

YEREL YÖNETİM GELİR VE GİDERLERİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE İDARI REFORMLAR

ADMINISTRATIVE REFORMS IN TURKEY REGARD TO REVENUES AND EXPENDITURES OF LOCAL GOVERNMENTS

İrfan TÜRKÖĞLU*
Yılmaz DEMİRHAN**

Giriş

Yerel yönetimler, kanunların vermiş olduğu yetkileri ve kendilerine sağlanmış olan mali kaynakları kullanarak, yerel sınırlar içinde yaşayan halkın ortak ve güncel ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidirler. İdari alanda reformlar yapılırken yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin yanı sıra yerel yönetim gelirleri de yeniden düzenlenmektedir. Reformlarla yerel yönetimlerin görev ve yetkileri arttırılırken, yerel yönetimlerin etkin hizmet verebilmeleri için gelir kaynakları arttırılmaya, halkın yönetime katılımı ve denetim yolları açık tutulmaya çalışılmaktadır. Bunun için idari reformu sadece bir yerel yönetim reformu olarak değil, aynı zamanda bir siyasi ve mali yapılanma reformu olarak da algılamak gerekmektedir.

Türkiye'de gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin idari yapılarını ve işleyişlerini düzenleyen birçok idari reform projesi hazırlanmış, bunların birçoğu uygulanamamış olmakla birlikte, özellikle yerel yönetimlerin kaynak sorunlarını çözümlenecek, mali yapılarını düzenleyecek kapsamlı çalışmalar yapılmamıştır. 1962-2004 yılları arasında idari reform alanında 8 temel araştırma yapılmış olup, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA) ve İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Raporu olmak üzere sadece üçünde bile 1700 dolayında öneri yer almış ve bunlardan birçoğu uygulanamamıştır. Merkezi ve yerel yönetimlerin idari yapılarıyla ilgili birçok konu araştırılarak, ilgili raporlarda ve akademik çalışmalarda belirtilmiştir. Ancak bu reform çalışmalarında, yerel yönetimlerin mali yapılarının düzenlenmesi ve yeni gelir kaynakların ortaya konulması gibi mali konulara daha az yer verildiği görülmüştür.

Yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarıyla ilgili reform çalışmaları, devlet kurumlarının işleyişinin ve kamusal hizmetlerin yeniden düzenlenmesi anlamına geldiği için geniş kapsamlı değişiklikler gerektirmektedir. Bu düzenlemelerin uygulanabilmesi için ya uzun bir zamana ihtiyaç duyulmakta ya da görev ve yetki paylaşımını özümsemiş parlamento ve hükümetlere ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece yerel yönetimlerle ilgili yapılmış olan çalışmalarda alınan karar ve

*Yrd.Doç.Dr., Dicle Üniversitesi, Mali Hukuk ABD, irfantrkoglu@yahoo.com

** Yrd.Doç.Dr., Dicle Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi ABD, yilmaz.demirhan@hotmail.com

öneriler idari, mali ve siyasi kararlılık gösterilerek uygulanabilecektir.

Türkiye'deki yerel yönetim reform tartışmaları da genellikle üniter devlet yapısının korunması gereği vurgulanarak başlatılmış ve yerel yönetimlerin yapıları ve fonksiyonlarıyla ilgili etkili sonuçlar elde edilemeden bitirilmiştir. Türkiye'deki yerel yönetim reformu çalışmalarında Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası yerelleşme (desantralizasyon) ilkesiyle, Avrupa Birliği ise yerellik (subsidiarite) ilkesiyle, daha fazla demokrasi adına, doğrudan yönlendirici ve etkili olmuşlardır. Bunun için de yerel yönetimlere idari ve mali anlamda daha fazla yerel özerklik verilmesi, vesayet ilişkilerinin daraltılması, yerel yönetimlere vergi koyma ve vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmesi, personel istihdamında tam serbestlik, toplumun din, kültür ve eğitim işlerinde daha fazla serbest irade kullanmaları gibi önerilerde bulunmaktadır (Güler,2005,s.29).

Bir ülkede iyi bir yerel yönetim reformu gerçekleştirebilmek için mevcut yerel yapının iyi bilinmesi, mevcut uygulama sorunlarının iyi tahlil edilmesi, dünya genelindeki diğer yerel yönetim uygulamaları hakkında geniş bir bilgiye sahip olunması ve bu konuların iyi bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Her şeyden önce yerel yönetimlere idari ve mali konularda yetkilerin ve kolaylıkların sağlanabilmesi için ekonomik, hukuki ve siyasi alt yapının hazır olması gereklidir.

1. İdari Reform Kavramı

Osmanlı Devletinde gerçek anlamda idari reformların on sekizinci yüzyılda ortaya çıkmaya başladığı (Karpat,1996,s.31) göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'de idari reform kavramının yaklaşık üç yüz yıllık bir geçmişe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu tarihsel süreç içerisinde idari reform kavramı yerine, Osmanlı döneminde "idari ıslahat"; Cumhuriyet döneminde ise, 1930'lu yıllarda "devrim ve inkılap", 1940'lı yıllarda "reform ve idari rasyonalizasyon", 1950'li yıllarda "idari reform", 1961 yılında hazırlanan, İdari Reform Komisyonu Raporunda "idari reform ve reorganizasyon", Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunda "idari reform ve idareyi geliştirme", 1970 yıllarda hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda "idarenin yeniden düzenlenmesi", 1990'lı yıllarda hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Raporunda "yönetimin yeniden düzenlenmesi", Kalkınma planlarında "yönetimin iyileştirilmesi ve yeniden düzenleme", 2004 yılında hazırlanan çalışmada "kamu yönetimi reformu" kavramı kullanılmıştır (Yayman,2005,s.45).

Buradan da anlaşıldığı üzere idareyle ilgili olarak yapılan düzenlemeler farklı kelime ve kavramlarla ifade edilmiştir. Ancak bunların çoğu anlam olarak birbirine yakın veya benzer içeriğe sahip bulunmaktadır. Bu çalışmada ise, idari reform kavramının kullanılması tercih edilmiştir. İdari reform kavramı ise, İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda en geniş anlamda "Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü" olarak tanımlanmıştır (Danışma Kurulu Raporu,1972,s.7).

2. İdari Reform Çalışmaları

Reform bir ülkenin merkezi yönetiminde veya yerel yönetimlerinde görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla yönetimlerin idari, mali ve hukuki yapılarında meydana getirilen değişiklikler ve düzenlemelerdir. Bu nedenle idari reform yönetimin yeniden yapılandırılması ile aynı anlama gelmektedir. Reformlar genelde ya ülkenin sosyo-ekonomik yapısındaki değişimlerden ya da dış dünya ile kurulan etkileşimlerden kaynaklanır. Başka ülkelerin yerel yönetim tecrübelerinden yararlanarak yerel yönetimlerin etkin bir şekilde hizmet sunmasını sağlamak çağın bir gereğidir. Ancak her ülkenin, her toplumun, her yörenin kendine özgü farklı bir kültürü, tarihi ve coğrafyası olduğu için bunların yaşam biçimleri ve hizmet beklentileri de farklıdır. Bu nedenle yeni bir model üzerinde çalışırken ya da yerel yönetimlerle ilgili reform niteliğinde yenilikler yapılmak istenirken toplumun sosyo-ekonomik yapısı ve istekleri göz önünde bulundurulmalıdır. Aksi takdirde çalışmalar topluma yabancı kalır, beklentilere cevap veremeyerek zaman ve kaynak israfına sebep olabilir.

