

MÜSİAD ARAŞTIRMA RAPORLARI: 5

2000'Lİ YILLARA DOĞRU TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER



SORUNLAR-ÇÖZÜMLER



MÜSİAD

MÜSTAKİL SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

**2000'Lİ YILLARA DOĞRU
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER
(SORUNLAR-ÇÖZÜMLER)**

Hazırlayanlar

Doç.Dr. Bilâl ERYILMAZ

Araş.Gör. Mustafa Lutfi ŞEN

MART 1994

ÖNSÖZ

Yerel yönetimler, son yılların en önemli gündem maddelerinin içinde yer almaktadır. Demokratik kültürün ve piyasa ekonomisinin gelişmesi ile birlikte halk, yerel yönetimlere daha çok ilgi duymaya başlamıştır. Toplum, günlük hayatını ilgilendiren tüm ortak yerel ihtiyaçların başkentten değil, yerel yönetimlerce karşılanmasını istemektedir.

Artık merkezi yönetim, ülke sorunlarına çözüm bulmakta ve kamu hizmetlerini yürütmekte yetersiz kalmaktadır. Merkezi yönetim kuruluşları, günlük, rutin ve kırtasiyecilik işleriyle uğraşmaktan, daha önemli sorunlara eğilmeye vakit bulamamaktadır. Devlet bürokrasisi, çağdaş gelişmelere ve toplumun taleplerine cevap veremeyecek derecede hantallaşmıştır.

Ülkemizi 2000'li yıllara taşıyacak iyi düzenlenmiş bir kamu yönetimine ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu yönetimi sistemimizin bir ayağını merkezi yönetim kuruluşları, diğer ayağını da yerel yönetimler meydana getirmektedir. Yerel yönetimler, siyaset eğitiminin, karşılıklı hoşgörü ve saygının geliştirildiği demokratik kurumlardır. Yerel yönetimler vasıtasıyla mahalli düzeyde demokrasinin geliştirilmesi, şüphesiz ülkedeki genel demokratik düzenin kökleşmesini sağlayacaktır.

Yerel yönetimleri, fonksiyonsuz, göstermelik, şekli kurumlar olmaktan çıkararak, demokratik, katılımcı, etkili ve verimli yönetimler olarak yeniden düzenlemek gerekmektedir. Bugün yerel yönetimlerimizin temel sorunu, yetkileri, görevleri, organları ve kaynakları ve yönetim anlayışı bakımından gerçek anlamda bir mahalli idare niteliğine sahip olamamasıdır. Yerel

yönetimlerde halkın yönetime katılması ve denetlemesi çok önemlidir. Günümüzde iyi düzenlenmiş bir yerel yönetim sistemi olmadığı için, merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetimlerde de siyasi bir yozlaşma olgusu yaygın bir nitelik göstermektedir.

Bu rapor, yerel yönetimlerin mevcut yapısını ve sorunlarını sistem bazında incelemekte, çağdaş bir yerel yönetimler için yapılması gereken reformun temel özelliklerini ortaya koymaktadır. MÜSİAD olarak, ülkemiz bakımından böyle çok önemli bir konuya eğilerek kamuoyuna sunmakla, anlamlı bir girişimde bulunduğumuza inanıyoruz.

Ömer Cihat AKAY
MÜSİAD İzmir Şubesi Başkanı

İ Ç İ N D E K İ L E R

ÖZET-DEĞERLENDİRME.....	VII
GİRİŞ.....	1
I. NİÇİN YEREL YÖNETİMLER?.....	5
A. HİZMETLERDE ETKİNLİK.....	6
B. DEMOKRASİ DÜŞÜNCESİ.....	6
II. YEREL YÖNETİMLERİN ANAYASAL ÇERÇEVESİ.....	8
III. YEREL YÖNETİMLERİN NİTELİĞİ.....	10
A. YEREL YÖNETİMLERİN SAYISAL GÖRÜNÜMÜ VE NÜFUSLARI.....	10
B. YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT STATÜSÜ VE SORUNLARI.....	15
1. İl Özel İdaresi.....	15
a) Görevleri ve Sorunları.....	16
b) Organları ve Sorunları.....	19
c) Mali Yapısı ve Sorunları.....	22
2. Belediye Yönetimi.....	25
a) Görevleri ve Sorunları.....	26
b) Organları ve Sorunları.....	27
c) Mali Yapısı ve Sorunları.....	31
3. Büyükşehir Belediye Yönetimi.....	34
a) Görevleri ve Sorunları.....	35
b) Organları ve Sorunları.....	36
c) Mali Yapısı ve Sorunları.....	40

4. Mahalle Yönetimi.....	41
a) Mahalle Yönetiminin Yapısı.....	41
b) Sorunları.....	43
5. Köy Yönetimi.....	43
a) Görevleri ve Sorunları.....	44
b) Organları ve Sorunları.....	46
c) Mali Yapısı ve Sorunları.....	48
IV. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI.....	49
A. TEMEL İLKELER.....	49
B. YEREL YÖNETİMLER İÇİN ÖNERİLEN YENİ STATÜ.....	50
1. İl Özel İdaresi.....	50
2. Belediyeler.....	53
3. Büyükşehir Belediyeleri.....	54
4. Köyler.....	54
C. YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ ORTAK KURUMLAR VE DÜZENLEMELER.....	55
1. Yerel Yönetimler Ombudsmanı.....	55
2. Yerel Yönetimler Sayıştayı.....	56
3. Yerel Yönetimlerin Vergi Koyması.....	56
4. Yerel Yönetim Meclislerinin Temsil Niteliğinin Geliştirilmesi ve Güçlerinin Artırılması.....	57
5. Hukuka Uygunluk Denetimi.....	58
6. BİT'lerin Özelleştirilmesi.....	58
7. Hemşehri Denetimi ve Yönetimde Açıklık.....	59
8. Gelirlerin Artırılması.....	61

ÖZET-DEĞERLENDİRME

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak bölüşümünün yeniden yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Merkezi yönetim bir çok yerel nitelikteki kamu hizmetlerini üstlenerek gereksiz yere büyümüş ve hantallaşmıştır. Kamu hizmetlerinde merkezden kontrole ve vesayete dayalı bir politika izlenmektedir. Merkezi yönetim, çağdaş gelişmelere ayak uydurabilmek için mahalli nitelikteki yetki ve görevleri yerel yönetimlere devretmelidir.

Yerel yönetimlerin bugünkü güçsüzlükleri ve başarısızlıkları, yöneticilerinden değil, daha çok yerel yönetimlerin sistem olarak mevcut statüsünden kaynaklanmaktadır. Üniter devlet sistemi içinde, ulusal birliği ve bütünlüğü bozmayacak şekilde güçlü yerel yönetimler kurulabilir. Hatta üniter devlet sisteminde oluşturulacak güçlü yerel yönetim modeli, ülkedeki demokrasinin kökleşmesi ve ulusal bütünlüğün sağlanmasının teminatı olarak da görülebilir.

Yerel yönetimler, görev, yetki ve kaynak bakımından güçlendirilirken, organlarının ve yöneticilerinin mahalli derebeyler olmasını engelleyecek denetim mekanizmaları da kurulmalıdır.

Modelimizde yerel yönetimler iki grupta toplanmaktadır:

- IL ÖZEL İDARESİ
- BELEDİYE

Büyükşehir belediyesi, özel bir yönetim biçimi olarak modelimizde yerini korumaktadır.

Bir yerel yönetim birimi olarak mevcut sistemde yer alan köy idareleri, önerdiğimiz modelde ortadan kaldırılarak belediye haline dönüştürülmektedir. Böylelikle, kamu hizmetlerinden yararlanmada köy-şehir ayırımı ve farklılığı ortadan kaldırılmaktadır.

- İl özel idareleri yeniden düzenlenerek güçlendirilmeli ve fonksiyonel hale getirilmelidir.

İl ölçeğinde yerel nitelikte olan hizmetler il özel idarelerine devredilmelidir. Bu kapsamda, tamamen merkezi idarenin yönetiminde olan bayındırlık, eğitim, sağlık, çevre, tarım ve hayvancılık gibi hizmetler, örgüt, personel, araç-gereç ve kaynak bakımından il özel idarelerinin sorumluluğuna verilmelidir. Böylece söz konusu hizmetleri yürüten merkezi yönetimin il kuruluşları, il özel idaresinin yönetimine geçecek ve hizmetler yerinden karşılanarak daha rasyonel ve verimli hale getirilecektir. Bu sayede taşra ile merkez arasında yoğunlaşan bugünkü hizmet ve yazışma trafiği azalacak ve merkezi yönetimin milli hedefler, ilkeler, standartlar program ve stratejiler üretme ve genel kamu hizmetlerini yürütme konusundaki asli görevine işlerlik kazandırılacaktır.

- Valinin il özel idaresinde, yürütme organı olarak yaptığı göreve son verilmelidir. İl özel idaresinin yürütme organı (başı), doğrudan doğruya ildeki seçmenlerce belirlenebileceği gibi, il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından da seçilebilir. Buna göre il özel idaresinin organları şöyle oluşmaktadır:

- İl Başkanı
- İl Genel Meclisi
- İl Daimi Encümeni

- Belediyeler, belde sınırları içindeki yerel nitelikteki kamu hizmetlerinde asli hizmet birimleri olmalıdır. Mevcut görevlerine ilaveten çevre, kent içi trafik ve nüfus hizmetleri belediyelere devredilmelidir.

- Mahalle yönetimi yeniden düzenlenerek, mahalle ile belediye yönetimi arasında bir köprü rolü oynamalıdır. Mahalle muhtarları, belediye meclisinin

doğal üyesi olmalıdır. Belediye meclis üyeliği seçiminde, seçim çevresi mahalle kabul edilmelidir.

- İl daimi encümeninde olduğu gibi, belediye encümeni de bütünüyle meclis üyelerinden oluşmalıdır.

- Belediye başkanlarının seçiminde belirli bir baraj sistemi getirilmelidir.

- Mevcut durumda büyükşehir belediyesine ağırlık veren yetki ve görev bölüşümü, ademi merkezîyetçilik ilkesine göre yeniden düzenlenmeli ve ilçe belediyeleri güçlendirilmelidir.

- Nüfusu 500'den fazla olan köyler, belediye haline dönüştürülmelidir. Nüfusu bundan az olan köylerin ya kendi aralarında birleşerek belediye kurmaları ya da mevcut bir belediyeye katılmaları özendirilmelidir.

- Vatandaşların yerel yönetimlerle ilgili şikayetlerini ve sorunlarını inceleyen ve onlar adına yerel yönetimleri denetleyen, İsveç'teki "ombudsman", İngiltere'deki "komiser" ve Fransa'daki "arabulucu" türünden bir kurum oluşturulmalıdır. Söz konusu kurum, hemşehri denetiminin de önemli bir aracı olarak görülmelidir.

- Yerel yönetimlerin mali denetimi, bakanlıkların siyasi tasarrufundan kurtarılarak, bu amaçla oluşturulacak "Yerel Yönetimler Sayıştay" tarafından yürütülmelidir. Yerel yönetimlerin mali denetimini Sayıştay gibi merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki tarafsız ve uzman bir organa vermek, vesayetçi siyaset anlayışını değiştirmek yolunda atılan önemli bir adım olacaktır.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde sürekli hizmet görececek bir "Mahalli İdareler Komisyonu" kurulmalıdır.

- Yerel yönetim meclisleri, başkanın değil, gerçek anlamda halkın meclisi olmalıdır. Belediye ve il genel meclislerine, üniversite öğretim üyesi, öğretmen, doktor ve mühendis gibi kamu görevlileri de seçilebilme hakkına sahip kılınmalıdır. Böylelikle, söz konusu kamu görevlileri, seçildikleri takdirde, meclis üyeliği ile birlikte eski görevlerini de sürdürebilmelidir.

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde sadece "hukuka uygunluk" denetimi yapmalıdır. Halihazırda merkezi yönetimin hukuka uygunluk denetimi ile birlikte yürüttüğü "yerindelik denetimi" vatandaşlara bırakılmalıdır.

- Yerel yönetimler üzerindeki en etkili denetim yöntemi, o yörede yaşayan vatandaşların yaptığı denetimdir. Vatandaş denetiminin etkili olabilmesi için, yerel yönetimlerde açıklığın yasalarla düzenlenmesi gerekmektedir.

- Yönetimde açıklığın en önemli şartı, vatandaşların yerel yönetimlerin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma ve bunları kullanabilme hakkıdır. Vatandaşlar, il özel idaresi ve belediyelerin bütçe, meclis ve encümen kararları, imar planları, ihaleler, önemli alt yapı projeleri ve benzeri konulardaki karar ve işlemlerini inceleyebilme hakkına sahip olmalıdırlar.

- Yerel yönetimlerin vatandaşlara bilgi vermesi bir ödev olarak düzenlenmelidir. Mevcut sistemde ne vatandaşların bilgi edinme hakları, ne de yerel yönetimlerin bilgi verme yükümlülükleri bulunmaktadır. Vatandaşın bilgi edinme hakkı ve yönetimin bilgi verme ödevi yasal bir esasa bağlanmadan, yerel yönetimlerin, vatandaşlar ya da seçmenler tarafından denetlenmesi etkin olarak gerçekleştirilemez.

- Ayrıca önemli proje ve kararların halkın görüşüne başvurularak alınması ve yerel yönetim organlarının toplantılarına dinleyici olarak halkın katılması, açıklığın önemli şartlarındanıdır.

- Yönetimde açıklık mekanizması ile hemşehriler, ilgili karara itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme hakkını kullanırken, yöneticiler de hata yapmama ya da hatayı zamanında düzeltme imkanı elde ederler. Açıklık, idari ve siyasi sistemi halka yaklaştıran ve onunla bütünleşmeyi amaçlayan önemli bir mekanizmadır.

- Yerel yönetimlerle ilgili müstakil bir personel kanununa ihtiyaç bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde, partizanlık ve siyasi kayırma sebebi ile istikrarlı bir personel yönetimi bulunmamaktadır. İstikrarlı ve liyakata dayalı bir personel yönetimi olmadığı için, belediye hizmetlerinde ciddi sıkıntılar

meydana gelmektedir. Belediye yönetiminde, seçimle gelen siyasilerin amatörlüğünü, kariyer sahibi profesyonel yöneticilerin bilgi ve deneyimi ile desteklemek gerekmektedir.

- Yerel yönetimlerin kamu gelirleri içindeki payı % 15 dolaylarındadır. Güçlü ve demokratik bir yerel yönetim sistemi için, söz konusu oranın kademeli olarak % 40-50'ye çıkarılması gerekmektedir. Vergi kanunlarındaki oranlarla ilgili alt ve üst sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisi, Bakanlar Kurulu'na verildiği gibi, yerel yönetim vergi yasalarında da aynı yetki yerel yönetimlere tanınmalıdır.

