

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y. 2000, C.5, S.1 s.119-140.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMA SORUNU:TARİHSEL PERSPEKTİFTENBİR DEĞERLENDİRME

Yrd.Doç.Dr. Mustafa SAKAL*

ÖZET

21. yüzyıla girerken yerel yönetimler hem demokrasinin yerleşmesi hem de hizmetin yerelleşmesi anlamında bir fonksiyon üstlenmektedir. Fakat yerel yönetimler gerek yapısal özellikleri gerekse de finansman sorunları itibariyle bu amacı tam anlamıyla gerçekleştirememektedir.

Çalışma bu alandaki düzenlemelerin tarihsel açıdan bir değerlendirilmesini içermektedir. Toplam kalite, saydamlık ve etkin hizmet yönelimlerde bu alanın önemini ortaya koymaktadır.

GİRİŞ

Türkiye 2000 yıllara ekonomik, mali, hukuki ve siyasal bir çok sorunla birlikte girmektedir. Ülkemizin bu yeni yüzyıla birçok ideallerle girmesi yeni bir devlet anlayışı ve kamu hizmeti anlayışı içerisinde girmesini gerektirmektedir. Bunun için de özellikle ekonomik ve siyasal istikrarsızlıkların temelinde yatan kamusal alanın genişliği ve onun ortaya çıkardığı sorunların aşılması için devletin yeniden yapılanması sürecinde yerel yönetimler alanında da birçok reformun yapılmasını gerektirmektedir..

Dünyada küreselleşme olgusunun günden güne hızlandığı, bölgesel entegrasyonların arttığı görülmektedir. Bu gelişme ile birlikte teknik gelişmeler, teknolojiye yaşanan hız, ulaştırma ve iletişim hizmetlerindeki gelişmeler sonucunda dünya giderek daha küçük hale gelmektedir. Bu gelişme özellikle bölgesel entegrasyonlar ve işbirliği çalışmaları ülkelerin siyasal, idari, ekonomik yapılarını yeniden gözden geçirmeleri ve yeniden yapılanma çalışmalarına girmeleri sonucunu doğurmaktadır. Örneğin AB'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde yerinden yönetim anlayışına yeni bir boyut getirilmekte, Maastricht Anlaşması'yla ekonomik ve siyasal entegrasyonun tamamlanması ve para birliğine doğru hızlı bir

* D.E.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

yönlenme eğilimini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmeler birlik dahilindeki ülkeler idari, ekonomik ve idari mevzuatlarının gözden geçirilmesi ve yeniden yapılanması konusunda çok hızlı hareket ederek dünyaya karşı ortak hareket etme yönünde ortak politikalar belirlemektedir. Bununla birlikte büyük ölçüde geçiş ekonomisi özelliği taşıyan birçok eski doğu bloku ülkesinin AB ile çok yakın ilişki içerisine girerek bu entegrasyon içerisine girerek ekonomilerini yeniden yapılanma ve reform sürecine sokmuşlar ve bu alanda uluslar arası alanda ekonomik ve politik olarak çok büyük destekler sağlamışlardır.

Bu yeniden yapılanma süreci içerisinde en önemli reform konularından birisini yerel yönetim reformu oluşturmaktadır. Ancak dünya üzerinde geçmişteki ekonomik ve siyasal gelişmeler çerçevesinde ülkelerin idari ve siyasal anlamdaki yapılanmaları da oldukça farklı bir yapı arz etmektedir. Bu nedenle yerel yönetim reformunda en çok dikkat çeken ve en yoğun tartışılan konulardan birisi idari vesayet uygulaması olmaktadır. Yapılacak reformda idari vesayetin yerini büyük ölçüde halkın denetiminin alacağı görülmelidir. Ancak yerel yönetimlerin tamamen denetimsiz ve bağımsız hareket etme serbestisine sahip olması mümkün değildir. Yerel yönetimler ülkenin temel kamu birimlerinden biri olacağı için bu kurumların izleyeceği politikaların merkezi idare ve diğer kamu idareleriyle eş anlı olarak izlenmesi ve birbirini tamamlar mahiyette yapılandırılması gerekmektedir. Bu anlamda yerel yönetimlerin özerk olması ve kendi kararlarını kendisinin veriyor hale gelmesi temel ilkelerin dışına taşılmasını kabul etmez. Burada sorun belli bir bölgede yaşayan insanların ortak bir gelecek ve yaşam etrafında toplanması ve hizmetlere katılım sağlamasıdır. Bu çerçevede de hizmetlerin maliyetine katlanmasıdır. Bunun için de en etkin yerel kamu hizmetini sunacak kişi ve kurumları seçmek reform sürecinde yapılacak düzenlemelerin en önemli kısmını oluşturmaktadır. Bu çerçevede merkezden planlanan ve finanse edilen hizmetlerin birçoğunun yerel yönetimlere devredilmesiyle halkın bizzat bu hizmetlerin görülmesine ve finansmanına katılma konusunda daha istekli davranması söz konusu olacaktır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde ülkemizdeki yerel yönetim reformu çalışmalarını incelemeyen önce dünyada bu konudaki gelişmeler incelenecek daha sonra Türkiye'deki gelişmeler irdelenecektir.

I- DÜNYA'DA KAMU KESİMİNİN HACMİNİN DARALTILMASI VE YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ EĞİLİMİ

Gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan birçok ülkede kamu harcamalarının önlenmesi konusunda merkezi yönetimler çok büyük hacimlere ulaşan harcamalarını kısma ve kamu hizmetlerini yeni bir anlayışla

sunma arayışı içerisinde girmiştir¹. Bu çerçevede özellikle 1980’li yıllardan itibaren bütün dünyada kurumsal yeniden yapılanma süreciyle birlikte yaşanan özelleştirme fırtınasıyla kamu harcamalarının azaltılması konusunda büyük aşamalar kat edildiği görülmektedir². Öte yandan kamu kesiminin her bir departmanında bulunan idarelerin idari ve mali anlamda yeniden yapılanma çalışmaları özellikle batı ekonomilerinde yaşanmış ve sosyal devlet anlayışının yerini etkin ve regüle edici devlet anlayışına doğru terk etmeye başladığı görülmektedir³. Merkezi yönetimin üstlendiği fonksiyonların bir çoğunu yerel yönetimlere devretme konusundaki eğilimler desantralizasyon anlayışı içerisinde gelişmekte özellikle A.B.D.’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda çok hızlı gelişmeler olmaktadır. Bu ülkede 1942’de toplam kamu idari ünitesi 155.067 iken 1977’de 81.299’a düşürülmüştür. İngiltere’de ise 1970’lerde 1449’a ulaşan toplam yerel yönetim ünitelerinin sayısı 1993’te 550’ye indirilmiştir. Fransa’da ise 1968’de 37.708 olan belediyelerin sayısı 1975’te 36.400’e indirilmiştir⁴.

Öte yandan AB bünyesi içerisinde mevcut gelişmeler çerçevesinde özellikle geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimlerin güçlenmesi için topluluk içerisinde yer alan fonlar ve mali kurumlar aracılığıyla bu bölgelerin geliştirilmesi ve kalkındırılması amaçlanmıştır. Bu amaçlar subsidiarite ilkesi çerçevesinde felsefi temelleri ve kurumlarının oluşturulması hedeflenmiştir.

Subsidiarite ilkesi ilk kez, Avrupa Konseyi’nin 15 Ekim 1995’te imzaya açtığı (Türkiye tarafından 21.11.1988’de Strasbourg’da imzalanmıştır) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. Maddesi’nde yer almaktadır. Bu ilke;

“Kamusal sorumlulukların uygulanması, genel olarak ve tercihen vatandaşlara en yakın kurumlara bırakılmalıdır. Bir sorumluluğun başka bir makama ve kademeye bırakılmasında için içeriği, cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır” denilmektedir.

