Siyasallaşma

1973 ve 1977 yerel seçimlerinde, özellikle büyük kentlerde sosyal demokrat eğilimli CHP'nin elde ettiği ilerlemeler, siyasal erki özekte ele geçirmenin bir adımı olarak yerel yönetimlere karşı büyük ilgi gösteren kentliyi ödüllendirmeyi, onun gereksinmelerinin karşılanmasına önem verilmekte olduğunu belirtmeyi gerekli kılmıştır[5]. Bakanlığın amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunan bir üst yönetici, bunu şöyle açıklamaktadır: «Belediyeler büyük akçal tıkanıklıklarla karşı karşıyadırlar. Oysa, hemşehrilik bilincinin ve yerel demokrasinin geliştirilmesinde belediyelerin büyük etkinliği olmalıdır. Bu tıkanıklıkları gidermek, yerel topluluklarda başlayan olumlu siyasallaşmayı, merkezin de katkısıyla canlı tutmak gerekiyordu. Bu nedenle, belediyelerin yeni ve yenilikçi girişimlere katılma potansiyellerini merkezden desteklemek gerekiyordu».

c) Yönetsel etkenler

İçişleri Bakanlığı, son yıllarda daha çok «güvenlik bakanlığı»na dönüştüğünden, yerel yönetimlerin sorunlarına yeterince eğilemiyordu. Bakanlar Kuruluna yerel yönetimlerin sorunlarının yansıtılabilmesi, gerekli ödeneklerin, kadroların alınabilmesi, eğitim

izlenceleri düzenlenmesi ve yeniden düzenleme çalışmalarının tek elden yürütülebilmesi, ancak bir bakanlığın kurulmasıyla olanaklı kılınabilirdi. Böylece, yerel yönetimlerden sorumlu bir özeksel örgüt kurulmuş olacaktı.

Yerel Yönetim Bakanlığı, yeni birimler kurmak yerine, daha önce kurulmuş ve devlet örgütünde farklı yerlerde bulunan kimi örgüt birimlerini alarak örgütlenmiştir. Bu biçimde, yeni Bakanlığa bağlanan birimler şunlardır:

a) İmar ve İskân Bakanlığı'ndan İller Bankası,

b) İçişleri Bakanlığı'ndan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü,

c) Devlet Planlama Teşkilâtı'ndan İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi (R.G. 29 Nisan 1978, Sayı: 16273). Buna karşın, Yerel Yönetim Bakanlığı, bu birimleri kendi yapısı içinde eriterek yeni bir örgütlenmeye gitmiştir. Yeni durumda Bakanlık şu dört Genel Müdürlüğü oluşturmuştur:

a) Özel İdareler ve Köyler Genel Müdürlüğü

b) Belediyeler Genel Müdürlüğü,

c) Fon–Krediler, Teknik Değerlendirmeler Genel Müdürlüğü,

d) Eğitim Genel Müdürlüğü.

Uygulamadaki yetki ve görev çatışmalarını önlemek üzere, 1 Haziran 1978 tarih ve 16303 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ortak bir İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanlığı Tebliği ile de, İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimlere dönük hizmet, görev ve yetkilerinin yeni bakanlığa nasıl devredileceği ayrıntılı bir biçimde saptanmıştır. Bu Protokol ile, daha önce İçişleri Bakanlığı'nca yerel yönetimler üzerinde kullanılmakta olan vesayet yetkilerinin, Yerel Yönetim Bakanlığı'na geçtiği gösterilmiştir. İl Özel İdare Müdürlüklerinin ve İstanbul Sular İdaresi ve İstanbul Elektrik, Tramvay, Tünel İdaresi gibi kuruluşların üst düzey yöneticilerinin atanmalarına ya da atanmalarının onaylanmasına ilişkin kararların alınması yetkisinde olduğu gibi.

Yerel Yönetim Bakanlığı'nın, Ocak 1978'den, kaldırıldığı Kasım 1979 tarihine değin geçen 22 aylık dönemde yaptığı çalışmalar arasında, kuruluş amacına uygun olarak, yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmaları yanında, özellikle belediye gelirlerinin arttırılması çabaları yer almıştır.

Yerel Yönetim Bakanlığı, 18 Şubat 1978 tarihinde, büyük belediyelerin başkanlarını Ankara'da bir danışma ve tasarı hazırlama toplantısına çağırarak, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası'nın kimi maddelerinin değiştirilmesini sağlamaya çalışmışsa da, tasarı hükümetçe benimsenmemiştir. Söz konusu tasarı, Gelir, Akaryakıt Üretim ve Motorlu Kara Taşıt Vergilerinden, Tekel Maddeleri Safi gelirinden belediyelerin aldıkları payların oranlarını yükseltmek ve ayrıca, Emlak Alım ve Veraset ve İntikal vergilerinden daha önce hiç pay almayan belediyelere, sırasıyla, % 50 ve % 10 oranlarında pay ayırarak, belediyelerin toplam olarak, yılda (o günün fiyatlarıyla) 7 milyar lira daha fazla gelir elde etmesini amaçlıyordu.

Bu tasarı benimsenmeyince, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan ve 5237 sayılı yasanın 14 maddesini değiştiren 2216 sayılı yasa, 1979'da meclislerden geçirilmiş, fakat o da Cumhurbaşkanı'nca veto edilince[6], Bakanlık beklediği sonucu elde edememiştir.

Yerel Yönetim Bakanlığı'nın, yerel yönetimlere hizmetlerinin başında, birlikler kurarak ekonomik girişimlerde bulunmalarını desteklemesi gelir. Bakanlığın, 1979 Bütçe Raporunda da belirtildiği gibi, başlıca amacı, «...belediyelerin ve belediye birliklerinin öncülüğünde, ekonomik yaşamı düzenlemek..... araç ve gereçlerin yurt içinde belediyelerce üretilmesini sağlamak, belediye sınır ve boyutlarını aşan yerel gereksinmelerin karşılanabilmesi için kurulacak üretim tesislerini finanse etmek, toplu taşımacılıkta otobüs üretimini ve raylı sistemli toplu taşımacılığa geçişi finanse etmek..... tanzim satışlarını finanse etmek, belediyelerin öncülüğündeki toplu konut girişimlerini desteklemek...» olan Bakanlık, bu amaçlar için bol ödenekler almıştır. Aynı yıl, bütçeye konulan 400 milyon lira tutarındaki belediyelere yardım ödeneğinin % 75'inin CHP'li belediyelere yardım olarak gönderildiği saptanmıştır[7]. Bunun gibi, Bakanlığın, Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birliklerine, Ortak Trafik Fonu'ndan belediyelere, Köy Birliklerine Yardım Fonu'ndan köylere ve İl Özel Yönetimlerine Yardım Fonu'ndan illere önemli çapta ödeneklerle yardımda bulunduğu görülmüştür. Ekonomik girişimlerini desteklemek için de, aynı yılda 12 Belediye Birliğine, o günün fiyatlarıyla yarım milyar liraya yakın yardım sağlamıştır.

Yerel Yönetim Bakanlığı, yukarıda belirtilenlerden de anlaşılmaktadır ki, birçok bakımlardan, ülkemizdeki yerel yönetimlerin gelişmesi doğrultusunda önemli çabalar harcamış bir özeksel örgüttür. Yapmış olduğu katkılar şu noktalarda özetlenebilir: 1. Yerel yönetimler, bu Bakanlık sayesinde, başkentte kendilerine sahip çıkacak bir özeksel örgüte kavuşmuşlardır. 2. Yerel Yönetim Bakanlığı, hükümet karşısında, yerel yönetimlerin pazarlık gücünü arttıran, ödenek, kadro koparmada etkinlik sağlayan, devletin yardımlarını yerel birimlere kanalize eden bir kuruluştur. 3. Yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetiminin akılcı ölçülere indirilmesi için çaba harcamak, bununla ilgili yasal hazırlıkları yapmak, bu bakanlıkça üstlenilmiştir. Bunun somut hazırlıklarını bitirmeye Bakanlığın ömrü yetmemiştir. 4. Yerel yönetim birimlerinin birlikler kurarak güçlenmeleri bu Bakanlıkça özendirilmiştir. Sayıları 500'ü bulan belediye, birlikler içinde güç birliği yapmanın ilk adımlarını atmışlardır. 5. Birliklerin türlü üretim etkinliklerinde bulunmalarının devletçe desteklenmesiyle, Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin özerkleşmelerine bir ölçüde katkıda bulunmuştur.

Öte yandan, Bakanlık ve çalışmaları, birçok eleştiriye de konu yapılmıştır. Bunlarda derece derece gerçek payları yok değildir. İlgililerce nedenleri gösterilmesine ve yanıtlanmalarına karşın, bu eleştiriler şu noktalarda toplanmaktadır:

1. Yerel yönetimleri daha özerk kılmak amacında olan bir Bakanlık, gerçekte, onları denetleyen bir örgüte dönüşmüştür. Özünde, yerel özerklik, özekteki bir örgütün yardımıyla gerçekleştirilemez. Aralarında amaç ve çıkar çelişkisi vardır.

2. Yerel Yönetim Bakanlığı, örgüt şemasında öteki birimler de yer almasına karşın, gerçekte bir «belediyeler bakanlığı»ndan ayrı bir şey olmamıştır.

3. Yerel Yönetim Bakanlığı, devlet örgütüne partizanlığı sokmuştur. Bu, bir yandan, kamunun sahip bulunduğu yetişmiş insan gücünden yararlanmayıp, deneyimsiz, bilgisiz bir yönetim kadrosu oluşturmakta; bir yandan da, Bakanlık Bütçesinde yer alan fonların dağıtımında nesnel ölçütler yerine, siyasal ölçütlerin kullanılmasında kendini göstermiştir. Örneğin 1980 yılında Ortak Trafik

Fonundaki 30 milyon lirayı aşkın ödeneğin % 89'u 18 CHP'li belediyeye, % 5.4'ü ise 1 AP'li belediyeye dağıtılmıştır[8].

Her ne kadar, Bakanlığın birlikleşmeyi özendirme girişim ve çabalarının çoğunlukla CHP'li belediyeleri kapsadığı öne sürülmüşse de, *«sağ liberal parti belediyelerinden gelen karşı koymanın»*, birlikleşmeyi yalnız bir partinin yararlandığı bir akım durumuna düşürdüğü görülmektedir. Yerel Yönetim Bakanlığı'nda görev yapan bir yetkili, Bakanlığın başarısızlık nedenlerini, bakanlık mensuplarının yerel yönetimlerin sorunlarını çözmede güçsüz kalmaları sonucunda yılmaları ve bıkkınlığa kapılmaları, hükümet içindeki görüş ayrılıkları, bakanlığın kadrolaşmasındaki kimi yanlış tutum ve davranışları, belediye başkanlarının bu Bakanlığı yerel yönetim sorunlarını sistemli olarak çözen değil, bireysel sorunlarına çözüm bulmak zorunda olan bir örgüt olarak görmeleri biçiminde özetlemektedir[9].

Başarılı ve başarısız yönlerine karşın, Yerel Yönetim Bakanlığı girişiminin, kamuyounda, yerel yönetimlerin önemini vurgulamaya fırsat veren bir deneyim olduğu yadsınamaz. Her yenilikçi girişimde olduğu gibi, bunun başarısızlığında da, değişiklikten zarar gören ya da yeterince pay alamayan ve beklentileri karşılanamayan birey ve kurumların da rolü olmuştur. Ayrıca, bu deneyim, *«güçlü merkezi yönetim»* imajının bir anda yıkılamayacağını göstermesi yönünden de ilginçtir[10]. Yerel Yönetim Bakanlığı deneyiminin başarısızlığı, 1990'ların başında, DYP–SHP Koalisyon hükümetince kurulmaya çalışılan Şehircilik ve Konut Bakanlığı'nın örgütlenmesinde, benzer yanlışların yinelenmemesi için uyarılar yapılmasına yol açmıştır[11].

IV. YENİ BELEDİYECİLİK YAKLAŞIMI

1973 yerel seçimlerini izleyen yıllar, partiler arasında, yerel yönetim sorunlarına yeni bir bakış açısından eğilme gereğini duyumsatmıştır. Belediyelerin uyguladıkları izlencelerde, siyasal ideolojilere göre ayrımlaşmalar yapılması, seçmene sunulan, liberal ideolojik içerikli bir belediye izlencesi ile, sosyal demokrat ya da sosyalist bir belediyenin, seçmenlerine sunacakları çalışma izlenceleri birbirlerinden ayrı olmalıydılar. Bu arayışlara, hemen hemen bütün siyasal partilerde rastlanmıştır[12]. Ne var ki, bunlar

arasında, görüşlerini, en ayrıntılı bir biçimde ve sistemli olarak ortaya koyan siyasal parti Cumhuriyet Halk Partisi olmuştur. Bu görüşler, kimi belediyelerce, belediye birliklerince ve parti genel merkezince hazırlanan resmi belgelerde, «yeni belediyecilik anlayışı» olarak adlandırılmıştır.

CHP'nin, 1977 yılında kesinlik kazanan yeni izlencesine göre, *«Yerel yönetimde demokrasi kurallarına işlerlik kazandırıldığı oranda, demokrasinin gerçekliği, yerel yönetim yetkileri genişletildiği oranda da yönetimin etkinliği artar».* İzlencede, *«Ancak, bu yetkiler genişletilirken, toplum yararına denetim olanakları da etkinleştirilmelidir»* denilmektedir[13].

CHP izlencesinde, belediyelerin kaynak yetersizliğini giderme gereğine değinildikten sonra, *«Verimli genel kurul toplantılarını engellemeyecek boyutlarda nüfus ölçütlerine göre saptanacak her yerleşim biriminde oturan veya çalışan erginlik çağına ulaşmış tüm yurttaşlardan yerel kurullar oluşturulacaktır. Belli aralıklarla toplanacak olan bu kurullar birer yürütme komitesi ve değişik konularda komiteler seçeceklerdir. Mahalle düzeyinde bu kurulların ve komitelerin başkanlığını muhtarlar yapacaklardır. Belediyeler bu halk kurullarıyla ve komiteleriyle sıkı işbirliği içinde çalışacaklardır. Yerel kurulların yerel yönetimi denetleme yetkileri olacaktır... Bu kuruluşlar ve ortam, halkın tüm kamu yönetimini etkileme ve denetleme olanağını arttıracağı gibi, kamu yönetiminin ve bu arada yerel yönetimin halk desteğinden veya yardımından daha çok yararlanabilmesini de sağlayacaktır... Belediyeler, iş programlarını, halk kuruluşlarıyla ve yerel kuruluşlarla danışarak ve işbirliği yaparak hazırlayacaklardır»* denilmektedir[14].

Öte yandan, o günün CHP Genel Başkanı, kendisiyle yapılan bir röportajda soruları yanıtlarken, *«Bence sokakların, mahallelerin de belediye hizmetlerine katkıda bulunması ve belediye çalışmalarını denetleyebilmek için örgütlenmeye başlamalarında yarar vardır»*[15] dedikten sonra, *«Yasal olanakları azami ölçüde kullanarak, hatta zorlayarak belediye başkanlarının, semtleri ve sokakları örgütlemelerinde büyük yarar görürüm... Bazı baskı gruplarının engellemeleriyle karşılaşan belediye başkanlarına benim önerim, kamuoyunu yanlarına çekecek yöntemler oluşturmalarıdır»* çağrısında bulunmuştur[16]. Aynı zamanda, *«Belediyelerin sadece birer yönetim birimi olmaktan çıkarılarak, üretime dönük, gerek üreticileri, gerek tüketicileri örgütleyen birer kuruluş haline dönüştürülmeleri»* önerisine

de, daha önce değindiğimiz gibi, «belediyeciliğin... temel işlevlerini unutacak noktaya varmamaları koşuluyla evet» demiştir[17].

Anlaşıldığı üzere, bu görüşler, yerel yönetimde halkı daha etkin duruma getirmeyi, yönetime katkısını arttırmayı, yönetimi halka yaklaştırmayı içermekle birlikte, yerel yönetimlerin kapitalist düzeni değiştirmede bir araç olarak kullanılması düşüncesine dayanmamaktadır.

Büyük belediyeler ve belediye birlikleri de kendi çaplarında yerel yönetim anlayışları geliştirmeye çalışmışlardır. Örneğin, «yeni belediyecilik», «demokratik belediyecilik», «toplumcu belediyecilik» gibi adlarla anlatılan bir belediyecilik akımı, Ankara Belediyesi'nce geliştirilmiş ve kamuoyuna sunulmuştur. Yeni belediyecilik kavramının dayandığı ilkeleri kimin ortaya koyduğu açık olmamakla birlikte, bunların, Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanlarınca geliştirildiği; önce, Ankara Belediye Başkanı V. Dalokay'ca bir basın toplantısında kamuoyuna açıklandığı, sonra da, ilk kez, bu belediyenin 1976 Mali Yılı Çalışma Raporunda yer aldığı görülmektedir. Söz konusu yazanakta, günümüz belediyesinin «kapitalist toplumun belediyesi» olduğuna dikkat çekilerek, belediye çalışmaları sınıfsal içerikli bir eleştiriye konu yapılmakta ve şöyle denilmektedir: *«Bugünün belediye işlevleri, kabaca, temel kentsel altyapı sağlanması, kentsel servis üretimi, imar denetimi ve kentlinin günlük gıda ihtiyacını karşılayan ekonomik kesimin kent içindeki faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetimi ile sınırlıdır. Eleştiri yalnız bu konudaki kararlara değil, belediye işlevlerini bu düzende sınırlayan kapitalist sistemin belediye anlayışına yönelmelidir»*[18].