- Merkezi yönetimde, ağır aksak özelleştirme politikaları izlenirken, özellikle büyük şehir yönetimlerinde "şirket" adı altında kamunun büyütülmesine yeni bir kapı açılmıştır. Belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) olarak kavramlaştırılan bu şirketler, ilk bakışta halkın yararına görünse de aslında piyasadaki rekabeti engellemekte, siyasi yozlaşmayı ortaya çıkarmakta ve tekeller oluşturarak uzun dönemde toplum yararına hizmet etmemektedir. Söz konusu kuruluşların özelleştirilmesi ve belediyenin yönetiminden çıkarılması zorunludur. Aksi takdirde bunların, kamu iktisadi teşebbüslerinde olduğu gibi, ülkenin sosyo-ekonomik hayatında telafisi mümkün olmayacak önemli sıkıntılar meydana getirmesi doğaldır.

GİRİŞ

Ülkemizin bugünkü yönetim yapısı, 1920'li yılların, dış dünyaya kapalı, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusu az ve büyük bir kısmı kırsal alanda yoğunlaşmış, eğitim seviyesi düşük özelliklerine göre düzenlenmiştir.

Yeni kurulan devletin temel amacı, toplumu dönüştürmek ve ona yeni bir görüntü ve kimlik kazandırmak, ayrıca ekonomik kalkınmada kamunun öncülük yapmasını sağlamaktır.

Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı'nın, bölünmeyi ve parçalanmayı önlemek amacıyla Tanzimat'la birlikte benimsediği merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışını aynen benimsemiştir.

Bugünkü yönetim düzenimiz, bazı değişikliklerle, İmparatorluğun son dönemindeki yapının bir devamı niteliğindedir. Aradaki en önemli fark, söz konusu yapıda yer alan kurumların gelişmesi ve yayılması bakımındandır. Yönetim anlayışında önemli bir değişiklik bulunmamaktadır.

Türkiye, Tanzimat'tan beri "merkeziyetçilik" ve "adem-i merkeziyetçilik" (yerinden yönetim) tartışmasını henüz aşamamıştır.

Yönetim kurumları ve modelleri, zamana ve ihtiyaçlara göre yeniden düzenlenmek zorundadır.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ülke nüfusu 13 milyon civarındaydı; bugün ise 60 milyondur. Nüfusumuzun % 65'den fazlası kentlerde yaşamaktadır. Toplumun eğitim düzeyi her bakımdan artmıştır.



Türkiye'de ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi alanda çok önemli değişiklikler olmasına rağmen, 70 yıllık Cumhuriyet döneminde, bu değişimin dışında kalan tek kurum, yerel yönetimler olmuştur.

Kamuoyu, büyük ölçüde yerinden yönetime ağırlık veren bir anlayışı benimsemektedir. Siyasi iktidarlar da, hükümet ve parti programlarında yerinden yönetime ağırlık veren bir yaklaşım izlemektedir. Bütün hükümetler ve siyasi partiler, ülkenin artık başkentten yönetilemeyeceğini kabul etmiş durumdadır.

Ne var ki, siyasi iktidarlar, icraatlarında, kamuoyuna ve kendi programlarına rağmen, bir türlü yerinden yönetime ağırlık veren bir yapılanmayı gerçekleştirememişlerdir.

Her iktidar, söylenenin ve yazılanın aksine, merkezi yönetimi güçlendirecek icraatlar içine girmiştir. Bunun da temel sebebi, halka duyulan güvensizliktir. Bu güvensizlik, vesayetçi, bürokratik ve merkezîyetçi yönetim anlayışını ve uygulamalarını besleyen, fakat açıkça ifade edilmesinden kaçınılan bir unsurdur.

Demokrasinin ülkemizde yeterince kurumsallaşamamasının ve yerleşememesinin temelinde, halka duyulan bu güvensizliğin izleri bulunmaktadır.

Türkiye'de açık ya da gizli olarak, "merkez" ile "taşra" arasında bir mücadele ve güven zayıflığı yaşanmaktadır. Anadolu ya da taşra, ülke yönetiminde tam olarak etkisini ve gücünü gösterememektedir. Halkın yanlış bir seçim yapma ihtimalinden korkulmaktadır.

Gerçek demokrasiye geçilmesi halinde ülkenin parçalanıp bölüneceği ve istikrarının bozulacağı endişesini taşıyanlar, merkezi yönetimde daima etkili olmuşlardır.

Yönetim sistemimiz ve siyasi yapımız, teorik olarak "çoğulcu" gibi görünse de, aslında bir tek kişiye göre biçimlenmiştir. Bu sistemde



parlamentodaki milletvekillerinin bireysel olarak fazla bir fonksiyonu yoktur. Başbakan, parlamentoda çoğunluk grubunun lideri olduğu için, yasamayı da kendi denetimi altında tutmakta ve kolayca yönlendirmektedir.

Merkezi bürokrasi ile aydınların bir bölümü, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine sıcak bakmamaktadır. Bunun da sebebi, vatandaşlara güvensizliğin yanında, politikacı, aydın ve bürokrat üçlüsünün, kamu yetkilerini ve ülke kaynaklarını yerel yöneticilerle paylaşmaktan dolayı uğrayacağı itibar, yetki, güç ve kaynak kaybıdır. Seçilmişler üzerinde ötedenberi fiili bir vesayet denetimi uygulayan bürokrasi, bu gücünü kaybetmemek için direnmektedir.

Atanmışlar, seçilmişlerin etkili ve yetkili olmasını istememektedir. Merkezi bürokrasinin kamu yönetimi üzerinde önemli bir ağırlığı bulunmamaktadır. Atanmışlar, "kamu yararı"nı ancak kendilerinin daha iyi koruduğu ya da koruyacağı inancındadır.

Demokrasi, yalnızca parlamento üyelerini seçmek değildir. Merkezi hükümetin temsili esasa dayanması, demokrasinin yalnızca bir boyutudur. Temsili sistemin diğer boyutu, yerel düzeyde demokrasiyi kurmak ve geliştirmektir. Yerel düzeydeki demokrasinin beşiği ise yerel yönetimlerdir.

Ülke yönetiminde egemenliğin önemli bir kurumu olan parlamentoyu seçerken, seçmene nasıl yetki veriliyorsa, yerel yönetim organlarını belirlerken de aynı ölçüde seçmene güven duyulması ve yetki verilmesi kaçınılmazdır.

Sadece şekli olarak parlamentoyu ve yerel yönetim organlarını, seçime dayalı serbest bir yöntemle belirlemek yeterli değildir. Aynı zamanda seçimle işbaşına gelen bu organlara, demokrasinin özüne uygun olarak gerekli yetki ve kaynağın da aktarılması zorunludur. Demokratik düzenin, şekilci ve törensel görünümünden kurtarılarak fonksiyonel hale getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de seçilmiş organlara bazı kesimlerce kuşku ile bakılırken, seçilmiş organların da kendi aralarında birbirine benzer anlayışla hareket etmesi bir çelişkidir. Nitekim, seçilmiş bir organ olan hükümetin, yine seçilmiş organlardan oluşan yerel yönetimlere yeterli kaynak ve yetkiyi aktarmaması bunun bir delilidir.



A. HİZMETLERDE ETKİNLİK

Etkinlik, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesi, ihtiyaca uygun olması ve kaynakların verimli şekilde kullanılarak belirlenen hedeflere ulaşılmasıdır.

Yerel yönetimler, mahalli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkili ve verimli kurumlardır. Çünkü yerel yöneticiler o yöre içinden seçildikleri için, söz konusu yörenin sorunlarını ve ihtiyaçlarını daha iyi değerlendirecek ve çözümler üretecek imkana sahiptirler.

Yerel yönetimler, özerk statüleri sebebiyle, yasalarla kendilerine verilmiş alanlar içinde serbestçe girişim güçlerini kullanırlar. Böylece çeşitli hizmet yöntemleri, modelleri ve kurumları ortaya çıkar.

Serbest piyasa ekonomisi, sistem itibarıyla yerinden yönetimi zorunlu kılar.

Her bir yerel yönetim birimi, ayrı bir girişimci güçtür. Nasıl ki serbest piyasa sisteminde firmalar sistemin dinamik unsurlarını meydana getiriyorsa, kamu yönetimi içinde de yerel yönetimler, sayılarının çokluğu ve çeşitliliği sebebiyle ülke yönetiminde benzer fonksiyon yürütürler.

Hizmete karar veren ve yürüten birimle hizmetin sunulduğu alan aynı yerde olursa, kamu hizmetlerindeki verimlilik ve etkinlik artar. Yerel yönetimler, hizmetin sunulduğu alanda faaliyet gösterdikleri için merkezi yönetime göre daha fazla avantajlara sahiptir.

Yerel yönetimler, mahalli nitelikteki hizmet ve görevleri merkezi yönetimden devralmakla onun yükünü hafifletirler.

B. DEMOKRASİ DÜŞÜNCESİ

Demokrasi bir amaç değil, araçtır-yöntemdir. Demokrasi, konuşulmaz; yaşanır. Demokraside devlet, ideolojik olmaz; ideoloji ve programları siyasi partiler ve sivil toplum örgütleri üretir.



Demokrasi, toplumla ilgili kararların alınmasında halkın katılımını gerektirir. Halkın yönetime katılabilmesi ve idareyi denetleyebilmesinin en kolay ve etkili yeri, yerel yönetimlerdir. Halk, kendi temsilcilerinin aldıkları kararları, daha kolay kabul etme eğilimindedir.

İdari ve siyasi düzeyde yönetime katılma, yerel yönetimlerde daha canlı ve daha etkilidir. Yerel yönetimlerde etkili siyasi katılım olmadan ülkede demokrasiden söz edilemez.

Yerel yönetimler sayıca çok olduğu için, yönetime katılma kanalları ve organları genişlemektedir.

Kamu hizmeti yürüten birimlerin faaliyet alanı ne kadar küçülürse, toplumun tercihlerini belirlemek ve yönetime katılmak o kadar kolaylaşır.

Demokrasi, yöneticilerin değiştirilmesine imkan sağlayan bir mekanizmadır. Demokraside, halk, belirli dönemlerde yapılan seçimlerle yöneticilerini her zaman değiştirebilme ve yenilerini belirleyebilme hakkına sahiptir. Yöneticilere, "hayır" diyebilme hakkı ancak demokraside vardır.

Geniş anlamda "siyasi eğitim", önce yerel yönetimlerde başlar. Yerel yönetimler, ülke yönetimine hazırlanmanın önemli basamağını oluşturur. Bu sebeble yerel yönetimler "uygulamalı siyaset mektebi" olarak kabul edilmektedir.

Yerel yönetimler, hemşehrilik duygularını geliştiren kurumlardır. Vatandaşlık hakları önce kişinin yaşadığı yörede başlar. Anglo-sakson ülkelerinde "vatandaş" kelimesi karşılığında kullanılan "citizen" kavramı, "şehir sakini" demektir.

Yerel yönetimler, ülke yönetiminde kamu gücünü ve kaynaklarını merkezi yönetimle paylaşan kurumlardır. Dolayısıyla yerel yönetimler, aşırı ölçüde merkezileşmiş bir devletin ortaya çıkardığı sıkıntıları ve tehlikeleri azaltmada önemli rol oynarlar.



Ülkemizde yerel yönetimler zayıf olduğu için, merkezi idareyi ele geçirenler, bütün ülke yönetimine de kolayca hakim olabilmektedir.

II. YEREL YÖNETİMLERİN ANAYASAL ÇERÇEVESİ

Yerel yönetimler, bir anayasal kavramdır. 1876 Anayasası dahil diğer bütün anayasalar, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere ve ilkelere yer vermiştir. Ancak 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemesi, diğer anayasalara göre daha geniş kapsamlıdır. Bunun sebebi, yerel yönetimleri geliştirmek değil, daha çok denetim altında tutabilmektir.

Anayasa'da yerel yönetimlerle ilgili düzenleme, şu özellikleri içermektedir:

- Yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.
- Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet yetkisi, kanunla düzenlenir ve şu amaçlara yöneliktir:



- ◆ Mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
 - ◆ Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
 - ◆ Toplum yararının korunması,
 - ◆ Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.
- Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.
 - Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
 - Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
 - Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.

Anayasa, üç tür yerel yönetimden söz etmektedir:

- İL ÖZEL İDARESİ
- BELEDİYE
- KÖY

Anayasa, yerel yönetimlerin yalnızca "karar organları"nın seçimle belirlenmesini emretmektedir. Karar organlarının dışında kalan belediye başkanı, vali ve muhtar gibi YÜRÜTME ORGANLARI seçimle değil, atama ile belirlenebilecektir. Nitekim, olağanüstü durumlarda, belediye başkanları ve muhtarlar seçimle işbaşına gelmiş olsalar da görevden alınabilmekte, yerlerine başkasının ataması yapılabilmekte ya da vali ve kaymakamlar belediye başkanlığı görevini de üstlenebilmektedir. Bu da ülkemizde askeri



müdahaleleri kolaylaştıran bir nitelik arzetymekte ve demokrasiden sapmaları yasallaştıracak oluşumlara neden olmaktadır.

Anayasa, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini, yalnızca "hukuka uygunluk" denetimi şeklinde düşünmemektedir. Bu yetkiyi, daha çok, halkın karar verebileceği ve değerlendirebileceği bir konu olan "hizmetlerin yerindeliği" unsurunu da kapsayacak şekilde geniş tutmuştur. Bu bakımdan Türkiye'de, geniş kapsamlı vesayetçi bir yönetim rejimi olduğu söylenebilir.

III. YEREL YÖNETİMLERİN NİTELİĞİ

Türkiye, yaklaşık 150 yıldan beri yerel yönetim sorununu yaşamaktadır. Tanzimat'la birlikte, Batı'lı bir kurum olarak ölkemize giren yerel yönetimler, hâlâ alındıkları dönemden daha ileri konumda değildir.

Batı'lı bir kurum olduğu için yerel yönetimlere, yönetim yapısı içinde şeklen yer verilmiş, fakat, fonksiyon itibarıyla güçlendirilmesi yolunda önemli bir gayret sarfedilmemiştir.

Organlarının oluşumu, yetki ve kaynaklar bakımından yerel yönetimler oldukça güçsüz bırakılmıştır. Bu kadar güçsüz bırakılmalarına, bir de merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi eklenince, yerel yönetimler "bitmeyen bir sorun" olarak öike gündemini sürekli işgal etmektedir.

Türkiye, "sistem" tartışmasını artık aşmalıdır. Bunun için toplumda gerekli tecrübe ve bilgi vardır. Merkezdeki politikacı ve bürokratlara olduğu kadar yerel yöneticilere de güven duyulmalıdır.

A. YEREL YÖNETİMLERİN SAYISAL GÖRÜNÜMÜ VE NÜFUSLARI

II Özel İdaresi

Ölkemizde 76 tane il olduğuna göre, o kadar da il özel idaresi bulunmaktadır. 1927 yılında 63 olan il sayısı, 1992'de 76'ya yükselmiştir.



Halkın il olma talepleri ve hükümetlerin de oy hesapları dikkate alındığında, il sayısının yakın bir gelecekte 100'e çıkması muhtemeldir. İl sayısına paralel olarak il özel idaresi de artacaktır.