Subsidiarite kavramı veya ilkesi, bir ilke olduğu belirtilerek içeriği çok açık olarak belirtmemekle birlikte 1992’de Maastricht’de imzalanan Avrupa Birliği Andlaşması’nın 3/b maddesinde şu şekilde yer almıştır:

“Topluluk bu andlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir.

¹ Dominique BUREAU-Paul CHAMSAUR; “Fiscal Federalism and European Economic Unification” *The American Economic Review*, Vol:82, No.2, May 1992, s.88.

² Mancur OLSON; “Toward a More General Theory of Governmental Structure-Budget Reform and The Theory of Fiscal Federalism”, *The American Economic Review*, Vol.76, No.2, May 1986, s.12.

³ Jurgen von HAGEN-Barry EICHENGREEN; “Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union”, *The American Economic Review*, Vol:86, No:2, May 1996, s.134.

⁴ David E. WILDASIN; “Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective”, *The American Economic Review*, Vol:80, No.2, May 1990, s.69.

Topluluk, kendi mutlak yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiarite ilkesine uygun olarak, ancak önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin derecesi veya etkileri nedeniyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir.

Topluluğun herhangi bir eylemi, bu anlaşmanın sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçmeyecektir”.

Bu çerçevede subsidiarite ilkesi, parlamentolar, hükümetler ve diğer yetkililer tarafından alınacak kararların yurttaşlara olabildiğince yakın olarak alınacağı, bir başka deyişle mümkün olan en alt düzeyde(yerel ve bölgesel yetkili) alınacağı şeklinde anlaşılmaktadır. Ancak iyi bir sebep varsa, kararlar daha yüksek düzeylerde merkezi hükümet veya topluluk çerçevesinde alınabilecektir. Bununla birlikte subsidiarite ilkesi yalnızca yasama güçlerine uygulanmayıp, aynı zamanda Avrupa halkları arasında kararların yurttaşlara olabildiğince yakın olarak alınacağı yakın bir birliği yaratma sürecinde yeni bir aşama ortaya koymaktadır. Bu suretle bu ilke Birliğin temel niteliklerinden birisi olmakta ve üye devletlerin kimliklerini koruma prensibini de ifade etmektedir.

Dikkat edileceği üzere yerel yönetimlerin yeniden yapılanma süreci içerisinde idari bir yerel yönetim reformu yapılmasının yanında siyasal anlamda bazı düzenlemelerin de yapılması gerekecektir. Bu anlamda Anayasa'nın 126 ve 127. Maddelerinde de belli düzenlemelerin yapılması gerekebilecektir. Ancak bu ülkemiz açısından oldukça zor bir süreci içermektedir. Çünkü yerel yönetimlerin öncelikli görevleri yerel sınırlar içerisinde yaşayan halkın ortak ve güncel ihtiyaçlarını giderecek hizmetler üretmektir. Dolayısıyla yapılacak bir idari ve hizmet paylaşımıyla ilgili yeniden yapılanma çalışması siyasal tartışmaların odak noktasında olursa, yapılacak reform çalışması siyasal nitelik taşıyabileceğinden bu konuda çok fazla yol alınamayacaktır.

Esas itibarıyla daha öncede belirtilmiş olduğu üzere ülkelerin merkezi ve yerel yönetim sistemi ekonomik, tarihi, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmelerin bir sonucu oluşmaktadır. Dolayısıyla her ülkenin yerel yönetim sisteminde farklılıkların olması kaçınılmazdır. Bununla birlikte ülkelerin idari yapılanma modeli bu yapıyı etkileyen en önemli faktördür. Ancak yerel yönetimler aracılığıyla hizmet sunmak ve toplumun mahalli müşterek nitelikte ortak yararlanabileceği ya da bireysel yararlanacağı hizmetleri sunmada benzer metodlar ve finansman biçimlerinin kullanılması kaçınılmaz olacaktır. Örneğin A.B.D.'de beş ayrı tür mahalli idare birimi olmakla birlikte bu yerel yönetimlerin bazısının yargılama yetkisi bulunmaktadır. İsviçre'de federatif yapıda bir ülke olmasına rağmen tek tip bir yerel yönetim biçimi olup ABD uygulamasından oldukça farklı bir yapı arz etmektedir.

Yerel yönetim reformu veya yeniden yapılanma sürecinde geleneklerin etkisinin kısa sürede ortadan kaldırılması mümkün değildir. Gelenekler bilindiği gibi sosyo kültürel açıdan bir ülkenin sosyal alt yapısını belirleyen önemli faktörlerden birisi olmaktadır. Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yolu ile gerçekleştirdiği denetimin değiştirilmesi, başta Anayasa olmak üzere birçok kanunda değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Yerel yönetim yapısı içerisinde İl Özel İdareleri, Belediye ve Köy Kanunu'nda yapılacak değişiklikler özellikle koalisyonların olduğu siyasal yapıda zor olacaktır.

Nitekim Fransa'da komünler, iller, bölgeler ve devlet arasında yetkilerin bölüştürülmesine ilişkin 7 Ocak 1983 tarihli yasa ile çeşitli düzenlemeler yapılmış ancak bu yasa çeşitli konularda birçok yasalarla tamamlanmış ve yeni kurumsal bir temele oturmuştur⁵. Bu durum, siyasal güçlerden büyük bir çoğunluğu tarafından paylaşılan, vatandaşlarca denetlenen sınırlamaların, aynı zamanda etkinliğin, çok merkezi hale gelmiş bir devletin (sınırsız gücü olan, ancak güçsüz bir devletin) ve ülkeyi yönetme görevi verilmiş olan çeşitli toplulukların görevleri hakkında topluca düşünmenin ve bir bilinçlenmenin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu reform çalışmaları Guichard Komisyonu diye bilinen ve 1976'da Cumhurbaşkanı'na bir rapor sunan ve daha sonra da positif hukuk kurallarının çoğunu etkileyen "Yerel Yönetimlerin Sorumluluklarının Geliştirilmesi Komisyonu"nun çalışmalarıyla tamamlanmıştır⁶.

Görülebileceği üzere gerek federatif yapıdaki ülkelerde ve gerekse merkezi yapıdaki ülkelerde yerel yönetimler konusundaki yeniden yapılanma çalışmalarının devamlı olarak gündemde olduğu görülmektedir. Ülkemizde de bu alanda Cumhuriyet öncesi dönemde ve Cumhuriyet sonrası dönemde bu alanda çalışmaların olduğu görülmektedir. Özellikle Cumhuriyet sonrası bu alanda yapılan çalışmalar dikkati değer nitelik taşımaktadır. Şimdi ülkemizdeki bu alandaki çalışmaları inceleyelim.

II- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI KONUSUNDA YAPILAN ÇALIŞMALAR

1- 1923-1929 Döneminde Yapılan Çalışmalar

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili ilk düzenlemenin 1930 yılında yapıldığı görülmektedir. Ancak 1923 tarihli Lozan Barış Antlaşması'nın 14. Maddesinde Bozcaada ve İmroz'da şahısların ve malların korunması konusunda Gayrimüslim halka her türlü teminatı veren genel

⁵ Azim ÖZTÜRK; *21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli*, Ümraniye Belediyesi Yayını, İstanbul 1997, s.97.

⁶ Alain DELCAMP; "Fransa'da Yerinden Yönetim, Adem-i Merkeziyet, Desantralizasyon", *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 1-2 Aralık 1994, Ankara 1995. s.107.

unsurlardan oluşan özel bir yönetim teşkilatına sahip olacakları hakkındaki görüşe uygun olarak 25.06.1925 tarih ve 1151 Sayılı Bozcaada ve İmroz Nahiyelerinin Yerel Yönetimleri Hakkındaki Yasa ile bu adalarda belediye ve il özel idare teşkilatından oluşan, bir yerel yönetim sisteminin uygulamasına başlamıştır⁷.

