

BELEDİYE SORUNLARI VE POLİTİKACILAR

Prof. Dr. Cevat GERAY

İrili ufaklı belediyelerimizin yasaların yüklediği görevleri yerine getiremedikleri herkesce bilinmektedir. Başta Ankara olmak üzere, büyük belediyelerimiz, görevlilerinin, işçilerinin aylıklarını bile ödeyemez duruma düşürülmüşlerdir. Bu yüzden belediye işçileri zaman zaman hak direnişlerine girişmektedirler. Bu da halkın yaşamını aksatacak, sağlığına dokunacak boyutlara ulaşmaktadır. Belediyelerimizin içinde buldukları akçalı bunalımdan kurtulmaları için köklü çözümler bulunmadıkça, iktidardan yana olmayan belediyelerin yasal haklarından bile yoksun bırakma yolundaki tutum sürdürüldükçe, bu tür direnişlere sık sık yinelenmesi, hizmet düzeyinin daha da düşmesi olmalıdır. Oysa sorun, geçici geliştirici değil, köklü çözümler gerektiriyor. Ulusal ölçekte siyasal önlemlere, yasama çabalarına zorunluluk vardır. Çözüm bulmakta gecikildiği, daha doğrusu konunun savsaklandığı gözlemlenmektedir.

1961 Anayasasının yerel yönetim birimlerine ilişkin önermeleri, özellikle bunlara görevleriyle orantılı gelir sağlanacağına ilişkin buyruğu, aradan onbeş yıldan uzun bir süre geçmesine karşın bugüne değin yerine getirilmemiştir. Belediye gelirlerini arttırmayı amaçlıyan, gerçekte bu amaca temelde çözüm getirmeyen bir tasarı 1973 seçimlerinden önceki yasama döneminde, Meclisin ilgili komisyonlarından geçmişse de yasalaşamamıştır. 1973 seçimlerinden bir süre sonra işbaşına gelen yedi aylık CHP—MSP ortaklığı döneminde yeniden konu ele alınmışsa da hükûmetin çekilmesiyle çalışmalar olduğu yerde kalmıştır. Cephe iktidarının bu konuda ciddî bir girişiminin varlığını gösteren herhangi bir kanıt, örneğin hükûmetçe benimsenmiş herhangi bir tasarı, ortada yoktur. MC yanlısı olmıyan belediyelere karşı olumsuz tutumuyla işbaşındaki iktidar, belediyelerin akçalı bunalımını daha da içinden çıkılmaz duruma sokmuştur.

Çeşitli hükûmet izlencelerinde yer almasına, parti önderlerinin, siyasa adamlarının söz vermelerine, hatta Sayın Cumhurbaşkanının uyarılarını yinelemesine karşın, belediyelerin, akçalı sorunlarını kökünden değil, belli bir ölçüde çözmeye yarayacak bir yasanın bile yıllardır sürüncemede kalmasının nedenlerini açıklamak zordur. Genel izlenim, özellikle 1973 seçimlerinde büyük kentlerdeki halkın demokratik solu belediyelerde iktidara getirmesinin cephe iktidarını ürküttüğü yolundadır. Fakat bu izlenim, 1973 seçimlerinden önceki ilgisizliğini açıklamamaktadır. Ulusal düzeyde etkili olan, parti önder ya da yöneticilerinin, politikacıların yerel yönetim birimlerini «demokrasinin beşiği olarak nitelendirmelerine karşın, bunda içtenlikle davranmadıkları merkezde iktidarı elinde tutanların, yerel yönetimle bu iktidarı paylaşmak istemedikleri, «musluğun ağzın elinde tutmak» eğiliminde oldukları anlaşılmaktadır.