Bu görüşlerin bir uzantısı olarak da yeni belediyenin, *«yerel yönetim değil, yerel hükümet»* olması gerektiği, aynı kaynakta vurgulanmıştır[19]. Bu önerinin dayandığı gerekçe şuydu: *«Çünkü, yerel yönetimler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi vardır. Meclisler, belediyenin gelir kaynaklarını genişletme yetkisine sahip değildir. Halk oyu ile gelen bir meclis olmalarına karşın, meclislerin hiçbir yasama yetkileri yoktur.»*[20] Bu görüşler[21], Ankara Belediyesi'nce çıkarılmış bulunan, yerel sorunları çözümleyen ve yeni belediyecilik anlayışının ilkelerini özetleyen bir kitapçıkta da[22] olduğu gibi yinelenmiştir. Bunlara, aynı zamanda, daha sonra, büyük belediye başkanlarının demeçlerinde, yaptıkları yayınlarda[23] ve çalışma yazanaklarında da olduğu gibi yer verilmiştir.

Bu ilkeler şöylece özetlenebilir:

1. Yeni belediye sosyal adaletçi olmalıdır. Kapitalist toplumun kentinde bütün sınıflar yer alır. Bu kent, eşitsizliğin ve yarışmanın en keskin olduğu yerdir. Toplumcu belediye, kentteki eşitsizlikleri azaltacak biçimde, kent hizmetlerini ve kaynakları adaletli ölçüler içinde dağıtmalıdır. Sosyal adalet ilkesinin sadece bir değer olarak benimsenmesi eşitsizliği ortadan kaldırmaya yeterli değildir.

2. Yeni belediye, bütün halk katlarının (katmanlarının) karar sürecine katılmasına olanak sağlamalıdır. Böylece, halkın istemleri karar süreçlerine yansıyacağı gibi, halkın, belediyeyi denetlemesi, yapılacak işleri kararlaştırırken halka dayanılması yollarını açmış olur. Katılma, bugünkü «idari vesayet» anlayışının ve belediye meclislerinin işlevlerinin tümüyle değişmesini gerekli kılar.

3. Yeni belediye, «yerel yönetim değil, yerel hükümet olmalıdır». Bugün uygulanan sıkı «idari vesayet» yerel hükümet olmaya engeldir. Belediyeler, görev alanlarını ve gelir kaynaklarını kendi istençleriyle genişletebilmelidirler. Yasama yetkileri olmalıdır. Belediyenin yerel yönetim olmaktan kurtulup, yerel hükümet olması, demokratikleşmeye koşut olacaktır. Bu kavram, daha sonra, Ankara Belediye Başkanı ve öteki belediye başkanlarınca ve politikacılarca sık sık kullanılmıştır.

4. Yeni belediye, «tekelci rantların» oluşmasına meydan vermemelidir. Kent ekonomisinin küçük girişimciye (esnafa) sağladığı yüksek rantlar kent yaşamını pahalılaştırmaktadır. Esnaf dernekleri belediye meclislerini denetim altında tuttuğundan, temel mal ve hizmetlerin fiyatlarının sürekli olarak artmasını önlemek olanağı yoktur. Kentsel topraklar üzerinde oluşan artı değerin topluma dönmesi de, bu ilke içinde düşünülebilir. Bu ilke, daha sonra, SHP'de geniş ölçüde değişikliğe uğratılmış, kimi belediye başkanları, 1990'larda kentsel planlama çalışmalarından ve yatırımlardan doğan rantları, iyelik sahipleriyle paylaşmak suretiyle kaynak yaratma yollarına baş vurmuş ve bunu yeni bir buluş olarak yerel kamuoyuna sunmaya çalışmışlardır.

5. Belediyeler kaynak yaratıcı ve üretici olmalıdırlar. Bugüne değin, ülkemizde yerleşmiş belediye imgesi, belediyelerin «denetimci» oldukları, gıda maddelerinin fiyatlarını, temizliklerini ve

benzeri konuları denetlemekten başka amaç gütmedikleridir. Oysa, demokratik bir belediyecilik anlayışıyla; ulaşım, su, elektrik, konut, ekmek gibi üretim alanlarında etkin girişimlerde bulunan belediyeler, önce akçal, sonra da siyasal özerkliklerini daha kolay elde edebilirler. Liberal belediyelerle kimi SHP'li belediyelerdeki uygulamalarda, bu ilkenin de, özelleştirme, yap–işlet–devret, şirketleşme, vakıflaştırma gibi yöntemlerle geniş ölçüde bozulduğu, dikkate alınmadığı görülmektedir.

6. Belediyeler, «birlikçi ve bütünlükçü» olmalıdırlar. Yukarıda sözü edilen değişiklikler, belediyelerin yalnız başlarına gerçekleştiremeyecekleri özlemlerdir. Bu nedenle, birleşmelerinde, birlikte davranmalarında, birlikler biçiminde örgütlenmelerinde zorunluluk vardır. Özellikle büyük ekonomik girişimlerin başarısı, ancak birleşmekle sağlanır.

Bir büyük belediyemizin başkanı, bu ilkeleri şöylece açıklamıştır.[24] Demokratik belediyecilik: *«Bugün kentte oluşan kârları hatta kentte oluşan rantları cebine indiren insanların çoğunlukla temsil edildikleri belediye meclisleriyle karşı karşıyayız. Belediyelerde Şoförler Derneği'nin temsilcileri, fırıncılar, uncular, konut yap–satçıları, arsa spekülatörleri ile belediyelerin yapmış olduğu yatırımlardan doğan artık değeri cebine indirmek isteyen 5–10 tane insanın temsilcisi belediye meclislerindedir. Büyük halk yığınlarının temsilcisi emekçi kitleler ise, belediye meclislerinin içine serpiştirilmişlerdir adeta. Bu, bir yönetime katılma olayıdır. Aslında, bu yığınların... yönetime gelmesi olayı demokratikleşmenin gerçekleşmesine ve halkın belediyesiyle bütünleşmesine yardımcı olacaktır.»*

Başkan, kaynak yaratıcı ve üretici belediye ilkesini de şöyle açıklar: «Bu anlayış,

a. Bazı temel kamu mal ve hizmetlerini (proje, yapı, altyapı vb.) doğrudan doğruya üreten,

b. Kentte oluşan tekelci ve kurumsal rantları kırıcı üretimde bulunan (ekmek vb.)

c. Kentsel gelişmenin yarattığı rantları topluma aktarıcı (arsa spekülasyonunu önleyici, kentsel arsa, konut ve yeni kentsel alan üretimi vb.) üretimde bulunan» bir anlayıştır.

Üretici ve kaynak yaratıcı belediyecilik ilkesinin bir uzantısı olarak da, bu belediye başkanımız,

a. «kentsel tüketimi toplum yararı açısından etkin bir biçim-

de düzenleyen,

b kent hizmetlerinin ulaşılabilirliğini sağlayan ve böylece ayrıcalıklı hizmet yöreleri yaratılmasını önleyen ve

c. kentsel tüketimin aracısız, ucuz ve sağlıklı yapılabilmesi için tüketimi kent ölçeğinde üretim ve tüketim kooperatifleri (halk pazarları), tanzim satışları, şirketler biçiminde örgütleyen bir belediye» oluşturulmasını önermektedir.

Yeni Belediyecilik Yaklaşımının Değerlendirilmesi

Yeni Belediyecilik yaklaşımı üzerinde nesnel bir değerlendirmede şu noktalar üzerinde durulabilir:

a) Her yönden yüzüstü, akçal kaynaklardan yoksun ve devlete bağımlı durumda bulunan belediyelerin, güçlenmeleri için aralarında birlikler kurmaları ve üretici etkinliklerde bulunmaları çok yerindedir. Kent yaşamını halka ucuzlatmak ve belediye ekonomisinin alanını, toplum yararına genişletmek, 19. yüzyıl sonlarından bu yana Batı'da savunulmuş görüşlerdir. Üretici belediyecilik, ülkemizde de, bir düşünce olarak eskiden de savunulmuş bir görüştür. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, özelleşme ya da özelleştirme, bunun tam tersi bir yöntemdir.

b) Belediyelerin, birlikler içinde işbirliği yapmaları, yasalarımızda 1930'dan beri vardır ama, işbirliği daha çok elektrik, aydınlatma, ulaşım vb. hizmet alanlarında ve de çok sınırlı ölçüler içinde yapılmıştır. Üretim amaçlarıyla kurulmaları, yeni belediyecilik ilkeleri arasında en geçerli olanlardan biri sayılmalarını kolaylaştırmaktadır.

c) Başta toprak olmak üzere, kentleşme sonucunda kentlerde oluşan büyük değerleri topluma mal etmek, devleti belediyelere yardım yükünden de geniş ölçüde kurtarabilecek bir yöntemdir. Kentte tüketilen mal ve hizmetlerin yurttaşa sunulmasında pay alan aracının kazancının en aza indirilmesi ya da tümüyle ortadan kaldırılması, her alanda, güç olmakla birlikte, olanaksız değildir. Bu tür girişimlerin, Yerel Yönetim Bakanlığı deneyiminde olduğu gibi, devletçe desteklenmesi, başarılı adımlar atılabildiğini göstermeye yeter.

d) Belediyelerin genel karar organları olan belediye meclislerinin yapısına çoğunlukla esnafın, yani küçük üreticinin egemen olması sonucunda, fiyat denetimine olanak kalmadığı görüşü de yabana atılamaz. Meclislere, halkın tüm kesimlerinin girebilmesi-

ni özendirmekte, bunun yollarını açmakta yarar vardır. Günümüz belediyeciliği, «katılma»nın vazgeçilmez bir değer olarak benimsenmesine dayanmaktadır. Bununla birlikte, yeni belediyecilik ilkelerinin açıklandığı belgelerde ileri sürüldüğünün tersine, meclislerdeki esnaf ağırlığının bütün belediyelere genelleştirilebilecek, yaygın bir özellik olmadığını ortaya koyan çalışmalara da rastlanmaktadır[25]. Bu tür genellemeleri daha sağlıklı bir biçimde yapabilmek için, belediye meclisleri üzerinde mikro düzeyde ayrıntılı çalışmalar yapmaya gereksinme vardır[26]. Eğer, esnaf ağırlığı savı çok geçerli bulunmazsa, o zaman, meclislerdeki kararların alınmasında, kişi ve küme çıkarlarının dışında başka etmenlerin etkilerinin araştırılması da zorunlu olur.

Esnafın denetlemekte olduğu rantların belediyeye aktarılması görüşü, kimi çevrelerce, bir başka açıdan eleştirilmiştir. Böylece, bu görüşleri geliştiren bir siyasal parti olan CHP'nin, bu tür projelerle «esnafı karşısına almasının» tutarsız olduğu vurgulanmıştır. Bu görüşe göre, belediye meclislerinin yapısına yöneltilen «tutuculuk» eleştirisinin geçerli olmadığı ve meclislerin bir «çıkarlar arenası» olmalarının kaçınılmaz ve işin doğasına uygun bulunduğu savı da eklenmiştir[27]. Ne var ki, esnafın karşıya alınması tehlikesinden korunmak için, hizmetlerin özelleştirilmesi, fiyat belirleme ve denetim görevinin esnaf odalarına bırakılması, bu kez, sosyal demokrat belediyelerin, işçinin kendi yazgısı ile başbaşa bırakılmasına yol açabilmiştir.

e) Bu, bizi, yeni belediyecilik ilkelerinin bir başka yönden değerlendirilmesine götürür. O da, Ankara Belediyesi'nde başlatılıp yaygınlaştırılan bu yeni anlayışın, CHP gibi sosyal demokrat bir partinin özlemleri, izlencesi ve ülküleriyle ne ölçüde bağdaştırılabildiği sorunudur. Nitekim, CHP (1970'ler CHP'si) izlencelerinde ve bu partinin eski Genel Başkanının konuşmalarında, asıl savaşımın «kapitalist sistemin kendisine» karşı verilmesi gerektiğine ilişkin öğeler yoktur. Bu yüzden olsa gerektir ki, CHP o görüşlere yatkın Ankara, İstanbul ve İzmit gibi büyük kentlerin belediye başkanlarına, 1977 yerel seçimlerinde görev vermekten çekinmiştir[28].

f) Üzerinde durulabilecek olan bir nokta da, «yerel hükümet» teriminin amaca uygun olarak kullanılmamakta olmasıdır. Bu ilke ile, gerçekte, belediyelerin akçal kaynaklarını kendi istekleriyle arttırabilmelerine olanak veren bir yasal esnekliğe kavuştu-

rulmaları anlatılmak istenmiştir. Oysa, yerel hükümet terimi, İngilizcedeki «local government» teriminin eksik, hatta yanlış bir çevirisi olduğu izlenimini yaratmaktadır. Government sözcüğünün, buradaki anlamı «yönetim»dir. Bu yanlış kullanım, egemenliğin, sanki devletle yerel birimler arasında bölüşülebileceği gibi yanlış bir izlenime de yol açmaktadır. Bilindiği gibi, yerel yönetimler, egemenlik-altı birimlerdir. Yasama yetkileri Toplumcu Belediye adlı çalışmada istendiğinin tersine, yerel birimlerce değil, parlamentolarca kullanılır[29].

Yeni belediyecilik ilkelerinden kimilerine, sosyalist belediyecilik ilkeleri arasında da rastlanmasına karşın[30], bunların, belediyeciliğimizin gelişme çizgisi içinde, önemli bir katkı sayıldıklarına kuşku yoktur. Katılım, üreticilik ve bütünleşme, yeryüzündeki çağdaş gelişmelere de uyan ilkelerdir. Kaldı ki, sosyal demokrat ve sosyalist belediyecilik anlayışlarının ilkeleri, kapsamları ve içerikleri, bütün yeryüzünde, henüz açık ve berrak bir biçim almış da değildir. Sonra, bu ilkelerden bir bölümünün, örneğin, kent toprağındaki değer artışının kamuya mal edilmesinin, sosyalist belediyecilik yaklaşımınca benimsenmiş olması, sosyal demotratlarca bundan yararlanılmasına da bir engel değildir[31].

Öte yandan, 1983 yılı sonlarında iktidara gelen ANAP'ın yerel yönetim felsefesinin, özekçiliği elden bırakmaksızın, yerel yönetimleri güçlendirmek olduğu dikkati çekmektedir. Belediyelere ve İl Özel Yönetimlerine devletin bütçe gelirlerinden ayrılan payların arttırılması doğrultusundaki 1980 sonrasi askeri yönetim politikasını ANAP da sürdürmüştür. İktidar partisinin izlencesinde yer alan liberalleştirme ve özelleştirme felsefesinin karşısında, devlet örgütünün geleneksel özekçiliği önemli bir engel oluşturmaktaydı. Bu nedenle, desantralizasyon (yerinden yönetim) politikası, hem demokratik bir düzeltimin gerçekleştirilmekte olduğu izlenimini yaratabilmiş; hem de, özel kesime ve belli kümelere, hatta onun yardımıyla, kaynak aktarmayı başarmıştır. Özellikle kentlerin imar planlarının hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve değiştirilmesi konularında belediyelerin son sözü söyleyecek duruma getirilmeleri, belediyelerin uzun zamandan beri duydukları bir gereksinmeyi karşılamıştır[32].

ANAP iktidarı, anakent yönetimlerini kurmuş ve yaygınlaştırmış; bunda yerel hizmetlerin daha etkin görülmesi ve halk katı-

lımının özendirilmesi gibi nesnel etmenler kadar, anakentlerdeki oy gizilgücünü kendi lehine bölüp kullanmak gibi öznel ve siyasal bir amaç da gütmüştür. Bu son amaçla, 3394 sayılı yasaya konulan ve anakent belediye başkanı ile ilçe belediye başkanlarının seçimi için, anakent belediye sınırlarının bir seçim çevresi sayılmasına ilişkin 3. maddesi hükmü, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararıyla iptal edilmiştir (*R.G.* 15 Temmuz 1988, No: 19873). Öte yandan, belediyelerde, işletme yönetim ilke ve yöntemlerinin kullanılmasının özendirilmesi, yerel hizmetlerin görülmesinde, kamu hizmeti anlayışının ikinci plana itilmesine yol açabilmektedir.

V. YENİDEN DÜZENLEME GİRİŞİMLERİNE ÖTEKİ KATKILAR

Öte yandan, kimi derneklerle, meslek kuruluşlarının ve yerel yönetim birliklerinin de, yeniden örgütlenme konularında çalışmalar yaptıkları görülmektedir. Türk Belediyecilik Derneği, topladığı belediyecilik kongrelerinde, yayın organı olan İller ve Belediyeler Dergisi'nde, yıllardan beri, bir yandan yerel yönetimlerde yeniden düzenleme gereksinmesine parmak basmakta, bir yandan da, belediye gelirleri konusunda alınması gereken önlemleri göstermeye çalışmaktadır. Belediye Gelirleri, Büyük Kentlerin Kentleşme Sorunları, Metropoliten Yönetim, Belediye Personelinin Eğitimi gibi yapıtlar, bu Derneğin çalışmalarından birkaçıdır. Dernek, son yıllarda, belediyecilik eğitimine özellikle ağırlık tanımış ve illerde yapılan belediyecilik seminerlerinde her düzeydeki belediye personelinin eğitimine katkıda bulunmuştur.