Söz konusu bu dönemde il özel idareleri bütün yerel yönetim birimleri gibi bir takım değişikliklere uğramıştır. Ancak değişikliklere rağmen yönetim yapısının aşırı derecede merkezî bir görünüm arz etmesi nedeniyle bu idarelerin de tamamen merkezi idarenin bir organı olarak kabul edilmiştir. Günümüzde il özel idarelerinin halen yürürlükte olan yasa 1913 yılında kabul edilmiş olmakla birlikte yasa Fransız il sistemine geçişte merkezîliğin kuvvetlendirilmesi için öngörülen her şeyi içinde barındıran bir yasa olarak halen işlemektedir⁸.

1929 yılında, 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Yasası kabul edilmiş ve il özel idareleri ile ilgili yeni bir yasa çıkarılması önerilmişse de bu konuda yeni yasa çıkarılamamıştır. Yine aynı yıl 1525 sayılı Şose ve Köprüler Yasası ile 542 sayılı Yol Mülkiyeti Yasası yol vergisi haline getirilmiş 18-60 yaş grubuna dahil erkek nüfus bu vergiye tabi tutulmuştur. Bu yıldan sonra il özel idareleri belirli vergi hasılatından pay alma yöntemine geçiş görülmüştür. İl özel idarelerine taş ocaklarından alınan harç ve resimler, bina ve arazi vergileriyle buna eklenen buhran vergileri ve ayrıca nakil vasıtaları resmi, iktisadi teşebbüslerden gelen hasılatlar yanında yol vergisi, zephîye resmi gibi gelir kaynakları da bu idarelere bırakılmış, merkezi yönetimin bazı işler için il özel idarelerine mali katkılar yapması istenmiştir⁹.

Öte yandan Cumhuriyet Döneminde Ankara'nın başkent olmasından sonra 16.2.1924 tarih ve 417 Sayılı Yasa ile Ankara Şehremaneti Yasası çıkarılarak belediye düzeni eski belediyeceliğe benzer bir belediye sistemi kurulmaya çalışılmıştır. 1924 yılında çıkarılan yasalar belediyeleri doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Bu yasaların bir bölümü tüm belediyelere, bir bölümü de Ankara'yla bağlantılıdır. Yine aynı yıl Hafta Tatili Yasası ile belediyelere yeni görevler verilmiş ve belediyelerin kaynaklarının artırılması konusunda bazı düzenlemeler yapılmıştır. 26.2.1924 tarih ve 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Yasası kabul edilmiş ve daha sonra da 16.4.1924 tarih ve 486 Sayılı Umur-u Belediyeye Mütellek Ahkam-ı Cezaiye Yasası çıkarılmıştır. Söz konusu yasalar

⁷ Sıddık TÜMERKAN; *Türkiye'de Belediyeler (Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu)*, İstanbul 1946, s.240.

⁸ Can HAMAMCI; "Kalkınma ve Demokratikleşme Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeri", *Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu*, DPT Yayını, Ankara 1989, s.141.

⁹ Fethi AYTAÇ; "Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler", *Türk İdare Dergisi*, S:401, s.538.

çıkarılmış olmasına rağmen zaman içerisinde birçok sağlam belediye gelir kaynakları merkezi yönetimin gelirleri arasında yer almaya başlamıştır¹⁰.

1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Yasa ile, belediyelerin nerede kurulabileceği, 1926 yılında çıkarılan 744 Sayılı Yasa ile belediye sınırlarının nasıl belirleneceği konularına açıklık getirilmiştir. 1925'te çıkarılan bir yasa ile İstiklal Savaşı'nda 150'den fazla yanmış yerleşim birimlerinde belediyelere önemli görevler yüklenmiştir¹¹.

1930'lu yıllara gelindiğinde belediyelerin yapmak zorunda olduğu görevler oldukça genişlemiş ancak bu görevlerin çoğu belediyelerin üstünden alınmıştır. Merkezi yönetimin görev alanı sürekli genişlediği için belediyelerin yapmak zorunda olduğu bir çok hizmet merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Hizmetlerin merkezi idareye geçtiği ölçüde belediyelerin kaynakları da merkezi yönetimin kaynakları arasında yer almış ve belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi de sıkılaştırılmıştır.

2- 1930-1945 Döneminde Yapılan Çalışmalar

İlk olarak modern anlamda belediyeciliğin temelini 1580 Sayılı Belediye Yasası oluşturmaktadır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası Türkiye belediyelerinin kurucu yasası olmuştur. Kurucu yasa incelendiğinde belediyelere yüklenen görevlerin hemen hiçbir mantıksal boşluk bırakmayacak ölçüde tutarlı bir bütün oluşturduğu görülmektedir¹².

Sözkonusu dönemde ülkenin ekonomik yapısının tamamıyla tarıma bağlı olması, ancak ekonomik politikalar açısından devletçiliğin hüküm sürmüş, devlet sanayinin büyük ölçüde destekleyicisi olmuştur. 1939-1945 yıllarında yaşanan İkinci Dünya Savaşı'nın ülkenin bu gelişimini durdurduğunu ve devlet kaynaklarının savunma alanına kaydırıldığı ve böylece 1930'ların uygulamaları büyük ölçüde kesintiye uğramıştır. Bu dönemde kırsal nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı % 85, savaş sonunda ise % 82 bir seviyelere inmiştir. Kentleşme hızı düşük ve kentsel nüfus oranı ise % 15-20 arasındadır. Bu dönemde devlet elindeki kaynakları kentsel alanlarda gereken yerlerde kullanırken, kırsal kesimin hizmetine sunmadığı görülmektedir¹³.

1930'lu yıllarda yaşanan büyük ekonomik buhran dolayısıyla Cumhuriyet idaresinin vergi yükünü azaltmaya yönelik çabaları ve belediyelerin gelirlerini arttıracak yeni bir yasayı meclise sunma yönünde

¹⁰ İlber ORTAYLI-İlhan TEKELİ; *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, I. Kitap, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1978, s.32 vd.

¹¹ ORTAYLI-TEKELİ, a.g.e., s.34.

¹² Birgül AYMAN GÜLER; *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s.103.

¹³ ORTAYLI-TEKELİ, a.g.e., s.163.

çalışmalar olmuştur. Belediye geliri yasasının çıkarılmamış olması karşısında kentlerdeki alt yapı yatırımlarının finansmanı için 24.6.1933 Tarih ve 2301 Sayılı Yasayla 99 yıl süre ile Belediyeler bankası kurulmuştur. Ekonomik kriz bir taraftan ekonomik faaliyetleri azaltırken bir taraftan da kamu yatırımlarının azalmasına neden olmuştur.

Belediyeler Bankasının belediye kaynaklarını genişletme yoluna gitmemesi, bankayı, belediyelerin kaynak sorununa bir çözüm bulmaktan çok, bir kaynak transferi yapan kurum haline getirmiştir. Bu dönemde belediyeler bankası, uygulamada cesaretli adımlar atmadığı ve belediyelerden toplanan fonların dışında, kaynak aktarıcı girişimlerde bulunmadığı için de büyük eleştiriye uğramıştır¹⁴.