Ancak, siyasi sebeplerle il sayısının artırılması, kamu yararına uygun değildir. Böyle giderse il ve ilçe enflasyonu ortaya çıkacaktır. İllerin bölünmesi ve yeni ilçelerin oluşturulması, kamu harcamalarını gereksiz yere artırmaktadır. Dünyadaki mevcut gelişmeler, yerel yönetimlerin alan ve nüfus bakımından büyütülmesi ve dolayısıyla sayılarının azaltılması yönündedir.

Bir yerleşim birimi, il haline getirilmeden de halkın hizmet talepleri karşılanabilir.

Belediye Sayısı

1994 yılı Mart ayı itibarıyla ülkemizdeki belediye sayısı toplam 2.710'dur. Bu belediyelerin 436'sı Osmanlı döneminde kurulmuştur. Cumhuriyetin ilanından 1994 yılı Mart ayına kadar yılda ortalama 32 yeni belediye ortaya çıkmıştır.

Belediye Sayısı (Mart 1994)

Büyükşehir Belediyeleri	15
İl Belediyeleri	61
İlçe Belediyeleri	842
Belde Belediyeleri	1.792
Toplam	2.710

Belediyelerin il ölçeğine göre dağılımında, Konya 166 belediye ile birinci sırada yer almakta, bunu Afyon (91), İzmir (84), Denizli (81) izlemektedir. En az belediyeye sahip illerin başında Hakkari (6), Iğdır (7), Bayburt (7) ve Bartın (8) gelmektedir.



İllere Göre Belediye Sayısı (Mart 1994)

<u>İller</u>	<u>Sayı</u>	<u>İller</u>	<u>Sayı</u>	<u>İller</u>	<u>Sayı</u>
Adana	57	Gaziantep	28	Rize	21
Adıyaman	21	Giresun	22	Sakarya	37
Afyon	91	Gümüşhane	12	Samsun	43
Ağrı	9	Hakkari	6	Siirt	13
Amasya	27	Hatay	60	Sinop	11
Ankara	58	Isparta	50	Sivas	37
Antalya	70	İçel	61	Tekirdağ	28
Artvin	12	İstanbul	73	Tokat	54
Aydın	52	İzmir	84	Trabzon	61
Balıkesir	50	Kars	10	Tunceli	10
Bilecik	15	Kastamonu	21	Şanlıurfa	18
Bingöl	10	Kayseri	62	Uşak	19
Bitlis	14	Kırklareli	23	Van	17
Bolu	24	Kırşehir	26	Yozgat	46
Burdur	24	Kocaeli	42	Zonguldak	30
Bursa	52	Konya	166	Aksaray	33
Çanakkale	34	Kütahya	46	Bayburt	7
Çankırı	29	Malatya	46	Karaman	16
Çorum	30	Manisa	76	Kırıkkale	25
Denizli	81	K.Maraş	59	Batman	10
Diyarbakır	30	Mardin	28	Şırnak	12
Edirne	22	Muğla	43	Bartın	8
Elazığ	26	Muş	23	Ardahan	9
Erzincan	21	Nevşehir	41	İğdır	7
Erzurum	39	Niğde	45	TOPLAM	2.710
Eskişehir	27	Ordu	60		

Belediyelerin Nüfusları

1990 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, belediye sınırları içerisinde yaşayanların toplam nüfus içindeki oranı % 67'dir. Her yıl ortalama 32 yeni belediye kurulduğuna göre, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun oranı giderek yükselecektir.

İl ve ilçe belediyelerinde yaşayan nüfusun toplam belediye nüfusuna oranı % 88'dir. Belde belediyelerindeki nüfusun oranı ise % 12'dir.



Belediye Sayısı ve Nüfusları (1927-1990)

Sayım	<u>Belediyeler</u>		<u>İl ve İlçe Belediyeleri</u>		<u>Belde Belediyeleri</u>	
<u>Yılı</u>	<u>Sayısı</u>	<u>Nüfusu</u>	<u>Sayısı</u>	<u>Nüfusu</u>	<u>Sayısı</u>	<u>Nüfusu</u>
1927	460	-	391	3.305.879	69	-
1935	505	4.174.542	413	3.803.642	92	371.900
1940	549	4.753.304	433	4.346.249	116	407.055
1945	583	5.145.020	459	4.687.102	124	457.918
1950	628	5.768.665	485	5.244.337	143	524.328
1955	809	7.804.354	559	6.927.343	250	877.011
1960	995	9.994.644	637	8.859.731	358	1.134.913
1965	1.062	12.787.663	638	10.805.817	424	1.981.846
1970	1.303	16.753.979	639	13.691.101	664	3.062.878
1975	1.654	20.500.442	639	16.869.068	1.015	3.631.374
1980	1.725	25.523.604	639	19.645.007	1.086	5.878.597
1985	1.703	31.223.447	647	26.865.757	1.056	4.357.690
1990	2.053	37.884.455	902	33.326.351	1.151	4.558.104

İl ve ilçe belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü 36.947 iken, belde belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü 3.960'dır. İl, ilçe ve belde belediyeleri birlikte ele alındığında, ülkemizde ortalama olarak bir belediyede 18.453 kişi yaşamaktadır.

Türkiye'de belediye başına düşen ortalama nüfus, çoğu Avrupa ülkesinden fazladır. Örneğin belediye başına düşen ortalama nüfus, Fransa'da 1.500, Almanya'da 7.200, Norveç'te 9.000, Belçika'da 16.700, Hollanda'da 17.000 ve İsveç'te 29.800'dür.

Nüfus büyüklüğü ya da hacim sorunu, yerel yönetimler için önemlidir. Çoğu kamu hizmetlerinde, yerel yönetim birimlerinin nüfus bakımından hacmi büyüdükçe, söz konusu hizmetlere yapılan harcamalar oransal olarak artma eğilimi göstermektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin nüfus bakımından belirli bir büyüklüğü aşması, hizmetlerdeki tatmini de azaltmaktadır. Buna



bağlı olarak söz konusu yerel yönetimlerde hemşehrilik bilincinin azaldığı ve kişilerin yerel yönetime karşı ilgilerinin zayıfladığı (alienation) görülmektedir.

Özellikle nüfusu beşyüz bini aşan belediyelerde, yerel kamu hizmetlerinin verimliliğinin düştüğü ve etkinliğinin azaldığı dikkati çekmektedir.

Büyük kentler için oluşturulan büyükşehir belediye modeli, hizmetlerde verimliliği ve halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla göre planlanmıştır. Büyük kent bütünü içerisinde ortak nitelikteki su, kanalizasyon, toplu taşıma ve nazım imar planı gibi konular, hizmetlerde etkinlik için büyükşehir yönetime; çöp toplama, tali yolların, sokakların yapımı ve bakımı, temizlik, uygulama imar planı, ruhsat ve inşaat kontrol hizmetleri vb. ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Ancak, ülkemizdeki hakim merkeziyetçilik anlayışı, büyükşehir belediyelerine de yansıdığı için, özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde, söz konusu model hizmet etkinliğini ve demokratik katılımı yeterli ölçüde gerçekleştirememiştir.

Muhtarlıklar

1994 yılı Mart ayı itibarıyla ülkemizde muhtarlık statüsüne sahip köy sayısı 35.239'dur. Nüfusumuzun % 33'ü köy yerel yönetimlerinde yaşamaktadır.

Türkiye'de Muhtarlık Sayısı (Mart 1994)

Köy Muhtarlıkları	35.239
Mahalle Muhtarlıkları	12.475
Toplam	47.714

Kentlerdeki nüfus yılda % 4.5 dolaylarında artarken, köylerdeki nüfus ise sürekli azalmaktadır.



B. YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT STATÜSÜ VE SORUNLARI

Bilindiği gibi ülkemizde, "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye yönetimi, büyük yerleşme merkezlerinde faaliyet gösteren özel bir belediye yönetimidir.

Yerel yönetimler, ülkemizde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahiptir. Fakat belediye dışındaki il özel idaresi ve köy yönetimleri, fonksiyonel anlamda yerel yönetim olarak nitelendirilebilecek bir statüye kavuşturulamamıştır.

İl özel idareleri ve köyler, bir bakıma adları olan, fakat fonksiyonları olmayan şekli kurumlar niteliğindedir. Hatta halkımızın çoğu, il özel idaresinin varlığından bile haberdar değildir.

İl özel idaresi ve köylere, kuruluş kanunlarında çok sayıda görevler verilmesine rağmen, fiiliyatta bunların hiçbirini yerine getirilememektedir.

Köy hizmetleri bütünüyle merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. İl özel idaresi ise, merkezi yönetimin taşradaki bir bürosundan farksızdır.

Yerel yönetim birimlerinin sorunlarını ortaya koyabilmek için, bunların kısaca yönetim yapısına ve görev düzenine değinmek gereklidir.

1. İL ÖZEL İDARESİ

İl özel idaresi, "il" denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir.

Belediye ve köylerin faaliyetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel idaresinin hizmetleri il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsamaktadır.

Bir yerde il özel idaresi kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavuşturulması yeterlidir. Başka bir ifade ile, bir yerleşim biriminin kanunla il



statüsüne kavuşturulması ile birlikte, başka bir işleme gerek kalmaksızın, otomatik olarak orada il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır.

Merkezi yönetimin taşra örgütü olan il (vilâyet) ile, yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet yürüttüğü alan aynıdır. Bir alanda farklı iki yönetim birimi faaliyet göstermektedir.

İl genel yönetiminin ya da vilâyetin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de yürütme organıdır. Bu benzerlikler sebebiyle, il genel yönetimi ile il özel idaresi, çoğu zaman birbirine karıştırılmaktadır.

İl özel idaresinin organları, görevleri ve çalışma esasları 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" ile düzenlenmiştir. 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile söz konusu kanun, "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

a) Görevleri ve Sorunları

İl özel idaresinin görevleri, belediye ve köy yönetimlerinin yetki alanı dışında kalan ortak nitelikteki yerel hizmetlerdir. İl özel idaresi, bir bakıma, belediyeler ve köyler arasındaki ortak hizmetleri yürütmekle yükümlü "ara düzey" bir yönetim birimidir.

Görevleri

İl özel idaresine verilen görevleri, "bayındırlık", "tarım ve hayvancılık", "eğitim", "sağlık ve sosyal yardım" ve "ekonomi ve ticaret" olmak üzere beş grupta toplamak mümkündür.

- İl özel idaresinin bayındırlık alanındaki en önemli görevi, il sınırları içindeki ilçe ve bucakları birbirine bağlayan yolları yapmak ve bunların onarımlarını yürütmektir.
- Örnek ve deneme niteliğinde, çiftlikler, fidanlıklar ile, ziraat mektepleri, damızlık hayvan ve tarım aletleri depoları kurmak; tarım ürünleri sergileri



açmak, at yarışları düzenlemek; ürün türlerini ıslah etmek; ilin iklimine uygun yeni ürünler yetiştirmek için, parasız tohum ve fidanlar dağıtmak; tarımın gelişmesi için, tarım aletlerini kiraya vermek, tarım müzeleri ve tarımsal yardımlaşma şirketleri kurmak; orman yetiştirmek ve yabani ağaçları aşılaktır.

- İlk ve orta dereceli okullar, öğretmen okulları ile çalışanlar ve fakirler için gece okulları açmak ve bunlara yardım etmektir.
- İl sınırları içinde, hastane, akıl hastanesi, düşkünler yurdu (dar'ülaceze), öksüz çocuklar için yuvalar (eytamhane) gibi sağlık ve hayır kurumları meydana getirmektir.
- Uygun yerlerde sanayi odaları ve sanayi mektepleri açmak, ticaret odaları ve ticaret borsaları kurmak, buralarda yerel ihtiyaçlara uygun sanayi eğitimi vermek; yerli sanayinin özendirilmesi için yarışlar düzenlemek ve sergiler açmak; yerel sanayiye ait müzeler yapmaktır. İlle ait yerli iktisat ve yardımlaşma sandıkları kurmak ya da kurmak isteyenlere ruhsat vermektir. İl dahilinde kurulacak fabrikalara ruhsat vermek de il özel idaresinin görevleri arasındadır.
- İl özel idaresinin bunlardan başka, kent ve kasabalarda, tramvay, su, elektrik ve havagazı işletmelerine kırk yılı geçmemek üzere imtiyaz vermek görevi de bulunmaktadır.

Sorunları

- İl özel idaresine verilen bu kapsamlı görevler, 1910'lu yılların şartları bakımından çok anlamlıydı. Söz konusu görevler, ili, mahalli ortak ihtiyaçların karşılanmasında etkili bir yerel yönetim birimi haline getirmekteydi.
- Ne var ki bu görevlerin tamamına yakını, Cumhuriyet'ten sonra çıkarılan çeşitli kanunlarla merkezi yönetim organlarının görevleri kapsamına



alındı. 1950'den sonra kurulan bakanlıklar ve katma bütçeli kurumlar, birer birer il özel idaresinin görevlerini yüklendiler.

- İl özel idaresi, eğitim, tarım, bayındırlık, sağlık ve ticaret gibi alanlardaki görevlerini, sırasıyla, Milli Eğitim, Tarım ve Orman, Bayındırlık ve İskan, Sağlık ve Sosyal Yardım, Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarına ya da katma bütçeli kurumlara kaptırdı. Fakat söz konusu görevler, İl Özel İdaresi Kanunu'ndan resmen çıkarılmadı.
- İl içinde, merkezi yönetim kuruluşları ile il özel idaresi arasında yetki ve görevler bakımından bir karmaşa yaşanmaktadır. Bir hizmetle ilgili, birden fazla kuruluş görevli hale gelmiştir. Âdeta görev ve yetki enflasyonu ortaya çıkmıştır. Ekonomik kaynaklar, merkezi yönetimin elinde olduğu için yukarıda belirtilen görevler, fiilen merkezi yönetimin çeşitli kurumları tarafından yürütülmektedir.
- İl özel idaresi, kendine has görev ve yetkilerden yoksundur.
- İl özel idaresi, yetki ve görev erozyonuna uğraması sebebiyle, yeterli ölçüde araç, gereç ve personelden de yoksundur.
- Bir zamanlar il özel idarelerinde çalışan personelin sayısı 20 bine kadar yaklaşmış iken, günümüzde ise görev ve yetki kaybına bağlı olarak bu sayı 6-7 bin civarında seyretmektedir. İl özel idarelerinde çalışan personel sayısındaki bu azalma, bu idarelerin işlevlerini büyük ölçüde yitirdiğinin bir göstergesidir.
- İl özel idaresi, araç ve personel bakımından yeterli imkanlara sahip olmadığı için mevcut işlerini büyük ölçüde merkezi yönetimin ildeki kuruluşları vasıtasıyla yürütmeye çalışmaktadır. Halkın oylarıyla belirlenen organlarının aldığı kararları, kendi örgüt ve personeli ile yürütme gücünden yoksun olan bir yönetimin, yerel yönetim olarak nitelendirilmesi gerçekçi olamaz.



b) Organları ve Sorunları

İl özel idaresinin, "vali", "il genel meclisi" ve "il daimi encümeni" olmak üzere üç organı bulunmaktadır. İl özel idaresinin bu yönetim yapısı, çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir.