Bu nedenle herhangi bir reforma girişirken reform ihtiyacının sosyal gerçekler tarafından tanınmasıyla kazanılmış bir meşruiyet alanının olması gerekir. Merkezi idare ve yerel idare birimlerini birlikte ele alarak görev, yetki ve sorumluluklarıyla kaynak paylaşımını rasyonel şekilde düzenleyerek; bunları hizmet üreten, etkin ve verimli kuruluşlar haline getirmelidir. Bunun için reform çalışmaları kapsamında yerel yöneticilerin seçilmelerine olanak sağlayan siyasal düzenlemeler; sağlık, eğitim, kültür, ulaştırma ve alt yapı başta olmak üzere yerel yönetimlerin görev alanlarının belirlenmesine yönelik fonksiyonel düzenlemeler; merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlerin görevlerine uygun kaynak aktarılması, yerel yönetimlere vergi oranlarını belirleme veya vergi koyma yetkisi verilmesini sağlayacak mali düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (Güler,2005,s.244).

2.1. Avrupa'da Yerel Yönetim Reformu

Avrupa Birliği ülkelerinde, yerel yönetimlerin mali bakımdan kendine yeterliliğini sağlamak, kamu yönetimini yerelleştirmek, yerel yönetim hizmetlerini ve halkın yönetime katılımını artırmak amacıyla yeniden yapılanma yoluna gidilmiştir. Yerel yönetimlerin sunmuş oldukları hizmetlerde etkinliğin sağlanması amacıyla öncelikli olarak hizmet alanında ve nüfus büyüklüğünde optimum büyüklüğün belirlenmesi için bir çok AB ülkesinde yerel yönetimlerde reforma gidilerek yerel yönetimlerin sayısı büyük ölçüde azaltılmıştır (Akdede ve Acartürk,2005,s.7). Yerel yönetimlerin sayısal çoğunluğu ve dağılımı yerine, giderek yerel idarelerin birleştirilmesi, sayılarının azaltılması yoluna gidilmiştir. Danimarka'da gerçekleştirilen reform çalışmaları sonucunda 1.388 küçük yerel yönetim birimi birleştirilerek 270 birime, 24 bölgesel yönetim birimi de 13'e indirilmiştir. İsveç ve Hollanda'da ise, yönetimler arasında bazı görev ve sorumlulukların yeniden dağılımını gerçekleştirmek üzere yerinden yönetim komisyonları kurulmuştur. Reformlar sonucu yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin işlevleri yeniden şekillendirilerek merkezi yönetimce yürütülen bazı görevler, yerel yönetim birimlerine devredilmiştir (Ünlü,1993,s.92-93; DEXIA,2006,s.6). Kuzey Avrupa ülkelerinde 1970'lerde

tamamlanan yerel yönetim reformlarıyla, yerel yönetimlerin sayıları azaltılırken mali kaynakları artırılmıştır (Yeter,1995,s.348). Norveç'te 1950 yılında 20 il ve 744 belediye bulunurken, Norveç hükümetlerinin yerel idarelerin sayısını sürekli azaltmasından dolayı, günümüzde 19 il ve 429 belediye bulunmaktadır (Çiçek ve Çiçek,2012,s.205). İsveç 1951-1952 yıllarında yerel yönetim sayısını 2500'den 1037'ye, 1969 -1974 yıllarında yapılan ikinci bir reform ile bu sayıyı 284'e indirmiştir. Almanya'da 1965 ve 1978 yıllarında yapılan reformlarla 24.438 olan yerel idare sayısı birleştirilmeler yoluyla 8506'ya indirilmiştir. Belçika'da 1971 yılında yapılan reformlarla 2539 olan sayı 589'a indirilmiştir (Tortop,1995,s.303; DEXIA,2006,s.6). Özellikle 1982 yılında Fransa'da başlatılan geniş çaplı yönetsel değişiklikler yerelleşme anlamında önemli tecrübeler kazandırmıştır. Merkezi üniter devletin klasik örneğini oluşturan Fransa'da kapsamlı yerinden yönetim reformları gerçekleştirilmiştir. Üniter devlet yapısına sahip olan Fransa'da yapılan düzenlemelerde, yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı etkili olmuştur. 2003 yılında Anayasa'nın 1. Maddesi'nde üniter devlet yapısına eklenen desantralizasyon tanımı ile bu sürecin yasal dayanağı da tamamlanmıştır. Valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması ise, en önemli gelişmelerden olmuştur. Böylece 1982 ve 2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformları Fransa'daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde dönüştürmüştür (Toksöz vd, 2009,s.58-59). Başlangıçta bu girişimlerin yerel demokrasiyi geliştirmek, karar mekanizmalarını halka yaklaştırmak yönünde olacağı, siyasi ve idari reformlar içereceği kanısı yaygındı. Ancak reformun sonuçları beklentileri karşılamadığı gibi istenmeyen sonuçlar da ortaya çıkarmıştır. Fransa'daki yerinden yönetim reformları, yerel demokrasinin değil yerel iktidarın güçlenmesini sağlamıştır (Güneş,2000,s.279).

2.2. Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu

Batı ve Orta Avrupa'da feodalizmin yıkılıp, kapitalizmin gelişmesi ve milli burjuva devletlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte, feodal yapıya sahip Osmanlı devlet düzeni zayıflamaya başlamıştır. Özellikle 18. Yüzyıldan itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetici kadroları gerilemeyi durdurmak için çeşitli çabalar içine girmişlerdir. Bu çabaların başında devlet yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacını taşıyan ıslahat hareketleri gelmektedir. III. Selim tarafından 1792 ve 1793 yılları arasında Nizam-i Cedit denilen ve idareyi yeniden düzenleme adına bir dizi reform hareketine girilmiştir. Bu yenilikler genel olarak taşra idaresinde yeniden örgütlenme, yeni bir vergi sisteminin kuruluşu, mali idarede yeni bazı tedbirlerin alınması ve en önemlisi yeni bir kara ordusunun kurulmasını kapsıyordu (Şaylan,2003,s.414-415).

III. Selim'den sonra idarede reform anlamında en köklü yenilikler II. Mahmut döneminde (1808-1839) gerçekleştirilmiştir. Bunlar arasında merkezi otoritenin gücünü vilayetlerde tahkim etmek, yeniçeri ocağını kaldırmak, kara ve deniz mühendislik okulları ile askeri tıp okulları açmak, harp okulu, Rüşdiye gibi okullarla eğitim hayatını güçlendirmek, Batılı anlamda bakanlık teşkilatı kurmak, nüfus sayımı ve haritacılık gibi yeniliklere başvurmak, vakıf idaresini yeniden düzenlemek gibi yenilikler yer almaktadır. Fakat bu dönemdeki ıslahatları kısmi düzenlemeler olarak görmek mümkündür. Çünkü eski yapıların bazıları kısmen tasfiye edilmiştir. Osmanlı'nın son dönemindeki yenilik hareketleri II. Mahmut'un ölümünden sonra da devam etmiştir. Sultan Abdülmecit

döneminde Reşit Paşa eliyle pek çok yenilik yapılmış, yeni kurumlar ihdas edilmiştir. Bu kapsamda Batılı tarzda yargı kurumları oluşturmuştur. Onu takip eden Ali Fuat Paşa ve Mithat Paşa dönemlerinde de idari ve yargı alanlarında bazı reform çabaları olmuş, yeni kurumlar inşa edilmiştir (Savcı, 1965,s.108-109).