1933 yılında çıkarılan 2256 Sayılı Gümrük Tarife Yasası ile gümrük tarife yasasına bağlı tarifede yazılı maddelerin, gümrük resimlerine belediyeler payı olarak % 10 eklenmiştir. Bu paraların Belediyeler Bankası'nda toplanarak belediyelere nüfus oranında dağıtılması öngörülmüştür. Yeni yasayla nüfus başına gelir dağıtımı ilkesinin benimsenmesi, küçük ve gelişmemiş belediyelerin yararına bir değişme getirmiştir. 1934'te çıkarılan 2551 Sayılı Yasa ile Belediye Vergi ve Resimleri Yasasına bir madde eklenerek imtiyazlı elektrik şirketlerinin getirecekleri petrol ürünlerinden alınacak tüketim resminin bir bölümünün belediyelere verilmesi öngörülmüştür. Bu tür kuruluşlar sınırlı sayıda büyük belediyelerde olduğu için yasa onların gelirlerini arttırıcı etki yapmıştır. 1936'da çıkarılan 3004 Sayılı İskele Ücretlerinin Tespitine İlişkin Yasa ile belediyelerin gelirlerinde bir artış olduğu görülmektedir. Bu yasa ile belediye gelirlerinin liman kentleri lehine gelişmesine neden olmuştur.

Bu yasaların yanında 25.6.1938 tarih ve 3434 Sayılı Oyun Alet ve Vasıtalarından alınan Vergi Yasası, 14.7.1939 tarih ve 3702 Sayılı Çalgı, Lubbiyet ve Saire Eğlence Mahallerinden Alınacak Resimlerle gelirler arttırılmıştır. 14.1.1943 tarihinde çıkarılan 4375 Sayılı Yasa ile belediye sınırları içerisinde işleyen değişik tarifeli bütün nakil vasıtalarının bilet bedelleriyle, elektrik, havagazı ve telefon tarifelerine belediye meclislerinin kararı ve Bakanlar Kurulu Kararıyla yasada belirtilen oranları aşmamak üzere zam yapılması istenmiştir.

24-27.10.1935 tarihleri arasında toplanan I. Belediye Başkanları Kongresi'nde belediye başkanları gelirlerinin arttırılması için 17 ayrı yeni vergi ve resim kaynağı göstermişlerdir.

Ancak bu dönemde belediye gelirlerinin azalmasına yol açan bazı düzenlemelere de gidilmiştir. 11.6.1930 tarih ve 1715 sayılı T.C. Merkez Bankası Yasası ile gelirleri 50.000'den fazla olan belediyelerin bütçelerindeki

¹⁴ ORTAYLI-TEKELİ, a.g.e., s.61.

ödenek toplamının % 1'ini, Merkez Bankası payı olarak kesilmesi öngörülmüştür. 22.3.1934 tarih ve 2395 Sayılı Yasa ile belediyelerin ticari amaçlı kurumları kazanç vergisine tabi tutulmuştur. 5.5.1937 tarih ve 3167 sayılı Kara Avcılığı Hakkındaki Yasa, av köpeklerini belediye resminden muaf tutmuştur. 29.6.1938 tarih ve 3530 Sayılı Beden Terbiyesi Yasası gereğince gelirleri 50.000 TL den yukarı olan belediyelerin bir önceki yıl tahsilat payından % 4 beden terbiyesi payı ayrılması gerekiyordu. 11.7.1939 tarih ve 3670 Sayılı Yasa Milli Piyangoyu belediye hissesinden muaf tutmuştur. 10.7.1941 tarih ve 4085 Sayılı Yasa ile belediyeler ve bunlara bağlı kurumlardaki memurların, emeklilik sandığı kurulması için, aylık ödeneklerinin % 5'i oranında, emekli sandığı payı ayrılması gerekiyordu. 26.6.1945 tarih ve 4759 Sayılı İller Bankası Yasası ile 1580 Sayılı Yasanın 131. Maddesine göre belediyeler yıllık gelir tahsilatından % 5 banka payı ayırmak zorunda kalmışlardır¹⁵.

1930-1945 dönemine bakıldığında, belediyelerin kentlerin altyapı uygulamalarındaki başarısı ilgili dönem sonunda 10.000'i geçen büyük belediyelerin modern su tesisatına, elektrik şebekesine, hal, Pazar, mezbaha ve en önemlisi kent planlarına sahip olmalarından anlaşılmaktadır. Bu verilen hizmetlerin tamamı kentsel içerikli hizmetlerdir. Bu hizmetler için yapılan kamu harcamalarının ilgili dönem için belirli bir büyüklüğe ulaştığı düşünülürse, belediyelerin ekonomik yaşamda ne ölçüde önemli oldukça açıkça görülecektir.

Bu dönemde belediyeler dönemin olağanüstü koşullar taşımaya rağmen, geçici bir pasiflik içerisine girdiği yatırımlarının azaldığı, harcama kapasitelerinin daraldığı görülmektedir. Ancak toplam harcamalarının % 9-11'lik bir bölümünün sağlık ve hayır işlerine ayrıldığı görülmektedir¹⁶.

3- 1946-1960 Döneminde Yapılan Çalışmalar

İkinci Dünya Savaşı'nın bitmesinden sonra bütün dünyada şehirlerin yeniden yapılması ve kurulması sürecine girilmiştir. Savaş boyunca özellikle Avrupa'da birçok şehrin yıkıntıları içinde bir görünüm arzemesi ve yıkılan şehirlerin yerine yeni binaların kurulması ve mevcut alanın en iyi biçimde değerlendirilmesine yönelik çalışmalar olmuştur.

Savaş sonrası özellikle A.B.D.'nin yıkılan Batı Avrupa'ya yardımı Marshall Yardımı ile birlikte komünal yaşama alışmış olan batı toplumu demokratik bir yerel yönetim anlayışı içerisinde bir kentleşme süreci içerisine girmiştir. Bu kentleşme olgusu ciddi anlamda ilk olarak İngiltere'de yaşanmış ve İngilizlerin kentleşmeye yönelik çalışmaları bütün dünya için bir örnek teşkil etmiştir.

¹⁵ ORTAYLI-TEKELİ, a.g.e., s.87.

¹⁶ GÜLER, a.g.e., s.167.

Dünyada bu tür bir gelişme yaşanırken ülkemizde de önemli gelişmeler ve değişimler yaşanmıştır. Özellikle çok partili demokratik hayata geçilmesiyle birlikte yıllardan beri tek parti yönetimine dayalı yönetim modeli yerine serbest piyasa ekonomisine dayalı bireysel özgürlüklerin ön plana çıktığı dışa açık bir ekonomi ve siyaset modeli dönemin en önemli özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷.

O dönemde iktidara gelen yeni hükümetin ve partinin siyasal yaşam ve yerel yönetim konusunda oldukça farklı görüşleri bulunmaktaydı. Nitekim bu dönemdeki yerel yönetim anlayışı “yerel yönetimlerin daha özerk olduğu daha fazla imkana sahip olan ve bağımsız yerel organlara daha geniş hürriyetlerin verilmesi” yönündeydi. 1950’ye kadar değişik siyasi güçlerin belediye yönetim ve hizmetinde bulunmaları mümkün değil iken, 1950’den sonraki yıllarda hükümetler ve belediye başkanlarının aynı partiden gelmesi, genellikle arz etmektedir. Bu büyük ve orta ölçekli kentlerde belediye yönetimleriyle merkezi hükümetin ayrı parti temsilcilerinden seçilmesinin çıkarabileceği muhtemel mali ve idari çatışmaları önlemek için aynı partiden seçilme eğilimini güçlendirmiştir¹⁸.

Bu dönemde yerel yönetimler konusunda ilk önemli adım Belediye Meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki 29.04.1946 tarih ve 4878 Sayılı Yasa ile belediye meclislerinin iki dereceli olmaktan çıkarılıp, tek dereceli hale getirilmesi yani halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmeye dayalı sistem ve seçimlerin bir günde tamamlanması esasları ile atılmıştır. 10.4.1954 tarih ve 6349 Sayılı Yasa ile 1580 Sayılı Yasanın 149 ve 153. Maddesinde yer alan valilikle belediyenin bir bütün olduğu hükmü değiştirilmiş ve belediyenin valilikten ayrılması kabul edilmiştir. Bu yerel yönetimler konusunda yapılan en önemli reformlardan birisidir.