Organları

- **Vali**, il özel idaresinin yürütme organıdır. Bu sıfatla il genel meclisi ve il daimi encümeninin aldığı kararları yürütür; il genel meclisine sunulacak olan bütçe ile çalışma programlarını hazırlar; hem il genel meclisinin hem de il daimi encümeninin gündemini düzenler.

Vali, il özel idaresine ait hizmetlerin yürütülmesinde kaymakamlardan yararlanır. Kaymakamlar, valinin vereceği özel idare hizmetlerini yapmakla yükümlüdürler. Bu hizmetleri karşılığında kaymakamlara belirli bir aylık ödenir.

İl özel idaresi, ilçelerde şube açabilir.

Valinin çalışmaları, il genel meclisi ve il daimi encümeni tarafından denetlenir. Vali, dönem başında, bir önceki yıla ait çalışma raporunu encümenin görüşünü aldıktan sonra genel meclise sunar. Raporla ilgili genel mecliste görüşme açılır. Görüşmeler sonucunda üyelerin üçte iki çoğunluğu valinin çalışmalarını yetersiz bulursa, durum bir tutanakla İçişleri Bakanlığı'na bildirilir.

İl genel meclisinin, güvensizlik oyu ile valiyi düşürme yetkisi bulunmamaktadır.

İl özel idaresinde, validen sonra en üst düzeyde yetkili yönetici memur, il özel idare müdürüdür. Müdür, özel idare bürokrasisinin başıdır ve hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur.

- **İl genel meclisi**, il özel idaresinin, genel karar organıdır. İl genel meclisi üyeleri, ilçeler adına seçilmektedir.



İl genel meclisi seçimleri, tek dereceli, nisbi temsil yöntemiyle, serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre beş yılda bir yapılır. Genel meclisin üye sayısı, ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir.

İl genel meclisinin başkanlığını vali yürütür. Meclis içinden iki başkanvekili ile iki katip seçilir. Valinin bulunmadığı toplantılarda birinci başkanvekili, o da yoksa ikinci başkanvekili meclise başkanlık yapar.

İl genel meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftalarında olağan olarak toplanır. Toplantı süreleri en çok 30'ar gündür. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır.

İl genel meclisinin gündemini vali belirler.

İl genel meclisi, üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanır ve toplananların çoğunluğu ile karar alır.

İl genel meclisinin başlıca görevleri şunlardır: İl özel idaresinin bütçe ve kesin hesabını kabul etmek; vali tarafından sunulan yıllık faaliyet raporunu görüşüp karara bağlamak; borçlanma kararı vermek; yıllık programı inceleyip karara bağlamak; yönetmelik yapmak.

İl genel meclisinin kararları valinin onayı ile yürürlüğe girer. Vali, onaylamak istemediği meclis kararlarına karşı 20 gün içinde Danıştay'a itiraz etme hakkına sahiptir.

İl genel meclisi, kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa; kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa; kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu durum il genel meclisine ait işleri aksatır ya da geciktirirse; siyasi konuları görüşür veya siyasi temennilerde bulunursa, feshedilebilir.

• **İl daimi encümeni**, il özel idaresinin "karar", "danışma" ve "yürütme" organıdır.



Encümen, beş üyeden oluşur. İl genel meclisi her dönem baş toplantısında, üyeleri arasından gizli oyla encümene beş asıl, beş yedek üye seçer. Encümene seçilecek üyelerin ayrı ilçelerden olması zorunludur. Encümen üyelerinin görev süresi bir yıldır. Süreleri dolan üyeler tekrar seçilebilirler.

İl daimi encümenine vali ya da görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Encümenin gündemini başkan belirler. Başkan tarafından havale edilmeyen konuları encümen görüşemez.

Vali, il daimi encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, karar kesinleşmiş olur. Vali, gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargıya başvurabilir.

İl daimi encümeni, üyelerinin salt çoğunluğu ile toplanır ve ekseriyetle karar alır.

Sorunları

- Bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin vali tarafından yönetilmesi, demokrasi düşüncesiyle bağdaşmamaktadır.
- Valinin, il özel idaresinin yürütme organı olması, yerel yönetimlere duyulan güvensizliğin izlerini taşımaktadır.
- Ülkemizde, "siyaset" ile "idare" arasında, fonksiyonel anlamda bir farklılaşma henüz gerçekleştirilememiştir. Burada "siyaset"ten maksadımız, kamu politikası üretme faaliyeti; idareden kastımız ise, belirlenen kamu politikalarını yürütme eylemidir. Buna göre, devletin ve hükümetin temsilcisi olan valinin idari niteliği, siyasi niteliğine ağır basmaktadır. Kısaca vali siyasetçi değil, daha çok idareci konumundadır. Çünkü atama ile göreve gelmektedir.



- Oysa yerel yönetimler, merkezi hükümet gibi kamu politikası üreten siyasi kurumlardır. Kamu politikası üretmekle ilgilenen il özel idaresi gibi bir siyasi kurumun başına valinin getirilmesi, asli görevi idarecilik olan bir yöneticiye, siyasi fonksiyonları da yüklemek demektir. Bu da işin tabiatına aykırıdır.
- Ülkemizde valiler yalnızca il özel idareleri sebebiyle siyasetin içine girmemişler, ayrıca tek parti döneminde, parti ve belediye başkanlığını üstlenerek siyasetle içli dışlı olmuşlardır. Valilerin bu misyonu, şüphesiz merkezi yönetimin yerel politikaya karşı vesayetçi anlayışının bir sonucudur.
- Vali, il özel idaresinde hem yürütme organı, hem de vesayet makamıdır. Tamamen birbirinden ayrılması gereken bu iki görevin, il özel idaresinin başı olan valinin şahsında bütünleştirilmesi, çağdaş yönetim ilkeleriyle ters düşmektedir.
- İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi, kendi gündemini belirleme yetkisinden mahrumdur. Kendi gündemini belirleme yetkisi olmayan bir organın, "karar organı" olarak nitelendirilmesi gerçekçi olamaz.
- İl genel meclisinin olağanüstü toplantı yapabilmesi, üyelerinin 1/3'ünün başvurusu üzerine İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile gerçekleşmektedir. Bu durum, olağanüstü toplantıları zorlaştırmaktadır.
- İl genel meclisinin, Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki defa olağan toplantısı yeterli değildir.

c) Mali Yapısı ve Sorunları

İl özel idaresinin gelir kaynaklarını, "genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar", "emlak vergisinden verilen paylar", "merkezi yönetim kuruluşlarından aktarılan ödenekler" ve kendi "öz gelirleri" olmak üzere dört grupta



toplamak mümkündür. İlk bakışta yeterli gibi görülen gelir kaynakları, aslında il özel idaresinin fonksiyonsuz kalmasının en önemli sebeplerindendir.

Mali Yapısı

İl özel idarelerine, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden % 1.70 oranında pay verilmektedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idaresine verilen paylar, İller Bankası'nda toplanmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden % 1.12'lik pay doğrudan nüfuslarına göre il özel idarelerine dağıtılırken, % 0.58'lik pay ise il özel idareleri fonu ile mahalli idareler fonuna aktarılmaktadır. Söz konusu fonların yönetimi merkezi idare tarafından yürütülmektedir.

İl Özel İdare Payları ve Dağıtım Biçimi

<u>Dağıtım Biçimi</u>	<u>Paylar (%)</u>
Nüfusa göre il özel idarelerine dağıtılan	1.12
İl özel idareleri fonuna aktarılan	0.28
Mahalli idareler fonuna aktarılan	0.30
İl özel idareleri toplamı	1.70

Belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi gelirlerinin % 15'i, ilgili il özel idaresine aktarılmaktadır.

Merkezi idare kuruluşları, yıllık programlarda yer alan eğitim ve spor, imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım, çevre vb. konulardaki bir kısım bütçe ödeneklerini, söz konusu hizmetlerde kullanılmak üzere il özel idaresine aktarmaktadır.

İl özel idaresinin öz gelirleri şu kalemlerden oluşmaktadır:



- Özel kanunlarla sağlanan vergi, resim ve harç gelirleri.
- Her türlü teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka biçimlerde değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- Hizmet karşılığında alınacak ücretler.
- Her türlü bağışlar ve borçlanmalar.

Sorunları

- İl özel idaresinin gelirleri, kanunlarla kendine verilen görevleri yerine getirmeye yetmemektedir. İl özel idaresinin güçsüzlüğü, esas itibarıyla gelirlerinin yetersizliği ile ilgilidir.
- Gelir yetersizliği sebebiyle il özel idaresi, merkezi yönetime bağımlı ve onun bir şubesi gibi çalışmak zorunda bırakılmıştır. Nitekim merkezi idare kuruluşları, yukarıda belirtildiği üzere eğitim, spor, tarım, çevre, imar vb. konulardaki ödeneklerinin bir kısmını il özel idarelerine aktararak söz konusu hizmetlerin bu yönetimlerce yürütülmesini sağlamaktadır. Merkezi idarenin bu politikası, il özel idarelerini kendilerine bağılı birer şube niteliğinde görmesinin bir sonucudur.
- Yerel özerklik, finansman imkanlarıyla yakından ilgilidir. Aslında yerel özerklik, finansman yeterliliğinin bir fonksiyonudur. İl özel idarelerinin mali bakımdan merkezi idareye bağımlılığı, güçlü ve özerk yerel yönetim sisteminin gelişmesini önlemektedir.
- İl özel idarelerinin gelir kaynaklarının büyük bir kısmı (% 70-80) merkezi idare tarafından toplanan vergilerden ayrılan paylar ve çeşitli yardımlardan oluşmaktadır. İl özel idaresinin kendi öz kaynakları oldukça yetersizdir. Oysa gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin kendi öz gelir kaynakları tüm gelirlerinin % 70'i dolaylarındadır.
- Merkezi idare kuruluşlarının yerel yönetimlere yaptıkları yardımlar,



objektif hizmet kriterlerine ve ihtiyaçlara göre değil, daha çok partizan esaslara dayanmaktadır.

- Merkezi idare, il özel idaresinin gelirlerinin büyük bir kısmının yönetimini elinde tuttuğu için, il özel idarelerinin hizmet politikalarına da kolayca müdahale edebilmektedir.
- İl özel idare gelirleri, yıllar itibarıyla sürekli bir düşüş göstermiştir. İl özel idare gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki oranı 1960'da % 2.37 iken bu pay 1970'de % 2.17'ye ve 1980'de ise % 0.34'e inmiştir. 1980 yıllarda yapılan bazı iyileştirmelerle söz konusu oranın biraz yükseldiği görülmektedir. 1990 yılı itibarıyla bu oran % 3.4'dür.

2. BELEDİYE YÖNETİMİ

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyedir. Nüfusumuzun % 67'si belediye sınırları içinde yaşamaktadır.

Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden yönetim kurumlarından. Ancak bugünkü belediye yönetimini düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 tarihinde kabul edilmiştir.

Türkiye'de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Birincisi, bütünüyle 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulan ve çalışan klasik belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve özel bir statüye sahip olan büyükşehir belediyeleridir. Burada önce birinci grupta yer alan belediyeler üzerinde duracağız. Daha sonra ikinci gruptaki büyükşehir belediye yönetimini inceleyeceğiz.

Belediye yönetimi, nüfusu 2000'i aşan beldelerle, nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulmaktadır. Bir yerleşim biriminin il ya da ilçe haline getirilmesi ile, orada otomatik olarak belediye de kurulmuş olmaktadır.



a) Görevleri ve Sorunları

Diğer yerel yönetim birimlerine göre belediyeler, daha geniş kapsamlı görevlere sahip kılınmışlardır. Ancak, kent bütünü içerisinde belediyelerin sorumluluğunda olması gereken bir çok hizmet, merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir.

Görevleri

Belediyenin görevlerini "bayındırlık", "koruyucu", "sosyal", "düzenleyici" ve "ulaştırma" olmak üzere beş grupta sınıflandırarak incelemek mümkündür.

- Bayındırlık görevleri, belde halkının, içinde yaşadıkları çevrenin fiziki olarak iyileştirilmesi, güzelleştirilmesi; halkın barınma, eğlenme, alış-veriş ve dinlenme ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli tesislerin ve kamu binalarının yapılması ve bakımı gibi konuları kapsamaktadır. Bunlar konut, yol, cadde, sokak, kaldırım, köprü, meydan, geçit, park, dinlenme alanları, garaj, pazar yeri, su ve kanalizasyon gibi tesislerin yapılmasıyla ilgilidir.
- Belediyelerin koruyucu görevleri kamuya (halka) açık yerlerin temizliği ve buralarda satılan yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık yönünden denetlenmesi; halkın can ve mal varlığını fiziki tehlikelerden koruma ve çevre kirliliğinin önlenmesi gibi faaliyetlerdir. Bu görevler, lokanta, gazino, kahvehane, kıraathane, meyhane, han, otel, hamam ve tiyatro gibi halka açık yerlerin ve buralarda satılan, kullanılan ve tüketilen maddelerin temizliğine, sağlamlığına ve sıhhiliğine dikkat etmek, sokak ve çevre temizliği faaliyetlerini yürütmek, itfaiye teşkilatı kurarak yangınları önlemek ve söndürmektir.
- Halk banyoları, kaplıcalar, kütüphane, sağlık tesisleri, yüzme havuzları, spor tesisleri, halk plajları, yarış yerleri, belediye tiyatrosu, sineması, oteli ve gazinosu, hayvanat bahçesi yapmak ve işletmek bu kapsamdadır. Ayrıca belediyeler, çocuk, yaşlı, kimsesiz ve yoksulların bakımı ve korunması için de gerekli tesisleri kurmakla görevlidir.



- Beldenin yapılaşmasını ve gelişmesini düzenlemek amacıyla imar planları ve programları yapmak, bunları uygulamak; belde dahilinde yapılacak inşaatlara, plan ve programlara göre ruhsat vermek; halkın yiyip içmesine, eğlenme ve dinlenmesine, yatıp kalkmasına ait yerlerin fiyatlarını ve sınıflarını düzenlemek; tüketiciyi korumak ve piyasayı düzenlemek için tanzim satış mağazaları ve belediye fırınları açmak ve işletmek; meydan, cadde ve sokak gibi umuma ait yerlerde ilan işlerini idare etmek; ayrıca et, ekmek, odun ve mangal kömürlerinin toptan ve perakende satış fiyatlarını tespit etmek; yaş sebze ve meyvelerin kâr hadlerini belirlemek, yaş sebze ve meyvelerin toptan alım ve satımı için hâl'ler tesis etmek belediyelerin düzenleyici görevleri arasındadır.
- Belediyenin ulaştırma görevleri, belediye sınırları içinde çeşitli semtler arasındaki toplu taşıma hizmetlerini yönetmek ve yürütmektir.