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlere, 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesini izleyen batılılaşma hareketleri içerisinde, özellikle 1854 Kırım Savaşı sonrasında göçlerle birlikte yaşanan kargaşa ortamında, yerel hizmetlerdeki aksaklıkların ortaya çıkmasıyla ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. İl özel idareleri Fransa'nın departmanlarından esinlenerek kurulurken, belediyeler ve köyler de yine, Fransa'nın komünlerinden esinlenerek kurulmuştur (Türkoğlu,2009,s.72). İstanbul Şehremaneti çeşitli sebeplerden dolayı başarılı olamamıştır. Bunun üzerine bu alanda mevcut durumu tespit etmek, yeni önerilerde bulunmak ihtiyacı duyan Bab-ı Ali 9 Mayıs 1855 tarihli İrade-i Seniye (Padişahın yazılı izni) ile bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmasını sağlamıştır (Es,2008,s.33). Komisyon çalışmalarını 1857'de tamamlamıştır. Tamamlanan çalışmada komisyon bir yandan belediye hizmetleri ile ilgili çeşitli önerilerde bulunurken diğer yandan belediyenin yetersiz mali yapısını gündeme getirmiştir (Şengül,2011,s.32).

Osmanlı'nın son dönemlerinde Prens Sabahattin "Türkiye Nasıl Kurtulur" isimli risalesinde bu sorunları açık bir biçimde ortaya koyarak, yönetimde adem-i merkeziyete geçilmesi gibi önerilerde bulunmuştur. Bu gibi yönetime yönelik yenilik arayışları Osmanlı zamanında "islahat" olarak ele alınırken, Cumhuriyet döneminde "yenileşme", "inkılap", "değişim" olarak ele alınmış ve siyasi bir içeriğe de kavuşturulmuştur (Yılmaz,1995,s.211).

1923-1930 dönemi Cumhuriyetin kanunlar yolu ile kurulma ve kurumsallaşma yılları olmuş, yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar artarak devam etmiştir. Bu dönemde birçok kamu örgütü kurulurken; Köy, Belediye ve İl Özel İdareleri Kanunları kabul edilerek, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra yabancı uzmanlardan da yararlanılmaya başlamasıyla konuyla ilgili çalışmalar hız kazanmış, kamu veya sivil toplum kuruluşları, hükümet ve siyasi partiler ile akademisyen ve bürokratlar tarafından çok sayıda kurumsal ve bireysel çalışmalar yapılmıştır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) çerçevesinde yürüttüğü çalışmanın ürünü olarak yayınlanan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (1992), TÜSIAD Yerel Yönetimler Raporu (1992), Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kalkınma planları, Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı'nın (TÜSES) Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma Raporu (1989), Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası'nın (Belediye-İş) Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim-Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Model Önerisi Raporu (1994) bunlardan bazılarını oluşturmaktadır. Bu çalışmalarda, yerel yönetim reformları ile yerel yönetimlerin hukuki, idari ve mali sorunlarına çözümler getirilmesi için birçok öneri ve model ileri sürülmüş; genel olarak yerel yönetimlerin hukuki ve mali özerkliklerinin sağlanmasıyla bütün bu sorunların çözüleceği veya çözümünün kolaylaşacağı ifade edilmiştir.

2.2.1. Yabancı Uzmanların Reform Çalışmaları

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra da idare de reform çalışmaları devam etmiştir. Bir yandan yeni kurumlar ihdas edilirken diğer taraftan eski ve yeni kurumların yeterince etkin ve verimli çalışmamasının nedenleri araştırılmış, bu alanda çeşitli çalışmalar yaptırılmıştır. Bunların içinde yabancı uzmanlarca hazırlanmış raporlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu raporlar kimi zaman ABD’li uzmanlar, kimi zaman da Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütü, Dünya Bankası veya Uluslararası Para Fonu öncülüğünde farklı ülkelerden gelen uzmanlar tarafından yapılmıştır. Bu çalışmalar çoğunlukla birbirinin tekrarı olmakla birlikte, bu çalışmalarda ileri sürülen önerilerden ancak bir kısmı uygulamaya konulabilmiştir. Bu çalışmalar arasında: Dorr Raporu (1933), Hiltz Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Roy Blough Raporu (1951), Martin- Cush Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959), Mook Raporu (1962), Fischer Raporu (1962), Podol Raporudur (1963) ve 1930-1940 yılları arasında çeşitli konularda raporlar hazırlayan Max Porten’in çalışmaları yer almaktadır. 1930-1963 döneminde yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda özetle şu tespit ve önerilerde bulunulmuştur: “Aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi için kanunlar yeniden düzenlenmeli; bazı bakanlıklar ve genel müdürlükler birleştirilmeli; Türk kamu yönetiminde yetki devri gerçekleştirilerek yetki ve sorumlulukların yeniden dağılımı sağlanmalı; yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmelidir (Yayman,2005,s.10-13).

2.2.2. Kamu Kurumlarının Reform Çalışmaları

1960 sonrasında başlayan planlı kalkınma döneminde Türk uzmanlar tarafından yürütülen İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması Raporu (MEHTAP, 1963), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporu (İYD, 1972), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA, 1991) ve son olarak 2004 yılında hazırlanan “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” raporları merkezi ve yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan yeniden yapılandırılmasına yönelik yapılmış olan önemli ve kapsamlı reform çalışmalarıdır. MEHTAP, İYD ve KAYA Projeleri farklı zamanlarda ve farklı toplumsal koşullarda yapılmasına rağmen birbirinin tekrarı olan ve birbirini tamamlayan Türk uzmanları tarafından hazırlanmış kapsamlı ve önemli çalışmalar olmuştur (Yayman,2005,s.276).

2.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

DPT’nin isteği doğrultusunda 1961 yılında TODAİE tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” adlı çalışma Planlı dönemin ilk reform girişimi olmuştur. Yönetimle ilgili temel sorunları yabancı ülkelerin tecrübelerini ve Türk

yönetim tarihinin özelliklerini göz önünde bulundurarak inceleyen ve ilgililere bu konuda Öngörü sağlayan bir ön rapor niteliğindedir (TODAİE, 1965,s. 5). Rapor, genellikle teşkilat ve çalışma metotları ile personel meseleleri olmak üzere iki temel sorun üzerinde yoğunlaşmıştır (TODAİE, 1965,s. 11-13).