Bu dönemde belediyelerin gelirlerini etkileyen bazı düzenlemelere gidilmiştir. 1945’lerden sonra, genel bütçe gelirlerinden köy yönetimleri dışında kalan yerel yönetimlere pay verilmeye başlanmıştır. Nitekim önce genel bütçe vergilerinden bir bölümü, daha sonra da diğer vergilere doğru genişletilmiştir. Böylece yerel yönetimler açısından genel bütçe gelirlerine dayalı bir sistem ortaya çıkmıştır¹⁹.

4- Planlı Dönem Sonrası Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Çalışmalar

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları genel olarak çok ayrıntılı ve bilimsel bir biçimde ele alınmamış bu konuda da belli

¹⁷ Stefanos YERASIMOS; *Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, C:2, Gözlem Yayınları, İstanbul 1975, s.1349.

¹⁸ Ahmet YÜCEKÖK; *Türkiye’de Parlatonun Evrimi*, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara 1983, s.244.

¹⁹ Yenal ÖNCEL, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998, s.168.

raporların yazılması dışında önemli bilimsel araştırmalar yapılmamıştır. Yani konu bütünsel bir yaklaşımla ele alınarak irdelenmemiştir. Günümüze kadar yapılan çalışmalar içerisinde özellikle planlı dönemde birlikte Türkiye’de idari reform süreci içerisinde yerel yönetim reformuna yönelik çalışmaların yapıldığını görmekteyiz. Bu alışmalar içerisinde; Mehtap Projesi(13 Şubat 1962), İç Düzen Projesi (1967-1971), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1971), Yerel Yönetim Bakanlığı (1978), Kamu Yönetimi Araştırması KAYA (1991) bulunmaktadır.

a- MEHTAP Projesi ve Sonrası Gelişmeler

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 13 Şubat 1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’yla çalışmalara başlamıştır. Bu projenin amacı planlı dönemde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmak olup, bu araştırma sonucunda “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” şeklinde nihai öneri ortaya çıkmış ve mahalli idareler ve mahalli idarelerin merkezle ilişkilerinin incelenmesi gereği üzerinde durulmuştur. Bu projeye göre Bakanlar Kurulu 5.6.1964 tarih ve 6/3167 sayılı Kararla İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme komisyonu kurulmuş ve komisyon araştırmasındaki önerilere uygun olarak belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak teşkilatlanmasını öngörmüştür.

Bu teşkilatlanma yapısı içerisinde büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması yaklaşımının uygulanması önerilmektedir²⁰.

İçişleri Bakanlığınca 1966’da başlatılan ve 1971 yılında sonuçlandırılan İç Düzen Projesi’nin amacı, 2 Eylül 1967 tarih ve 6/8247 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nda özetlenmiştir. Bu karara göre, İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı Teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa Bağlı veya denetim altındaki kuruluşlar ve mahalli idareler üzerinde, amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve işleyişi, İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde İçişleri Bakanlığı ve Teşkilatı ile ilişkiler aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonu araştırılmıştır.

Bu çalışmayla ilgili yapılan incelemeler sonucunda İçişleri Bakanlığının 12 Kanun teklifi hazırlamış fakat hiçbiri kanunlaşma imkanı bulamamıştır.

²⁰ Ruşen KELEŞ; *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Ankara 1972, s.362.

b- 1970-1980 Döneminde Yapılan Çalışmalar

29.5.1971 tarih ve 7/2557 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulan kurul İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler adında bir rapor sunarak devletin yeniden yapılanması, genel yönünü ve stratejilerini saptama yönünde tespit ve önerilerde bulunmuştur.

1978'de yapılan çalışmalar sonucunda Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın amacı; "Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanlıkları gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak" olarak tanımlanmıştır. 1978 yılında kurulmuş olmasına karşılık, bu Bakanlık 1970'li yılların başından beri, yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan ihtiyaçtan doğmuş olduğu görülür²¹.

c- 1980-1990 Döneminde Yapılan Çalışmalar

Söz konusu dönem ile ilgili olarak plan hedeflerine bakıldığında yerel yönetim hizmet alanlarının genişlemesi yeni bir idari yapılanma arayışının ortaya çıktığı görülmektedir. Bu dönemde özellikle büyük şehir yerel yönetimlerinin kurulması görüşü hakim olmuş ancak bu yöndeki yasal süreç ancak 1984 yılında tamamlanabilmiştir. Özellikle IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedefleri ve makro ekonomik politikalarının içerisinde çevre kirlenmesi ve kirlenen çevrenin maliyetinin nasıl karşılanacağı konusunda öneriler geliştirilmiştir²². Öte yandan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise büyüyen kent nüfusu dolayısıyla belediye tanımına yeni bir ölçüt konulması gereği ortaya çıkmış, nüfusu 2000'i aşan yerleşim yerlerinin belediye olması ölçütünün yükseltilmesi gereği vurgulanmıştır. Bununla birlikte söz konusu plan döneminde belediye kurumlarının etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yeniden yapılanmaları ve bu çerçevede belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede hizmetlerin görülmesinde sivil toplum örgütlerinin yerel yönetimlerin hizmet çalışmalarına katılmalarının teşvik edilmesi ve yeni yönetim anlayışının(governance) yerleştirilmesi konusunda yerel yönetimlerin teşvik edilmesi hedeflenmiştir²³.

1980 sonrası dönem özellikle siyasal kargaşanın sona erdirildiği ve askeri yönetimin iktidarda olduğu dönemdir. 12 Eylül 1980 hareketinden sonra belediyelerin hizmetlerini aksatacak derecede politize oldukları gerekçesiyle, 25.09.1980 tarihinde MGK "2303 Sayılı 1580 Sayılı Belediye Yasasına Ek Yasa" ülkedeki belediye meclislerinin feshedilmesini hükme

²¹ KELEŞ, a.g.e., s.369.

²² DPT; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1979, s.284.

²³ DPT; V. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1985-1989), Başbakanlık Basımevi, Ankara 1985, s.168.

bağlarken, meclisin görevlerinin, atanmışlardan oluşan belediye encümenlerince yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Yerel yönetimler konusunda özellikle 70'li yılların ortasında başlayan yerel yönetimler araştırma raporuna yeni yönetim sahip çıkmasıyla, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi" yönündeki görüşler 1982 Anayasası'nda yer almıştır²⁴. Söz konusu dönemde 6.11.1983 tarihinde yapılan genel seçimlerden sonra 24.03.1984 tarihinde yerel yönetim seçimleri yapılarak yerel yönetimler mevcut 1580 Sayılı Yasa çerçevesinde hizmetlerini sürdürmeye devam etmiştir.

1980'li yılların ortalarına yaklaşıldığında dikkate değer en önemli değişikliklerden birisi de, belediyelerin imarla ilgili görevlerinde önemli değişiklikler olmasıdır. Belediye meclislerinin kent planlaması ve imarla ilgili kararlarının hemen hepsi, 1985 yılında 3194 Sayılı İmar Yasası çıkıncaya kadar İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı idi. Bu yasa ile 6785 ve 1605 sayılı İmar Yasaları yürürlükten kaldırılarak kent planlamasında yerel yönetimlerin rolünün artırılması sağlanmıştır. Buna paralel olarak özellikle belediye sınırlarının belirlenmesi konusunda, nüfusu 80.000'den fazla olan yerlerin belediye meclisi kararı ve belediye encümeninin uygun görmesi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinlik kazanacağı hükmü, 3612 Sayılı Yasa ile kesinleştirilmiştir.