Yerel yönetim özerkliği yalnızca organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ile sağlanamaz. Bu organların kuruluşlarının, işleyişlerinin yalnızca yargı denetimine bağlı tutulmaları merkezi yönetimin yönetsel denetim (idarî vesayet) sınırlarının daraltılmasıyla da yerel özerklik sağlanamaz. 1961 Anayasasının öngördüğü gibi, görevleriyle orantılı gelir sağlayarak özerkliğin akçalı ögesi de gerçekleştirilmelidir. Yönetsel özerklik, akçalı özerlikle tümleşmedikçe, belediye yönetiminde de yerel elerkinin (demokrasinin) gerçekleşmesinden söz edilemez. Türkiye'de yerel seçim sonuçlarının, genel seçim sonuçlarını izlemesi, özellikle iktidar partisi yönünde bir eğilim göstermesi, yerel yönetim birimlerinin büyük ölçüde ayakta kalabilmek için özeysel yardıma avuç açar durumda bırakıldıkları gerçeğiyle açıklanabilir (çizelge 1). 1973 yerel seçimlerinde, kentsel nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan belediyelerde, seçmenlerin CHP'yi yönetimin başına getirmesi ile aynı yıl daha önce yapılan genel seçimlerde CHP'nin en çok oy/sağlayan parti olması arasında böylesine bir koşutluk vardır. M.C. iktidarı işbaşına gelince yerel, seçimlerin sonuçlarına bakarak, yandaş olmayan belediyeleri, daha doğrusu kentli seçmenleri cezalandırmak ya da yandaşlarını ödüllendirmek yolunu tutmuştur. Durum bugün de değişmiş değildir.

Konunun bir ilginç yönü de, yerel düzeyde sorumluluk alan, seçimle görev yapan politikacıların belediyeleri, il özel idarelerini birer «atlama taşı» olarak kullanmaları, ulusal düzeydeki yasama meclislerine seçildikten sonra yerel yönetim sorunlarına gereğince eğilmedikleri gerçeğidir. 1973-1974 öğrenim yılında SBF, Doktora

izlencesinde yönettiğimiz «Yerel Yönetim ve Toplum Kalkınması» konulu seminerde, bu amaçla düzenlenen bir anketin sonuçları ilgi çekici ipuçları ortaya çıkarmıştır.

Siyasal parti merkezlerinden, Meclis albümünden yararlanarak saptanan bilgilere göre, araştırma yapıldığı sırada Millet Meclisindeki 450 üyeden 106 sı (yaklaşık dördte biri) seçilmezden önce, belediyelerde başkan, encümen ve meclis üyesi, İl Özel İdarelerinde daimi encümen ve il genel meclisi üyesi, köyde muhtarlık gibi yerel yönetim organlarında görev almış oldukları anlaşılmaktadır. (Çizelge 2). Bunlardan ancak yarısına yakın bir bölümü (% 47.2'si) anketi yanıtlamış, öbür yarısı yanıtlamamıştır. Anket gönderilen DP'li Milletvekillerinin MSP'lilerin % 58'i, % 70'i, CHP'lilerin % 52'si, AP'lilerin ise ancak % 29'u soruları yanıtlamışlardır. Üç CHP'linin tümü anketi yanıtlarken, 3 MHP'li 1TBP'li, 6 bağımsız milletvekillerinden hiçbiri yanıtlamamıştır. Yarı yarıya da olsa alınan yanıtlar belli bir eğilimi göstermek açısından yerel yönetimden yetişmiş milletvekilleri konusunda kimi değerlendirmeleri yapmağa elverişlidir.