İstanbul Kalkınma Derneği, 1967 yılında, İstanbul anakentinin türlü yönetim ve planlama sorunlarını, pek çok kamusal ve özel kuruluş temsilcilerinin katıldığı bir kongrede, İstanbul Bölge Kalkındırma Kongresi'nde, tartışmaya açmış ve İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuk ve İdare Bilimleri Enstitüsü, İstanbul'un yönetim sorunlarının tartışıldığı bir semineri 1974 yılında yaparak, sonuçlarını yayımlamıştır. 1981 yılında, benzer nitelikte ikinci bir seminer düzenlemiş ve sonuçlarını yayımlamıştır.

Türk Belediyecilik Derneği'ne koşut olarak, 1976 yılında kurulmuş bulunan Devrimci Belediyeler Derneği, ülkemizde yeni bir

yerel yönetim anlayışını geliştirmek, «çağdaş belediyecilik anlayışını ülkemizde yaymak, benimsetmek, oluşturmak ve yerel yönetimlerin etkinliğini ve sorunlarını ortaya koymak» gibi erekleri gerçekleştirmeyi kolaylaştırmak için, Devrimci Belediyeler Derneği adlı bir yayın organında, 1977 yılı boyunca yetkili uzmanların çalışmalarını yayımlamıştır. Daha sonra da Derneğin varlığı son bulmuştur.

Türk İdareciler Derneği, 1976 yılında başlamış olduğu Belediyecilik Araştırma Projesini, çok sayıda uzmanın katılmasıyla 1982 yılında bitirmiştir. Belediyeciliğimizin tarihsel gelişiminden bugünkü durumuna ve yeni belediyecilik görüşlerinin tartışılmasına kadar bütün yönlerini kapsayan bu çalışma üç ciltlik bir kitap olarak yayımlanmış bulunmaktadır. Bu ciltler, *Türkiye Belediyeciliğinin Evrimi* (1979), *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım* (1981) ve *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru* (1982) adlarını taşımaktadır.

Mimarlar Odası, 1977 yılında düzenlediği Yerel Yönetim ve Güç (Erk) Yapısı adlı seminerin bildirilerini, Mimarlık Dergisi'nin özel bir sayısında yayımlamış ve yeni belediyecilik olarak adlandırılan ilkeleri, bir bildirge ile kamuoyuna açıklamıştır. Bu özel sayının sunuş yazısında da, *«eskinin köhneleşmiş belediyecilik ve kent yönetimi anlayışının karşısına, bugün devrimci belediyecilik anlayışı dikilmiştir... Devrimci belediyecilik anlayışının en belirgin ve temel özelliği, dinamik ve üretken bir belediye yönetimi yaratmaktır. Bu anlayış, halkın, et, süt, ekmek vb. temel gıda ürünlerinin üretilmesi, barınma sorununun çözülmesi alanında da önemli değişmeler ve gelişmeler geçirmiştir»* denilmektedir[33]. Mimarlar Odası'nın yayın ve çalışmalarının, o yıllarda, daha çok Fransız Sosyalist ve Komünist partileriyle Fransız İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun savunmakta oldukları yerel yönetim görüşlerinden etkilenmekte oldukları görülmektedir[34].

Son olarak, yeni belediyecilik akımının ilkelerinin gelişmesine ve yaygınlık kazanmasına, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'nin çalışmalarının da katkısı olduğu belirtilmelidir. Bu Birliğin yayın organı olan Belediyeler ve Kent Sorunları Dergisi'nin 1979–1980 yıllarında yayımlanan sayılarında, yeni belediyecilik ilkelerinin ayrıntılarıyla ve örneklerle işlendiği görülür. Birlik, bu yöndeki görüş ve çabalarını, Batı Avrupa ve Ortadoğu ülkelerinde

üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşların toplantılarına sunmak olanağını da bulmuştur.

VI. 12 EYLÜL DÖNEMİ

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler, 12 Eylül döneminde bir bütün olarak yönetimin yeniden düzenlenmesi projesi çerçevesinde ele alınmış değildir. Akçal konularda olsun, öteki alanlarda olsun, yapılanlar parça parçadır. Bu arada, Ulusu hükümeti döneminde, TODAİE bünyesinde oluşturulan araştırma gruplarınca, ilgililere yol gösterici nitelikte kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuştur. Örgütlenmeye ilişkin birkaç tasarı da hazırlanmıştır. İl Özel Yönetimleri, Belediyeler, Köyler, Anakent Belediyeleri ile ilgili tasarılar bunlar arasında sayılabilir.

VII. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ

1983'te, askeri yönetim dönemini izleyen siyasal iktidar, kamu yönetiminde de belli düzenlemelere girişmiştir. Devlet Planlama Örgütü'nün isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; eksik yönlerini, darboğazlarının sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, AT'ye bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlakları yapmak üzere, TODAİE, 1989'da KAYA Projesi'ni başlatmıştır. 7 çalışma grubu halinde çalışmalarını sürdüren proje ekibi içinde biri de, yerel yönetimlerle ilgili olanıydı. Bu çalışma grubunun yazanağı da, 1991'de tamamlanmıştır. KAYA Projesi yazanağı, TODAİE'ce, 1991'de yayımlanmıştır[35]. Yazanakta, yerle yönetimlerin içinde bulundukları sorunlar sıralanmakta ve sonra da, yapılması gerekli görülen değişikliklerle ilgili önerilere yer verilmektedir.

Öneriler, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumu durumuna getirmeyi amaçlamaktadır.

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere yapılan önerilerden bir bölümü genel nitelikte, yani bütün birimleri ilgilendiren önerilerdir. Ötekiler ise, il, ilçe ve köy yerel yönetimleriyle belediyeleri ilgilendirmektedir.

1. Genel Nitelikte Olan Öneriler

Yerel yönetim kuruluşlarının yerel topluluklarda başlıca hizmet birimi olması istenmektedir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, özeksel yönetimin taşra örgütleri eliyle yürütülen hizmetlerden bir bölümünün, yerel yönetimlere aktarılması önerilmektedir.

Nüfusu 500'ü aşan köylerin, bir geçiş dönemi içinde, belediye haline getirilmesi de yapılan öneriler arasındadır. Başka ülkelerde, «köy» değil, «kırsal komün» adını taşıyan birimlerin var olduğu dikkate alınırsa, bu önerinin batıya uyum sağlamak gibi bir düşünceden kaynaklandığı kabul edilebilir. Bu öneri benimsenecek olursa, 1990 yılında sayıları 36.000 kadar olan köylerden 12.500 kadarının belediye statüsü kazanmak hakları olduğu sonucuna varılır.

Belli ölçüler içinde, yerel yönetimlere vergi toplama yetkisinin verilmesi de önerilmektedir. Öte yandan, yerel birimler üzerindeki yönetsel vesayet denetiminin en az düzeye indirilmesi, bunun yerini, çeşitli düzeylerdeki yerel yönetim birimlerinin birbirlerini demokratik yöntemlerle denetlemeleri uygulamasanın alması da yazanağın önerileri arasındadır. Yasalarımızdaki Encümen, Daimi Komisyon gibi terimlerin yerine «yürütme kurulu» gibi adların konmasının da dilde özleştirme amacına hizmet edeceği belirtilebilir.

Bir beldede yaşayanlara, hemşehri olarak, yerel birimlerin kararlarına karşı yargı yerlerinde dava açma hakkının tanınması, birçok uygar ve demokratik ülkede benimsenmiştir. Türkiye için önerilen bu yöntemle birlikte, yerel meclislere, önemli kararların öncesinde kamuoyuna başvurabilme yolunun açılması, halkın alınacak kararlar üzerindeki ağırlığını arttırır. Ayrıca, birlik kurabilmek için Bakanlar Kurulu'ndan izin alma koşulunun da kaldırılması önerilmektedir.

2. İl Yerel Yönetimleri

İl düzeyindeki yerel yönetim birimine, il düzeyinde özeksel yönetimin taşra kuruluşlarınca görülen hizmetlerden çoğunun devredilmesi istenmektedir. Bunlar, bilindiği gibi, milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskân, tarım, köyişleri ve orman, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden eğitimi gibi müdürlükler ve bölge kuruluşları eliyle yürütülenlerdir. Bunların yerinden yönetilmesinin, hizmetlerde etkililiği arttırabileceği varsayılmıştır. Bunda büyük bir gerçek payı da vardır. İl yerel yönetiminin görevlerinin arttırılması konusunda bir esnekliğe sahip olması da istenmektedir.

İl yerel yönetiminin genel karar organı olan İl Genel Meclisi'nin varlığının korunması, Genel Meclis üyelerinin başka yerel yönetim birimlerinde de görev almaları yolunun açılması, Meclis üyelerinin sayısının 100'ü geçmemesi, Vali'nin bugün olduğu gibi, Meclis kararlarını onaylaması uygulamasına son verilmesi istenmektedir. Valiye, yalnız, uygun görmediği meclis kararlarının bir kez daha görüşülmesini isteme yetkisinin verilmesi daha uygun görülmektedir. Uyuşmazlık durumunda, yargının hakemliğine başvurulması ilkesi benimsenmelidir. Genel Meclisin dağıtılması, görevlerini süresi içinde yapmaktan çekinme ve işleri aksatma gibi durumlarla sınırlı tutulmalıdır.

KAYA, devlet bütçesinden il yerel yönetimlerine verilen payların dağıtımında salt nüfus ölçütünden yola çıkmanın yeterli olmadığını vurgulamakta, ildeki köy sayısı, alanları, bulunduğu bölgenin genişliği gibi altyapı hizmetlerini etkileyen başka öğelere de yer verilmesini önermektedir. Bu amaçla, bir özel akçal denkleştirme yasasının çıkarılmasında yarar görülmektedir. Özeksel yönetimce toplanan vergilere Genel Meclis kararlarıyla eklemeler yapma önerisi de, çağdaş eğilim ve uygulamalara uygundur. Yazanakta, il yerel yönetiminin özeksel yönetimle ve öteki yerel yönetim birimleriyle ilişkilerinin düzenlenmesinde hizmet bütünlüğüne ve demokratik kurallara uyulması zorunlu sayılmaktadır. İlçe Genel Meclisi'nin kararlarına karşı, en büyük mülki amirlere, meclis üyelerine, siyasal parti gruplarına ve yurttaşlara, il meclislerine başvurma hakkını tanımayı da, proje yazanağı önermektedir.

3. İlçe Yerel Yönetimi

İlçeler düzeyinde tüzel kişiliği olan yönetim basamaklarının oluşturulması, ülkemizde uzun süredir savunulmaktadır. Bu yerel birimlerin, halkın yönetime ve hizmetlere katkısını daha iyi sağlayabilecek, özerk ve demokratik kuruluşlar olmaları öngörülmektedir. Bu sayede, köyler ve küçük belediyeler eliyle yürütülmesine olanak bulunmayan komün hizmetlerinden birçoğu bu düzeyde rahatlıkla karşılanabilecektir. İlçe yerel yönetimi, günümüzde, özeksel yönetimce yürütülen, ilçe alanı içinde bulunan yerel nitelikli hizmetlerden ve toplum kalkınmasından sorumlu olacak bir birim olarak öngörülmektedir.

İlçe yerel yönetiminin karar organı, o ilçeden seçilen ve ilçeyi İl Genel Meclisi'nde temsil eden üyelerle, ilçe sınırları içindeki belediyelerin başkanlarından ve belirli sayıda köy muhtarından oluşacak bir ilçe meclisidir. Yazanakta, ilçe meclisinin başında, aynı zamanda yürütme kurulunun (encümenin) da başkanlığını yapacak kaymakamın bulunması önerilmektedir. Yerel yönetim sisteminin tümünde köktenci bir değişikliğin benimsendiği yazanakta, İlçe Yerel Yönetiminin başının, kaymakam yerine, halk tarafından seçilmiş bir yönetici olması akla gelebilirdi. Benzer bir öneri, vali yerine, İl Genel Meclislerine, Fransa'da olduğu gibi, seçimle gelen bir meclis başkanı seçmek doğrultusunda yapılabilirdi. İlçe yerel yönetimine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının ve bir hizmet örgüt ve personelinin sağlanması da yapılan öneriler arasındadır.

4. Köy Yerel Yönetimi

Komün yönetimi kurulması için, ülkedeki bütün köylerin belediye statüsüne kavuşturulması öngörülmektedir. Bu amaçla, 10 yıllık bir dönem içinde, nüfusu 500'ün üzerindeki tüm köylerin belediye yapılması, daha küçük olanların ise, aralarında birleşmeye özendirilmesi, kırsal kesimde dağınık ve küçük yerleşim birimlerinin artmasından kaçınılması, KAYA yazanağının benimsediği ilkelerdir.

Bu arada, köy belediyelerinde örgütlenmenin çok yalın olması gereği üzerinde durulmakta; muhasebe, yazı işleri ve kolluk işlerinden sorumlu görevlilerin ötesine geçmemeye özen gösterilmesi istenmektedir.

Köyün organlarının ise, bugünkü gibi Köy Derneği, İhtiyar Kurulu ve Muhtar'dan oluşması, ilk ikisinin adlarının Köy Meclisi ve Köy Yerel Yürütme Kurulu (Köy Yürütme Kurulu) olması önerilmektedir. Yazanakta, köy yönetimlerinin, halkın daha çok katılımına elverişli bir yapıya kavuşturulması, siyasal partilerin köy seçimlerinde aday gösterilebilmelerinin yeniden sağlanması, köy organlarına seçilebilmek için, orada belli bir süre değil, fakat yerleşmek niyetiyle oturmak yeterli sayılmalıdır.

Köy halkının yerel hizmetlere katılımının sağlanması, gelir, gider ve bütçe yöntemlerinin yalınlaştırılması köy gelirlerinin zaman içindeki değişmelere uyabilecek bir düzeye çıkarılması önerilmektedir.

5. Belediyeler

Gerek belediye, gerek belediye şubesi ve mahalle kurulması, gerekse bir beldeden ayrılma, başka bir belediyeye bağlanma gibi konularda halk oylaması esas ilke olarak savunulmaktadır. Bunun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilkelerine uygun bir öneri olduğu görülmektedir. Bugün, belediye kurulması konusunda il yönetim kurullarına tanınmış olan yetkilerin il ve ilçe meclislerine devredilmesi önerilmektedir. Bunun, önemli bir yerelleşme atılımı sağlayacağı kuşkusuzdur.

Yazanakta, bugünkü Anakent yönetim modelinin geliştirilmesi de önerilmekte, anakent belediyesi ile ilçe belediyelerinden oluşan sistem yerine, anakent belediyesi ve semt belediyeleri sistemi oluşturulması üzerinde durulmaktadır. Belediyelerce alınacak kararların başka yerlerin onayına gerek kalmaksızın yürürlüğe girebilmesinin savunulduğu yazanakta, türlü yerel hizmetler (imar, sağlık, çevre vb.) konusunda belediyeler için bağımsız düzenlemeler yapılmasının yararı dile getirilmektedir.

Belediyelerin organlarında, bugünkü sistemden farklı bir yapı önerisi yer almıyor. Belediye Encümenin adının, haklı olarak Belediye Yürütme kurulu olarak değiştirilmesi öneriliyor. Bunun yanı sıra, organların seçimine ilişkin yasaların çok sık değiştirilmesinden kaçınılması da önerilmektedir. Belediye meclisi üyelerinin seçiminde seçim çevresinin «mahalle» olması da, yazanağın öneriler arasındadır.

Belediyelerin demokratikleştirilmesi konusunda, KAYA yazanağında önemli yenilikler göze çarpmaktadır: Örneğin, karar özetleri yerine, meclis kararlarının olduğu gibi yayımlanması, meclis ile halk arasındaki ilişkilerin canlı tutulması, meclis kararları üzerindeki yönetsel vesayet denetiminin yalnız en büyük mülkî amir tarafından ve tüze kurallarına uygunluk denetimiyle sınırlı olarak yapılması istenmektedir. Bu bağlamda, mülki amir, yasalardaki ölçünlere uygun görmediği kararları, yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine gönderebilmeli ve meclis 2/3 çoğunlukla direndiği takdirde, karar kesinlik kazanabilmelidir.

Bugünkünden farklı olarak, Anakent Belediye Meclisi üyelerinin ilçe belediye meclislerinden seçilerek gelmeleri yerine, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeleri önerilmektedir. Bugün olduğu gibi, ilçe belediye başkanlarının Anakent Belediye Meclisinin üyesi olmayı sürdürmeleri yararlı görülmektedir. Büyükşehir Belediye Başkanlarının, anakent ve ilçe belediye meclislerinin kararlarını onaylama yetkisinin kaldırılmasının da önerildiği yazanakta, ayrıca, öteki belediyelerde olduğu gibi, Anakent Belediye Başkan Vekili'nin, anakent meclis üyeleri arasından Başkanca seçilmesi istenmektedir.