Sorunları

- Belediye Kanunu'nun öngördüğü görevler, geniş kapsamlıdır. Bu görevler, "beşikten mezara" kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır. Ancak hızlı kentleşme ile artan alt-yapı, konut, çevre ve ulaşım sorunları, gelir kaynaklarının yetersizliği, siyasi etki ya da baskılar sonucu belediye bürokrasisinin istikrarsız ve güçsüz yapısı, merkezi yönetime ağırlık verilmesi gibi faktörler belediyenin görevlerini olumsuz yönde etkilemektedir.
- Şehir trafiğini yönetme ve düzenleme, nüfus, çevre, toplu konut gibi, doğrudan şehir halkını ilgilendiren hizmetler, belediyenin kısmen ya da tamamen sorumluluk alanı dışında tutulmuştur.

b) Organları ve Sorunları

Belediye yönetiminin, "belediye başkanı", "belediye meclisi" ve "belediye encümeni" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.



Organları

- **Belediye başkanı**, belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır.

Başkan, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile beş yıllık bir süre için seçilmektedir.

Belediye başkanının, meclis üyeleri tarafından değil de, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, ona belediye yönetiminde güçlü bir liderlik konumu kazandırmaktadır. Belediyelerimiz bu sebeble güçlü başkan modeline göre yönetilmektedir.

Belediye başkanlarının seçimle işbaşına gelmesi genel bir kural ve gelenek olmasına rağmen, bazı durumlarda, Bakanlar Kurulu'nca gerek görülmesi halinde seçim yerine atama yolu da yasal olarak açık tutulmuştur. Nitekim askeri darbelerden sonra belediye başkanlığı görevlerini mülki amirler üstlenmiş ya da başkaları tayinle bu göreve getirilmiştir. Bu durum Anayasa'ya da ters düşmemektedir.

Belediye başkanı, merkezi yönetimin bir ajanı, en büyük belediye âmiri ve belediyenin temsilcisi olarak çeşitli görev ve yetkilere sahiptir.

Seçilme yeterliliğini kaybetmesi; görevini kötüye kullanmaktan dolayı en az altı ay hüküm giymiş olması; belediye meclisinin, belediye başkanı hakkında "yetersizlik" kararı vermesi; görevini özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terketmesi; belediye meclisinin feshedilmesini gerektiren eylem ve işlemlere katılması durumlarında İçişleri Bakanlığı'nın talebi ve Danıştay'ın kararı ile belediye başkanının görevine son verilebilmektedir.

Belediye başkanı, belediyenin bütün faaliyetlerinden belediye meclisine karşı sorumludur. Başkan, belediye meclisine her toplantı dönemi başında, meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, aktedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair yıllık bir çalışma raporu sunmakla yükümlüdür. Meclis, rapordaki açıklamaları, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeterli görmezse, başkan hakkında, "yetersizlik" kararı verebilir.



- **Belediye meclisi**, belediye yönetiminin genel karar organıdır.

Meclis üyeleri, nisbi temsil yöntemiyle beş yılda bir seçilmektedir. Meclis üyelerinin sayısı, belde, kasaba ya da kentin nüfus durumuna göre 9-55 arasında değişiklik göstermektedir. Örneğin nüfusu 10 binden az olan belediyelerde üye sayısı 9, bir milyondan yukarı olan yerlerde ise 55 kişidir.

Belediye meclisi, her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan olarak toplanır. Belediye meclisi olağanüstü toplantıya da çağırılabilir. Belediye meclisinin olağan toplantıları, bütçe dışında en çok 15 gündür. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi ise en çok 30 gün olarak belirlenmiştir. Bu sürelerden önce iş bitmesse, vali 15 günü aşmamak üzere görüşme sürelerini uzatabilir.

Meclisin toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Ayrıca her toplantı dönemi başında meclis üyeleri arasından iki başkan vekili ve gerektiği kadar katip seçilir.

Belediye meclisinin toplantıları, halka açıktır. Meclis, üyelerinin çoğunluğunun vereceği karar ile gizli oturum yapabilir.

Belediye meclisi, çeşitli konularda çalışma yapmak, kendine yardımcı olmak amacıyla üyeleri arasından komisyonlar (encümen) kurabilir.

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

Belediye meclisi; kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa; kanunun belirlediği yer dışında toplanırsa; kanunun verdiği görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve böylece kendine ait olan işleri sekteye uğratırsa; siyasi konuları görüşür veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur.

- **Belediye encümeni**, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır.



Encümeni, belediye başkanı, belediyedeki dairelerin başkanları ile bunların yarısını geçmemek üzere belediye meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerden meydana gelmektedir. Buna göre belediye encümeni, belediye bürokratları ile siyasileri birleştiren karma nitelikli bir organdır.

Encümen üyelerinin çoğu, atanmış bürokratlardan meydana geldiği için, bu organ, bütünüyle belediye başkanının emir ve talimatlarına göre çalışmaktadır.

Encümen, belediye başkanının ya da görevlendireceği bir kişinin başkanlığında toplanır ve ekseriyetle karar alır. Encümenin gündemini, belediye başkanı düzenler. Belediye başkanı tarafından kendine havale edilmeyen konular hakkında encümen karar veremez.

Encümen, düzenli olarak toplanan, sürekli görev yapan ve önemli kararlar alan bir organdır.

Sorunları

- Belediye yönetimindeki güçlü başkanlık modeli, yeterli ölçüde denetim mekanizmaları geliştirilemediği için, âdeta seçimle gelen kralları andırır bir nitelik göstermektedir.
- Meclis, yapısı itibarıyla başkan üzerinde gerekli denetimi yerine getirememektedir.
- Belediye meclisinin yapısı, şehir halkının bütün kesimlerini temsil etme niteliğinden yoksundur. Meclise, üniversite öğretim üyeleri, doktor, mühendis ve öğretmen gibi kamu görevlileri giremediği için, daha çok baskı gruplarının temsilcileri seçilmektedir.
- Belediye meclis üyeleri, belirli bir seçim çevresine göre göreve gelmedikleri için, tanınmamakta ve halkla belediye arasındaki iletişimi sağlayamamaktadırlar.



- Belediye meclisinin, yılda üç defa toplanmasının ve toplantı sürelerinin kanunla düzenlenmesi, sağlıklı ve demokratik bir yöntem değildir. Bu durum seçilmişlere karşı güvensizliğin izlerini taşımaktadır ve belediye encümenini, belediye meclisi karşısında güçlü bir konuma çıkarmaktadır.
- Belediye encümeni, kompozisyonu itibarıyla belediye yönetiminde ayrı bir organ değil, başkanın emir ve talimatına göre çalışan bir kurul niteliğindedir.
- İl özel idaresinde benzer organ olan il daimi encümeni üyeleri, bütünüyle seçimle belirlendiği ve siyasi kişilerden oluştuğu halde, belediye yönetiminde çok etkili ve önemli kararlar alan belediye encümeninin, çoğunluğu bakımından atanmış üyelerden oluşması bir çelişkidir.
- Belediye organları, yönetimde açıklık ilkesine değil, kapalılık ve gizlilik esasına göre çalışmaktadır. Kanunda yer alan, belediye meclis toplantılarının halka açık olması ilkesi, uygulamada pek tatbik edilmemektedir. Değil sade bir vatandaşın, meclis üyelerinin bile belediyenin eylem ve işlemleri hakkında bilgi isteme hakkı bulunmamaktadır.

c) Mali Yapısı ve Sorunları

Belediye hizmetlerinin yürütülmesi, belediyenin gelir kaynaklarına bağlıdır. 1982 Anayasası'na göre, yerel yönetimlere "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" (Md. 127). Buna göre, yerel yönetimlerde görev-gelir dengesinin sağlanması bir anayasal ilkedir. Ne var ki bu ilke, bugüne kadar hep temenni düzeyinde kalmıştır.

Mali Yapısı

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



- Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından % 9.25'lik bir pay verilmektedir. Bu payın bir kısmı belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmakta, bir kısmı belediyeler fonuna aktarılmakta, bir bölümü de mahalli idareler fonuna yatırılmaktadır. Söz konusu fonların yönetimi merkezi idare kuruluşlarına aittir ve belediyelere yapılacak yardımlar bu kuruluşların takdirine bırakılmıştır.

Belediye Payları ve Dağıtım Biçimi

<u>Dağıtım Biçimi</u>	<u>Paylar</u> (%)
Nüfusa göre belediyelere dağıtılan	6.00
Belediyeler Fonu'na aktarılan	3.00
Mahalli İdareler Fonu'na yatırılan	0.25
Belediyeler Toplamı	9.25

- Akaryakıt tüketim vergisinden de belediyelere belirli oranda pay verilmektedir.
- 1981 yılında kabul edilen Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin öz gelirlerini düzenlemektedir. Kanuna göre belediye gelirleri, "vergiler", "harçlar" ve "harcamalara katılma payları" olmak üzere üç grupta toplanmıştır.
- Belediye vergileri; ilan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigortası ve emlak vergilerinden oluşmaktadır.
- Belediyeler emlak vergisi gelirlerinin % 15'ini il özel idarelerine vermekle yükümlüdür. Büyükşehirlerde, il özel idare payı ayrıldıktan sonra kalan bölümün % 20'si büyükşehir belediyelerine ödenmektedir. Diğerleri belediyelerin kendinde kalmaktadır.
- Belediye Gelirleri Kanunu'na 15.7.1993 tarihinde eklenen bir madde ile "çevre temizlik vergisi" adı altında yeni bir belediye vergisi konulmuştur.



Çevre temizlik vergisinin mükellefi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardır.

Harçlar ise, işgal; tatil günlerinde çalışma ruhsatı; kaynak suları; tellallık; hayvan kesimi, muayene ve denetimi; ölçü ve tartı aletleri muayene; kayıt ve suret; imar; işyeri açma izni; muayene, ruhsat ve rapor; sağlık belgesi harçlarıdır.

- Harçlara katılma payları da, yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları olmak üzere üç türdür. Bu katılma paylarından amaç, söz konusu hizmetlere ilişkin giderlerin bir bölümünün finansmanının ilgili vatandaşlara yüklemektir.

Devlet, ekonomik, sosyal ve siyasal sebeplerle belediyelere yardım etmektedir. Bu yardımlardan bir kısmı genel niteliklidir, bir kısmı da belirli bir hizmetin kurulması ya da iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda her yıl Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı bütçelerine çeşitli amaçlarla belediyelere yardım ödenekleri konulmaktadır.

Belediyeler, çeşitli devlet bankalarından ve başka kuruluşlardan borç alabilmektedirler. Son zamanlarda bazı belediyelerin, yurt dışı finans kuruluşlarından da borç para alma yoluna gittikleri görülmektedir. Devlet, zaman zaman, belediyelerin bazı borçlarını ertelemek ya da ortadan kaldırmak suretiyle onlara dolaylı bir gelir sağlamaktadır.

Sorunları

- Belediyenin gelir kaynakları içerisinde en büyük payı, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyeye aktarılan paylarla devlet yardımları oluşturmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyelere ayrılan pay, belediye gelirlerinin % 52'sir oluşturmaktadır.



- Belediye vergileri, belediye harçları ve harcamalara katılma payları birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içinde oranı % 20'yi geçmemektedir.
- Avrupa ülkelerinde belediyelerin en önemli gelir kaynağı olan emlak vergisi, ülkemizde belediye gelirleri içerisinde (1990 yılı rakamlarına göre) % 6.4 gibi çok düşük düzeyde yer almaktadır. Söz konusu oran, İngiltere'de % 24, Almanya'da ise % 15 dolaylarındadır. Bu durum, ülkemizde emlak vergisinin verimli bir gelir kaynağı olmadığını göstermektedir. Bunun da temel sebebi, verginin matrahı, oranları ve istisnaları konularında belediyelerinin yetkisizliğidir.
- Belediyelerin harcama kalemlerine baktığımızda, 1990 yılı itibarıyla cari harcamalar, toplam harcamaların % 65'ini meydana getirmektedir. Oysa cari harcamaların merkezi yönetim kuruluşlarının bütçesi içindeki oranı % 50'ye varmamaktadır.
- Cari harcamalar içerisinde personel harcamalarını ele alarak bunu toplam belediye harcamaları ile mukayese ettiğimizde, belediyelerin aşırı bir istihdam sorunu ile karşı karşıya oldukları anlaşılmaktadır. Örneğin personel giderlerinin toplam belediye giderleri içindeki oranı 1990 yılında % 46'dır. Bu oran merkezi yönetimde ise % 38.7'dir.

3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Ülkemizde büyükşehir belediye yönetimi 1984 yılında ortaya çıkmıştır.

Büyükşehir belediye yönetimi, kentleşme, çevre, altyapı, konut gibi sorunlar sebebiyle yükleri önemli ölçüde artan büyük kentlerin sıkıntılarını hafifletmek amacıyla getirilen yeni bir yönetim modelidir.

Büyükşehir belediyesi modeli, kendine bağlı ilçelerin yerel özelliğini koruyup, halkın yönetime katılmasını sağlarken, büyükşehir alanında birbiriyle ilişkili çeşitli hizmet birimleri arasında koordinasyonu da hedeflemektedir.



Böylece "ekonomik" yönden büyük ölçekli birimlerin avantajlarından yararlanılmayı esas alırken, ilçe belediyelerine de yer verilmekle, "demokratik" yönden küçük ölçekli birimlerin önemini vurgulamak istemiştir.

a) Görevleri ve Sorunları

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri, 3030 sayılı kanunda ve buna dayalı olarak çıkarılan yönetmelikte düzenlenmiştir. Bu düzenlemede anakent belediyesine ağırlık verildiği dikkati çekmektedir.

Görevleri

İmar planları, kanalizasyon, su, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, itfaiye, yolcu ve yük terminalleri, anayol ve caddelerin yapımı gibi ortak kent hizmetleri, büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğundadır.