ÇİZELGE : 1
BELEDİYE BAŞKANLIĞI VE GENEL SEÇİMLERİN SONUÇLARI

Partiler	Y I L L A R A G Ö R E S E Ç İ M L E R									
	1 9 6 1 Genel	1 9 6 3 Belediye *	1 9 6 5 Genel	1 9 6 8 Belediye *	1 9 6 9 Genel	1 9 7 3 Genel	1 9 7 3 Belediye *	1 9 7 7 ** Genel		
AP	34,8	44,6	52,9	46,5	46,5	29,9	33,9	36,9		
CHP	36,3	35,8	28,9	30,8	27,4	33,4	39,3	41,4		
MHP	1,4	3,1	2,2	0,9	3	3,3	0,8	6,4		
CGP	—	—	—	3,1	6,6	5,3	1,4	1,9		
MP	—	2,7	6,3	1,8	3,2	0,6	0,1	—		
MSP	—	—	—	—	—	11,8	3,8	8,6		
TİP	—	0,6	3	1,7	2,7	—	—	—		
(BP)	—	—	—	0,9	2,8	1,9	—	—		
YTP	13,6	3,8	3,7	0,5	2,2	—	—	—		
Bağımsız	0,7	10	3,2	13,6	5,6	2,8	—	2,5		
DP	—	—	—	—	—	11,9	6,9	1,9		

* Belediye Başkanlığı Seçimi sonuçlarına göre

** Geçici sonuçlara (TRT Haber Merkezi)

ÇİZELGE : 2

Millet Meclisinde Yerel Yönetimde Daha Önce Sorumluluk Almış Üyelerin Partilere Dağılımı (1973)

Partiler	Milletvekili Sayı (1)	Yerel Yönetimde Seçimle Görev Yapanlar		Anket Yanıtlayan	
		Sayı (2)	Oran 1/2 (3)	Sayı (4)	Oran 4/2 (5)
CHP	184	38	21	20	52
AP	149	44	30	13	29
MSP	49	7	14	4	58
DP	45	14	31	10	70
CGP	13	3	23	3	100
MHP	3	—	—	—	—
TBP	1	—	—	—	—
Bağımsız	6	—	—	—	—
Toplam	450	106	24	50	47

Köy muhtarlığının yalnızca 5 milletvekilince belirtilmesine karşın, İl genel meclisi encümen üyeliği, 37, belediye başkanlığı belediye meclisi ya da encümen üyeliği 40 milletvekilince belirtilmiştir. Çizelge 3'ten anlaşılacağı gibi, tüm yerel yönetim organları içinde Millet Meclisine en çok milletvekili gönderen yerel organ, İl Genel Meclisidir. 50 Milletvekilinden 23'ü genel meclis üyesi olduğunu belirtmiş, 14'ü de bu meclisçe seçilen karar organı olan il daimî encümeni üyesi olduğunu bildirmiştir. Milletvekillerinden 11'i (ankete katılanların beşte biri) belediye başkanlığı yaptığını, 19'u (beşte ikisi) de belediye meclisi üyesi olduğunu bildirmiştir. Anket konusu milletvekillerinden 30'unun belediye'de, 23'nün de il genel meclisinde ulusal meclise seçilmezden önce görev almış olduklarını söyleyebiliriz.

(*) 14 Ekim 1973 seçimleri sonuçlarına göre

Kaynak : Prof. Dr. Cevat GERAY'ın Siyasal Bilgiler Fakültesinde 1973-1974 öğretim yılında yönettiği «Yerel Yönetim ve Toplum Kalkınması» konulu doktora semineri için Tülin Hoşgör ile Erses Eray'ın uyguladığı anketin sonuçları.

ÇİZELGE : 3

Milletvekillerinin Daha Önce Yerel Yönetimde Aldığı Görevler *

Yerel Yönetim Organları	İhtiyar Meclisi Üyesi	Muhtar	Belediye Meclisi Üyesi	Belediye Encümen Üyesi	Belediye Başkanı	İl Genel Meclisi Üyesi	İl Daimî Encümeni Üyesi
Partiler	Sayı	Sayı	Sayı	Sayı	Sayı	Sayı	Sayı
CHP	—	—	8	1	3	11	4
AP	1	3	5	3	2	7	4
MSP	—	—	2	2	—	1	1
DP	—	—	3	3	5	4	2
CGP	—	1	1	1	1	—	—
Toplam	1	4	19	10	11	23	14
	Köy = 5		Belediye = 40		İl Özel İd. = 37		