KAYA yazanağı, bunların dışında da, anakent belediyelerinin görev alanları, ilçe belediyeleri ile ilişkileri, organlarının oluşumu ve görevlerine ilişkin ayrıntılı öneriler içermektedir. Bunların hepsinde, 8 yıldır uygulanmakta olan sistemin aksamakta olan yönlerine ilişkin gözlemlerin etkili olduğu görülmektedir.

KAYA yazanağında, belediye gelirleri konusunda da köktenci kimi öneriler bulunduğu dikkatlerden kaçmıyor: Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla pay ayrılması yerine, kimi vergilerin tümüyle belediyelere bırakılması, ya da kimi vergiler üzerine belediyeler için eklemeler yapılması istenmektedir. Alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarını belirleme yetkisinin, kendi vergileri için, belediyelerin olması savunulmaktadır. Belediye harçlarının tarifelerinin de, Bakanlar Kurulunca değil, belediye meclislerince onaylanması önerilmektedir.

Yazanakta, belediyelerin kredi alabilmelerinin kolaylaştırılması istenirken, bir yandan da, aldıkları kredilerin en az dörtte üçünü, görev süreleri içinde ödemekle yükümlü olmalarını sağla-

yacak yasal düzenlemelerin yapılması önerilmektedir. Bunun yanı sıra, özeksel yönetimin, belediyelere şu amaçlarla yardım sağlaması görüşü savunulmaktadır: a. Altyapı açığı bulunan belediyelere tamamlayıcı yardımlar yapılması, b. öz gelirlerinden kişi başına düşen miktarlar, ülke ortalamasının altında bulunan belediyelere bu ortalamaya yükselebilmeleri için dengeleyici yardımlar, c. belli hizmetlere öncelik tanımak isteyen belediyelere özendirici yardımlar.

VIII. BAŞKA YAPISAL DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ

1980 sonrasında ve özellikle 1990'ların başında, yerel yönetimlerle ilgili yeni arayışlar çerçevesinde, kimi bilim adamları, politikacılar, araştırmacı kurum ve kişiler bu alanda yapısal değişiklik önerileri geliştirmişlerdir. Bu önerilerden bir bölümü devlet eliyle yürütülen yeniden düzenleme çalışmalarında varılan sonuçlara uygun düşmekte, bir bölümü ise onlarla bağdaşmamaktadır. Bunlardan birkaçını seçerek burada özetlemeyi yararlı görüyoruz.

A) Necdet Uğur'un Önerisi

İstanbul eski Belediye Başkanlarından Necdet Uğur, Cumhuriyet ile birlikte kurulmuş olan «koyu merkeziyetçi totaliter sistemi yürütmek için oluşturulmuş» yönetim düzeniyle bugünkü gereksinmelerin karşılanmasına olanak bulunmadığına dikkat çekerek, il ve ilçe ayrımına dayanan modelin, işlevini geniş ölçüde yitirmiş olduğunu belirtmektedir. Gelişmeyi engelleyen, kaynak savurganlığına yol açan bu sistemin nasıl değiştirilmesi gerektiği sorusuna yanıt arayan Uğur'un bulduğu yanıt şudur: Anadolu'da yeni çekim özekleri çevresinde birçok ekonomik bölgeler oluşmuştur. Kendiliğinden işlemekte olan bu bölgelere yasal statü kazandırılmalıdır. Bölgenin ekonomik ve kültürel gelişmesinin planlanması, bu konudaki çalışmalar arasındaki eşgüdümün sağlanması için, bölge özeğinin bulunduğu ilin valisi, aynı zamanda bölge valiliğini de yürütebilir, demektedir[36].

N. Uğur, yeni düzenlemede özeksel yönetimden ayrılacak hizmetlerin sorumluluğunu yerel yönetimlerin almasını önermektedir. Bunlar, özellikle, tarım, bayındırlık, yol, su, elektrik, imar ve turizm hizmetleridir. Sağlık, eğitim, ulaşım hizmetlerinden bir bölümü de yerel yönetimlere bırakılabilecektir. Modelde, bu hizmetlerin karşılığı olan kaynakların, araç ve gereçlerin de yerel yönetimlere devri öngörülmektedir.

Modelin dayandığı bir başka ilke, yerel yönetim üzerindeki özeksel vesayetin tümüyle kaldırılması, onun yerine yönetime ilişkin konularda yönetim mahkemelerinin, akçal konularda ise, kurulması önerilen Bölge Sayıştay'ının görev almasıdır.

Bu düzenlemede, asıl yönetim ve hizmet biriminin, bugünkünden farklı olarak, kendisine tüzel kişilik kazandırılması istenen «ilçe» olması önerilmektedir. İlçenin, seçimle oluşan bir meclisi, meclisin seçeceği bir başkanı ve bir de, yürütme kurulu olacaktır. Günümüzde kaymakamların yaptıkları hizmetler, böylece, ilçe yerel yönetimine devredilmiş olacaktır.

Uğur'un önerdiği modelde, «ulusal egemenlik ve ülke bütünlüğü için tehlike göstermeyen ve yükünün altından kalkamadığı yerel işlevlerin tümü yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Öte yandan, özek, kendine alakoyduğu işlerde bir ayıklama yapıp, özekte sonuçlandırılmasında bir zorunluluk bulunmayan işlerin karar alma yetkisini ülkenin çeşitli bölge ve illerinde görev yapacak olan temsilcilerine devretmelidir,» denilmektedir.

Bu modelde, özeğin taşra örgütünün, «*bölge valiliği*», «*il valiliği*» ve «*ilçe kaymakamlığı*» gibi üç öğeden oluşması önerilmektedir. Yerel demokrasinin kurulması için önerilen yapısal düzenlemede ise, kırsal kesim ile kentsel kesim için ayrı ayrı örgütlenme modelleri öngörülmektedir.

A) Kırsal Kesimde, temel birim

a) *ilçe parlamentosu*'dur. Bunun, temel hizmet birimi olarak çalışması öngörülmüştür. Üyeleri ilçe halkınca seçilecek, ilçedeki belediye başkanları da ilçe parlamentosunun üyeleri olacaktır. Parlamento, başkanını ve yürütme kurulunu kendi üyeleri arasından seçecektir. Ayda bir kez toplanması öngörülen İlçe Parlamentosu, tarım, bayındırlık, imar, YSE, turizm, yetişkinlik için beceri ve meslek eğitimi, koruyucu hekimlik, ayakta tedavi ve sağlık hiz-

metleri gibi hizmetleri üstlenecektir. Bu hizmetler için genel bütçeden ayrılmakta olan ödenekler İlçe Parlamentosuna verilecektir.

b) *İl parlamentosu*, ilçelerden seçilecek üyelerden oluşur. Başkanını ve Yürütme Kurulunu kendi üyeleri arasından seçer. İki ayda bir toplanır. Planlama ve eşgüdüm birimidir. İlin kalkınması için ilçeler arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlar.

c) *Bölge Parlamentosu*, illerden seçilecek üyelerden oluşur. Başkanını ve Yürütme Kurulu üyelerini kendi üyeleri arasından seçer. Üç ayda bir toplanır. Bölgenin kalkınması için planlama yapmak, il parlamentoları arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlamak, mesleki ve teknik eğitim izlenceleri tasarlayıp uygulamak başlıca görevleridir.

B) Öte yandan, Kentsel Kesim'de, küçük kentlerle büyük kentler arasında bir ayrım görülmektedir. Küçük kentlerde bir, büyük kentlerde üç basamaklı bir yapı önerilmektedir. Bu basamaklar, büyük kentler için, semt, ilçe ve anakent belediyeleridir.

a) *Semt belediyeleri,* kentte temel hizmet birimidir. Bunlar, halkın belediye hizmetlerine katılmasını ve hizmetlerin denetimini sağlayacak boyutlarda olacaktır. Hizmetlerini yürütebilmeleri için, daha önce ilçe ve anakent belediyelerince ya da özeksel yönetim kuruluşlarınca kullanılmakta olan ödeneklerin semt belediyelerine verilmesi öngörülmektedir.

Semt belediyeleri, geleneksel belediye hizmetlerine ek olarak, şu hizmetleri de yapacaklardır: Konut işleri, dispanser, kreşler okul öncesi eğitim, beceri ve meslek eğitimi, kültür ve spor etkinlikleri.

b) *İlçe belediyeleri* eşgüdüm ve planlama birimidir. Semt belediyeleri arasında eşgüdüm sağlarlar. Araç, gereç ve teknik personelin ussal bir biçimde kullanılmasına yardımcı olurlar.

c) *Anakent belediyeleri* de, eşgüdüm ve planlama birimi olarak çalışırlar. Görevleri, kentin tümünü ilgilendiren hizmetleri yapmak, planlama işlerini yürütmek, ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm sağlamak ve kredi gereksinmelerini karşılamaktadır. Anakent belediyeleri, kente uyum için izlenceler uygular ve yatırımlar yaparlar.

Bu düzenlemede, yönetsel vesayetin tümüyle kalkması, onun yerini yönetim mahkemeleriyle Bölge Sayıştayı'nın alması önerilmektedir.

B) Asaf Savaş Akat'ın Önerisi

Akat, yerinden yönetimin yeniden düzenlenmesinde, üç öğeli bir yapı önermektedir. Bu ögeler: Belediyeler, il yerel yönetimleri ve bölgesel yönetim birimleri olmaları önerilen eyaletlerdir.

a) Anakent belediyelerine «yerel hükümet» niteliği kazandırılmalıdır.

Bu, belediyelerin «yetki alanlarının genişletilmesi» anlamına gelir. Bugün özeksel yönetimce görülmekte olan pek çok görev, anakent belediyelerine devredilmelidir. Genel bir çerçeve yasanın çizeceği sınırlar içinde bu birimler neleri yapacaklarına kendileri karar vermelidirler. Çerçeve yasada, belediyelerin yapamayacakları işler de gösterilir.

Bu öneriye göre, muhtarlıkların varlığına gerek yoktur. Kaldırılmalıdırlar. Buna karşılık, belediyeler, kendi gereksinmelerine göre örgütlenme esnekliğine sahip kılınmalıdırlar. Belediyeler, ekonomik etkinliklerde, hem özeksel yönetimle, hem de özel girişimle eşit koşullarda yarışabilecek tüzel ve yönetsel olanaklara sahip olmalıdırlar. Banka kurmak, radyo ve TV istasyonları açmak, vergiden bağışık ve devlet tahvillerinin ayrıcalıklarına sahip tahvil çıkarmak, belediyelerde özelleştirme alanı içine giren açık piyasa ekonomisinin doğal uzantıları sayılmalıdır[37].

Kentsel alanın kullanılmasında, belediyeler üzerindeki karışma yetkileri kaldırılmalı, belediyelere, belirli vergilerin tarifelerini saptamak ve gelirlerini toplamak yetkisi verilmelidir. Kenti ilgilendiren konularda, halka referandum yolu açılmalıdır. Referandum önerisi, halkın kendisinden de gelebilmelidir.

b) Seçimle Gelen İl Yönetimleri

Valilik kurumu devletten alınıp topluma verilmeli, valilerin seçimle işbaşına gelmeleri sağlanmalıdır[38]. İl Genel Meclisleri güçlendirilerek gerçek yerel meclisler durumuna getirilmelidir. İl yerel yönetimi, «kent hükümetinin» üstünde, hem birden çok kentin, hem de kırsal yerleşim birimlerinin yönetiminden sorumlu

bir «yerel hükümet» basamağına dönüşebilir. Günümüzde, özeksel yönetimlere ait olan işlevlerden önemli bir bölümü il yerel yönetimlerine devredilmelidir. Belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı ile olan ilişkileri koparılmalı, belediyelerin denetimi, il yerel yönetimine bırakılmalıdır. Yargının yerelleşmesi tüze devletini güçlendirir. Öte yandan, eğitim ve asayişten sorumlu kolluk güçleri, İl Yerel Yönetimlerine verilmeli, jandarma örgütü dağıtılmalı, yetki ve sorumlulukları İl polisine bırakılmalıdır. Sağlık, tüketicininin korunması, çevre sorunları da İl Yönetimlerine bırakılmalı, bu yönetimlere vergi koyma ve toplama yetkileri de verilmelidir.

c) Seçimle Oluşan Bölge Yönetimleri

Akat, yerel yönetimlerin üst kademesi olan bölgeleri «eyalet» olarak nitelerken, siyasal yerinden yönetimi kastetmektedir. Bu örgütlenmeye Almanya'yı ve ABD'yi örnek olarak göstermektedir. Adına «eyalet» demekle birlikte, Türkiye için bölge yönetimlerinden bunun beklenmediğini, yalnız bölge yönetimlerinin seçimle oluşan bir siyasal otoriteye bırakılmasını kastettiğini söylemektedir[39].

Bölge yönetiminin organları, seçimle oluşan bir meclis ile yine seçimle gelen bir Bölge Valisi olacaktır. Bölge yönetiminin görevleri, eşgüdüm, teknik yardım ve bir denetim basamağı olarak iş görmekten ibarettir. Kendisi, doğrudan hizmet kademesi olmayacak, hizmetleri, iller ve belediyeler göreceklerdir. Akat, ülkenin 15 bölgeye ayrılmasını önermektedir. Bölge yönetimlerinin vergi koyma yetkilerinin bulunması da önerileri arasındadır.

C) TÜSES (Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar) Vakfı'nın Önerisi

Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı'nca 1989'da yaptırılan, Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma[40] adlı bir çalışmada da, dört basamaklı bir örgütlenme modeli önerilmiştir.

a) *Kademelerden birincisini muhtarlık oluşturmaktadır.* Köy ve kent ayrımı yapılmaksızın, kaynakları, yetki ve sınırları belirli ve yeterli, karar alıp uygulama erkine sahip, yerel ve özeksel yöneticilerin seçiminde doğrudan doğruya etkisi olabilecek muhtarlıklar oluşturulması istenmektedir. Kentlerde, 5.000 nüfustan daha küçük muhtarlıklar istenmekte, nüfusu 30 bini aşan muhtarlıkların

ise küçük birimlere bölünmesi önerilmektedir. Köy yasasında bulunan Köy Derneği'ne benzeyen bir Muhtarlık Derneği'nin de kurulması önerilmektedir. Bu Derneğin yılda birkaç kez toplanması istenmektedir.

Muhtarlıkların, Muhtarlık Derneği dışındaki organı, Mahalle Meclisi adını taşımaktadır. Mahalle Meclisine her 1.000 kişi için bir üye seçilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, meclisin doğal üyeleri bulunacaktır. Yürütme organı olan Muhtar ise, halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi öngörülen bir organdır.

b) *İkinci basamağı, belde oluşturmaktadır.* Belediyeye akçal ve yönetsel kimi yeni yetkiler sağlamayı amaçlayan bu modelde, karar ve yürütme organları yeniden tanımlanmakta, geleneksel organlara, Köy Derneği'ne benzeyen ve bir seçim döneminde iki kez toplanması öngörülen bir Belde Derneği ile «Belde Plan» adı verilen ve görevi beldenin planlı çalışmalarını yürütmek olan bir kurul eklenmektedir.

c) *Üçüncü basamağı oluşturan İl,* bir yerel yönetim türü olarak öngörülmekte ve organları arasına, belediyelerde olduğu gibi Genel Sekreterlik ile İl Planlama Kurulu eklenmektedir. Valinin bugünkü yeri korunmaktadır.

d) *Son basamağı ise, Bölge yönetimi* oluşturmaktadır. Bölge yönetimlerinin, il, ilçe ve belediyelerde olduğu gibi, meclis, yürütme, yönetim kurulu ve bölge plan örgütü gibi organları olması öngörülmektedir. Bölge meclisinde mecliste seçilmiş olmayan üyelerin bulunmasının da öngörülmüş olması, yerel yönetimlerin seçilmiş organlar eliyle yönetilmesi ilkesine ters gibi görünmektedir.

D) TÜSİAD'ın Önerdiği Model

1992 yılında TÜSİAD da, yerel topluluklara hizmet edecek yönetimlerle ilgili bir model önermiştir[31]. Bu modelin temel hedefleri, yerel yönetimin özekçi niteliğinden uzaklaştırılması ve bu yönetimlere etkili ve verimli hizmet üreten güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılmasıdır. Bu modelde, kırsal ve kentsel yöreler için ayrı ayrı yönetim basamakları öngörülmektedir.

Kırsal yöreler için önerilen üçlü yapının öğeleri,

a) il yerel yönetimi,

b) ilçe yerel yönetimi ve

c) köyler ve küçük belediyelerdir. Burada, temel hizmet biri-

mi ilçe yerel yönetimleridir. Köyler ve küçük belediyeler, kendilerine bırakılması ekonomik ve etkili olacak hizmetlerden sorumlu olacaklardır. İl yerel yönetimi, ilçeler arasındaki ve il ölçeğindeki hizmetlerin doğrudan yürütülmesinden sorumlu olacak, ilçeler ve belediyeler için de destek, eşgüdüm ve denetim birimi olarak çalışacaklardır. Basamaklar arasında, hiyerarşik değil, fakat demokratik bir yönetsel vesayetin bulunması öngörülmektedir.