2.2.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Planlı dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini öngören en önemli girişim 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla başlatılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi olmuştur. Bu projenin amacı, plânlı dönemde, yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır. 1963 yılında tamamlanan bu araştırma sonucunda şu önerilerde bulunulmuştur: “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında görev dağıtımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir.” Öneriler arasında, “Yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin merkezle ilişkilerinin incelenmesi” de yer almıştır (MEHTAP, 1966; 147-148; Öztürk,1997,s.26). Merkezi hükümet görevlerinin dağılımı belirlemek ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin en uygun biçimde yerine getirilmesine imkan verip vermediğini incelemek amacıyla DPT tarafından yaptırılan bu araştırma yerel yönetimlere ilişkin bir reformdan çok, merkezi hükümetin ya da idarenin yeniden yapılandırılmasını öngörmekteydi.

2.2.2.3. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporu

Bakanlar Kurulu'nun 29.05.1971 gün ve 7/2527 sayılı kararıyla oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu tarafından “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” adıyla bir rapor hazırlanmıştır. 1972 yılında tamamlanan raporda, bu çalışmaya kadar yapılmış olan yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar yeniden değerlendirilmiş, merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri konuları ile idarenin yeniden düzenlenmesinde uyulması zorunlu olan genel ilkeleri, uygulamada takip edilecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum konuları ele alınmıştır. Kurul, raporun hazırlanması aşamasında oluşturduğu çalışma gruplarıyla yeni bir araştırma yapma yoluna gitmemiş, o güne kadar yapılan çalışmaların genel bir değerlendirmesini yaparak idarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini belirleyecek genel ilkeler ile yeniden düzenlemede izlenecek yol ve örgütlenme hususlarında görüş belirtmiştir (TODAİE, 1972,s. 2-3)

2.2.2.4. Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen ve Türkiye’de yönetim sistemini geliştirmek üzere yapılmış olan çalışmaları, bunların uygulanma durumları, kamu yönetiminin varolan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde gerekli düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlayan bir projedir. Bu proje Devlet Planlama

Teşkilatı'nın isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını görmek; eksik yönleri, sorunları araştırmak ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğu'na (AT) bu yönde uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere 1989'da başlatılmıştır. Genel Raporun hazırlanmasında Merkezi Yönetim, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar, Yerel Yönetimler, Avrupa Topluluklarına Yönetimsel Uyum, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları, Personel Rejimi, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi olmak üzere 7 alt araştırma grubundan yararlanılmış ve 1991 yılında rapor tamamlanmıştır (KAYA,1992a,s.V).

Rapor hazırlanırken, yerel yönetimlerin topluma nitelikli, ekonomik, etkin ve verimli hizmet üretme gereği göz önünde tutulmuştur. Bu çerçevede, yerel demokrasiyi güçlendirmek için yerel katılımı etkili hale getirmek, nitelikli yerel hizmet verebilmek için yeterli mali kaynak sağlamak, yerindelik denetimi yerine sadece hukuki denetime tabi tutarak yerel yönetimlerin idari etkinliğini sağlamak amaçlanmıştır. Kamu Yönetimi Araştırma Raporu, yerel yönetimlere ilişkin önemli ölçüde değişimleri içeren geniş bir proje olmuştur. Bu kapsamda merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin büyük bir kısmının il, ilçe ve belediye meclislerine aktarılması, *yerel yönetimlere öz kaynaklarını artırma olanağı vermesi, özellikle yasaların gösterdiği sınırlar içinde vergi toplama yetkisinin verilmesi önerilmiştir* (DDK,1996,s.61). Raporunda, yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar sıralanmış ve yapılması gerekli görülen değişikliklerle ilgili önerilere yer verilmiştir. Türkiye'nin AT'na tam üyelik başvurusunda bulunmasının hemen arkasından böyle bir projenin gerekli görülmesinde Türkiye ile Avrupa'nın bir anlamda uyumlu bir yerel yönetim modeline kavuşturulmak istenmesi etkili olmuştur (ODTÜ SBE,1997,s. 82). Bu rapor kamu yönetimi alanında hazırlanmış en kapsamlı çalışmalardan biri olmuş ve raporda yerel yönetimlerin sorunları, yeniden yapılandırılması, yerel yönetimlerin kuruluşu, örgüt ve personel yapıları, görevleri ve finansman durumları ele alınmıştır (KAYA,1992,s.44-45). Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili olarak, İl özel idareleri ve köylerin mali yönden desteklenmesi, merkezi yönetimin denetimi, merkez-yerel yönetim ilişkileri ve yerel özerklik konularında önemli iyileştirmelere gidilerek mevcut yapının ve yerel yönetim türlerinin korunmasından yana tavsiyelerde bulunulmuştur (Bilgiç,1998,s.516)..

2.2.2.5. Devlet Denetleme Kurulu Raporu

1996 yılında Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından "Yerel Yönetimler, Sorunları ve Çözüm Önerileri" adı altında yerel yönetimlerle ilgili olarak bir inceleme ve araştırma yapılmıştır. Bu araştırmanın raporları kapsamında yerel yönetim kavramı ve ülkemizdeki yerel yönetim kuruluşları, genel olarak anlatılmış, halkın yönetime katılımı, *yerel yönetimlerin mali yapısı*, iller bankası ile yerel yönetimlerin ilişkileri, yerel yönetimlerin girişim ve istihdam durumları, Batılı ülkelerde yerel yönetimlerin mali yapıları hakkında bilgiler elde edilerek bir durum değerlendirmesi yapılmıştır. *Yerel yönetimlerin idari ve mali teşkilatı, hukuki yapıları, gelir kaynakları, harcamaları ve borçlanmaları değerlendirilerek, yerel yönetimlerin idari, mali ve ekonomik sorunları üzerinde durulmuş, bu sorunların çözümüne yönelik öneriler getirilmiştir.*

2.2.2.6. İçişleri Bakanlığı Tarafından Hazırlanan Kanun Tasarısı

1996 yılında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı'nın katkılarıyla "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve bu İdarelerle ilgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır. Tasarının hazırlanmasında birçok bürokrat ve akademisyen katkıda bulunmuşlardır.

Tasarıda, özellikle aşırı merkezileşmiş bir sistem içinde yerel nitelikteki birçok hizmetin merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği ve bunun da merkezi yönetimin gereğinden fazla büyümesine ve hantallaşmasına neden olduğu; yerel yönetimlerin ise, gereken etkinlikten uzak ve merkezi yönetime aşırı bağımlı kuruluşlar haline geldiği belirtilmiştir. Tasarı bir yasa tasarısından daha geniş bir çerçeveye sahiptir. Tasarıda önerilen değişikliklerle ilgili olarak 38 ayrı kanuna gönderme yapılarak, birçok maddenin değişmesi gerektiği belirtilmiş, yerel yönetimlerle ilgili bir reformun çok kapsamlı bir çalışmayı gerektirdiği üzerinde durulmuştur. Bu yönüyle hazırlanan çalışma, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının yanı sıra, tüm yönleri ile yönetimin yeniden yapılandırılmasına da işaret etmektedir (ODTÜ SBE,1997,s. 85-86).