Ankete katılan milletvekillerinin, yerel yönetimde görevde bulunmanın meclise girmelerinde, siyasal yaşama atılmalarında yararlı olup olmadığı konusundaki yanıtları çok ilginçtir. Ankete katılanların % 90'ı, yerel yönetim görevlerinde edindiği bilgilerin, deneyimlerin parlamento düzeyinde siyasal yaşama atılmalarında yararlı olduğunu açıklamıştır (Çizelge : 4). Bu görevlerin ulusal düzeyde siyasal yaşama atılmada etkisi olmadığını söyleyenlerin oranını % 10 olarak belirlenmektedir. Gerçekte, bu sorunun başka biçimde sorulması belki daha uygun olacaktı. Ne ölçüde yanıt alınabileceğini bilmemekle birlikte, milletvekillerinden «yerel politikayı, ulusal politikaya sıçramada bir köprü olarak görüp görmedikleri, yerel politikaya atılırken temel güdü ya da dürtünün ulusal politika sahnesine sıçramak olup olmadığı» sorulabilirdi, yanıtları ne olursa olsun, yerel yönetim organlarında görev almanın, ulusal düzeydeki politikaya sıçramak üzere bir «atlama taşı» ya da basamak olarak kullanıldığı kanıtlanmış bulunuyor.

(*) Milletvekilleri, birden çok organda görev almış olduklarından çizelge, her bir organın belirtiliş sıklığını yansıtmaktadır.

Kaynak : Aynı.

ÇİZELGE : 4

Milletvekilleri Göre Ulusal Düzeyde Siyasal Yaşama Atılmada Yerel Deneyimin Rolü

Partiler	Milletvekilleri Rolü olmuştur diyen		Milletvekilleri Rolü olmamıştır diyen		Toplam
	Sayı	%	Sayı	%	
CHP	19	95	1	5	20
AP	13	100	—	—	13
MSP	2	50	2	50	4
DP	8	80	2	20	10
CGP	3	100	—	—	3
Toplam	45	90	5	10	50

Kaynak : Aynı.

Seçilmeden önce yerel yönetim organlarında görev almış milletvekillerinin yerel yönetim sorunlarına nasıl baktıklarını öğrenmek amacıyla ankette yer alan sorulara alınan yanıtları özetlemekte de yarar görüyoruz (Çizelge : 5). Ankete katılanlara göre yerel yönetimin en önemli sorunu, bütçe yetersizliğidir. % 29 oranında belirtilmiştir. Yasaların yetersizliği, % 25 oranı ile ikinci sırada belirtilmektedir. Personel yetersizliğini, ankete katılanların % 15'i en önemli sorun olarak göstermiştir. Hükûmetle ilişkilerin gereğince yürütülememesi % 15, araç gereç yetersizliği % 12 oranlarında belirtilmiştir. Gerçekte bu sorunların kökeninde merkezi iktidarın tutumu yatmaktadır.

ÇİZELGE : 5

Yerel Yönetimde Sorumluluk Almış Milletvekilleri Göre En Önemli Yerel Yönetim Sorunu

Partiler	Personel Yetersizliği	Bütçe Yetersizliği	Mevzuat Yetersizliği	Araç - gereç yetersizliği	Hükûmetle ilişkilerin gereğince yürütülmesi	Başka
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
CHP	16	29	26	12	14	4
AP	18	30	25	13	13	2
MSP	—	20	20	30	20	10
DP	22	26	26	4	17	4
CGP	11	33	22	11	22	—
Toplam Denekler	15	29	25	12	15	4

Kaynak : Aynı.