Kentsel yöreler için önerilen modelin iki öğesi vardır:

Bugünkü belediyeler ve anakent belediyeleri. Gerek görev bölüşümünde, gerekse organların oluşumunda, TÜSİAD modeli ile KAYA Projesi'nin önerileri arasında çok yakın bir benzerlik olduğu dikkati çekmektedir.

E) İçişleri Bakanlığının Yeni Çalışmaları

1992 yılı içinde İçişleri Bakanlığınca, İl Özel Yönetimleri, Belediyeler, Köyler ve Anakent Belediyeleri için ayrı ayrı yasa tasarısı taslakları hazırlatılmıştır. Bunlara, «İstanbul İlinin Yönetimine İlişkin olarak hazırlanan, İstanbul'da idarenin işleyiş ve örgütlenişini yeniden düzenlemeyi, genel ve yerel yönetim sistemlerinde etkenlik ve verimliliğin artırılmasını» sağlamayı amaçlayan tasarı taslağı da eklenebilir. İstanbul Valiliği de, ilin bir bütün olarak yönetimine ilişkin bir taslak hazırlatmıştır. Valide daha geniş yetkiler toplayan, özeksel yönetim ağırlıklı bu taslak da, ötekiler gibi yasalaşma olanağı bulabilmiş değildir.

Bakanlıkça yapıldığına değindiğimiz çalışmalarda, eskimiş yasalardaki değiştirilmesi gereken kurallar, günün değişen koşullarına uydurulmaya çalışılıyordu. Dünyadaki gelişmelerin, ülkenin ekonomik, toplumsal ve siyasal değişmelerinin ışığı altında yapılan bütün bu düzeltim önerileri köktenci bir nitelik taşımamakla birlikte, ülkemizin demokratik gelişmesi ve hizmette verimliliğin gerekli kıldığı özelliklerden birçoğu tasarı metinlerine aktarılmıştır. Koalisyon hükümetinin çalışma temposu, öncelikleri ve iş başarma gücü karşısında, bu tasarıları yasalaştırmak olanağı bulunabilmiş değildir.

Bu arada, Şehir ve Konut İşlerinden Sorumlu Devlet Bakanlığı da, 1993'de Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görev Esaslarına İlişkin 14 maddelik bir yasa tasarısı taslağı hazırlamıştır. Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, ussal kaynak kullanımı, demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkesine uygun olarak

özeksel yönetimle yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarının düzenlenmesini amaçlayan bu çerçeve yasa taslağı da öteki bakanlıklardan ciddi eleştiriler almış, Bakanlar Kurulundan geçerek TBMM'ye gelememiştir.

F) Toplu Konut Yönetimi ve IULA-EMME'nin Çalışması

Asıl görevi ülkemizde toplu konut üretiminin finansmanı olan Toplu Konut Yönetimi, biraz da 1994 yerel seçimleri öncesinde yerel yönetimlere teknik destek sağlamak gibi yarı siyasal bir anlayışla ve toplu konutçuluğun «yerel yönetimlerden bağımsız olarak gerçekleştirilemiyeceği düşüncesinden hareketle»; Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Örgütü (IULA–EMME) ile işbirliği yaparak, yerel yönetimler konusunda bir dizi araştırma ve yayın çalışması yaptırmıştır. Bunun sonucunda 20 kadar kitapçık yayınlanmıştır.

Bu çalışmalardan biri, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi adını taşımaktadır. Araştırmanın yazanağında, yerel yönetimlerin genel konumu, yerel demokrasi, yerel hizmetler, yerel yönetimlerin örgütsel yapısı, mali kaynakları ve kadrosu, yönetim kültürünün gelişmesi gibi genel ilkelere yer verildekten sonra, bir belediye yasası ve anakent belediyeleri yasa taslağı sunulmaktadır.

Adı geçen taslaklarda, yerel yönetim–özeksel yönetim ortak kurulu, belde halkına tanınan yeni haklar, halkoylaması, organların görev süreleri sona ermeden demokratik yollardan görevlerine son verilmesi yolunun açılması, görevi nedeniyle hakkında soruşturma açılan seçilmiş organların ancak yargı yoluyla görevden alınabilmesi gibi çağdaş öneriler yer almaktadır.

DİPNOTLAR

(1) DPT, *Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme ve Konut Özel İhtisas Komisyonu*, Şubat 1977, 164.

(2) DPT, *İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler*, Ankara, 1965.

(3) DPT, *Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme ve Konut*, 1977, 167–168.

(4) R. G. 29 Nisan 1978, Sayı: 16273.
(5) Erhan Karaesmen, *«Yerel Yönetim Bakanlığı'nın işlevleri ve Kapatılmasının Yarattığı Sorunlar Üzerine Görüşler», XII. İskan ve Şehirilik Haftası Konferansları,* 1981, 81–88.
(6) Ruşen Keleş, *«Belediye Gelirleri Dizgesi...»*, 18–28.
(7) Tamer Akalın, «Yerel Yönetim Bakanlığı,» SBF Yerel Yönetimler Lisansüstü Seminerine Sunulmuş Ödev, Ankara, 1980, 15.
(8) Tamer Akalın, *a.g.y.*, 22.
(9) M. Kazancı, *«1973 Sonrası Belediyeler...»* 259.
(10) M. Kazancı, *aynı,* 259.
(11) *Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Sorunları,* Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1992.
(12) Vedat Dalokay, *«Demokratik Sol Açıdan Yerel İdareler ve Kentleşme Üzerine Bir Deneme»*, Ankara, 1976; Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, *Toplumcu Belediye,* Ankara, 1977; TİP, *Yerel Yönetimler Demokratikleştirilmelidir,* Kasım 1977.
(13) *CHP, Program ve Seçimlerin Teknik Hazırlıkları ile İlgili Bilgiler, Parti İçi Eğitim Çalışmaları El Kitabı,* 1977, 251.
(14) *Aynı kaynak,* 254–255.
(15) Demirtaş Ceyhun, *Bir Yeni Dev.,* 252.
(16) *Aynı kaynak,* 253.
(17) *Aynı kaynak,* 254.
(18) Ankara Belediyesi Başkanlığı, *1976 Mali Yılı Çalışma Raporu,* Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 1977, 40.
(19) Aynı kaynak, 41.
(20) Bu ilke, Kazancı tarafından, belediyecilerin «kural koyma» yetkilerinin bulunmadığı biçiminde anlatılmaktadır. Bkz. «1973 Sonrası Belediyeler.» 265–266
(21) *1976 Çalışma Raporu, Ankara, Belediyesi,* 42.
(22) *Toplumcu Belediye*, Ankara, 1977
(23) Erol Köse, *«Yerel Yönetimde Yeniden Örgütlenmelere Doğru*, Mimarlık, 1977/2, 57.
(24) Erol Köse, *a.g.y.*, 57
(25) Doğan Pazarcıklı, Necat Aksu ve Güngör Tuna, *«Esnaf ve Belediye: Ankara Belediyesi Örneği»*, SBF Doktora Semineri, 1981.
(26) Can Hamamcı, *Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi,* Doktora Tezi, SBF, Ankara, 1981.
(27) Yahya Tezel, *«Demokrasi ve Belediyeler», Toplumcu Düşün,* No: 8, 1979, 1.
(28) Toplumcu, Türk Dil Kurumu'nun sözlüklerinde, *«Toplumculuktan yana olan kimse ya da görüş; sosyalist»* olarak tanımlanmaktadır. Karışıklık biraz da buradan doğmaktadır.
(29) *Toplumcu Belediye*, 10

(30) Metin Kazancı, *«1973 Sonrası...»*, 247–248.
(31) Daha geniş bilgi için bkz. Ruşen Keleş, *«Yerel Yönetimlerde Güncel Oluşumlar»*, *Tütengil'e Saygı*, 1981, 150–174.
(32) Ruşen Keleş, *«Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler»*, *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği, Ankara, 1988, 290–300.
(33) Yavuz Önen, *«Devrimci Belediyecilik Anlayışı ve Görevimiz»*, Mimarlık, 1977/2, 10.
(34) Murat Belge, *«Sosyalist Bir Topluma Geçişte Örgütlenme Nüvesi Olarak Belediyelerin Önemi»*, *Mimarlık* 1977/2, 16–18; aynı dergide, S. Yıldırım, M. Loarec ve A. Gorz'a ait yazılar.
(35) TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması*, 1991.
(36) N. Uğur, *Cumhuriyet Gazetesi*, 27, 28 ve 29 Kasım, 1990.
(37) A. S. Akat, *Sosyal Demokrasi Gündemi*, İstanbul, 1991, 65–67.
(38) Böyle bir öneri, yakında Anayasa Mahkemesi üyesi, eski vali Mustafa Gönül'den gelmiştir. Bkz. «Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler», *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 3 (Eylül 1992), 51–70.
(39) Akat, *a.g.e.*, 71.
(40) Semih Eryıldız, *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*, İstanbul, 1989
(41) TÜSİAD, *Yerel Yönetimler*, İstanbul, 1992.

BÖLÜM XVI

GENEL DEĞERLENDİRME

Her ülkede yönetim sorumluluğu ve uygulaması, genel yönetim ve yerel yönetim olmak üzere en az iki tür otorite arasında paylaşılır ve yapılır. Federasyonla yönetilen ülkelerde ise, bir de federe devlet (eyalet) basamağı bulunduğunu görüyoruz. Federasyona gitmeden, Fransa'daki il (province), Türkiye'deki İl Özel Yönetimlerine benzer ara basamaklar da kurulabilmektedir. Kimi ülkelerde ise, yine federal sistem kurulmaksızın, bölgelerde, üyeleri seçimle gelen meclisler oluşturulduğu ve bunlara, yerel, bölgesel konularda geniş özerklik tanındığı dikkati çekmektedir. Öte yandan, genel yönetimler de, görevlerini yapabilmek için, türlü adlar altında, yetki genişliği ilkesine dayanarak taşra ve bölge örgütleri kurmaktadırlar.

Kitaplarda yazılı olan, derslerde okutulan genel yönetim türleri ile gerçekteki uygulamalar arasında, çok büyük ayrımlar vardır. Öte yandan, bir yerde başarılı olan yerel yönetim düzenini başka ülkelere, olduğu gibi ya da kimi ufak tefek değişikliklerle aktarmak da, sanıldığı ölçüde kolay değildir. Bu nedenle, yerel yönetimlerle ilgili kuramsal akımları ve başka ülkelerin uygulamalarını izlemek, öğrenmek, kendi yapımıza uygun modeli geliştirmeye yalnız yardımcı olabilir demek daha doğrudur.

Geleneksel yönetim düzeni tekçi (üniter) nitelik taşıyan bir ülkede, toplumsal yapının değişik kültür öbeklerinden oluşan renkliliğine bakarak, siyasal yerinden yönetimi tek çözüm imiş gibi göstermeye çalışmak gerçekçi ve yararlı olmayabilir. Tarih, bu tür yapılar içindeki huzursuzlukların giderilmesine, federal yönetim düzenlerinin, kısaca, siyasal yerinden yönetim yöntemlerinin

de yetmediğini gösteren örneklerle doludur[1]. Çünkü, amaç, bir ülkeyi tekçi düzenden federal sisteme geçirmek olamaz. Amaç, ülkenin her yöresinde yaşayan toplulukların, kendi kültürel kimliklerini koruyup geliştirmelerine olanak verecek bir ortamın, insan haklarından ve uygarlığın ekonomik, toplumsal ve teknolojik nimetlerinden yararlanabilmelerini sağlayacak bir düzenin tüzel ve fiili koşullarını hazırlamaktır. Bunu ise, federal bir devlet sistemi kadar, tekçi bir devlet düzeni ya da her ikisinin üstünlüklerine sahip türü kendine özgü bir yönetim biçimi sağlayabilir. Önemli olan, ülkenin tarihten gelen özelliklerine, toplumsal, kültürel ve jeopolitik koşullara ve gelişme ereklerine en uygun modelin seçilip benimsenmesidir.

Sade vatandaşı, içinde bulunduğu koşulları iyiye doğru götüren kamu görevlerinin zamanında, yerinde, yeterli ölçüde ve kesintisiz yapılması ilgilendirir. Görevi, yerel yönetimin ya da genel ve yerel yönetimler arasında yer alan herhangi bir otorite ya da örgütün yerine getirmesi, sade yurttaş için o kadar da önemli değildir. Bu alandaki dengeyi, her ülke, kendi geleneklerine, sosyo–ekonomik koşullarına göre ve başka ülkelerin deneyimlerinden de esinlenerek kurar ve geliştirir. Yeni koşullara ve gereksinmelere uymadaki başarı ve esneklik de unutulmaması gereken çok önemli bir öğedir.

20. yüzyılın ikinci yarısı içinde, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, bütün ülkelerin toplumsal–ekonomik koşullarında, devlet yapılarında, teknoloji alanında o denli büyük değişiklikler olmuştur ki, geleneksel yerel yönetim anlayışlarında da bunlara koşut değişiklikler yapmak zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Söz konusu değişikliklerden bir bölümü teknik ve ekonomik alanlarda, bir bölümü toplumsal yapıda, bir bölümü kamu yönetimi alanında, kimileri ise siyasal kurumlar, yapılar ve süreçler düzeyindedir.

1. Yerel yönetimleri en çok etkileyen teknolojik gelişmelerin ulaştırma ve iletişim alanındakiler olduğu söylenebilir. Kitle haberleşme araçlarındaki gelişme yalnız bir ülkenin çeşitli bölgelerinde yaşayan insanları birbirlerine yakınlaştırmakla kalmaz, bütün dünyada ortak yaşam biçimlerinin doğmasına da yardımcı olur. İnsan hakları kavramı bu gerçeği yansıtabilecek bir nitelik ta-

şımaktadır. Bilgisayarın gelişmesi de dahil, teknolojik ve sınai devrim, kamu yönetiminin her alanında olduğu gibi yerel yönetimler üzerinde de önemli etkiler yapmıştır.

Kara, deniz ve hava ulaştırmasındaki gelişmeler de bu alanda olumlu katkıda bulunuyorlar. İşte, insanların her yerde, türü, adı ne olursa olsun, yönetimden, yöneticilerden belli ölçünlerde kamu hizmeti istemeye başlamalarının nedenini, büyük ölçüde burada aramak gerekir.

Ekonomik alandaki gelişme, özdeksel gönencin artması sonucunu da doğurmuştur. Bu yüzden, temel gereksinmelerini bir ölçüde karşılayanların sayısı her geçen gün artmaktadır. Böylece, istekler ve ilgiler çeşitlenmekte, artan bir hızla, daha üst basamaktaki gereksinmelere yönelmekte ve şiddetlenmektedir. Bunun, yerel yöneticiler ve politikacılar açısından önemli sonuçlar doğurduğu görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin kalitesi de, gelişme düzeyi ile birlikte yükselir. Akıl dışı güçlere bağlı ilkel topluluklarda, insanları klan örgütleri korur. Geleneksel toplumlarda aileler arasında yardımlaşma, hizmetlerin karşılanmasında önemli rol oynar. Babaerkil toplumlarda ise, hayırseverlik kuralına uyulur. Rekabetçi toplumlarda, ekonomik anlamdaki değiş–tokuşa dayanan görevler ağır basar. En ileri basamağı oluşturan, güvenliğe yönelmiş toplumlarda ise, örgütlenmiş kamu görevi egemendir. Kısaca, ileri ülkeler toplumsal güvenliğe önem veren ülkelerdir. Yönetim düzenleri de, yalnız mal ve can güvenliğini değil, eğitim, sağlık, emeklilik, aile ilişkileri, boş zamanların değerlendirilmesi gibi yurttaşın bütün alanlardaki gereksinmelerini karşılamak yolundadır.

Bu gelişmeler, yerel yönetimlerin sürekli olarak akçal bunalımlarla karşılaşmasına ve genel yönetimlere el açmak zorunda kalmasına yol açmaktadır. Böylece, yerel yönetimlerle genel yönetim arasındaki bağ giderek sıklaşmaktadır. Bu bağ, kendisi ile birlikte, kullanılması ve uygulanması büyük dikkat isteyen ilişkiler doğurmuş, adına yönetsel vesayet denilen denetim alanını da genişletmiştir.

2. Toplumsal gelişmeler, özellikle kentleşmenin yol açtığı geleneksel kurumları ve ilişkileri ilgilendiren değişikliklerdir. Komşuluk ilişkileri, aile yapısı, iş güç türleri ve davranışlar bu değiş-

melerden büyük ölçüde etkilenir. Kentleşme, toplum yapısını her yönüyle derinden etkiler. Küçülmekte olan ailenin niteliği, buna uygun biçimde değişir, komşuluk bağları gevşer, geleneksel iş güç türleri ve el sanatları yokolmaya yüz tutar. Çocuk bakımı ve eğitimi, genel sağlık, konut, ulaşım ve trafik, toplumsal güvenlik, topluca eğlenme ve çevre sorunları giderek büyür. Bu sorunların büyümesi, kentlerin büyümesiyle doğru orantılıdır.

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

3. Devlet yönetiminin ve genel olarak politikanın amaçlarında da önemli değişiklikler olduğu görülmektedir. Günümüzün devleti, yurttaşın özdeksel ve tinsel alanlardaki başarısına, mutluluğuna yönelmek zorundadır. Bir başka deyişle, devlet, hızlı ve dengeli bir kalkınmayı gerçekleştirmekle yükümlüdür. Bu, devletin yerel yönetimlere yardımcı olmak, onlara yol göstermek, üzerlerinde öğretici bir gözetim ve denetimi sürdürmek yükümlülüğünü de içerir.