Tasarıda merkezi yönetimin görevleri sayılarak sınırlandırılmış ve bunların dışında kalan temel görevler yerel yönetimler arasında dağıtılmıştır. Merkezi yönetimin yerine getireceği hizmetler adalet, savunma, güvenlik ve dış politika olarak sayıldıktan sonra yerel nitelikte de olsa yerel yönetimlerin gücünü aşan ya da merkezi yönetim tarafından yürütülmesinde hizmet bütünlüğü açısından etkinlik ve verimlilik sağlanan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından; merkezi yönetimin sunmadığı, yerel nitelikteki tüm hizmetlerin ise, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi hususu üzerinde durulmuştur. Hazırlanan kanun tasarısında:

•*Yerel Sayıştay'ların kurulması,*

•*Hazine arazilerinin yerel yönetimlere devredilmesi,*

•*Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlayıcı bir kurulun oluşturulması,*

•*Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak, yetkilerinin il özel idarelerine devredilmesi, gibi mevcut yapıda değişiklik getiren bazı öneriler sunulmuştur (ODTÜ SBE,1997,s. 88-89).*

Ayrıca tasarıda, belediyelere turistik bölgelerde konaklama vergisi getirme, imar rantlarını vergilendirme; il özel idarelerine mücavir alan sınırları dışında vergi toplama yetkisi de tanınmaktadır. Genel olarak, taslağın genel gerekçesi çok net olmamakla birlikte güçlü bir yerel yönetim ve kamu yönetimini yakalamayı amaçladığı, ancak genel gerekçenin bu yaklaşımının maddelere yansımadağı ve bir model oluşturamadığı görülmektedir. Köy, belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinden oluşan ve birbiriyle bağlantısız çalışan yerel yönetim yapısı korunmaktadır. Tasarının görev ve yetki paylaşımıyla ilgili bölümü çok zayıf kalmış, hizmetlerin sunumunda hangi görev ve yetkilerin yerel yönetimler, hangilerinin merkezi yönetimce kullanılacağı belirsiz kalmıştır. Başarılı bir yerel yönetim reformu için sadece yerel yönetim kanunlarını değiştirmek yeterli değildir, ayrıca 100'den fazla kanunda da değişiklik yapılması gerekmektedir. (ODTÜ SBE,1997,s. 91-92).

2.2.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Reform Çalışmaları

Sermayenin yoğunlaştığı yerlerde üretim araçları, yönetsel birimler ve nüfus da toplanmış, böylece kentleşme ve sanayileşme olgusu ortaya çıkmıştır. Sermaye birikiminin sosyal ve ekonomik olarak şehirleşmeyi etkilemesi, işçilerin önemli bir oy potansiyeline sahip olması, sermayeye sahip sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetimlere ilişkin çeşitli öneriler sunmalarında etkili olmuştur. TOBB, TUSİAD ve TÜGIAD gibi büyük sermaye kuruluşları iktisadi gücü elinde bulundurdukları için siyasi gücü de etkileyebilmektedirler. Bu nedenle iktisadi anlamda güçlü olan sivil toplum kuruluşları, hükümetleri ve yerel yönetimleri yönlendirmekte, yerel yönetimler konusunda reform önerileri getirmekte, bu konularda çeşitli araştırmalara destek vererek veya akademik yayınlar yaparak bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır.

2.2.3.1. TOBB Raporu

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından 1995’de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili olarak Özel İhtisas Komisyonu’na Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu hazırlanmıştır. Bu araştırmanın temel çıkış noktasını *mali kaynakların merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşümü oluştururken*; tartışmalar daha sonra mali yönünün yanı sıra, politik bir nitelik de kazanarak görev ve yetkilerin paylaşımına kaymıştır (TOBB,1996,s.1). Araştırma sonucunda hazırlanan raporda mahalli idarelere ilişkin kavramlar açıklanmış, uluslar arası alandaki gelişmeler ve yeni yaklaşımlar ele alınmış; kentleşme ve çevre sorunlarına değinilmiştir. *Ayrıca Türkiye’deki yerel yönetimlerin idari, mali ve hukuki yapıları hakkında bilgiler verilerek mevcut sorunları ve bunların çözüm önerileri ortaya konulmuştur. Gerek idari gerekse mali anlamda bir çok konuda yeni yapılanma önerileri sunulmuş olmakla birlikte belediyelerin mali anlamda yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak yap işlet devret modeli, para cezalarının etkinliğinin sağlanması, şerefiye yükümlülüğünün gerçekleştirilmesi, tapu harcı oranlarının düşürülmesi, BİT’lerin yeniden değerlendirilmesi ve yerel mali denetimi yapacak Sayıştayların kurulması gibi konular üzerinde durulmuştur* (TOBB,1996,s.3).

2.2.3.2. TUSİAD Raporu

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TUSİAD) tarafından 1992 yılında yayımlanan “Yerel Yönetimler: Sorunlar-Çözümler” adlı raporda Türkiye’deki yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu sorunlar incelenerek, yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yerel toplulukların ihtiyaçlarına cevap verebilmeleri için yeniden yapılandırılmalarına yönelik önerilerde bulunulmuştur. Raporda temel sorun olarak yerel yönetimlerin istenen düzeyde kaliteli, hızlı ve etkin hizmet üretmemesi; buna sebep olarak da yerel yönetimlerin özerk, güçlü ve demokratik bir kurum niteliğine sahip olamamaları gösterilmiştir (TUSİAD,1995,s.31). Yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak paylaşımı, idari yapılanma, personel, denetim, halk katılımı ve hemşehricilik bilinci gibi konulardan kaynaklanan diğer sorunları üzerinde de durularak, bunlarla ilgili çözüm önerileri sunulmuştur.

Önerilen modele göre, yerel kamu hizmetinin yürütülmesinde birden fazla sorumlu yönetim birimi olmamalı, bir kamu hizmeti, o hizmeti en etkili ve verimli biçimde yerine getirecek yönetim birimlerine bırakılmalıdır. Bu nedenle yerel yönetimler kendi sınırları içindeki yerel kamu hizmetlerinin yetkili ve sorumlu birimi olmalıdır (TÜSİAD,1995,s.57).

Ülke düzeyinde tek elden yürütülmesi zorunlu olan adalet, genel güvenlik, ulusal savunma, dış politika hizmetleri ile ulusal ölçekli, gelişmişlik düzeylerini dengeleyici, ulusal geliri artırıcı nitelikteki hizmetler ve ülke boyutunda ulusal hedeflerin, ilkelerin, standartların kamu yönetiminin tüm kesimlerinde gerçekleştirilmesini sağlayıcı gözetim ve denetim hizmetleri merkezi yönetiminin yetki ve sorumluluğunda olmalı; bu hizmetler dışındaki yerel toplulukların ortak gereksinimleriyle ilgili tüm hizmetlerin yürütülme yetki ve sorumluluğu ise, yerel yönetim birimlerine ait olmalıdır (TÜSİAD,1995,s.56).

TÜSİAD'ın yerel yönetimler için önerdiği modelin temel hedefleri arasında, toplumun istek ve beklentilerini karşılayamayan, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi niteliğe sahip yerel yönetimlerin, etkili, verimli ve kamu yararı doğrultusunda hizmet üreten güçlü ve demokratik kurum niteliğine kavuşturulması ve yerel toplulukların yerel yönetimlerden özgürce yerel hizmetleri talep etme yetkisine kavuşturulmasıdır (TÜSİAD,1995,s.55).