İnşaatlara ruhsat verme, tali yol ve meydanları yapma, sokak temizliği, yeşil alan ve spor tesisleri meydana getirme gibi klasik nitelikteki belediye hizmetleri de ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Büyükşehir belediye Yönetiminde Görevlerin Bölüşümü

Büyükşehir

1. Nazım İmar Planı
2. Meydan, bulvar, cadde ve anayollar
3. Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar
4. Toplu taşıma
5. Çevre sağlığı ve korunması
6. Yeşil alanlar, parklar, bahçeler, spor, dinlenme ve eğlence yerleri
7. Su, kanalizasyon, merkezi ısıtma, doğal gaz
8. Mezarlıklar
9. Çöplerin değerlendirilmesi ve imhası

İlçe Belediyesi

1. Çöp toplama ve temizlik
2. Tatbiki imar planı
3. İmar ruhsat ve inşaat kontrol
4. Tali yollar, sokaklar
5. Yeşil alanlar, parklar, bahçeler, spor, dinlenme ve eğlence yerleri
6. Pazar yerleri
7. Çocuklara ve yaşlılara bakım ve yardım
8. Kültür hizmetleri



10. Toptancı halleri ve mezbahalar
11. İtfaiye hizmetleri
12. Hastane
13. Kültür hizmetleri
14. Çocuklara ve yaşlılara bakım ve yardım

Büyükşehir belediyesi, yukarıda belirtilenlerden başka, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözmek, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

Sorunları

- Büyükşehir yönetiminde, görevlerin anakent belediyesiyle ilçe belediyeleri arasındaki dağılımda, anakente ağırlık veren bir yaklaşım sergilenmiştir. Büyükşehir belediyesi, temel hizmet birimi olarak kabul edilmiş, ilçe belediyeleri ise tali (ikincil) derecede belediye olarak görülmüştür. Hatta ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesinin birer şubesi derecesine indirgenmiştir.
- Türkiye'deki merkeziyetçi anlayış, büyükşehir yönetimine de yansımıştır. Mesela gayrisihhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına büyükşehir belediyesinin ruhsat vermesi, merkeziyetçiliğin bir göstergesidir. Gayrisihhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ilçe belediyeleri de ruhsat verebilir. Aynı şekilde, yeşil alanların yapımı ve işletilmesi konusunda büyükşehir belediyesine yetki verilmesinde de bir zorunluluk yoktur.
- Anakent belediye yönetimi, kent bütünü içerisinde ortak belediye hizmetlerini yürütmek ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlamanın yanında, rutin günlük işlerle de uğraşmak zorunda bırakılmıştır.

b) Organları ve Sorunları

Büyükşehir belediye sistemi, iki kademeli, federatif bir yönetim modelini andırmaktadır. Alt kademede ilçe belediyeleri, üst kademede ise, anakent belediyesi yer almaktadır.



Büyükşehir belediyesi, kurulduğu şehrin; ilçe belediyeleri de ilçelerin adını taşımaktadır. Her iki belediye yönetiminin de organları, birbirlerine benzemektedir. Ancak bu organların teşekkül tarzı ve yetkileri farklıdır. İlçe belediyelerinin organları 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtildiği şekildedir.

Organları

Büyükşehir belediyesinin organları, "Büyükşehir Belediye Başkanı", "Büyükşehir Belediye Meclisi" ve "Büyükşehir Belediye Encümeni" nden meydana gelmektedir.

- **Büyükşehir belediye başkanı**, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından, çoğunluk usulüne göre, beş yıl süre için seçilir.

Büyükşehir belediye başkanı, anakent belediye organları tarafından alınan kararları yürütmenin yanında, ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu ve hizmetlerde etkinliği sağlayıcı tedbirleri almakla da yetkilidir.

Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlar, büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Başkan, meclis kararlarının tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler, kararlarında 2/3 çoğunlukla ısrar ederlerse, meclislerin kararları kesinleşmiş olur.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenen gensoru ve yetersizlik kararlarıyla başkanın düşürülmesi için gerekli olan 2/3 çoğunluk şartı, büyükşehir belediye başkanı için 3/4 olarak uygulanır.

- **Büyükşehir belediye meclisi**, büyükşehir belediyesinin ve bazı hallerde ilçe belediyelerinin karar organıdır.

Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyeleri için tespit edilen belediye meclisi üye sayısının, her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelmektedir. Bu üyelerin, ilçe belediye meclisi üyelikleri de devam etmektedir.



İlçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin tabii üyeleridir.

Büyükşehir belediye meclisi, Kasım, Mart ve Temmuz aylarında olmak üzere yılda üç dönem toplanır.

• **Büyükşehir belediye encümeni**, büyükşehir belediye başkanı veya belirleyeceği şahsın başkanlığında, genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap, yazı işleri ve personel işlerini yöneten birim başkanlarından oluşan bir karar ve danışma organıdır.

Büyükşehir belediye encümeninde seçimle işbaşına gelmiş siyasi üyeler bulunmamaktadır. Encümen bütünüyle bürokratlardan oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun hükümlerine tâbi klasik belediyelerin belediye encümenine verilen görev ve yetkilerin aynısıdır.

Büyükşehir belediyesinde, klasik belediyelerden farklı olarak, hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır.

Genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile; genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler ve diğer personel, büyükşehir belediye başkanınca atanmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde, ayrı bir bütçe ile yönetilen ve önemli kaynak kullanan işletmeler de bulunmaktadır. Bunların içinde en önemlisi ve kamuoyunda en çok tartışılanı su ve kanalizasyon idaresidir.

Su ve kanalizasyon idaresi, büyükşehir belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. Su ve kanalizasyon idaresinin yönetimi, "genel kurul", "yönetim kurulu", "genel müdürlük" ve "denetçiler" olmak üzere dört organ tarafından sağlanmaktadır.



Büyükşehir belediye meclisi, aynı zamanda su ve kanalizasyon idaresinin genel kurulu olarak görev yapmaktadır. Yönetim kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, yönetim kurulunun da başkanıdır. Genel müdürle, en kıdemli genel müdür yardımcısı, yönetim kurulunun tabii üyesidir. Genel müdür ve yönetim kurulunun diğer üç üyesi, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanmaktadır. Su ve kanalizasyon idaresinin işlemleri, iki denetçi tarafından denetlenmektedir.

Sorunları

- Büyükşehir belediye başkanının, büyükşehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclislerinin kararlarını aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi, belediye başkanına meclisler karşısında önemli bir güç vermektedir.
- Bu yetki, her ne kadar 3030 sayılı Kanun'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğe dayanmakta ise de (md.42), büyükşehir belediye başkanına meclisler üzerinde tanınan idari vesayet yetkisi türündendir. Oysa idari vesayetin Anayasa gereği mutlaka kanuna dayanması ve merkezi yönetimce kullanılması zorunluluğu vardır.
- Büyükşehir belediye encümeninde, seçimle işbaşına gelen siyasi üyelere yer verilmemesi, demokrasi bakımından önemli bir eksiklikler.
- Büyükşehir genel sekreterinin atama işlemlerinin İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleştirilmesi pek anlamlı ve yerinde değildir.
- Büyükşehir belediyesi bünyesinde yer alan ilçe belediyelerinin aralarında, nüfus ve alan bakımından bir denge bulunmamaktadır.
- Büyükşehir bünyesinde faaliyet gösteren UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon kurumları etkili ve fonksiyonel değildir.
- Hükümetler, piyasa sistemine yönelik bir ekonomik politika izlerken, belediyeler, devletçilik politikasına yeniden hayatıyet kazandırmışlardır.



- Merkezi yönetimde, özellikle KİT'ler konusunda özelleştirme politikaları, ağır aksak yürütülmeye çalışılırken ve devletin küçültülmesi amaçlanırken, belediyelerde "şirket" adı altında devletin büyümesi yolunda yeni bir kapı açılmıştır.
- Özellikle üç büyük şehirde çeşitli hizmetlerle ilgili ortaya çıkan belediye şirketleri, ikinci bir belediye niteliğindedir. Bunların istihdam, işletme ve denetim konuları önemli bir sorun olarak hem belediyelerin, hem de merkezi hükümetin başını ağrıtmaktadır.
- Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) olarak kavramlaştırılabilecek olan bu kuruluşlar, zamanında gerekli önlem alınmazsa ve özelleştirilmezse, KİT'lerden daha ağır sorunlara yol açabileceklerdir.

c) Mali Yapısı ve Sorunları

Görev ve yetkilerin, anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında paylaşılması, beraberinde gelir kaynaklarının da bölüştürülmesini zorunlu kılar. Bu bölüşümün, görev-gelir dengesi dikkate alınarak yapılması gerekir.

Mali Yapısı

Genel bütçe vergi gelirlerinden ilçe belediyesine verilmesi gereken paylardan, Bakanlar Kurulu'nca belirlenen oranlar dahilinde büyükşehir belediyeleri pay almaktadır. Böylece, genel bütçe vergi gelirlerinden ilçe belediyelerine ayrılan paylar, anakent belediyesiyle ilçe belediyeleri arasında bölüşülmektedir. Büyükşehir belediyesinin bu bölüşümdeki payı % 35'dir.

Büyükşehir belediyeleri buna ilaveten, anakent belediyesinin bulunduğu il merkezinde, genel bütçe vergi gelirleri hasılatı toplamından % 5 oranında ikinci bir pay almaktadır.

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının % 50'si büyükşehir belediyelerine aittir.



Büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan emlak vergisinden il özel idarelerinin payı ayrıldıktan sonra, kalan miktarın % 20'si büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil alanlar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları, büyükşehir belediyesine bırakılmıştır. Ayrıca, büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayollardaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ile tercihlili yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilan ve reklamların vergileri ile, asma, tahsis ve bakım ücretleri, büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında yer almaktadır.

Sorunları

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir belediyelerine verilecek payların Bakanlar Kurulu'nca belirlenmesi sakıncalıdır. Çünkü bu belirleme, zamanla değişerek istikrarsız bir nitelik gösterebilir.
- Anakent belediyesinin sınırları içerisindeki vergi gelirleri tahsilatı toplamından ne kadarının büyükşehir belediyesine verileceği Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılmıştır. Bu yetki, siyasi iktidarlara, oranları değiştirmek suretiyle büyükşehir belediyelerini kontrol etme imkanı vermektedir.

4. MAHALLE YÖNETİMİ

Ülkemizin en eski ve geleneksel kurumu mahalledir. Osmanlı Devleti döneminde kentlerin yönetimi, esas itibarıyla mahalle esasına dayanmaktaydı. Mahalle, idari, sosyal ve kültürel bir birimdir. Cumhuriyet döneminde mahalle yönetimi, eski itibarını ve gücünü kaybetti.

a) Mahalle Yönetiminin Yapısı

Her kent ve kasaba, çeşitli adlarla ifadelendirilen mahallelerden meydana gelir. Ülkemizde Mart 1994 itibarıyla 12.475 mahalle bulunmaktadır.



Mahallelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adları ile sınırlarının belirlenmesi, belediye meclisi ile o yerin idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile gerçekleşir.

Mahalle; il, belediye ve köy gibi bir yerel yönetim birimi değildir. Mahallenin tüzel kişiliği yoktur. Organlarının seçimle işbaşına gelmesi, onu demokratik bir yerel yönetim birimi olarak nitelendirmeye yetmemektedir.

Mahalle yönetimi, hizmet ve sorumluluk bakımından, mülki makamlarla (vali ya da kaymakam) ilişkilendirilmiştir ve merkezi yönetimin yardımcı bir kuruluşudur. Belediyenin mahalle yönetimi ile ilgisi doğrudan değil, dolaylıdır.

Mahalli mülki makamların, mahalle muhtarları üzerinde hiyerarşik denetimi andıran yetkileri bulunmaktadır.

Mahalle yönetiminin organları, "muhtar" ve "ihtiyar heyeti" dir. İhtiyar heyeti, dört üyeden oluşmaktadır. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyetinin seçimi, yerel yönetim organlarının seçimleriyle birlikte yapılır. Mahallede oturan seçmenler, il genel meclisi, belediye başkanı ve belediye meclisi için oy kullandıkları gibi, mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti için de oy verirler.

Mahalle muhtarlığına çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerle eğitim, sağlık, tarım, askerlik, nüfus, asayiş, adliye ve sosyal yardım gibi konularda 150'ye yakın görev verilmiştir.

Günümüzde mahalle yönetiminin görevi, resmi belge (ikametgah, nüfus cüzdan sureti gibi) düzenlemek, onaylamak, mahalle ile merkezi yönetim ve belediye arasındaki ilişkileri yürütmekten ibarettir. Mahalle yönetimi bazı konularda noter gibi görev yapmaktadır.

Mahalle muhtarları, merkezi yönetimden belirli bir aylıkla, mahalle yönetimince yapılan iş ve işlemlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç almaktadır.



b) Sorunları

- Mahalle, fiziki olarak kent ya da kasabanın bir parçasını meydana getirmesine rağmen, belediyeye değil merkezi idareye bağlı bir yönetim birimi olarak düzenlenmiştir.
- Seçimle iş başına gelen organlara sahip mahalle yönetiminin, vali ya da kaymakama bağlı olarak faaliyet yürütmesi, mahallenin merkezi idarenin bir şubesi niteliğinde çalıştığını gösterir.
- Ülkemizde mahallenin nüfus büyüklüğü ve fiziki alanı belirli bir standarda bağlanmış değildir. Nüfusu 40 binin üzerinde mahalleler olduğu gibi, 100'ün altında mahalleler de bulunmaktadır. Mahallenin nüfus ve alan bakımından belirli bir standarda bağlanması kaçınılmazdır.
- Mahalle yönetimine verilen görevlerin, ancak çok az bir kısmı yerine getirilebilmektedir. Fonksiyonsuz bir yönetim biriminin organlarının seçimle iş başına gelmesi biraz fantazi görünmektedir. Çünkü mahalle muhtarının yaptığı işleri herhangi bir devlet memuru da yapabilir.
- Oysa, mahalle yönetiminin, merkezi yönetimle değil de, doğrudan belediye ile ilişkilendirilmesinde, mahalle halkının belediye ile ilişkilerinin sağlıklı yürütülmesi ve yönetime katılması bakımından çeşitli yararlar bulunmaktadır.
- Mahalle muhtarlarının hizmet yürüttükleri mekanların çoğu, kendilerine ait yerlerdir. Bu yerler de genellikle hizmetlerin yürütülmesine ve muhtarlık biriminin tanınmasına elverişli olmayan mekânlardır. Bu durum, mahallelinin muhtarlıkla olan ilişkilerini olumsuz yönde etkilemekte ve hizmetlerde gecikmelerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

5. KÖY YÖNETİMİ

Türkiye'de köy denilince, nüfusu az, önemli yerleşme merkezlerinden uzak, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı ve kendisine özgü



toplumsal ilişkileri bulunan yerleşme birimi akla gelir. Bu açıdan köylere zaman zaman "kırsal yerleşmeler" ve bu yörelerde yaşayanlara da "kırsal nüfus" gibi adların verildiği görülmektedir.

Nüfusu 2.000'den aşağı yerleşme birimlerine köy denilmektedir.

Köy Kanunu'nun tam olarak uygulanabilmesi için 150 kişilik alt nüfus tabanı öngörülmüştür. Buna göre, nüfusu 150 ila 2.000 arasındaki yerlerde 442 sayılı Köy Kanunu, tam olarak uygulanmaktadır. Nüfusu 150'den az olan köyler, şu durumlardan birini seçmekle yükümlüdür:

- Etrafındaki köylerden (muhtarlıklardan) birine bağlanmak,
- Köy Kanunu'nu eksik uygulamak,
- Eski geleneklerine göre işlerini yapmak,
- Birkaç köy birarada ise, kendi aralarında birleşerek köy (muhtarlık) olmak.

Muhtarlık teşkilatına sahip köylerin sayısı Mart 1994 itibarıyla 35.239'dur.

Mahalle, oba, mezra, kom, divan, iskele ve istasyon gibi köy altı yerleşim birimleriyle birlikte toplam köy sayı 80.000'i aşmaktadır.