Kalkınmanın plana göre yürütülmesi, yerel yönetimlerle genel yönetim arasındaki ilişkilerin yoğunlaşmasını hızlandırmıştır. Özellikle büyük yatırımlar gerektiren yol, baraj, termik ve hidro–elektrik santraller, liman, tünel, köprü gibi bayındırlık işlerinin ülke ölçüsünde uyumlu bir biçimde yürütülmesi zorunludur. Kendi öz kaynakları yeterli olsa bile, yerel yönetimlerin bu gibi büyük harcamaları yapmaktaki özgürlükleri, kimi durumlarda, ulusal kalkınma planlarının amaçlarına aykırı düşebileceği gerekçesiyle sınırlanabilmektedir.

Yerel yönetimlerle genel yönetim arasında yapılacak başarılı bir işbirliği, kaynakların yerinde kullanılmasını sağlama bakımın-

dan çok önemlidir. Her ülke, planlı çalışma ve ussal kalkınma düzeni içinde, bu işlerin ölçüsünü ve ayarını bulma çabası içinde olmalıdır.

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

Örneğin, Prusya Orduları Napolyon'a yenildikten sonra, Almanya'da özeksel yönetim gücünü tümden yitirmişti. Adını o zamanki Başbakan Stein'dan alan bir yasayla, yerel yönetimlere geniş yetkiler sağlandı. Yerel demokrasinin güçlendirilmesine çalışıldı. Alman yerel yönetimlerinin güçlenmesi, genel yönetimin de güçlenmesine olanak sağlamıştır.

Öte yandan, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra da, Almanya'da özeksel yönetim neredeyse çökmüştü. Yeni Alman Devleti kuruluncaya değin, Berlin Belediyesi kısa sürede örgütlenerek, uluslararası platformlarda Almanya adına görüşmelerde bulunabilecek bir güç kazandı. O dönemde Berlin Belediye Başkanı olan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin ilk (1938–1946) Şehircilik ve Yerel Yönetimler hocası olan Prof. Ernst Reuter'in bu alandaki başarısını bütün dünya bilmektedir.

İspanya, ülkenin çeşitli bölgelerindeki toplulukların kültürel kimliklerine bakarak, 1978'de halkoyu ile benimsediği bir yeni Anayasa ile, kimi yörelerin halkına geniş siyasal ve yönetsel özerklik hakkı tanımıştır. Bunun sonucunda, özeksel yönetimle yerel yönetimler ve yöreler arasındaki gerginliklerin geniş ölçüde azaldığını gösteren gelişmeler olmuştur. Türlü yöreler, ülkenin toprak bütünlüğü içinde ulusal kalkınmaya katkıda bulunmaktadırlar.

Kurtuluş Savaşı'nda, düzenli ordu kurulup Ankara'da TBMM'nin toplanması döneminde elde edilen başarılarda, Müdafaa–i Hukuk ve Anadolu ve Rumeli Müdafaa–i Hukuk ve Redd–i İlhak Dernekleri gibi örgütlerin ortaya çıkması ve bunların yerel yönetimlerden güç almasının önemli payı olmuştur. İzmir, Aydın cephesinde düşmana karşı koyan efelere, işgale uğramamış yerlerdeki belediyeler ve İl Özel Yönetimleri büyük destek vermişlerdir. Bunlar, yerelliğin, yerelleşmenin siyasal gücünü kanıtlayan örneklerden birkaçıdır.

Halkın günlük yaşantısı ile yakından ilgili olan kamu görevlerinin belediyeler eliyle yürütülmesinin halkın denetim ve katkısını sağlamak bakımından büyük yararları olduğu kuşkusuzdur. Gerçekten, halk, günlük yaşamını etkileyen kamu görevleri ile daha yakından ilgilenir ve bunların daha iyi yürütülmesi için gerekli olan denetimi sağlamak ister. Bu denetimin etkili olabilmesi, yönetimin halkın içinden çıkması, seçimle işbaşına gelmesiyle yakından ilgilidir. Yerel yönetim birimlerinin çapı küçüldükçe, bu alandaki uygulamalar da daha başarılı olur. Dengesiz yerleşmenin sakıncaları, kentlerin azmanlaşması, toplumsal, ekonomik, kültürel erozyonun yarattığı bunalımlar, yerel demokrasinin olgunlaşmasını da yakından etkiler.

Bu genel çerçeve içinde, ülkemizde belediyeciliğin Cumhuriyet döneminde önemli aşamalardan geçtiği söylenebilir. 1930'larda Belediye Yasası çıktığı zaman, kimi Avrupa ülkeleri Faşist ve Nazist rejimlerin etkisi altında bulunuyordu. Demokrasi batı ülkelerinden çoğunda emekleme dönemini yaşıyordu. Türkiye'de ise, tek partili bir siyasal rejim sayesinde, genç Cumhuriyet'in temelleri sağlamlaştırılmaya çalışılıyordu.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra hızlanan kentleşme, 1946'da çok partili rejimin benimsenmesi, 1960'lı yılların başlarında Planlı Kalkınma dönemine girilmesi, yerel yönetimlerin toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal önemini bir kat daha arttırmıştır. OECD, NATO, Avrupa Konseyi üyelikleri ve Avrupa Topluluğu'na tam üye olabilmek için başvuruda bulunulması, yerel yönetimlerin dayandığı ilkeler ve değerler yönünden yeni hamleler yapmak gereksinmesini açıkça ortaya koymuştur. Bu nedenle, Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarınca benimsenmiş olan Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda yer alan ilkelerin tümüyle yaşama geçirilmesi için, Türkiye'nin elinden gelen çabayı harcaması ve daha önce koymuş olduğu çekinceleri kaldırmasında zorunluluk vardır.

Yerel yönetimler, Anayasa ile düzenlenmiş demokratik ve özerk kuruluşlardır. Doğası gereği siyasal nitelikte olan bu kuruluşları, özellikle kimi olağanüstü dönemlerde olduğu gibi, siyaset dışına itmeye çalışmanın yanlışlığı açıkça ortaya çıkmıştır. Yapılması gereken, bu yönetimleri depolitize etmek değil, siyasal işlevleri-

ni tam olarak yapabilecekleri koşulları yaratmaktır. Demokratik rejim bir ülkede tüm kurum ve kurallarıyla işlerlik kazanmış değilse, o ülkede yerel demokrasiyi yerleştirmek hemen hemen olanaksızdır. Bunun gibi, yerel düzeyde demokratik kurumların var olmadığı ya da güdük kaldığı ülkelerde, ulusal demokrasi ağır aksak işler ya da hiç işlemez. Unutmamak gerekir ki, yerel demokrasinin itici gücü halktır. Seçim, halkı yerel düzeyde iktidara getirmenin gerekli, fakat yeterli olmayan bir koşuludur. Halk ile adaylar arasındaki yapay aygıtların olabildiği ölçüde azaltılmasında yarar vardır.

Öte yandan, siyasal partilerin yerel yönetimlerle ilgili görüşlerine netlik kazandırmaları gerekir. Bu görüşler, kendi içlerinde tutarlı olmakla kalmamalı, parti ideolojisine de aykırı öğeler taşımamalıdırlar. Ayrıca, parti izlencelerindeki ilkelerle uygulamalar, çelişki içinde olmamalıdır. Bunun gibi, partilerin özeksel örgütleriyle yerel örgütleri arasında da, yerel yönetim anlayışları bakımından göze çarpan ayrılıklar giderilmek zorundadır. Bütün bunlar, halkın siyasal bilincinin ve kültür düzeyinin gelişmesiyle çok yakından ilgili konulardır.

DİPNOTLAR

(1) William H. McNeill, *Polyethnicity and National Unity in History,* University of Toronto Press, Toronto, 1986.

KAYNAKÇA BİBLİYOGRAFYA
YARARLANILAN KAYNAKLAR

Agger, Robert G., *et al.*, «Politics and the Scope of Government in the Community: Community Considerations», *Urban Politics*, ed Jay S. Goodmann, Boston, Allyn And Bacon, 1970, P.9–27.

Akat, Asaf Savaş, *Sosyal Demokrasi Gündemi*, Armoni, İstanbul, 1992.

Alada, Adalet Bayramoğlu, *Yerel Yönetim ve Ahlak*, IULA–EMME ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul, 1993.

Alderfer, Harold F., *Local Government in Developing Countries*, N.Y., McGraw Hill, 1964.

Altınok, Tevfik, *«Belediye Gelirleri», Maliye Dergisi*, Ocak–Şubat 1975, No: 13, s. 57–68.

Ankara Belediyesi, *Başkanlık Uzmanları Raporları*, Ankara, 1976.

Ankara Belediyesi, *Toplumcu Belediye*, Ankara, 1977.

Ankara Büyük Şehir Belediyesi, Metropol İmar AŞ. IULA EMME, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl*, 23–24 Kasım 1990, Ankara, 1991.

Arslan Süleyman, *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, AİTİA., 1978.

Aydın, Ahmet Sezai, «Büyük Şehir ve İlçe Belediye Başkanları», *İller ve Belediyeler*, C. 42, Haziran 1986, No: 488, s. 166–172

Aydın, Ahmet Sezai, «Büyük Yerleşim Merkezleri Özel Yönetim Biçimleri», *İller ve Belediyeler*, C. 42, Kasım 1986, No: 493, s. 330–335.

Aydın, Ahmet Sezai, «Büyük Şehir ve İlçe Belediyelerinin Birlik Kurmaları,» *İller ve Belediyeler*, C. 43, Ocak 1987, No: 495, s. 1–7

Aydın, Ahmet Sezai, «Büyük Şehir Belediye Meclisi,» *İller ve Belediyeler*, C.43, Mart 1987, No: 499, s. 164–170

Aytaç, Fethi, *Özel İdare Mevzuatı*, Ankara, 1978.

Aytaç, Fethi, *Açıklamalı Köy Kanunu*, Ankara, 1979.

Aytaç, Fethi, «Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler,» *İller ve Belediyeler*, No: 384, Eylül 1989.

Aytaç, Fethi, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 5. Bası, Ankara, 1991.

Babüroğlu, Selahattin, «Problemleri ile İller Bankası,» *İller ve Belediyeler*, No: 23, 1964, s. 298–307.

Bahl, Roy (eyd.), *Urban Government Finance*, Urban Affairs Annual Reviews, Vol.20, Beverly Hills, Sage, 1981.

Bahl, Roy, Daniel Holland and Johannes Linn, *Urban Growth and Local Taxes in Less Devoloped Countries*, East–West Center Honolulu, Hawai, Papers No: 99, 1983.

Balta, Tahsin Bekir, «Türkiye'de Orta Mahalli İdareler,» *SBD*, C. 15, No: 4 (1960), s. 104–112.

Banfield, Edward C. and James Q. Wilson, *City Politicis*, N.Y., Vintage Books, 1963.

Başsoy, Ahmet, «Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri,» *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 356, 1976.
Batley, Richard and Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, Macmillan, London, 1991.
Baudrillard, Jean *et al., Citoyenneté et Urbanité* ed. Esprit, Paris, 1991.
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, *Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Yeri Semineri*, Ankara, 1986.
Bennett, Robert (ed.), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, NY, 1992.
Blair, T. I. (ed), *Strengthening Urban Management: International Perspectives and Issues*, Plenum Press, London, 1985.
Blaut, James M., *The National Question: Decolonising the Theory of Nationalism*, London, Zed Books Limited, 1987.
Boddy, M. and C. Fudge (eds.), *The Local State: Theory and Practice*, Working Paper No: 20, Bristol, School of Advenced Urban Studies, 1981.
Boddy, Martin and Colin Fudge (eds.), *Local Socialism*, Macmillan, London, 1986.
Bourdon, Jacques, Jean Marie Pontier, *Le Conseil Général*, PUF, Paris, 1992.
Bourjol, M. and S. Godart, *Droits et Libertés des Collectivités Territoriales*, Masson, Paris, 1984.
Bowman, M. and W. Hampton (eds.), *Local Democracies: A Study in Comparative Local Government*,Melbourne, Longman Cheshire Pty. Ltd., 1983.
Breuilly, J., *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press, 1982.
Bulut, Cengiz, «34 Sayılı Karar ve 2561 Sayılı Kanun» *İller ve Belediyeler* No: 437, Mart 1982.
Bulutoğlu, Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, 4. Bası, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1981.
Bumin, Kürşat, *Demokrasi Arayışında Kent*, Ayrıntı, İst. 1990.
Burnett A.D. and P.J. Taylor (eds.), *Political Studies from Spatial Perspectives*, N.Y., John Wiley and Sons, 1981.
Casati, Adrio ve Gino Cassinis, *La Collettivita e la Costruzione dell' unita Evropea*, Neri Pozza, Roma, 1963.
Castells, Manuel, *The City and the Grassroots*, London, Edward Arnold, 1983.
Ceyhun, Demirtaş, *Bir Yeni Dev*, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1976.
Cheema, G.S and D.A. Rondinelli (eds.) *Decentralization and Development*, Beverly Hills, Sage, 1983.
Clark, Terry N. (ed.), *Comparative Community Politics*, Beverly Hills, Sage, 1974.
Clark, Terry N., *European Communities*, Beverly Hills, Sage, 1974.
Clark, G., «A Theory of Local Autonomy,» *Annuals of the Association of American Geographers*, Vol. 74, 1984, p. 195–208.
Connor, W. «Nation Building or Nation Destroying,» *World Politics*, Vol. 24, No: 3, April 1972, p. 319–355.
Çitçi, Oya, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, Ankara, TODAİE, 1989.
Çoker, Ziya, *Türk Mahalli İdarelerinin Sorunları Açısından İngiliz Mahalli İdareleri*, Ankara, İçişleri Bakanlığı, 1970.

Çoker, Ziya, *İller Bankası ve Mahalli İdareler*, Ankara, 1986.
Dahl, Robert A., «The Analysis of Influence in Local Communities,» *Urban Planning and Social Policy*, ed. by Bernard J. Frieden and Robert Morris, N.Y., Basic Books, 1968, p. 224–241.
Dahl, Robert A., «The City in the Future of Democracy», in *Politics and Government of Urban Canada*, L.O. Feldman (ed), 4th edition, London, Methuen, 1981.
Danielson, Michael N. and Ruşen Keleş, *The Politics of Rapid Urbanization: Government and Growth in Modern Turkey*, New York, Holmes and Meier, 1985.
De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, N.Y. Knoph, 1945.
Deutsch, Karl, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, MIT Press, 1960.
Doğan, Şevket, *İller Bankası: Belediyelerle Olan İlişkileri ve Yardımları*, Ankara, 1968.
du Granrut, Claude, *Europe: le Temps des Régions*, IGDT, Paris, 1994.
DPT, *Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Tespiti ve Bu Yörelerdeki Teşvik Tedbirleri*, Ankara, 1973.
Duchacek, Ivo, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, N.Y., Hold, Rinehart, 1970.
Duchacek, Ivo, «Federalism and Ethnicity», *Publius*, Vol. 7, No: 4, Fall 1977.
Dunleavy, Patrick, *Urban Political Analysis: The Politics of Collective Consumption*, London, Humanities, 1980.
Dunleavy, Patrick, «The Limits to Local Government,» *Local Socialism*, eds. M. Boddy and C. Fudge, 1986, p.49–80.
Duran, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İ.Ü. Hukuk Fakültesi, 1982,
Eddison, Tony ve Cenk Tıkız, *Yerel Yönetimde Denetim*, IULA–EMME, 1993.
Eke, Ali Erkan, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara, SBF, 1982.
Eke, Ali Erkan, «Yerel Yönetim Bankaları» *Kayseri Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Aralık 1981.
Ekşioğlu, Kani, *Köy–Mahalle ve Muhtarlık Mevzuatı (Yerel Yönetimler Seçim Hukuku)*, Yasa Yay., İstanbul, 1994.
Erdoğan, Sedat, *Belediye Tüzel Kişiliği ve Belediyeler Üzerindeki Vesayet Yetkileri*, Ankara, İller Bankası Eğitim Md., 1981.
Erdumlu, Güngör, *Türkiye'de Metropolitan Yönetim Sorunları*, Ankara, DPT, 1975.
Erdumlu, Güngör, *Büyükşehir Belediyeleri Araştırması*, DPT, Ankara, 1993.
Ergin, Necmettin ve Ernst Reuter, *Belediye Maliyesi*, İstanbul, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1945.
Ergin, Osman Nuri, *Mecelle–i Umur–u Belediye*, İstanbul, 1922.
Ergin, Osman Nuri, *Beledî Bilgiler*, İstanbul, 1942.
Ergin, Osman Nuri, *Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikhaneler*, İstanbul, 1944.
Ertekin, Yücel, «Özendirme Fonları ve Küçük Belediyeler» *Amme İdaresi Dergisi*, C.9, No:3, Eylül 1976.
Esman, Milton J., *Ethnic Conflict in Western World*, Ithaca, Comell University Press, 1970.