Yerel yönetime daha geniş özerklik verilmesine ilişkin bir soruya ankete katılan milletvekillerinin büyük çoğunluğu (% 78'i) daha geniş özerklikten yana olduklarını bildirmiştir. Buna karşın anketi yanıtlayanların % 14'ü yerel yönetim üzerindeki özeysel (merkezi) denetimin güçlendirilmesi görüşünü savunmuştur (Çizelge : 6). Yerel yönetim üzerindeki yönetsel denetimin güçlendirilmesinden yana olanların CHP'li milletvekilleri arasında % 30 oranında olduğu dikkati çekmektedir.

ÇİZELGE : 6

Yerel Yönetim Özerkliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Görüşler

Partiler	Yerel Yönetime Daha Geniş Özerklik verilmeli diyenler		Yerel Yönetimde Merkezî Yönetimin Denetimi Güçlendirilmelidir diyenler		Yanıtlamayan		Toplam
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	
CHP	12	60	6	30	2	10	20
AP	12	92	—	—	1	8	13
MSP	4	100	—	—	—	—	4
DP	8	80	1	10	1	10	10
CGP	3	100	—	—	—	—	3
Toplam	39	78	7	14	4	8	50

Kaynak : Aynı.

Ankete katılan milletvekillerinin % 94'ü belediye gelirlerinin arttırılmasından yanadır (Çizelge : 7). Geri kalan % 5'i belediye gelirlerinin arttırılmasına gerek olmadığı görüşündedir.

ÇİZELGE : 7

Milletvekillerinin Belediye Gelirlerinin Arttırılmasına İlişkin Görüşleri

Partiler	Belediye Gelirlerinin Arttırılması Gerekmemektedir.		Belediye Gelirlerinin Arttırılmasına gerek yoktur.		Yanıtlamayan		Toplam
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	
CHP	18	38	1	50	1	100	20
AP	13	28	—	—	—	—	13
MSP	3	6	1	50	—	—	4
DP	10	21	—	—	—	—	10
CGP	3	6	—	—	—	—	3
Toplam	47	100	2	100	1	100	50

Kaynak : Aynı.

Deneklerin bu konudaki görüşlerine göz atmak, böylece, belediyelerin bu en önemli sorunlarına karşı ilgi düzeylerini, kesin ve somut önerilere sahip olup olmadıklarını öğrenmek istiyoruz.

Belediye gelirlerinin arttırılması için yeni gelir kaynaklarının bulunması ya da var olan gelir kaynaklarının nasıl güçlendirilmesi gerektiği konusunda deneklerin çeşitli önerileri şöylece özetlenebilir:

(1) Yasalarla İlgili Genel Öneriler :

Politikacıların hemen hemen yarısı yürürlükteki yasaların kesinlikle ve hemen yeniden ele alınması, değiştirilmesi görüşündedir. Sekiz Denek (% 16) Belediye Gelirleri Yasasının yeniden gözden geçirilmesi, değiştirilmesi gerektiğini söylerken, 12 denek de (% 24) bu konudaki tasarının hemen ele alınıp, yeni yasanın hızla çıkarılmasını beklediklerini, bu konudaki önerilere katıldıklarını belirtmektedirler. Bu yolda görüş belirten 20 denekğin 8'zi CHP'li, 6'sı AP'li, 4'ü DP'li 1'eri de MSP ve CGP'lidir.

Yönetimde reform yapıp, yasalardan doğan kırtasiyeciliğin kaldırılması önerilmektedir. Bir CHP'li denek, öncelikle yerel görevler ile ulusal görevlerin kesinlikle ayrılmasını, çıkarılacak olan yasalar ile görevlere göre gelirler verilmesini önermektedir.

(2) Vergilerle ilgili öneriler arasında vergi sisteminin yeniden ele alınması, yerel yönetime yasa çerçevesinde vergi alabilme esnekliğinin tanınması (2 DP'li, 1 CGP'li); Vergi sisteminin küçük ve orta esnafa götürü yöntemle uygulanması (1 AP'li); Tarımsal vergilerin yeniden arttırılması (1 AP'li); servet vergileri yerel vergiler olduğundan bunların belediyelere ayrılması (1 DP'li) Büyük ve modern kentlerde oturanlardan «ikamet» vergisi alınması (1 CHP'li) yolundaki görüşler ileri sürmüştür.