2.2.3.3. TÜGİAD Reform Önerileri

Türkiye Genç İşadamları Derneği (TÜGİAD) tarafından, yerel yönetimleri “çağın gerektirdiği üretkenliğe kavuşturabilmek” amacıyla yerel yönetimlerin hukuki, idari ve mali yapılarını yeniden düzenleyen reform tasarısı hazırlanmıştır. Bu reform tasarısında yerel yönetimlerle ilgili olarak şu önerilerde bulunulmuştur:

- Yerel yönetimlerin hareket yeteneğini kısıtlayan 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerinin değiştirilmesi,
- Yerel yönetimler ayrı bir personel statüsüne kavuşturulmalı,
- Yerel yönetimler için her yerel yönetim bünyesinde bağımsız iç denetim mekanizması kurulmalı,
- Büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki vesayet ilişkisi yeniden düzenlenmeli,
- Merkezi yönetimde, tüm yerel yönetimlerin bağlı olacağı bir “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurulmalıdır.

Ayrıca TÜGİAD tarafından ileri sürülen reform önerilerine göre, yerel yönetimler mali açıdan merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar. Bu nedenle yerel yönetimleri merkezi yönetimden veya merkezi yönetimin tasarruflarından gelecek finansmanla görev yapabilir durumdan kurtarıp, kendi üretecekleri kaynaklarla hizmet yapabilir duruma kavuşturmak gerekmektedir (ODTÜ SBE,1997,s.122-124).

2.2.3.4. İşçi Sendikaları Reform Çalışmaları

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak bazı işçi sendikaları da çeşitli çalışmalar yapmışlardır. 1994'te Belediye-İş Sendikası'nın hazırladığı "Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim" başlıklı model önerisi ve Genel-İş Sendikası'nın 1994'te düzenlediği Yerel Yönetimler Sempozyumu bunlardan bazılarıdır. Bu çalışmalara göre, Cumhuriyetin ilk dönemlerindeki gelişmeler ve ulus-devlet projesinin baskınlığı nedeniyle yerel yönetimler güçsüz hale gelmiştir. Merkezin ve merkezi düzeyde politika yapanların yerel yönetimler üzerindeki ağırlıkları gittikçe artmıştır. *Yerel yönetimlerin kaynakları*, yerel halkın yönetime katılımı ve denetimi yetersiz kalmıştır. Bu nedenle yerel hizmetler pahalı, kalitesiz, etkinlikten ve verimlilikten uzak sunulmuştur (ODTÜ SBE,1997,s. 93).

2.2.3.5. Diğer Sivil Toplum Kuruluşlarının Çalışmaları

Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırma Vakfı (TÜSES), 1989 yılında yaptığı çalışmaların sonucunda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde bir model önerisinde bulunmuştur. Önerilen modele göre, yerel yönetim birimleri muhtarlık, belde, il ve bölge olarak sınıflandırılmıştır (Öztürk,1997,s.28). Ayrıca bu konularla ilgili olarak Türkiye Belediyeler Birliği ve Konrad Adeneauer Vakfı başta olmak üzere Mahalli İdareler Derneği, Yerel Yönetimler Derneği, Türkiye Muhtarlar Derneği, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği gibi birçok sivil toplum kuruluşu da yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve etkinliğinin artırılması yönünde çalışmalar yürütmektedir.

2.2.4. Hükümet ve Siyasi Partilerin Reform Çalışmaları

Hükümet ve siyasi partiler, seçim mitinglerinde, parti programlarında, parti bildirgelerinde ve kalkınma planlarında yerel yönetimlerin sorunlarına ve bunlar için düşündükleri çözüm önerilerine yer vermektedirler. Siyasi partiler seçim öncesinde yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin idari ve mali anlamda yeniden yapılandırılacağına dair vaatlerde bulunmaktadırlar. Ancak iktidara geldiklerinde kendi partilerine ait belediye yönetimlerine idari ve mali anlamda geniş imkanlar sağlarken, diğer partili belediye yönetimlerine aynı imkanları sağlamadığı gibi idari vesayet denetimini de siyasi amaçlı olarak kullanabilmektedirler (Eryılmaz,1995,s.343). Bu nedenle hükümetlerin demokrasiyle bağdaşmayan bu tür politikaları nedeniyle yerel yönetimler, hizmet yerine politika üretilen ve demokrasi adına fonksiyonlarını yerine getiremeyen, etkinlikten uzak kurumlar haline getirilmektedir. Bununla birlikte, son 50 yıldır iktidara gelmiş olan hükümetlerin hükümet programlarına bakıldığında hemen hepsinin yerel yönetimlerle ilgili olarak şu temel amaç ve ilkelere değindiği görülecektir:

- Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile gelirleri artırılarak, yerel özerklik sağlanacaktır.
- Merkezi ve yerel yönetimler arasında etkin bir görev, yetki ve kaynak paylaşımı yapılacaktır.
- Yerel yönetimlerin teşkilat yapılarında köklü değişikliklere gidilecektir.

- Hizmetlerin görülmesi hususunda “hizmette yerellik” ilkesi uygulanacaktır.
- Yerel yönetimlerin demokratik bağımsızlıkları ve halkın yerel yönetimlere katılımı arttırılacaktır (Çoker,1991,s.6-7; KAYA,1992,s.44-45).

1960’larda başlayan planlı kalkınma dönemiyle birlikte, Türkiye’de yerel yönetimlerin idari ve mali yönden yetersizliği konusu, kalkınma plan ve programlarında ele alınarak çeşitli çözüm önerileri sunulan, önemli konulardan biri olmuştur. 1963 yılından bu yana ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını kalkınma planları çerçevesinde sürdürmekte olan Türkiye’de, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan başlayarak tüm kalkınma planlarında yerel yönetimlere yer verilmiştir. Ancak, planlı kalkınma dönemine bakıldığında yerel yönetimler açısından genellikle plan hedeflerinden uzak kalındığı, hemen her planın bazı ayrıntılar dışında neredeyse bir tekrardan öteye geçmeyerek temel ilke ve hedeflerin aynen yinelandığı görülmektedir.

Anayasalarda toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını sağlamak ve bunun için planlar ve programlar yapmak, gerekli idari organları ve alt yapıyı oluşturmak devletin temel görevleri arasında sayılmıştır. 1982 Anayasası’nın 166. Maddesinde de “*Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.*” denilerek toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını planlamanın devletin bir görevi olduğu kabul edilmiştir.

Türkiye için 24 Ocak 1980 tarihi ekonomik açıdan olduğu gibi idari reform çalışmaları açısından da önemli bir dönüm noktası olmuştur. 24 Ocak kararlarıyla dışa açık liberal ekonomik modele geçilmiş, bu kararlar doğrultusunda ekonominin liberalizasyonunu sağlamak amacıyla bir kısım yasal düzenlemelere gidilmiştir (Yayman,2005,s.353). İdari reform anlayışı ve uygulamaları da bu değişimden etkilenerek, yürütme gücünün yanı sıra devletin tamamında yeniden bir düzenleme yapılması gerektiği yönünde yeniden şekillenmiştir.