Europa Local Government Center, *Comparative Study on the Local Public Administration in Asian and Pacific Countries*, Tokyo, 1984.
Fainstein, Norman T. and Susan S. Fainstein (eds.), *Urban Policy under Capitalism*, Beverly Hills, Sage, 1982.
Feldman, Lionel D. (ed.), *Politics and Government of Urban Canada*, 4th ed., London, Methuen, 1981.
Fesler, James W., «The Basic Theoretical Question: How to Relate Area to Function,» in *The Administration of New Federalism*, L.E. Grosenick (ed.), Washington D.C. American Society for Public Administration.
Flanagan, S. K. Steiner and E. S. Krauss (eds.), *Political Opposition and Local Gowernment in Japan*, Princeton, 1980.
Fleiner, Gerster, Thomas (ed.), *Federalism and Decentralization: Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Centralized States*, Institute of Federalism, University of Fribourg, 1986.
Fişek, Kurthan, «Vesayet Denetimi», *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, E. Türkcan (ed.), Türk İdareciler Derneği Belediyecilik Araştırması, C.3, Ankara, 1983, s. 113–139.
Frège, Xavier, *La Décentralisation*, Paris, Editions Découverte, 1986.
Gans, Herbert J., «American Urban Theories and Urban Areas: Some Observations on Comtemporary Ecological and Marxist Paradigm,» *Cities in Recession*, ed. I. Szelenyi, Beverly Hills, Sage, 1984.
Geray, Cevat, «Şehirsel Toplum Kalkınması,» *SBFD*, C.21, No: 2, 1966
Geray, Cevat, «Kasabalar ve Toplum Kalkınması,» *İller ve Belediyeler Dergisi*, No: 252, 1966, s. 492–495.
Geray, Cevat ve Ruşen Keleş, *Küçük Belediyelerin Sorunları*, Ankara, TODAİE, 1969.
Geray, Cevat, «Kent Planlaması Konusunda Merkez ve Yerinden Yönetim İlişkileri», *Amme İdaresi Dergisi*, C.6, No: 4, 1973.
Geray, Cevat, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, Ankara, TODAİE; 1974.
Geray, Cevat, «Belediyelerimizin Yapısal Sorunları», *Mimarlık*, No: 151; SBFD, C.32, No:1–4, 1977, s.33–53.
Geray, Cevat, «Belediye Sorunları ve Politikacılar», SBFD, C.32, no:1–4, 1977, s. 22–32.
Geray, Cevat, «Kırsal Alanda Değişme ve Yönetim», *Yönetim Sosyolojisi*, Ö. Bozkurt (der.), Ankara, TODAİE, 1977
Geray, Cevat, *Kırsal Türkiye'de Toplum Kalkınması ve Kooperatifcilik*, Ankara, Tuna Yayın, 1981.
Geray, Cevat ve Can Hamamcı, *Belediyecilik Eğitimi*, Ankara, 1994.
Glazer, Nathan and Daniel Moynihan, *Ethnicity: Theory and Experience*, Cambridge, Harward Un. Press, 1975.
Goldsmith, Jack and Gill Gunderson, *Comparative Local Politics*, Boston, Halbrock Press, 1973.
Gootman, Jean (ed.), *Centre and Periphery: Spatial Variations in Politicis*, Chicester, John Wiley, 1980.
Gökçeer, Fikri, *Atatürk Yılında Belediyelerimiz*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği, 1981.

Gökçeer, Fikri, «Sıkıyönetim Komutanlıklarınca Tüzel Kişilikleri Kaldırılan Belediye ve Köyler,» *İller ve Belediyeler*, No: 427, 1981.
Gönül, Mustafa, *Yerel Yönetim Birlikleri*, Ankara, TODAİE, 1978.
Gönül, Mustafa, «Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler.» *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 3, (Eylül 1992), 50–70
Görmez, Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet–İş, 1989.
Göymen, Korel, et al. (eds.) *Local Administration: Democracy Versus Efficiency*, Bonn, Friedrich Ebert Vakfı, Analysen: 103–104, 1982.
Göymen, Korel, *Bir Yerel Yönetim Öyküsü*, Ankara, Özgün Mat., 1983.
Gözübüyük, Şeref, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara, TODAİE, 1967.
Gözübüyük, Şeref ve Tekin Akıllıoğlu, Yönetim Hukuku, (5. Bası) Turhan, Ankara, 1992.
Green, Leslie, «Rational Nationalist,» *Political Studies*, Vol. 30, No: 2, 1982.
Gül, Kemal Vehbi, *Köy ve Mahalle İdaresi*, 1965.
Gül, Kemal Vehbi, *Belediye İdaresi*, Nüve Matbaası, 1979.
Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE, Ankara, 1992.
Güran, Sait, «Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine», *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl: 4, No: 1–3, 1983, s. 51–58.
Gürzumar, Tekin, «Muhtelif Devlet Anayasalarında Mahalli İdareler Hakkında Ana Prensipler», *İdare Dergisi*, 1958, s. 250–251.
Güvenç, Celal, «Mahalli İdarelerin Özerkliği Konusunda Evrensel Beyanname», *İller ve Belediyeler*, C. 42, No: 491–492, Eylül–Ekim 1986, s. 264–267.
Gyford, Jhon, *The Politics of Local Socialism* London, Allen and Unwin, 1985
Haller, Heinz, *Maliye Politikası*, çev. S. Turhan, İstanbul. İÜ İktisat Fakültesi, 1974.
Hamamcı, Can, Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimleri, Ankara, 1981 (Yayımlanmamış Doktora Tezi).
Hanna, William J., «The Comparative Study of Urban Politicis,» *Urban Affairs Quarterly*, Vol.11, No:1, p.130–143.
Hanson, A. *Mahalli İdareler Hakkında Etütler*, Ankara, TODAİE, 1955
Harloe, Micheal (ed.), *New Perspectives in Urban Change and Conflict*, Heinemann, 1981.
Harloff, Eileen Martin (ed.), *The Structure of Local Government in 20 Arap Countries*, IULA, 1986.
Harloff, Eileen Martin (ed.), *The Structure of Local Government in Europe*, IULA, 1987.
Harris, Sir Montague, *Comparative Local Government*, London, Hutchinson, 1948.
Hartle, D.G. and R.M. Bird, «The Demand for Local Political Autonomy: An Individualictic Theory», *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 15, No: 4.
Haştemoğlu, Gündüz, *Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Hakkında İnceleme*, Ankara, 1978.
Heper, Metin (ed.), *Dilemmas of Decentralization: Municipal Government in Turkey*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, Analysen: 123–124, 1986.
Heper, Metin (ed.), *Democracy and Local Government: İstanbul 1980's* Beverly, The Ethon Press, 1987.
Heper, Metin (ed.) *Local Government in Turkey: Governing Greater İstanbul, Routledge*, London, 1989.
Hesse, Joachim Jeans (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden–Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990.

Hicks, Ursula, *Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı*, İstanbul, İÜ İktisat fakültesi Maliye Enstitüsü, 1968.
Hicks, Ursula, *Federalism: Failure and Successes*, London, Mac Millan, 1973
Hill, Dilys, *Democratic Theory and Local Government*, London, Allen&Unvin, 1974.
Holton, R.J., Cities, Capitalism and Civilisation, London, Allen&Unvin, 1986.
Horowitz, L. Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California, 1985.
Humes, Samuel and E.M. Harloff, *The Structure of Local Government*, IULA, The Hague, 1979.
Hunter, Floyd, *Community Power Structure, N.Y., Anchor, 1953.*
International Political Science Review, «Pluralism, Regionalism, Nationalism,» Vol.10, No:3, July 1989.
IULA–EMME ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, İstanbul, 1993.
İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler*, Ankara 1973.
İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, No: 5, *Belediyeler,* 1972; No: 6, İl *Özel İdareleri,* 1972; No: 7, *Köyler* 1973
İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler, Öneriler*, Ankara, TODAİE, 1972.
İller Bankası, *Atatürk Yılı Armağanı*, Ankara, 1982.
International Union of Local Authorities, *Local Government in the 20th Century,* The Hague, 1963
İsbir, Eyüp, *Kentleşme, Metropolitan Alan ve Yönetimi*, Ankara, AİTİA, 1982.
İsbir Eyüp, *Şehirleşme ve Meseleleri,* Ocak Yayınları, Ankara, 1986.
İstanbul Üniversitesi, İçtimaiyat Enstitüsü, *Komün Bilgisinin Esas Meseleleri*, İstanbul, 1936.
İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuk ve İdari Bilimler Enstitüsü, *Cumhuriyetin 50. Yılında İstanbul,* 1973.
Jackson, Eric, *Local Government in England and Wales*, London, Pelican Books, 1954.
Jacobs, Everett M: (ed.), *Soviet Local Politics and Government*, London, George Allen, 1983.
Kahraman, Ahmet, *Boğulan Başkan: Erol Köse*, İstanbul, Gelişim, 1978.
Karaca, Nural, «Mahalli İdarelerin Bütçeleri», *Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayın No: 1980–225.
Karaesmen, Erhan, «Yerel Yönetim Bakanlığının İşlevleri ve Kapatılmasının Yarattığı Sorunlar Üzerine Görüşler,» *XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, Ankara, SBF, 1981.
Karaman, İsmail ve Güngör Erdumlu, *Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması*, Ankara, DPT Sosyal Planlama Dairesi, Mart 1986.
Karaman, Zerrin (Toprak), *Yerel Yönetimler*, İzmir, 1992.
Karaman, Zerrin (Toprak), *Kent Yönetimi ve Politikası,* ABAM, İzmir, 1988.
Kazancı, Metin, «Yerel Yönetim Birlikleri» *XII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları,* Ankara, SBF, 1981.
Kazancı, Metin, «1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelerle İglili Sorunlar», *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, E. Türkcan (ed.), C.3, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1982.

Keleş, Ruşen ve Cevat Geray, *Türk Belediye Başkanları*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği, 1964.
Keleş, Ruşen, «Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme,» *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, No:1, Mart 1972, s.57–75
Keleş, Ruşen, «Kentleşmenin Mali Sorunları,» *Maliye Enstitüsü Dergisi*, Seri:25, 1976–1977, İÜ İktisat Fakültesi, 1979.
Keleş, Ruşen, «Yerel Özerklik ve Kent Planlaması,» Dünya Şehircilik Günü, ODTÜ, 7–8 Kasım 1981.
Keleş, Ruşen, «Yerel Yönetimlerde Güncel Oluşumlar,» *Tütengil'e Saygı*, İstanbul 1981.
Keleş, Ruşen, «Belediye Gelirleri Dizgesi ve Son Yasal Çalışmalar,» *XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, Ankara, SBF, 1981.
Keleş, Ruşen, «Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay,» *Seha L. Meray'a Armağan*, C.II, Ankara, SBF, 1982.
Keleş. Ruşen, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*, 3. Bası, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1983.
Keleş. Ruşen, «İmar Planlamasında Merkeziyetçilik ve Yerellik,» *AÜSBF Dergisi*, C.38, No:1–4 (Ocak–Aralık 1983), s. 139–148.
Keleş. Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara, SBF, 1984.
Keleş. Ruşen «Japonya'da Yerel Yönetimler,» *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, No:3, 1984, s.101–122.
Keleş. Ruşen, «1980 Sonrasında Belediyelerimiz», *İller ve Belediyeler*, No: 475–476, Mayıs–Haziran 1985, s.146–159.
Keleş,Ruşen, «Türkiye'de Anakent Yönetimi,» *Amme Dergisi*, C. 18 No:1, Haziran 1985.
Keleş. Ruşen, «Opportunities and Problems of Metropolitan Reorganization in Turkey,» OECD Technical Cooperation Service, Oct. 11, 1985, Seminar on the Management of Metropolitan Areas, 15–17 October 1985, Roma.
Keleş. Ruşen, «Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları.» *Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar*, İstanbul, SİSAV, 1986, s. 131–156.
Keleş. Ruşen, *Ernst Reuter'in Anısına*, Ankara, 1987.
Keleş, Ruşen, «Central–Local Relationships in Turkish Politics,» *The Journal of Social Studies*, Bangladesh, Vol.41, July 1988, p.25–49.
Keleş, Ruşen, «Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi,» *Cahit Talas'a Armağan*, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı, 1990, s. 321–329.
Keleş. Ruşen, «Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler,» *Bahri Savcıya Armağan*, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı, 1991.
Keleş. Ruşen, *Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Ankara, 1994.
Keleş, Ruşen ve Can Hamamcı, *Belediye Başkanları ve Meclis Üyeleri*, Ankara, 1994.
Kili, Suna, Çayırhan: *Bir Orta Anadolu Köyünde Toplumsal Değişme ve Siyasal Davranış*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi, 1978.
Koç, Yıldırım, «1974–1980 Döneminde Belediyelerde İşçi–İşveren İlişkileri,» *Toplum ve Bilim*, No: 17, Bahar 1982, s. 99–111.
Köksal, Sema ve Nihal Kara, «1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi,» *Toplum ve Bilim*, No: 48–49, 1990, s. 117–128.
Köse, Erol, «Yerel Yönetimlerde Yeni Örgütlenmelere Doğru,» *Mimarlık*, No: 2, 1977.
Kün, Aydın Salih, «Devlet Gelirlerinden Belediye Payları,» *Maliye Dergisi*, No: 49, Ocak–Şubat 1981, s. 84–91.

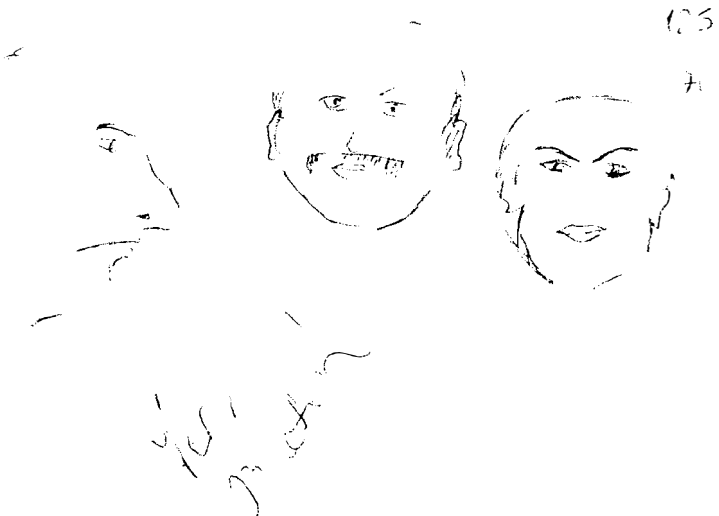
Langrod, Georges, «Local Government and Democracy,» *Public Administration,* Vol.31, 1953, s. 26–31.
Leemans, A.F., *Changing Patterns of Local Government,* IULA, The Hague, 1970.
Long, Norton, «The Local Community as an Ecology of Games,» *Urban Politics,* ed. Jay S. Goodmann, Boston, Ally&Bucon, 1970.
Maass, Arthur, *Area and Power,* Glencoe, Free Press, 1959.
Mackenzie, W., J.M., *Theories of Local Government,* London, LSE, 1961.
Mackintosh, J.P., *Devolution of Power: Local Democracy,* Middlesex, Penguin, 1968.
Maddick, Henry, *Democracy, Decentralization and Development,* New Delhi, Asia House, 1963.
Major Cities of the World, *Metropolitan Management Profiles,* İstanbul Summit 1988, IULA–EMME, 1988.
Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, *Türkiye'de Yerel Yönetimler,* İstanbul, 1980.
Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, *Metropolitan Yönetim: Dünyada ve Türkiye'de,* İstanbul, 1987.
Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, *Metropolitan Areas: A Framework for Analysis,* İstanbul, 1987.
Mawhood, Philip (ed.), *Local Government in the Third World,* Chicester, Jhon Wiley, 1983.
McDonald, T.J. and S.K. Ward (eds.), *The Politics of Urban Fiscal Policy,* Beverly Hills, Sage, 1984.
Mc Neil, William, *Polithecnicity and National Unity in World History,* 1986.
Mény, Yves, *La Réforme des Collectivités Locales en Europe,* Notes et Etudes Documentaires, La Documentation Française, 1984–1985, Paris.
Mény, Yves and Vincent Wright (eds.), *Center–Periphery Relations in Western Europe,* London, George Allen, 1985.
Meriç, Osman, «Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanmasında Amaca Aykırı Davranışlar,» *İller ve Belediyeler,* No: 429–430, Temmuz–Ağustos 1981.
Meriç, Osman, «Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet,» *Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan,* Ankara, SBF, 1983, s. 29–47.
Meriç, Osman, «Büyük Şehir Belediyeleriyle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları,» *İller ve Belediyeler,* Yıl: 43, No. 496, Şubat 1987, s. 62–68.
Miralay, Mustafa, *Kuzey Kıbrıs Cumhuriyeti'nde Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim İlişkileri,* Lefkoşe, 1984.
Murphy, Rhodes, «City and Countryside as Ideological Issue,» *Comparative Studies in History and Society,* Vol. 14, No:14, June 1973.
Mülkiyeliler Birliği, *Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları,* Ankara, 1977.
Nadaroğlu, Halil ve Ruşen Keleş, «Merkezi ve Mahalli İdarelerin İlişkileri,» *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler,* İstanbul, İİTİA, 1982, s. 411–429.
Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler,* 3. Bası, İstanbul, Beta, 1986.
Nadaroğlu, Halil ve Ruşen Keleş, «Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)» *Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler,* XII. Türkiye Maliye Sempozyumu 23–25 Mayıs 1991, Marmaris 24–52.