Köylerin yerleşim düzeni dağınık bir manzara göstermektedir. Köylerimizin büyük bir kısmı, dağ eteklerinde ve yamaçlarda bulunmaktadır.

Ortalama köy büyüklüğü 650 kişi civarındadır. Köylerimizin bu yapısı, kamu hizmetlerinin yürütülmesini zorlaştırmakta ve maliyetleri yükseltmektedir.

a) Görevleri ve Sorunları

Köylerin yönetimini düzenleyen 442 sayılı Köy Kanunu, 1924 Anayasası'ndan önce kabul edilmiştir. O dönemde merkezi yönetim,



imkanlarının yetersizliği ve hizmetlerin yerinden yönetilmesi düşüncesiyle, köye ait bütün işleri, köy yönetimine (muhtarlığa) bırakmıştır. Bu bakımdan köy yönetimlerinin görevleri, belediye ve il özel idarelerine göre, daha geniş kapsamlı olarak belirlenmiştir.

Görevleri

Köy Kanunu, köye ait işleri, "zorunlu" ve "isteğe bağlı" olmak üzere iki grupta toplamıştır.

Köyün zorunlu işleri; sağlık, temizlik, bayındırlık, tarım ve eğitim konularıyla ilgilidir.

Köyün isteğe bağlı işleri de, nitelik itibarıyla, zorunlu görevlere benzemektedir. Ancak isteğe bağlı işler, daha çok köyün, ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır.

Sorunları

- Köyün, "zorunlu" ve "isteğe bağlı" görev ayırımı günümüzde anlamını yitirmiştir. Çünkü sosyo-ekonomik değişme ile birlikte isteğe bağlı görevler zorunlu görevlerden daha da önemli hale gelmiştir.
- Köye verilen görevlerin hemen hemen hiç biri köy yönetimi tarafından yerine getirilmemektedir. Aslında, Köy Kanunu'ndaki köyle ilgili görevler, köy muhtarlığına değil bütün olarak köy halkına yüklenen hizmetlerdir.
- Köy yönetimi fiiliyatta fonksiyonsuz bir birimdir.
- Köye yönelik temel hizmetler merkezi yönetime bağlı kuruluşlar tarafından yürütülmektedir.
- Köy hizmetleri, merkezi yönetimin insafına ve inisiyatifine terk edilmiştir.



b) Organları ve Sorunları

Köylerin yönetimi, "muhtar", "köy derneği" ve "köy ihtiyar meclisi" olmak üzere üç organdan oluşmaktadır.

- **Muhtar**, köy yönetiminin başıdır ve devletin köydeki temsilcisidir.

Muhtar, köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Muhtarlık seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler.

Muhtarın, köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olması sebebiyle köyle ilgili görevleri, devletin köydeki temsilcisi olması nedeniyle de devletle ilgili işlevleri bulunmaktadır.

Muhtarın köyle ilgili görevleri; köylünün zorunlu işlerini yapmak ve yaptırmak, köy işlerine harcanacak olan parayı toplamak ve harcamak için emir vermek, mahkemede ve diğer resmi yerlerde köyü temsil etmektir.

Muhtarın devlet görevleri ise, yasaları ve hükümet emirlerini halka duyurmak, dirlik ve düzenliği sağlamak, nüfus işlerini düzenlemek, doğal afet gibi olağanüstü olayları gerekli yerlere bildirmek, merkezi yönetim kuruluşlarının köyle ilgili faaliyetlerine yardımcı olmaktır.

Mülki amirler, muhtarın köyün yararına olmayan karar ve işlemlerini bozabilirler. Ancak muhtarın yerine geçerek karar veremezler. Yasalarda kendisine verilen görevleri yapmayan muhtar, yetkili idari yargı organının kararı ile görevden uzaklaştırılabilir.

- **Köy derneği**, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden meydana gelmektedir.

Köydeki bütün seçmenler, köy derneği aracılığı ile, sınırlı da olsa köy yönetimine doğrudan katılabilmektedirler.

Köy derneğinin en önemli görevleri; köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek; yapılması isteğe bağlı olan işlerin zorunlu hale getirilmesine



karar vermek; köyün bir başka köyle birleşmesine veya ayrılmasına, gerekli şartlar oluştuğunda köyde belediye kurulmasına karar vermektir.

- **Köy ihtiyar meclisi**, köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organıdır.

İhtiyar meclisi, "seçimle gelen" ve "tabii" olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır.

Seçimle gelen üyeler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk usulüne göre yapılan seçimle, beş yıllık bir süre için belirlenmektedir.

Köy okulunun müdürü ve köy imamı, ihtiyar meclisinin tabii üyesidir.

Köy ihtiyar meclisinin, "yönetim", "denetim" ve "yargılama" olmak üzere çeşitli görevleri bulunmaktadır.

Köy yönetimi, önemli bir hizmet yürütmediği için, köy korucusu ve köy katibi dışında personel istihdam etmemektedir. Köy katibi de çoğu köyde bulunmamaktadır.

Sorunları

- Muhtar, seçimle işbaşına gelen bir yerel yönetici olmasına rağmen, maaşını, köy bütçesi yerine devletten almaktadır. Bir yerel yönetim biriminin başı ve yürütme organının devletten maaş alması, onu siyasi bir yönetici olmaktan çıkarmakta ve klasik bir "devlet memuru" haline getirmektedir.
- Köy derneğini de, köy yönetiminin bir organı olarak nitelendirmek gerçekçi değildir. Nasıl ki belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenler, belediyenin bir organı değilse, köydeki seçmenler de adı ne olursa olsun köy yönetiminin bir organı olarak kabul edilemez.
- Köy yönetiminin görevleri ve organları bakımından yeniden düzenlenmesi ve köy-kent ayırımının ortadan kaldırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Köy



yönetiminin sembolik bir organ olmaktan çıkarılarak, kendi başına karar veren ve bu kararları uygulayabilecek yeterli kaynaklara sahip olan gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi kaçınılmazdır.

c) Mali Yapısı ve Sorunları

İmece ve salma, geleneksel olarak köy yönetiminin temel kurumlarından ve gelir kaynaklarındandır.

İmece, köyün zorunlu işlerinin yapılması için köy halkının ortaklaşa çalışmasına denilmektedir.

Salma, köylüden alınan "a'sar" vergisinin kaldırılmasından sonra, onun yerine konulan önemli bir vergi olarak köy yönetiminin gelir kaynakları arasında yer aldı. Zamanında köy gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olan salmanın miktarı, enflasyona göre belirli dönemlerde yeniden düzenlenmediği için, günümüzde 20 TL gibi gülünç bir düzeyde varlığını sürdürmektedir.

Salmanın 20 TL olarak belirlendiği dönemdeki karşılığı, ortaokul mezunu bir devlet memurunun aylığına eşdeğerti.

Gerek imece, gerekse salma artık köy yönetiminin temel kurumları ve gelir kaynakları olma vasfını tamamen kaybetmişlerdir.

Köyler, gelir kaynaklarının yetersizliği sebebiyle, hemen hemen bütün hizmetleri devletten bekler hale gelmişlerdir. Merkezi yönetim de köylere gerekli kaynak aktarmayarak köy hizmetlerini fiilen üstlenmek yoluna gitmiştir.

Köy hizmetleri günümüzde oy hesabına dayandırılmaktadır.



IV. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI

Türkiye'nin, 2000'li yıllara, yönetim yapısında ve anlayışında köklü değişiklikler yaparak hazırlanması gerekmektedir.

Unutmamak gerekir ki, ekonomik ve sosyal kalkınmanın temelinde iyi düzenlenmiş ve toplumun taleplerine zamanında cevap verebilen bir yönetim yapısı ve anlayışı yer almaktadır.

Ülke yönetiminde, geniş anlamda yerinden yönetime (desantralizasyon) ihtiyaç bulunmaktadır. Merkezi yönetim, çağdaş gelişmelere ayak uydurabilmek için, yetki ve görevlerinin bir kısmını "yetki genişliği" ve "yetki devri" yoluyla kendi alt birimlere aktarırken, bir kısmını da yerel yönetimlere devretmek zorundadır.

Merkezi yönetim, görev ve yetkilerinin önemli bir kısmını yerel yönetimlere devretmekle, milli hedefler, ilkeler, standartlar, program ve stratejiler belirlemeye daha çok zaman ayırabilecek ve yerel yönetimleri "hukuka uygunluk" bakımından daha iyi denetleyebilecektir.

A. TEMEL İLKELER

Yerel yönetimlerle ilgili modelimizin dayandığı temel ilkeler şunlardır:

- Üniter devlet sistemi içinde güçlü yerel yönetimler kurulabilir.
- Taşrada temel hizmet birimi olarak yerel yönetimler kabul edilmelidir.



- Mahalli nitelikteki tüm kamu hizmetleri yerel yönetimlere bırakılmalıdır.
- Bir hizmet için birden fazla kuruluş sorumlu olmamalıdır.
- Yerel yönetimler sorumlu olduğu hizmetlerle orantılı mali kaynaklara sahip olmalıdır.
- Yerel yönetim gelirleri, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarına dayanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları seçimle belirlenmelidir.
- Yerel yönetimler idari özerkliğe sahip kılınmalıdırlar.
- Kurumsal anlamda yönetimde açıklık sağlanmalıdır.
- Hemşehrilere, yerel yönetimlerin karar ve faaliyetleri ile ilgili "bilgi edinme hakkı" tanınmalıdır.

B. YEREL YÖNETİMLER İÇİN ÖNERİLEN YENİ STATÜ

Yerel yönetimler, önerdiğimiz modelde iki grupta toplanmaktadır:

- İL ÖZEL İDARESİ
- BELEDİYE

1. İl Özel İdaresi

- İl özel idaresi korunarak geliştirilmelidir. Çünkü belediye ve köyler belirli bir yerleşim alanı içinde faaliyet yürüttükleri için, bunlar arasında kalan eğitim, bayındırlık, çevre, sağlık, kültür ve turizm gibi görevleri yürütecek bir yerel yönetim birimine ihtiyaç bulunmaktadır.
- İl özel idaresi, il ölçeğinde ve belediyeler ile köyler arasındaki temel kamu hizmetlerini yürütmek gibi "ara düzey" bir role sahiptir. Günümüzde bu



ara düzey hizmetleri, çoğunlukla, merkezi yönetimin taşra kuruluşları yürütmektedir.

- İl özel idaresi, şu alanlarda görevli ve yetkili tek kuruluş olmalıdır:

Bayındırlık

- Merkezi idare bünyesinde yer alan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, araç, gereç, mali kaynak ve personel bakımından il özel idarelerine devredilmelidir.
- 21. yüzyıla girerken köy hizmetlerinin hâlâ Ankara'dan yürütülmesi, demokrasi ve hizmetlerdeki etkinlik bakımından, Türkiye'nin önemli bir ayıbıdır.

Eğitim

- Milli Eğitim Bakanlığı bünyesindeki, kreş, anaokulu, ilk, orta ve lise düzeyindeki bütün eğitim hizmetlerinin yürütülmesi, araç, gereç, bütçe, personel ve gayrimenkuller bakımından il özel idarelerine bırakılmalıdır. Milli Eğitim Bakanlığı'nın yetkisi, genel ilke, politika, standartlar belirleme ve yasalar çerçevesinde bunların uygulanmasını denetleme olmalıdır.

Sağlık

- Sağlık Bakanlığı'na bağlı olarak il ölçeğinde yürütülen sağlık hizmetleri, il özel idarelerine devredilmelidir. Sağlık Bakanlığı, genel politika oluşturma, standartlar belirleme, sağlık hizmetlerinin yürütülmesini izleme ve denetleme ile yetkili olmalıdır.

Çevre

- Çevre yönetimi, il özel idarelerinin temel ilgi alanına girmelidir. Çevre Bakanlığı, konumu itibarıyla çevreden uzak bir mekanda faaliyet gösterdiği için, bu konudaki sorunlardan yeterince haberdar olamamaktadır. Dolayısı ile, zamanında önlem alamamaktadır. Çevre



Bakanlığı'nın görevi bir çok ili ilgilendiren makro ölçekteki sorunlar ve politikalarla ilgilenmek olmalıdır.

Tarım ve Hayvancılık

- Tarım ve hayvancılıkla ilgili faaliyetlerde, il özel idaresi etkili olmalıdır.
- Valinin il özel idaresindeki konumu yeniden gözden geçirilmelidir. Bilindiği gibi vali, hem merkezi yönetimin, ildeki temsilcisi, hem de il özel idaresinin yürütme organıdır. Bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başında merkezi idarenin temsilcisinin yer alması, demokrasi anlayışına ters düşmektedir. Nasıl ki belediye yönetiminde başkan seçimle iş başına geliyorsa, il özel idaresinde de yürütme organının seçimle belirlenmesi sistemin bir gereğidir.
- Valinin il özel idaresi ile olan irtibatı kesilmeli, il özel idaresi kendi yürütme organını, yani başkanını ya il genel meclisi kendi içinden seçmeli ya da doğrudan doğruya ildeki seçmenler belirlemelidir.
- Seçilecek yürütme organı "il başkanı" olarak adlandırılabilir.
- Kamu yönetiminin diğer unsurları gibi il özel idaresini de Fransa'dan aldık. Fransa, 1982 yılında yapılan bir reformla valinin il özel idaresindeki rolüne son vererek, onun yerini il genel meclisi içinden seçilen başkana bırakmıştır.
- Önerdiğimiz bu modelde, valinin ildeki devletin ve hükümetin temsilcisi olma niteliği devam edecektir. Bu model ilde iki başlılığı ortaya çıkarmaz. Çünkü merkezi idarenin temsilcisi olan vali ile il özel idaresinin başı olan il başkanının görev ve yetkileri birbirinden farklıdır.

Buna göre il özel idaresinin organları şunlardır:

- İL BAŞKANI
- İL GENEL MECLİSİ
- İL DAİMİ ENCÜMENİ



2. Belediyeler

- Belediyeler, sınırları içerisinde, yerel nitelikteki hizmet ve ihtiyaçları karşılamada asli kuruluşlar olarak kabul edilmelidir.

Belediyelere mevcut görevlerine ilave olarak;

- Çevre,
- Kent içi trafik,
- Nüfus, hizmetleri verilmelidir.
- Belediye meclisi üyeliği seçiminde seçim çevresi, mahalle olmalıdır.
- Mahalle yönetimine işlerlik kazandırılmalıdır. Kentin idari, sosyal ve kültürel faaliyetleri mahalle ölçeğine göre örgütlendirilmelidir.
- Mahalle yönetimi, belediye ile ilişkilendirilmelidir. Mahalle muhtarları belediye meclisinin doğal üyesi olmalıdır. Böylece mahalle yönetimi, mahalle ile belediye arasında bir köprü olacaktır.
- Belediyenin nüfusuna göre, mahallenin nüfus büyüklüğü yeniden düzenlenmelidir.
- Mahallenin kurulması, kaldırılması, ad ve sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi belediye meclisinin kararı ile sonuçlandırılmalıdır.
- Belediye başkanlarının seçiminde belirli bir baraj sistemi getirilmelidir. Mesela ilk tur seçimlerde adayların hiç birisi toplam geçerli oyların % 50'sinin üstünde oy alamazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçime gidilmelidir.
- İl daimi encümeninde olduğu gibi, belediye encümeni de bütünüyle seçilmiş üyelerden oluşmalıdır.