Bu dönemde dikkate değer bir başka değişiklik de 3394 Sayılı Yasa ile yapılmış ve bu değişiklik "görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine bir başkasının görevlendirilmesi konusu" Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu konu 335 Sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. 1988 yılında çıkarılan 335 KHK ile belediye başkanının görevine son verilmesini düzenleyen 1580 Sayılı Yasanın 91. ve 93. Maddesinin 3. Fıkrası da Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Söz konusu dönemin en önemli özelliklerinden birisi de, Avrupa Topluluğu'nun organlarından biri olan Avrupa Konseyi'nde başlayan çalışmaların sonucunda "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" hazırlanmış ve tüm AT ülkelerinin koşulsuz imzaladığı bu şarta, Türkiye 21.11.1988 tarihinde çekinceli olarak imza koymuş ve 3723 Sayılı Yasa ile bazı maddelerine çekince konularak parlamento da onaylanmıştır²⁵.

d- 1990 Sonrası Yapılan Çalışmalar

Bu dönem içerisinde daha önceki yıllarda başlanmış araştırma projesi olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi(KAYA) sonuçlandırılmış ve daha

²⁴ Ziya ÇOKER; *Belediye Giderleri ve Belediye Görevleri İle Harcamaların Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri, Kaya Projesi Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara 1990, s.191.

²⁵ Ali PITIRLI; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, *Türk İdare Dergisi*, S: 383, 1989, s.59.

sonra bu proje doğrultusunda yeniden yapılanma konusunda yasa tasarısı hazırlanmıştır.

Bu dönemde yapılan en önemli çalışmalardan birisi Kamu Yönetimi Araştırma Projesi(KAYA) olmuştur. DPT'nin isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, eksik yönlerini ve sıkıntıları ortaya koymak, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, AT'ye bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere, TODAİE 1989'da KAYA Projesini başlatmıştır. Bu proje 1991'de TODAİE tarafından yayınlanmıştır. Raporda yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar sıralanmış ve daha sonra yapılması gereken değişikliklerle ilgili önlemlere yer verilmiştir²⁶.

Kaya Projesi ile ortaya konulan önerilerin zaman içerisinde uygulamaya konulmasına yönelik gelişmeler olmuştur. 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda²⁷ ve 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda²⁸ yerel yönetimlerin hizmet etkinliğinin artırılması ve rasyonel kaynak kullanılması amacıyla yerel yönetimlerin görev yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özet gösterileceği ifade edilmektedir. Yine aynı doğrultuda Yerel Yönetimlerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır denilmektedir.

1991 seçimlerinin ardından kurulan hükümet belediyelerin 1 Trilyon'a kadar borçlarını silmiş, bir bölümünü de uzun vadeli borç haline getirmiştir. Ancak zaman içerisindeki gelişmeler belediyelerin borçlanma yönündeki eğilimlerini engelleyememiştir. Bu arada belediye malları, devlet malları statüsünden 3986 Sayılı Yasanın 16. Maddesiyle, 6183 Sayılı Yasanın 70. Maddesinin 1. Bendinde yapılan değişikliklerle çıkarılmış ve 6183 Sayılı Yasaya göre haczedilebileceği hükmü getirilmiştir. 1580 Sayılı Yasanın 19. Maddesinin aksine, belediyelerin 6183 Sayılı Yasaya tabi borçlarına haciz hükmü getirilmiştir²⁹. 27.3.1994 yerel seçimlerinden hemen sonra, yerel yönetimlerin 1.4.1994 tarihinden önce ödenmeyen borçların faizleri kaldırılarak borçlarını ödemeleri zorunlu hale getirilmiş borçlarını ödeyemeyenlerin 36 ay içerisinde İller Bankası paylarından zorunlu tahsili hükmü getirilmiş, ödenmeyen SSK borçlarının faiziyle birlikte paylara haciz konularak tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Ancak bu hüküm, 1995 yılı

²⁶ TODAİE; *Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara 1991, s.3 vd.

²⁷ DPT; *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı(1990-1994)*, DPT Yayını, Ankara 1994, s.320.

²⁸ DPT; *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1996-2000)*, DPT Yayını, Ankara 1995, s.322.

²⁹ İsmail DESTAN; 27 Mart 1994-1995 Tarihleri Arasında Merkezi İdare Tarafından Belediyeler Üzerinde Yürütülen Uygulamalar, *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, S:19, Şubat-Mart 1995, s.5.

Haziran ayı içerisinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir³⁰. 1994 yılında çıkarılan 3984 Sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” ile belediyelerin radyo ve televizyon kurmaları engellenmiştir. Yine 1994 yılında çıkarılan 4046 Sayılı Yasa ile belediyelerin şirket kurmaları, sermaye artırımına gitmeleri Bakanlar Kurulu’nun iznine tabi tutulmuştur. 27 Mart 1994 tarihinden sonra Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığınca birçok genelge çıkarılarak personel istihdamı konusunda yeni düzenlemelere gidilmiştir. 1994-1995 yıllarında Başbakanlıkça yayınlanan 3 genelge ile, İçişleri Bakanlığının aynı yıllarda yayınladığı 7 genelge ile belediyelerin açıktan ve naklen memur almaları durdurulmuştur. Benzer bir düzenleme 1995 Mali Yılı Bütçe Yasasının 47/e maddesi gereğince belediye başkanlarının maaşları, mülki amir maaşlarını geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu dönem içerisinde iktidara gelen hükümetler yerel yönetim reformuna yönelik çalışmalar yapmışsalar da bu konuda ciddi adımlar atılamamıştır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda atılan en ciddi adım 1998 yılında meclise sevk edilen yerel yönetimler yasa tasarısıdır.

e- 1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı

24.03.1998 tarihinde iktidardaki hükümet meclise gönderdiği yasa tasarısı ile yerel yönetimler konusunda ciddi bir yerel yönetim reformu gerçekleştirmeyi hedeflemiştir. “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” adını alan bu yasa tasarısı kamu oyuna Mahalli İdareler Reform tasarısı olarak yansımıştır. Esas itibariyle yasa sadece yerel yönetimler reform tasarısı olmanın ötesinde tüm devlet örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesini amaçlayan bir tasarı niteliğindedir³¹.

On bölüm ve 41 maddeden oluşan metin, çok sayıda yasada değişiklik yapmakta ya da yasalara çok sayıda ek maddeler getirmektedir. Tasarı, 13 yasada değişiklik yapmaktadır. Öte yandan örneğin Tasarı’nın bir maddesi ile 1580 sayılı Belediye Kanunu’na 22 adet madde eklenmektedir.

Tasarıya göre merkezi yönetimin yetkilerine önemli bir kısıtlama getirilmemekte, yetkiler yerel yönetimlere değil, merkezin taşra birimlerine aktarılmakta, yerel yönetimler tam anlamıyla güçlendirilmemekte, merkez yerelleştirilmekte ya da yetki genişliği arttırılmaktadır. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanmamış, sağlanan gelir öz gelirden değil merkezden yaratılmış görünmekte, öz gelir kaynağı yaratılmadığı için yerel yönetim özerkliği güvence altına alınmamıştır. Merkezden yardımlar

³⁰ DESTAN, a.g.m., s.5.

³¹ Birgül A. GÜLER; 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C:7, Sayı:4, Ekim 1998, s.3.

korunarak, merkeze bağımlılık korunmuştur. Değişiklikler yerel yönetim yasalarını tümünden değiştirmemiş, bazı değişiklikler yapmakla yetinilmiştir.