(3) Devlet tarafından yardım yapılması görüşünde olanlar vardır. Dört CHP'li milletvekili genel bütçeden belediyelere daha geniş olanaklar sağlanmasını, 1 DP'li genel bütçeden belediyelere % 5 oranında ödenek ayrılmasını, 1 CGP'li hükûmetin karşılıksız yardım yapmasını, gelir getirici projelere uzun süreli borçlar verilmesini önermektedir. Bir öteki CGP'li milletvekili de devletin topladığı vasıtalı vergilerden belediyelere pay ayrılması gerektiğini önermektedir.

(4) İki AP, 1 DP, 1'ide CHP'li olmak üzere 4 denek de belde de yaşayanların katkısının araştırılması ve sağlanması gerektiğini önermektedirler.

(5) Biri AP, öbürü CHP'li olmak üzere iki milletvekili, belediyelerin «imar hareketinin, iskân davasının ve piyasa düzeninin mutlak hakimi» kılınmasını, bu yollarla gelirlerini arttırma olanakları sağlanmasını önermektedirler.

(6) Belediye İller Bankası aracılığı ile gelir yönünden daha güçlü konuma sokulması gelirlerin tek elden toplanması (1 CHP'li) cezaların gülünç sayılar olmaktan çıkarılıp arttırılması (1 CHP'li) önerilmiştir.

5 CHP'li iç gelir kaynaklarının yeniden gözden geçirilmesini, öz kaynakların arttırılmasını 1 AP'li akçalı yönden bağımsızlığa kavuşturularak, yeni gelir kaynakları aranması, belediyelere «selâhiyetli mesuliyetler» verilmesini önermektedirler. DP, AP ve CGP'li 6 politikacı, belediyelerin tüzel kişilik olarak kimi tesisler kurabilme, hem hizmet sağlayacak, hem de sürekli gelir sağlayacak yatırımlar yapma olanağının verilmesini istemektedir. Bu konuda bir CHP'li, iş hanı, öğrenci yurdu, turistik otel ve endüstriyel kuruluşlara girilmesini önermiştir. Görüldüğü gibi bu görüşler, dağınık genel nitelikteki önerileri ya da önemi tartışma götürür ayrıntıları yansıtmaktadır.

Sonuç olarak özetlemek gerekirse, yerel yönetimin çeşitli birimlerinde görev aldıktan sonra ulusal yasama organına seçilenlerin sonradan yerel yönetimi sorunlarıyla ilgililerinin, bağlantılarının azaldığı, zayıfladığı yolundaki gözlemlerin bu anketle doğrulandığını, söyleyebiliriz. Yerel yönetimle ilgili temel düzenlemelere ilişkin yasa tasarılarının ele alınması ya da yasa önerilerinin geliştirilmesi, sonunda yasalaştırılması, hükûmetleri bu yönde denetleyen soru, araştırma önermeleri verilmesi gibi yasama etkinliklerinin beklenen düzeyde olmamasında, yerinden yönetimin ulusal politikaya sıçramak için bir atlama taşı olarak kullanılmasının önemli etkisi olduğu açıktır.

Ulusal düzeyde siyasal yaşama geçenler, öteki politikacılarla birlikte, yerel politikanın odağını oluşturan belediyelerden ve çevreden uzakta bulunmaktadırlar. Yerel ölçekte siyasal etkinliklerini sürdürebilmek için bunların merkezin belediyeler üzerindeki etkinliğini sürdürmesinden belediyelerin bağımlılığının artmasından yararlanmaları, belediye sorunlarına karşı ilgisizliklerini ya da etkisiz kalmalarını açıklarken önemli bir noktadır.