Norton, Alan, *The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, 1983.*
Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul 1966.
Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Sonra Belediyeler*, Ankara, TODAİE, 1974.
Ortaylı, İlber, *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara, TODAİE, 1980.
Öncel, Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul, 1988.
Özer, İlhan, *Devlet Maliyesi*, Ankara, Maliye Bakanlığı, 1980.
Paddison, R., *The Fragmented State: The Political Geography of Power*, London, Oxford University Press, 1983.
Page, E.C. and Goldsmith, M.J. (eds.), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitolry States*, Sage, London, 1987.
Paguet, Thierry, *Homo Urbanus*, ed. du Félin, Paris, 1990.
Payaslıoğlu, Arif, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, Ankara, TODAİE, 1966.
Pirenne, Henry, *Ortaçağ Kentleri*, çev. Şadan Karadeniz, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1994.
Pirler, Orhan B., *Belediye Başkanlarının El Kitabı*, Sim, Ankara, 1989.
Pirler, Orhan B., *Açıklamalı ve Uygulamalı Belediye Gelirleri Kanunu, TBD, Ankara, 1994.*
Polsby, N.W., *Community Pover and Political Theory*, Yale, 1963.
Rees, Gareth et al. (esd.), *Political Action and Social Identity: Class Locality and Ideology*, London, MacMillan, 1985.
Reuter, Ernst, *Komün Bilgisi*, Ankara, SBO, 1940.
Richard, Pierre et Michel Cotten, *Les Communes Françaises d' Aujourd'hui*, Paris, PUF, 1983.
Robson, William A. and D.E. Regan (eds.), *Great Cities of the World*, London, George Allen, 1972.
Rokkan, Stein, «Cties, States and Nations: A Dimensionel Model for the Study of Contrast in Development,» *Building States and Nations*, eds. S.N. Eisenstadt and S. Rokkan, Beverly Hills, Sage, 1973.
Rokkan, Stein and Derek Unwin, *The Politics of Territorial Identity*, Beverly Hills, Sage, 1982.
Rokkan, Stein and Derek Unwin (eds.), *Economy, Territory and Identity*, Beverly Hills, Sage, 1983.
Rondinelli, Dennis A., «Government and Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Devoloping Countries, «*International Rewiev of Administrative Sciences*, Vol. 47, 1981.
Rowat, D. (ed.), *International Handbook on Local Government Reorganization*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1980.
Saral, Talat, «Türk Belediyeciliğinin Genel Görünümü,» *Maliye Dergisi*, Ankara, 1980.
Saunders, Peter, *Urban Politics*, Harmondsworth, Penguin, 1979.
Saunders, Peter, «Community Power: Urban Managerialism and Local State,» *New Perspectives in Urban Change and Conflict*, ed. M. Harloe, Heinemann, 1981.
Saunderss, Peter, «Rethinking Local Politics,» *Local Socialism*, (eds.) M. Boddy and C. Fudge, London, Macmillan, 1986.
SBF İskan ve Şehircilik Enstitüsü, *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, Ankara, 1981.
Schulz, Ann, *Local Politics in Nation States*, Santa Barbara, Clio Press, 1979.

Sharpe, L.T., «Theories and Values of Local Government, *Political Studies*, Vol. 18, No: 2, June 1970.
Sharpe, L.T., *Decentralist Trends in Western Democracies*, Beverly Hills, Sage, 1979.
Simmie, J.M., *Citizens in Conflict: The Sociology of Town Planning*, London, Huthchinson, 1974.
Sivaramakrishnan, K.C. and Leslie Green, *Metropolitan Management*, London, Oxfort University Press, 1986.
Smith, Brian C., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London, George Allen, 1985.
Soysal, Mümtaz, *Local Government in Turkey*, Ankara, TODAİE, 1967.
Steiner, Kurt, *Local Government in Japan*, Stanford, Stanford University Press, 1954.
Symons, C. (ed.), *Comparative Local Government*, Sydney, International Trainig Institute, Australian Development Assustance Bureau, Dept. of Foreign Affairs, International Perspecitves No: 9, 1985.
Szajkowski, Bogdan (ed.), *Marxist Local Govrenments in Western Europe and Japan*, London, Frances Pinter, 1986.
Szeleny, Ivan (ed.), *Cities in Recession: Critical Responses to Urban Policies of the New Right*, Beverly Hills, Sage, 1984.
Tarrow, Sidney, *Between Center and Periphery*, New Haven, Yale University Press, 1977.
Tayşi, İsmet, «Mali Tevzin Yasasının Analitik İncelemesi,» *İller ve Belediyeler*, No: 427, Nisan 1981.
TEBİAT, *Belediyelerin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları*, İstanbul, 1985.
Tekeli, İlhan, *Belediyecilik Yazıları* (1976–1991) IULA, EMME 1992.
Toksöz, Fikret, «Belediyelerin Ekonomik Girişimleri ve TANSA,» *Mimarlık*, 1977/2.
Toksöz, Fikret, «Belediyelerin Ekonomik Girişimleri,» *XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, Ankara, SBF, 1981.
Tolan, Barlas, *Büyük Kent Sorunlarına Toplu Bir Bakış*, Ankara, AİTİA, 1977.
Tortop, Nuri, *La Commune Municipale et la Commune Rurale en Turquie*, Ankara, 1971.
Tortop, Nuri, *Belediye Personelinin Eğitimi*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği, 1971.
Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, 3. Bası, Ankara, İlk–San Matbaası, 1988.
Tönük, Vecihi, *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişmesi ve Bugünkü Durumu*, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1945.
Tümerkan, Sıddık, *Türkiye'de Belediyeler*, Ankara İçişleri Bakanlığı Yayını, 1946.
Türk Belediyecilik Derneği, *Türkiye'de Metropoliten İdareler*, Ankara, 1960.
Türk Belediyecilik Derneği, *Belediye Başkanları Kurs Notları*, Ankara 1967.
Türk Belediyecilik Derneği, *Belediyelere Yararlı Bilgiler*, Ankara, 1968.
Türk Belediyecilik Derneği, *Belediye Gelirleri Semineri*, Ankara, 1972.
Türk Belediyecilik Derneği, *Büyük Şehirlerde Şehirleşme Sorunları Semineri*, Ankara, 1979.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Büyük Şehirlerin Kuruluş Sorunları*, Ankara, 1992.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Şehircilik ve Toplu Konut Bakanlığı*, Ankara, 1992.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Yerel Yönetimler ve Turizm Sempozyumu*, Ankara, 1992.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri*, Ankara, 1993.

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Yerel Yönetimlerin Ekonomik İkşlevleri,* Ankara, 1993.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Yerel Yönetimler ve Çevre,* Ankara, 1993.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Yerel Yönetimler ve İletişim,* Ankara, 1993.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Belediye Gelirleri,* Ankara, 1994.
Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Belediyeler ve Tüketicinin Korunması,* Ankara, 1994.
Türk İdareciler Derneği, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru,* (ed. E. Türkcan), Ankara, 1981.
Türk İdareciler Derneği, *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım,* (ed. E. Türkcan), Ankara, 1981.
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Belediyeler El Kitabı,* Ankara, 1963.
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma, RCD Semineri,* Ankara, 1971.
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu,* Ankara, 1991.
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Kamu Yönetimi Araştırması* (Yerel Yönetimler Araştırma Raporu) Ankara, 1992.
Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, *İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu,* Ankara, 1993.
TÜSİAD, *Yerel Yönetimler: Sorunlar ve Çözümler,* İstanbul, 1992.
Tüten, Şerif, *Mahalli İdareler Düzeyinde İdari Planlama,* Ankara, Türk Belediyecilik Derneği, 1976.
U.N., *Yerinden Yönetim ve Kalkınma,* çev. S. Yalçındağ ve N. Ulusay, ankara, TODAİE, 1967.
Ülkmen, İsmail Hakkı, *Mahalli İdareler Maliyesi,* Ankara, SBF, 1960.
Ünal, Yücel, *Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme,* İstanbul, İTÜ Mimarlık Fakültesi, 1982.
Ünlü, Halil, *Yerel Yönetim ve Çevre,* IULA. İst. 1992.
Üstünışık, Belma, Bazı *Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, DPT; Ankara (Ocak 1992).*
Üstünışık, Belma, *Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler,* DPT Sosyal Planlama Dairesi, Şubat 1987.
Vandelli, Luciano, *Pouvoirs Locaux,* Paris, Ecomica, 1990.
Varol, Muharrem, *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi,* Ankara. Gündoğan Yayınları, 1989.
Versan, Vakur, *Kamu Yönetimi,* 5. Bası, İstanbul, 1974.
Walsh, Annemarie H., *The Urban Challenge to Government,* New York, Praeger, 1969.
Weber, Max, *The City,* Glencoe, Free Press, 1958.
Whalen, Hugh, «Ideology, Democracy and the Foundation of Local Self–Government,» *The Canadian Journal of Economic and Political Science,* Vol. 26, No 3, August 1960, p.377–395.
Wickwar, Hardy, *The Political Theory of Local Government,*
Yalçındağ, Selçuk, *İlçe Özel Yönetimi,* Ankara, TODAİE, 1977.
Yalçındağ, Selçuk, *Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler,* Ankara, TODAİE, 1992.
Yates, D., *Neighbourhood Democracy: The Politics and Impact of Decentralization,* D.C. Heath, Lexington Mass., 1973.

Yavuz, Fehmi, *Köy idarelerimizin Maliyesi*, Ankara, SBF, 1947.
Yavuz, Fehmi, *Belediyelerimizin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu*, Ankara, SBF, 1962.
Yavuz, F., R. Keleş ve C. Geray, *Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika*, 2. Bası, Ankara, SBF, 1978.
Yayın, Teoman, *Merkezi Hükümet ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler*, Ankara, DİE, 1971.
Yayla, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İstanbul, İÜ Hukuk Fakültesi, 1975.
Yayla, Yıldızhan, «Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunları,» *Onar Armağanı*, İstanbul, İÜ Hukuk Fakültesi, 1977, s. 951–1020.
Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul, SBF, 1982.
Yazıcıoğlu, Recep, *Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Tokat, 1989.
Yeter, Enis, «Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri», *Türk İdare Dergisi*, (Eylül 1993), s. 490, s. 78–91.
Yıldırım, Ferzan Bayramoğlu, *Çevre ve Yerel Yönetim*, IULA–EMME ve Toplu Konut İdare dergisi, (Eylül 1993), S. 490, s. 78–91.
Yıldırım, Selahattin, Drew Horgan and Naci Ekşi, *Metropolitan Government in Turkey: Evolution and Innovation*, İstanbul, 1985.
Ziyaoğlu, Rakım, *İstanbul Kadıları, Şehreminleri, Belediye Reisleri ve Partiler Tarihi*, İstanbul, İsmail Akgün, 1971.



YAZARIN YAYIMLANMIŞ KİTAPLARI

1. *Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri,* SBF, Ankara, 1961.
2. *Türk Köylerinde İktisadi Gelişme,* SBF, Ankara, 1962. (O. Türkay ile).
3. *Türk Belediye Başkanları,* Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1964, (C. Geray ile).
4. *Sosyal Konut Politikası ve Kooperatifçilik İlkeleri Açısından Türkiye'de Konut Kooperatifleri,* İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1967.
5. *Küçük Belediyelerin Sorunları,* TODAİE, Ankara, 1969, (C. Geray ile).
6. *Eski Ankara'da Bir Şehir Tipolojisi,* SBF, Ankara, 1972.
7. *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri,* SBF, Ankara, 1972.
8. *100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu,* Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1972 (2. Bası: 1978; 3. Bası: 1983).
9. *İzmir'in Mahalleleri,* Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1973.
10. *Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika,* SBF, Ankara, 1973 (2. Bası: 1978), (F. Yavuz ve C. Geray ile).
11. *Urbanization in Turkey,* Ford Vakfı, New York, 1973.
12. *Kentbilim İlkeleri,* Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1976.
13. *Göç ve Gelişme,* Ajans Türk Basımevi, Ankara, 1976 (N. Abadan–Unat ve diğerleri ile).
14. *Toplum Bilimlerinde Araştırma ve Yöntem,* (Der.), TODAİE, Ankara, 1976.
15. *Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, 1980.*
16. *Kent ve Siyasal Şiddet,* SBF, Ankara, 1982 (A. Ünsal ile).
17. *Yerel Yönetimler,* Turhan Kitabevi, Ankara, 1983 (F. Yavuz ile). (2. Bası, 1989).
18. *Çevre Sorunları,* SBF, Ankara, 1983 (F. Yavuz ile).
19. *Çevre Sorunlarının Çözümlenmesinde Ekonomik Yaklaşımlar,* (Ed.), Türkiye Çevre Koruma ve Yeşillendirme Derneği, Ankara, 1983.

20. *Yerleşim ve Çevrebilim Sorunları, (Ed.),* Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1984.
21. *Politics of Rapid Urbanization in Turkey,* Holmes and Meier, New York, 1985 (Michael N. Danielson ile).
22. *Ernst Reuter'in Anısına,* (Ed.), Alman Kültür Merkezi ve SBF Ernst Reuter İskan ve Şehircilik Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 1986.
23. *Economic Development and Social Conciousness: Turkey under New Developmentalism,* Institute of Developing Economies, Tokyo, 1986 (Hiromasa Kano ile).
24. *Türkiye'de Kentbilim Eğitimi,* (Der.), SBF, Ankara, 1987.
25. *Konut ve Gelişme,* (Ed.), Birleşmiş Milletler Türk Derneği, Ankara, 1987.
26. *Housing and the Urban Poor in the Middle East: Turkey, Egypt, Morocco, Jordan,* IDE, Tokyo, 1987 (Hiromasa Kano ile).
27. *Türkiye'de Kent Yönetimi,* Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1988.
28. *Urban Management in Turkey,* Turkish Social Science Association, Ankara, 1988.
29. *Urban Poverty in the Third World: Theoretical Approaches and Policy Options,* IDE, Tokyo, 1988.
30. *Kentleşme Politikası,* İmge, Ankara, 1990.
31. *Toruko no Toshi to Shakaiishiki (Urbanization and the Urban Poor: City and Social Conciousness in Turkey),* IDE, Tokyo, 1990 (Hiromasa Kano ile).
32. *Sosyal Hizmetler Sözlüğü: Türkiye ve Almanya,* Selvi Yayınları, Ankara, 1991 (Jürgen Nowak ve İlhan Tomanbay ile).
33. *İnsan, Çevre, Toplum,* (Der.), İmge, Ankara, 1992.
34. *Çevrebilim,* (Baskıda), (Can Hamamcı ile).
35. *Biopolitics;The Bio;Environment,* Vol. IV, Atina, 1933, (A.V. Arvanitis ile).
36. *Çevrebilim,* İmge, Ankara, 1993 (C. Hamamcı ile)
37. *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar,* IULA–EMME, İstanbul 1993.
38. *Policy Process in Turkish Democracy,* IDE, Tokyo, 1993 (*Y. Hazama ile)
39. *Belediye Başkanları ve Meclis Üyeleri,* Ankara, 1994 (C. Hamamcı ile).
40. *Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim,* Ankara, 1994.

Prof. Dr.
RUŞEN
KELEŞ

●

YERİNDEN YÖNETİM VE SİYASET

2.BASIM

1932 Trabzon doğumlu **Ruşen Keleş**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. 1971'den beri SBF'de profesörlük yapan **Ruşen Keleş**, halen SBF'de, ODTÜ'de, TODAİE'de ve Gazi Üniversitesi'nde Yerel Yönetimler, Kentsel Siyaset, Kentleşme, Konut ve Çevre Politikaları gibi dersler okutuyor ve SBF'de bu konularla ilgili Anabilim Dalı'nın da başkanlığını yapıyor. *Şehirleşme Hareketleri, Konut Kooperatifleri, Şehirciliğin Kuramsal Temelleri, Kentbilim İlkeleri, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Kent ve Siyasal Şiddet, 100 Soruda Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, The Politics of Rapid Urbanization, Türkiye'de Kent Yönetimi, Yerel Yönetimler, Kentleşme Politikası* gibi yapıtların yazarı olan **Prof. Dr. Ruşen Keleş'in** kitabını kıvançla sunuyoruz: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. Bu yapıtta demokratik yaşamın vazgeçilmez öğeleri olan yerel yönetimler, tüzel, yönetsel ve siyasal boyutlarıyla geniş bir açıdan ele alınıyor. Çok partili siyasal yaşamın zorunlulukları, devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, dünyadaki düşünsel gelişmenin olumlu ve olumsuz etkileri yerel yönetimler açısından değerlendirilmeye çalışılıyor. **Ruşen Keleş**, dünyadan ve Türkiye'den örnekler vererek konulara hem kuramsal, hem de uygulama açısından yaklaşıyor. Çeyrek yüzyıllık bir birikim ürünü olan **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, bugünün ve yarının kuşaklarına, yerel demokrasi ve yerel özerklik konularına ilişkin gelişme doğrultularını gösteriyor.

9 789754 065077

ISBN 975 406 502 1