Tasarı ile , merkezi ve yerel yönetim arasında yaptığı görev dağılımı ile, merkezi yönetimin etkinlik alanını çok büyük ölçüde daraltılmıştır. Öngörülen hizmet ilişkileri ise, aynı tarafın etkinlik derinliğini çok büyük ölçüde sığlaştırmış bulunmaktadır. Daraltmayı yerel yönetimlere bıraktığı hizmet üretiminin kapsamı ile gerçekleştirmiş, ilişkiler merkezi yönetimin planlama, eşgüdümleme, denetleme, rehberlik etme yetkilerinin içlerini boşaltarak sağlamıştır.

Tasarı ile , il ve kısmen ilçe düzeyinde bu ikili yapıya müdahale etmektedir. Bu çerçevede adem-i merkeziyet yapısı korunarak devletin yerel seviyede güçlendirilmesi söz konusu olmaktadır.

Söz konusu tasarı ile en dikkat çekici gelişme belediye yönetiminin ölçeğini yukarıya çekmekte, belediyeleşme alanını daraltmaktadır. Belediye kurmak için gerekli en az 2.000 olan nüfus sınırının 5.000'e çıkarılması öngörülmüştür. Türkiye'de 5.000'den az olan belediyeler, toplam belediyelerin % 70'ini oluşturduğu dikkate alınacak olursa, bu ölçüt ölçek ekonomisi ve hizmetlerin etkinliği açısından daha anlamlı bir ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Tasarı ile köy yönetimleri "ilçe köy birliği" yaklaşımı getirilmekte ancak köy yapısı bugün olduğu gibi bırakılmaktadır.

Tasarının vesayet yönetimi ile ilgili kısmında ile 19 maddelik bir değişiklik getirilmekte ve "Meclis Kararlarının Tasvip ve Tasdiki" başlıklı 71. Maddeyi "Kararların Mülki Amire Sunulması" şeklinde yeni bir başlık konularak değişiklik yapılmaktadır. Buna göre belediye meclislerinin tüm kararları mülki amire gönderilmekte ve bazı kararlar üzerindeki vesayet uygulamasının yerini tüm kararlar üzerinde vesayet uygulaması haline getirmekte ve vesayet alanını genişletmektedir.

Tasarı ile yerel yönetimlerin hizmetlerini götürken piyasa mekanizması mantığı çerçevesinde şirketleşme, ihalelerin kolaylaştırılması ve özelleştirme uygulamalarına gidilmesi yönünde kolaylıklar taşımaktadır. Bununla birlikte belediyeler ve il özel idareleri mülkiyeti ve kullanım hakkı kendilerine ait taşınmaz malları üzerinde tasarruf haklarını piyasa koşulları çerçevesinde kullanabilmekte ve Yap-İşlet-Devret modeli ile de hizmet gördürebilme imkanına kavuşmaktadır. Bu çerçevede belediye sınırları içerisinde yer alan toprak ve su kaynakları yerelleşerek her türlü tasarruf hakkı yerel yönetimlere devredilmektedir. Özellikle hizmetlerin finansmanını sağlamak üzere daha önce Belediye Yasasının 72. Maddesi, tasarının 20. Maddesi ile değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle belediyelerin belediye meclis kararları ile vali ve danıştay onayı olmaksızın uzun vadeli borçlanmaya gidebilme imkanı getirilmektedir.

Yeni yasa tasarısı ile özellikle belediyelerin en fazla sıkıntı çektikleri kalifiye işgücünün istihdam edilmesi açısından belediyelere yetki tanınmakta kendi elemanlarını kendilerinin almasına imkan getirilmektedir.

Bütün bu öngörülerin yanında modern çağın gereği ve katılımcı demokrasinin gelişmesi açısından belediye hizmetlerine sivil toplum kurumlarının katılmasını da içine alan yönetim (governance) olgusunun geliştirilmesi belediye meclislerinde temsil yapısının değiştirilmesi, fahri üyelik sistemi, gönüllü kuruluşların hizmetlere katılımı, meclis gündemine seçmen müdahalesi gibi modern çağın yönetim modellerini de yönetim sürecine katılması öngörülerini getirmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin bütün işlemlerinin şeffaflık ilkesi çerçevesinde herkesin ulaşabileceği şekilde yayınlanması ve kamuoyunun denetimine tabi tutulması hedeflenmektedir.

Görüleceği üzere bugün parlamentonun gündeminde olan ve hala yasalaştırılmamış olan Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı oldukça reformist bir açıdan ele alınmakta ve yerel yönetimler alanında ciddi adımların atılabileceği bir yapıya kavuşturulmak istenmektedir. Bu yasa ile belediyelere kaynak üretme imkanı getirerek hizmetlerin finansmanında kolaylıklar sağlayacak teknikleri uygulama alanına koymaktadır. Bütün bu değerlendirmeler çerçevesinde yerel yönetimlere ilişkin hazırlanan plan hedeflerinin de çağdaş batı normlarının yakalanması hizmet kalitesinin artırılması ve bir an önce toplam kalite yönetimine geçilmesi açısından önem arzettiği görülmektedir. Bu çerçevede hazırlanan yeni plan sözkonusu hedefleri içeren önemli bir belge olarak karşımızda bulunmaktadır.

2001-2005 yıllarını içine alan 8. Kalkınma Planı'nda ise; 1996-1999 yılları arasında il sayısı 79'den 81'e; ilçe sayısı 847'den 850'ye; belediye sayısı da 2.802'den 3.227'ye ulaşmıştır. Aynı dönemde belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 76,4'den yüzde 79,5'e ulaşacağı tahmin edilmektedir³². Belediye ve il özel idare gelirlerinin GSMH içindeki payının 1996 yılında yüzde 3,17'den 2000 yılında yüzde 4,18'e; harcamalarının payının ise yüzde 3,25'den yüzde 4,35'e yükseleceği tahmin edilmektedir. Belediyelerin dış borç stoku 1999 yılı itibarıyla 2.026 milyon dolar olup, belediyeler toplam harcamalarının yüzde 25,64'ünü dış borçla finanse etmişlerdir.

Hızlı kentleşme ve aşırı merkezileşmiş bir idari yapının yol açtığı sorunlar, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımını etkili şekilde gerçekleştirmek amacıyla bu

³² DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005), DPT Yayını, Ankara 2000, s.246.

idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının belirlenmesine ilişkin hukuki düzenleme yapılamamıştır³³.

2005 yılında belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 87,2'ye, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediyeli nüfus içindeki oranının yüzde 40,1'e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; bu idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir.

Bütün bunların yanında 8. Plan hedeflerinde yeniden yapılanma sürecine ilişkin dikkate değer ifadeler de bulunmaktadır. Buna göre "tek tip belediye modelinden vazgeçilerek belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları oluşturulacaktır" yönündeki ifadeler bu dönemde yerel yönetimlerin en azından ekonomik ve sosyal gelişim ve mevsimlik değişmelerin dikkate alınarak yeniden yapılanma içerisine girmesi söz konusu olacaktır.

Yine bu çerçevede, kaynak ve görev paylaşımı yönünden Büyükşehir Belediyesi modeli yeniden değerlendirilmesi, idare birlikleri, idari ve mali yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretme özelliğine kavuşturulması, insan gücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlarına uygun nitelikli personel istihdamını temin etmek üzere norm kadro çalışmaları yapılması, imar ve yapı kullanımı konusunda merkezi ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları açık ve uygulanabilir olacak yönde yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerin maliyet etkili hizmet üretmeleri, bu hizmetlerin maliyetler esas alınacak şekilde ve insani ihtiyaçlar için zorunlu hizmet miktarı da göz önünde tutularak, fiyatlandırılması sağlanması ve hizmetlerden yararlananların hizmetin bedelini ödemesinin sağlanması hedeflenmiştir³⁴.

Bu çerçevede; merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli yasal düzenlemeler yapılması, İl Özel İdaresi ve İlçe Yerel Yönetim Modeline yönelik yasal düzenleme yapılması, İl, ilçe ve belediye kurulmasına ilişkin kriterler yasal bir düzenleme ile belirlenmesi sağlanması hedeflenmiştir³⁵.