Kamuoyunda Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı olarak kabul görmüş olan “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”, 24.3.1998 tarihinde Meclise gönderilmişti. Tasarı daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir idare ve şeffaf, katılımcı, demokratik bir yerel yönetim oluşturmak; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yapmak, yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki ve hizmet üretimindeki payını arttırmak; yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapı sağlamak; il genelinde yürütülen hizmetleri il özel idarelerinin bünyesinde toplayarak il özel idarelerinin konumunu güçlendirmek; yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma imkanlarını arttırmak gibi amaçlar taşımaktaydı (Memişoğlu,2006,s.79).

Tasarıya göre merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölümü öngörülmüş, adalet, savunma, güvenlik, sivil savunma, dış politika, dış ticaret, nüfus hizmetleri, tapu ve kadastro ile ulusal ve bölgesel nitelikli diğer hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülecek; yasalar tarafından uygun görülen ve belli bir idareye verilmemiş her türlü hizmet de yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Buna bağlı olarak belediyelerin görev ve yetki alanları genişletilirken gelirleri de arttırılacaktır. Gelirdeki bu artış, belediyelerin öz gelirlerini yeterli oranda arttırmak suretiyle değil, bütçeden aldıkları payı arttırmak suretiyle gerçekleştirilecektir. Bu durum ise, belediyelerin yerelleşmesinden çok merkezileşmesine, merkezi idareye bağımlı hale gelmesine neden olabilecek niteliktedir. İdareyi bir bütün olarak ele alan ve önemli reform önerileri ve yeniliklerle hazırlanan tasarı, uzun bir süre Mecliste kalmış ancak yasalaşamamıştır (Memişoğlu,2006,s.80).

1980'lerde başlayan bu gelişmelerin bir devamı ve idari reform çalışmalarının sonucusu ise, 2004 yılındaki "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı" olmuştur. Bu kanun tasarısı, kamu yönetimi sisteminde kapsamlı bir değişiklik gerçekleştirme ve yeniden yapılanma amacıyla hazırlanmıştır. Hükümetin acil eylem planıyla yapmak istediği idare reformunda, 24 Ocak kararları ile gerçekleşen ekonomik liberalleşmenin yönetim ayağı tamamlanmak istenmiş, özellikle merkezi yönetim düzeyinde toplanmış bulunan yetkilerin yerel yönetimlere devri yönünde düzenlemelere yer verilmiştir. Merkezi yönetimin sahip olduğu görev, yetki ve sorumlulukların birçoğu yerel yönetimlere devredilerek, yerelleşme ilkesinin hayata geçirilme süreci başlatılmıştır. Merkezi yönetimin görev ve yetkileri sınırlanarak merkezi yönetim küçültülürken; yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılarak yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Tasarıda merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılarak belirlenmiş, bunların dışında kalan mahalli nitelikteki görevler ise yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak genel çerçeveyi çizen, ilke ve esasları belirleyen bu tasarrının yasalaşamamasına karşılık, yerel yönetimler alanında reform niteliğinde hukuki düzenlemelere gidilmiş, tasarı paralelinde hazırlanmış olan 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" ile 5393 sayılı "Belediye Kanunu" kabul edilmiştir. Bu kanunlarla yerel yönetimlerin yetki, görev ve mali kaynakları yeniden gözden geçirilerek günümüz ihtiyaçlarına ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır (Sobacı,2005,s.49). Türk idare sisteminde önemli değişiklikler öngören bu kanuni düzenlemelerle merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yeniden belirlenmesi yoluyla devletin görev ve yetkilerinin daraltılması, böylece devletin küçültülerek görev ve yetkilerin yerelleşmesinin sağlanması amaçlanmıştır.

Sonuç ve Öneriler

Yerel yönetimlerin güçlenmesi, demokratik değerlerin gelişmesine, sosyo-ekonomik kalkınmaya bağlıdır. Ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde, yerel yönetimlere daha fazla yetki, sorumluluk, görev ve mali kaynak verilmekte, kamu harcamaları içinde yerel yönetimlerin payı her geçen gün artmaktadır. Ancak teorik çalışmaların temel amacı yerel yönetimleri kendi sorumluluk alanlarında, verimli, fonksiyonel ve özerk kuruluşlar

haline getirmek olmasına karşın, uygulamada bu ideal modele henüz ulaşamamıştır. Bunda siyasi tercihlerin merkezi yönetimin lehinde olması en büyük etken olmuştur. Genellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde hukuki, idari, mali ve özellikle baskı yoluyla siyasi yönden etkili olmanın yollarını aramaktadır.

Türkiye'deki reform denemelerinde ise, genellikle iç talep ve baskılardan ziyade dış dünyanın etkisi ve yönlendirmeleri oldukça etkili olmuştur. Özellikle Osmanlı döneminde geri kalmışlıktan kurtulmak, savaşlardaki yenilgilere bir son vererek ülkeyi eski siyasi gücüne kavuşturmak ve yönetimin otoritesini sağlamak amacıyla teknoloji başta olmak üzere idari, mali ve hukuki alanlarda yenilik arayışlarına girişilmiş ve bu konularda Batılı ülkelerden oldukça faydalanılmıştır. Böylece yönetimin geliştirilmesi ve eski etkin gücüne kavuşturulması için birçok yenilikler ve düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye'de planlı dönemden beri birçok idari reform projesi uygulanmış ancak bunlardan çok az bir kısmı başarılı olabilmektedir. 1962-1994 yılları arasında 7 temel araştırma yapılmış olup bunlardan MEHTAP, KAYA ve İYD Raporu olmak üzere sadece üçünde bile 1700 dolayında öneri yer almış ve bunların pek azı önemsenmiş ve uygulanmıştır. Hazırlanan Yerel Yönetim Yasa Tasarıları ile Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği tarafından gündeme getirilen öneri ve politikaların Türkiye'de uygulamaya konulması hedeflenmiş ancak bunda başarılı olunamamıştır.

Türkiye'deki temel sorun kamu hizmetinin sunumunun iyileştirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması ve kaynak sorununun çözülmesidir. Türkiye'de yerel yönetimlere, il özel idaresi, belediye ve köy kanunlarıyla görev itibarıyla, geniş bir sorumluluk sahası verilmektedir. Ancak yeterli mali kaynak olmadan geniş sorumluluk sahası vermek bir anlam ifade etmeyeceği gibi kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında, yeni kaynakların ortaya çıkarılmasında ve nitelikli hizmet sunulmasında yerel yöneticilerin şahsi becerileri de oldukça etkili olmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetim gelirleri daha çok merkezi kaynaklardan sağlanan gelirlerden oluştuğu için yerel yönetim gelirlerinin merkeze bağımlı bir yapısı bulunmaktadır. Belediyeler yerel yönetimler içerisinde halka en yakın, en etkili hizmetler veren ve en ayrıcalıklı yerel yönetim birimleri olmalarına rağmen, kaynak yönünden merkezi yönetime bağımlı olmaları, mali özerkliklerinin yeterince sağlanamamış olması ve kuruluşlarında ekonomik etkinlikten çok siyasi beklentilerin ön plana çıkmış olması daha etkin hizmet vermelerine engel olmaktadır. Bu nedenle idari reformlar yapılırken bu konuların özellikle düzenlenmesi gerekir.