3. Büyükşehir Belediyeleri

- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki dağılımı yeniden yapılmalıdır.
- Gayrisihhi müesseseler, yeşil sahalar, parklar ve bahçeler, sosyal ve kültürel hizmetler, spor, dinlenme, eğlence vb. yerlerle ilgili hizmetler ilçe belediyelerine bırakılmalıdır.
- Büyükşehir belediye encümeni, atanmışlardan değil, seçilmiş üyelerden oluşmalıdır.
- Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarını değiştirerek onaylama yetkisi kaldırılmalıdır.

4. Köyler

- Kırsal alanlara yeterli ölçüde hizmet götürülemediği için, köyden kente göç olayı hızlı bir şekilde devam etmektedir.
- Kentlerde nüfus % 4.3 oranında artarken, kırsal kesimde nüfus % 0.5 oranında azalmaktadır.
- Köy yönetimlerine gerekli kaynak aktarılmadığı için kırsal kesimde önemli bir hizmet boşluğu bulunmaktadır.
- Bu bakımdan köylerin de belediye statüsüne kavuşturulması sağlanmalıdır. Bu dönüşüm, önce nüfusu 500'den fazla olan köylerde gerçekleştirilmelidir. Nüfusu 500'den az olan köyler, ya kendi aralarında birleşerek belediye haline gelmeleri ya da komşu belediyelere katılmaları özendirilmelidir.
- Köylerin belediye haline getirilmesi ile bu yerleşme birimleri hizmet arzı bakımından cazip hale gelecek ve kentlerdeki aşırı nüfus yığılmaları ve huna bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar da bir ölçüde önlenilebilecektir.



C. YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ ORTAK KURUMLAR VE DÜZENLEMELER

- Üniter devlet sisteminde yerel yönetimler, federalizmden farklıdır. Çünkü federalizm siyasi yerinden yönetimin bir sonucudur. Federalizmde federe devletlerin ayrı parlamentosu, hükümeti ve farklı yasaları bulunmaktadır. Üniter devlet sisteminde ise yasama ve yargının tekliği ilkesi egemendir. Yürütme ise, kamu hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler ve hizmet kuruluşları arasında bölüşülerek gerçekleştirilmesi esasına dayanır.
- "İl parlamentosu", "kent parlamentosu" ya da "yerel parlamento" gibi federal yapıyı çağrıştıran kavramların kullanılmasını doğru bulmamaktayız. Bu kavramlar üniter devlet sisteminin özüne ters düşer. Bunların yerine "il genel meclisi" ve "belediye meclisi" gibi kavramların kullanılmasına devam edilmelidir.

1. Yerel Yönetimler Ombudsmanı

- Kökeni olan İsveç'te "ombudsman", İngiltere'de "komiser" ve Fransa'da "arabulucu" gibi kavramlarla ifade edilen kurum, Türkiye'de de uygulanmalıdır.
- Ombudsman, vatandaşın yönetim karşısındaki şikayetlerini ve sorunlarını inceleyen ve vatandaş adına onu denetleyen, Türkçe'de "kamu denetçisi" diyebileceğimiz bir kurumdur.
- Ombudsman kurumu, önerdiğimiz modelle, yetkileri önemli ölçüde artan yerel yönetimlerin etkin şekilde denetlenebilmesinin önemli bir aracıdır. Bir bakıma halkın yönetim karşısında "savcısı" ve "yargıcı"dır.
- Parlamenteoya bağlı olarak görev yapacak olan ombudsman kurumu, ülkede tek olabileceği gibi her bölge için ayrı ayrı da olabilir.
- Ombudsman, yalnızca yerel yönetimlerle ilgili bir kurum değildir. Aynı



zamanda merkezi yönetimin çeşitli birimleri için de oluşturulması kaçınılmaz olan bir kurumdur.

- Gerek ombudsmanın yerel yönetimlerle ilgili olarak yaptığı denetim sonuçlarını değerlendirmek, gerekse parlamentonun yerel yönetimlerle ilgili yasama faaliyetlerinde yardımcı olmak için, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde sürekli hizmet yürütecek bir "MAHALLİ İDARELER KOMİSYONU" kurulmalıdır.

2. Yerel Yönetimler Sayıştayı

- "Yerel yönetimler Sayıştayı" kurulmalıdır. Yerel yönetimlerin mali denetimi "Yerel Yönetimler Sayıştayı" tarafından yürütülmelidir. Bilindiği gibi, ülkemizdeki mevcut Sayıştay kurumu, yalnızca genel ve katma bütçeli kurumların Meclis adına mali denetimini yürütmektedir.
- Yerel yönetimler gerek sayı, görev ve gerekse bütçeleri bakımından önemli bir artış gösterdiği dikkate alındığında, söz konusu kurumların mali denetiminin müstakil ve bu alanda uzman bir organ tarafından yerine getirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.
- Halihazırda yerel yönetimlerin mali denetimi İçişleri Bakanlığı'nın egemenliğindedir. Bakanlığın yürüttüğü bu denetim her zaman siyasi kayırmalara ve etkilere açıktır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin mali denetimini, Sayıştay gibi merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki tarafsız bir organa vermek, vesayetçi siyaset anlayışını değiştirmek yolunda atılan önemli bir adım olacaktır.
- Yerel Yönetimler Sayıştayı, bölge düzeyinde örgütlenerek, yerel yönetimlerin her türlü gelir ve giderlerini "yasalara uygunluk" bakımından denetleyecektir.

3. Yerel Yönetimlerin Vergi Koyması

- Bilindiği gibi, ülkemizde Anayasa'nın bir hükmü olarak vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.



Ancak kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir.

- Verginin konulması, kaldırılması ve değiştirilmesi, çoğu ülkelerde bir yasa konusu olduğu için, üniter devlet sisteminde yerel yönetimlerin vergi koyması tartışmalı bir konudur.
- Burada önemli olan, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını oluşturmaları ve değişen koşullara göre bunları yeniden düzenlemelerini sağlayacak bir yöntem bulmaktır.
- Parlamento, kanunun belirttiği alt ve üst sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisini, Bakanlar Kurulu'na verdiği gibi, yerel yönetimlere de vermelidir.

4. Yerel Yönetim Meclislerinin Temsil Niteliğinin Geliştirilmesi ve Güçlerinin Artırılması

- Bugün, kamu görevlileri, belediye ve il genel meclisine seçilebilme hakkından mahrumdurlar. Yerel yönetimlerin meclisleri, sürekli çalışan ve tam gün mesai yapan organlar değildirler.
- İlk aşamada, üniversite öğretim üyelerine, il genel meclisi ve belediye meclisi gibi yerel yönetimlerin karar organlarına seçilebilme hakkı verilmeli ve bu hakkın kademeli olarak diğer kamu görevlilerine de verilmesi düşünülmelidir.
- Yerel yönetim meclisleri, kendi gündemini belirleme yetkisinden mahrumdurlar.
- İl genel meclisi valinin, belediye meclisi ise belediye başkanının denetim ve güdümünde çalışan dirayetsiz organlardır. Nitekim, meclislerdeki konuşmaların başkana hitaben yapılması gereği bunun bir kanıtıdır.
- İl genel meclisi ve belediye meclisinin, vali ve belediye başkanından ayrı başkanları olmalıdır.



- Yerel yönetim meclislerinin dönem başı ve bütçe toplantıları dışındaki toplantıları kanunla belirlenmeyip, meclislerin yetkisine bırakılmalıdır. Ayrıca, toplantı süreleri de meclisce kararlaştırılmalıdır. Olağanüstü toplantılar konusunda merkezi yönetimden izin alma şartı kaldırılmalıdır.
- Meclislerin gündemlerine yeni maddelerin eklenmesi için basit çoğunlukla karar verilmesi yeterli sayılmalıdır.

5. Hukuka Uygunluk Denetimi

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hem "yerindelik" hem de "hukuka uygunluk" denetimi yapmaktadır.
- Yerindelik denetimi, "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" amacına yönelik olarak yapılmaktadır. Oysa, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması konuları, seçmenlerin ya da hemşehrilerin değerlendireceği ve karar vereceği "siyasi" konulardır. Bu konularda merkezi idarenin denetleme yapması, ister istemez kendi siyasi tercihlerini ön plana çıkartacaktır. Bu da yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine ters düşer.
- Yerindelik denetimini mahalli halk yapmalıdır.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi yalnızca hukuka uygunlukla sınırlandırılmalıdır.

6. BİT'lerin Özelleştirilmesi

- Belediye iktisadi teşebbüsleri, kısa dönemde halkın yararına gibi görünse de, aslında piyasadaki rekabeti engellemekte ve tekeller meydana getirmektedir. Bu kurumlar, haksız kazancın kaynağıdır ve belediyenin birer siyasi kayırma ve istihdam aracıdır.
- Hangi gerekçe gösterilirse gösterilsin, belediye iktisadi teşebbüsleri toplum yararına hizmet etmemektedir.



- Belediye iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmeli ve belediyenin yönetiminden çıkarılmalıdır.
- Yerel yönetimler, hizmetlerini, doğrudan kendileri yapmamalı, ihale, kiraya verme, yap-işlet-devret gibi modellerle rekabet içerisinde yürütmelidir.

7. Hemşehri Denetimi ve Yönetimde Açıklık

- Kamu yönetiminde en etkili denetim yollarının başında "kamuoyu", "baskı grupları" ve kısaca "halk"ın yürüttüğü denetim ve etkileme faaliyetleri gelmektedir.
- Halkın gerek bireysel, gerekse vakıf, dernek ve meslek kuruluşları gibi örgütlerle yaptığı denetimin etkili olabilmesi için, herşeyden önce yerel yönetimlerin karar, eylem ve işlemleri konusunda bilgi sahibi olmaları kaçınılmazdır.
- Diğer yönetim birimlerinde olduğu gibi, yerel yönetimler de faaliyetlerini, kamuoyunun eleştirilerinden kaçınmak için büyük bir "gizlilik" ve "resmi sır" içerisinde yürütmektedir.
- Yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri konusunda hemşehriler zamanında haberdar olamadıkları için, söz konusu organları denetleyememektedirler.
- Gizlilik sebebiyle zamanında ortaya çıkarılamayan yolsuzlukların maliyeti, çok yüksektir.
- Yönetimde açıklık, kamu kurumlarını yönetilenler eliyle denetlemenin en etkili aracıdır. Günümüzde demokratik değerlerin ve iletişim araçlarının gelişmesi, toplumun eğitim ve kültür düzeyinin yükselmesi ve yönetimde etkinliğin sağlanması gibi gelişmeler, açıklığı ön plana çıkarmıştır.
- Yönetimde açıklık şu unsurları içermektedir:



- **VATANDAŞIN BİLGİ EDİNME HAKKI**
 - **YÖNETİMİN BİLGİ VERME GÖREVİ**
 - **YEREL YÖNETİM ORGANLARININ TOPLANTILARINA DİNLEYİCİ OLARAK KATILMA HAKKI**
 - **ÖNEMLİ PROJE VE KARARLARIN HALKIN GÖRÜŞÜNE BAŞVURULARAK ALINMASI**
- Açıklığın temel aracı, kişilerin yerel yönetimlerin elindeki bilgi ve belgelere ulaşabilme ve onları kullanabilme hakkıdır. Dosyaların incelenmesi, idari faaliyetlerin izlenmesi, her türlü bilgi ve belgenin ilgili birimlerden alınması bu kapsamdadır.
 - Bilgi edinme hakkı, yönetimin bilgi verme görevi ile bütünlük arz eder.
 - Bugün ülkemizde ne vatandaşın bilgi edinme hakkı vardır, ne de yönetimin kendi faaliyetleri ve kararları ile ilgili konularda bilgi verme ödevi bulunmaktadır.
 - Yerel yönetimler, haftalık ya da aylık olarak faaliyetleri, kararları ve işlemleri konusunda basına ve halka bilgi vermelidirler. Bu bilgiler doğrudan propaganda ve reklam unsuru içermemelidir.
 - Her ne kadar meclislerin toplantıları halka açık ise de, uygulamada bu pek mümkün olamamaktadır.
 - Yerel yönetimler, önemli proje ve kararlarını oluşturmadan önce, ilgili çevrelerin ve kamuoyunun görüşüne başvurmayı bir yönetim geleneği haline getirmelidir.
 - Açıklık mekanizması ile hemşehriler, itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme hakkını kullanırken, yöneticiler de hata yapmama ya da düzeltme imkanını elde ederler.



- Açıklık, idari ve siyasi sistemi daha çok halka açmayı, onunla bütünleşmeyi ve onun güvenini kazanmayı sağlayan bir mekanizmadır.
- Bireylerin bilgi edinme hakkı ve yönetimin bilgi verme ödevi, bir yasa ile düzenlenmelidir. Hemşehriler, yerel yönetimlerden bilgi isteme, yerel yönetimlerin meclis ve encümen tutanaklarını, bütçelerini ve hesaplarını yerinde inceleme, tamamen veya kısmen bunların fotokopisini alma yetkisine sahip olmalıdır.
- Yerel yönetimlerin çıkar ve hak zedelenmesine yol açan işlemlerde ve kararlarda, ilgiliye işlemin ya da kararın dayandığı sebebler ve gerekçeler yazılı olarak bildirilmelidir.
- Yerel yönetimlerin, bireylerin bilgi alma haklarını kullanırken, belge ve bilgi vermemeleri ya da eksik vermeleri durumunda, vatandaşların ya idari yargı organına ya da bu amaçla oluşturulan bir örgüte başvurabilmeleri sağlanmalıdır. Bu örgüt, Fransa'da olduğu gibi "İdari Dokümanlara Giriş Komisyonu" biçiminde olabilir.
- Hemşehrilerin yerel yönetimlerin faaliyetleri konusunda duyarlılıkları, ilgileri ve yönetimi denetleme gayretleri, sorumlu bir yerel yönetim kurumunun oluşmasına önemli katkı sağlayacaktır. Yerel yönetimlerin kontrolü, tek başına yasal düzenlemelerle sağlanamaz.

8. Gelirlerin Artırılması

- 1990 yılında il özel idaresi ve belediye gelirlerinin toplamı, genel bütçe gelirleri toplamının yaklaşık % 15'ini meydana getirmektedir.
- Dolayısıyla yerel yönetimlerin kamu harcamaları içindeki payı da bu düzeydedir.
- Kamu gelirleri içerisinde yerel yönetimlerin payları kademeli olarak % 40'a çıkarılmalıdır. Gelişmiş ülkelerde bu paylar % 50'nin üzerindedir.