³³ DPT, 8. BYKP, s.247.

³⁴ DPT, 8. BYKP, s.248.

³⁵ DPT, 8. BYKP, s.249.

Öte yandan, belediye ve Büyükşehir Belediyesi modeli yeniden düzenlenmesi, yerel yönetim birlikleri ve şirketlerine yönelik yasal çerçeve yeniden belirlenmesi, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenleme yapılması, yerel yönetimlerin ve şirketlerinin proje karşılığı dış kredi kullanım usul ve esasları yasal bir düzenleme ile belirlenmesi, yerel yatırımların projelendirilmesi, finansmanı ile iç ve dış kredi kullanımı, teknoloji seçimi, insan kaynakları yönetimi konularında yerel yönetimlere öncülük etmek ve merkezi-yerel yönetimler arasında kaynak akışını yönetmek üzere İller Bankası Genel Müdürlüğü gerçek bir yerel yönetim ortaklığı olarak yeniden örgütlenecek; yatırımların finansmanında kullandığı kaynaklar görevlerine paralel olarak artırılması planlanmıştır.

Görülebileceği üzere söz konusu plan hedefleri arasında çok radikal değişiklikler olmamakla birlikte idarenin yeniden yapılanması çerçevesinde merkezi ve yerel yönetimler arasında idari ve mali ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bugün dünyanın globalleşme olgusuyla birlikte yönetim anlayışı itibarıyla merkezi idareden uzaklaşma ve yerel ve bölgesel gelişmenin artırılması yönündeki çabaları ve özellikle AB'nin yerel ve bölgesel idarelerin güçlenmesi yönündeki mali ve ekonomik katkıları göz önünde bulundurulursa ülkemizdeki hala devam etmekte olan katı merkezîyetçilik anlayışının günün modern yönetim anlayışı ile pek uyum sağlamadığı görülecektir. İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde yaptığımız anket çalışmalarının da ışığında Türkiye'de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma arayışlarının ne yönde olması gerektiği yönünde bir model geliştireceğiz. Söz konusu model dünya gerçeklerini de dikkate alan merkezden yönetimden kopmamakla birlikte yerel yönetimlerin kendi alanları içerisinde kendi geleceklerini ilgilendiren konularda kendilerinin belirleyeceği hedefler çerçevesinde çalışmalarını yapacağı bir model çalışması olacaktır.

SONUÇ

Türkiye'deki kamu idaresindeki yeniden yapılanma çalışmaları yaklaşık olarak iki yüzyıllık bir geçmişe sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde özellikle II. Mahmut döneminden beri yönetim yapısında ve devlet teşkilatında ıslahat hareketlerine başlanmıştır, Tanzimatla birlikte bu çalışmalar önemli bir ivme kazanmıştır. Cumhuriyet hükümetiyle birlikte ilk dönemde yapılan yapısal reformlar sonucunda idari ve mali yapılanma konusunda batılı ülkeler seviyesinde bir yapılanma gerçekleştirilmiştir. Zaman içerisinde dünya koşullarında ortaya çıkan gelişmeler ve değişimler ve çok partili sürece girilmiş olması bu sürece farklı bir yön kazandırmıştır.

Dünya'da özellikle 1970'li yılların ortalarında çıkan ekonomik kriz dolayısıyla gelişmiş batı ülkelerinin kendi ekonomik sistemlerini ve idari yapılanmasını tekrar gözden geçirme arayışına girerek özellikle 1980'li yılların başından itibaren çok ciddi reformlar içerisine girmişlerdir. Bu çerçevede kamu sektörünün yeniden gözden geçirilerek merkezin aşırı

güçlenmesi karşısında kaynakların verimsiz olarak kullanılması ve büyüyen kamu harcamalarının, yaşanan ekonomik sorunların temel nedenlerinden birisi olduğu düşüncesi bu ülkelerde hakim olmuştur. Dolayısıyla ABD ve İngiltere’de ortaya çıkan bu yeniden yapılanma arayışının zamanla diğer gelişmiş ülkeleri de içerisine alarak gelişmesi söz konusu olmuştur.

1980’li yıllarda yeniden yapılanma ve reform sürecini tamamlayan batı, ekonomik anlamda sosyalist ekonomik yapılanmanın çökmesi ve doğu blokunun çözülme sürecine girmesiyle birlikte oluşan yeni dünya düzeninin tek hakimi ABD liderliğinde yeni bir sürece girmiştir. Bilhassa dünyada hızlanan globalleşme eğilimi ve buna bağlı olarak ülkelerin ekonomik anlamda rekabetlerini hızlandırmaları arayışları yeni üretim ve yönetim tekniklerinin arayışını hızlandırmıştır. Bu anlamda gerek özel sektörde ve gerekse kamu sektöründe, etkinlik ve verimlilik arayışı artmıştır. Bu çerçevede kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi, governance, ekonomik ve mali alanda saydamlık, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve çevre ve insanlığın geliştirilmesi yönünde çabaların arttığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

1. AYTAÇ, Fethi; “Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler”, *Türk İdare Dergisi*, S:401.
2. BUREAU, Dominique-Paul CHAMSAUR; “Fiscal Federalism and European Economic Unification”” *The American Economic Review*, Vol:82, No.2, May 1992.
3. ÇOKER, Ziya; *Belediye Giderleri ve Belediye Görevleri İle Harcamaların Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri, Kaya Projesi Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara 1990.
4. DELCAMP, Alain; “Fransa’da Yerinden Yönetim, Adem-i Merkeziyet, Desantralizasyon”, *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 1-2 Aralık 1994, Ankara 1995.
5. DESTAN, İsmail; 27 Mart 1994-1995 Tarihleri Arasında Merkezi İdare Tarafından Belediyeler Üzerinde Yürütülen Uygulamalar, *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, S:19, Şubat-Mart 1995.
6. DPT; *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı(1990-1994)*, DPT Yayını, Ankara 1994.
7. DPT; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1979.

8. DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005), DPT Yayını, Ankara 2000.
9. DPT; *V. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1985-1989)*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1985.
10. DPT; *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1996-2000)*, DPT Yayını, Ankara 1995.
11. GÜLER, Birgül A.; 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C:7, Sayı:4, Ekim 1998.
12. GÜLER, Birgül AYMAN; *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
13. HAGEN, Jurgen von -Barry EICHENGREEN; “Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union”, *The American Economic Review*, Vol:86, No:2, May 1996.
14. HAMAMCI, Can; “Kalkınma ve Demokratikleşme Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeri”, *Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu*, DPT Yayını, Ankara 1989.
15. KELEŞ, Ruşen; *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Ankara 1972.
16. OLSON, Mancur; “Toward a More General Theory of Governmental Structure-Butget Reform and The Theory of Fiscal Federalism”, *The American Economic Review*, Vol.76, No.2, May 1986.
17. ORTAYLI, İlber-İlhan TEKELİ; *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, I. Kitap, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1978.
18. ÖNCEL, Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998.
19. ÖZTÜRK, Azim; *21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli*, Ümraniye Belediyesi Yayını, İstanbul 1997.
20. PITIRLI, Ali; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, *Türk İdare Dergisi*, S: 383, 1989.
21. TODAİE; *Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara 1991.

22. TÜMERKAN, Sıddık; *Türkiye’de Belediyeler (Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu), İstanbul 1946.*
23. WILDASIN, David E.; “Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective”, The *American Economic Review*, Vol:80, No.2, May 1990.
24. YERASIMOS, Stefanos; *Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, C:2, Gözlem Yayınları, İstanbul 1975.
25. YÜCEKÖK, Ahmet; *Türkiye’de Parlamantonun Evrimi*, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara 1983.