Türkiye'de, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte ve yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde ise, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye'de gelir kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi yönetimin tasarrufunda bulunmakta ve yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler genellikle merkezi yönetimce belirlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de yönetimler arası rasyonel, adil ve düzenli bir kaynak bölüşümü de yapılmamıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında

görev ve gelir bölüşümü konusunda yetki ve sorumluluklar kesin ilkelere bağlanmadığından, gerek kaynakların toplanmasında, gerek hizmetlerin yerine getirilmesinde boşluklar doğmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin sağlanmış olduğunu rahatlıkla söyleyemeyiz.

Merkezden yerel yönetime kaynak aktarılması mevcut yapıda kaçınılmaz olduğuna göre, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gerçekleştirilecek kaynak bölüşümünün, görev bölüşümüne paralel olarak, adil bir biçimde yapılması gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye’de yerel hizmetlerin yerel yönetim tarafından görülmesi anlayışıyla yaşanacak desantralizasyon sürecinde, merkezi yönetimin yetki alanı içine giren belirli görevlerin yerel yönetimin yetki alanına aktarılması zorunludur. Mevcut görevler ve bu yeni görevlerin yerel yönetimlerce etkili bir biçimde yerine getirilebilmesi için, görevlerle orantılı gelir kaynakları yerel yönetimlere sağlanmalıdır.

Yerel demokrasiyi geliştirecek hareketlere karşı olmak söz konusu değildir. Ancak yerel yönetim reformlarının sonuçları her ülkede aynı şekilde görülür gibi bir genellemeye gitmek de doğru değildir. Fransa’daki yerel yönetim reformu bu konuda en önemli deneyim olmuştur. Yerel yönetim reformları yapılırken önceki tecrübelerden yararlanarak ortaya çıkabilecek olası sorunlar tahmin edilerek önceden tedbirler alınmalıdır.

Bu reformlar yapılırken yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkeleri geliştirilmeli, yerel özerklik güçlendirilmeli, halkın yönetime katılımı sağlanmalı, hizmetler optimal alan büyüklükleri çerçevesinde yeniden düzenlenmeli, kentsel planlama eksiklikleri giderilmeli, yerel hizmetlerin karşılanabilmesi için yeterli kaynak imkanları sağlanmalı, kaynaklar etkili biçimde, öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmak suretiyle, yerel hizmetler kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde sunulmalı, idari ve mali merkezîyetçilik, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmamalıdır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan reform çalışmalarının büyük bir bölümü yerel yönetimlerin gelir ve giderleri ile ilgili önemli bir düzenleme öngörmemiş ve önemli bir öneride bulunamamıştır. Reform çalışmalarında idari yapının güçlendirilmesi, yetki ve görev dağılımının yeniden düzenlenmesi genellikle çalışmaların odağını oluşturmuştur. Birçok konu yeterince araştırılarak ilgili raporlarda ve akademik çalışmalarda belirtilmiştir. Bundan sonra yapılacak olan bu reform çalışmaları ışığında alınan karar ve önerilerin idari ve siyasi kararlılık gösterilerek uygulamaya konulması olmalıdır. Bu nedenle yerel yönetim reformları model eksikliği, reform stratejisinden yoksunluk, siyasi istek eksikliği, uygulama ve izleme eksikliği gibi iktisadi, sosyolojik ve psikolojik bir çok nedenden dolayı kolay gerçekleşecek bir olgu olmadığı için bir çok sıkıntının da göze alınması gerekmektedir. Ancak bu şekilde reform çalışmaları başarıyla uygulanabilecek ve yapılan çalışmalar zaman ve kaynak israfı olmaktan çıkmış olacaktır.

Kaynakça

- AKDEDE, S. H. ve ACARTÜRK, E, 2005, “Türkiye’de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu”, ÇYY Cilt:14, Sayı: 3.
BİLGİÇ, V, 1998, Yerel yönetimler, 21.Yy Yayınları, Ankara

- ÇİÇEK, H. G. ve ÇİÇEK, S, 2012, “Norveç Yerel Vergi Sistemi”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 16, sf: 201-221.
- ÇOKER, Z, 1991, “Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim” TİD, Sayı: 393.
- DDK, 1996, Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri, CDDKB Yayınları-1, Ankara
- DEXIA, 2006, Sub-national Public Finans in the EU, November.
- ERYILMAZ, B, 1995, “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl:1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, sf: 340-346, Ankara
- ES, M. 2008, “Osmanlı’da Mahalli İdareler”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 27, sf: 29-38
- GÜLER, B. A, 2005, Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara
- GÜNEŞ, İ, 2000, “Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedeni”, Prof Dr.Adnan TEZEL’e Armağan, Marmara Üniversitesi Yayın No:600, İstanbul
- KAYA, 1992, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayın No:247, Ankara.
- KAYA, 1992a, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayın No:248, Ankara
- KARPAT, K. H, 1996, Türk Demokrasi Tarihi, Afa Yayınları, İstanbul
- MEHTAP, 1966, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ankara
- MEMİŞOĞLU, D, 2006, “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ SBE Kamu Yönetimi ABD, Isparta.
- ODTÜ SBE, 1997, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Cilt:2, Ankara
- ÖZTÜRK, A, 1997, 21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul
- SAVCI, B, 1965, “Türkiye’de Reform Hareketlerinin Bir Analizi”, AÜSBF Dergisi, Cilt 20, Sayı 4, sf: 105-123
- SOBACI, M. Z, 2005, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler” ÇYY Cilt: 14, Sayı: 4, sf:31-50.
- ŞAYLAN, G, 2003, “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed. Burhan AYKAÇ vd.), sf: 413-429, Yargı Yayınevi, Ankara
- ŞENGÜL, R, 2011, Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli
- TOBB, 1996, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Genel Yayın No:303, Ankara
- TODAİE, 1972, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Sevinç Matbaası, Ankara
- TODAİE, 1965, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Kardeş Matbaası, Ankara
- TOKSÖZ, F. vd., 2009, Yerel Yönetim Sistemleri, TESEV Yayınları, İstanbul
- TORTOP, N, 1995, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi” Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl:1, Sayı: 4,

- Mayıs-Haziran 1995, sf: 299-304, Ankara
- TUTUM, C, 1995, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl:1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, sf: 133-145. Ankara
- TÜRKOĞLU, İ, 2009, Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara
- TÜSİAD, 1995, Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/95-9/184, Ankara
- ÜNLÜ, H, 1993, Yönetimler Arası İlişkiler, Başbakanlık TOKİ, IULA EMME, İstanbul
- YETER, E, 1995, “Mahalli İdare Reformu Üzerine Düşünce”, Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl:1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, sf: 347-351. Ankara
- YAYMAN, H, 2005, Türkiye’nin İdari Reform Politığı, AÜ SBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara
- YILMAZ, A, 1995, “Yönetimi Geliştirme ve Reform, Yapılabilirlik Sorunlar ve Sınırlar”, Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Yıl:1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, sf: 208-211, Ankara