

©Öneri, Cilt.2, Sayı.10, Haziran, 1998

Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayın Organıdır. Altı Ayda Bir Yayınlanır.
MAHALLİ İDARELER ve YERİNDEN YÖNETİM ÖZEL SAYISI

ENSTİTÜ ADINA SAHİBİ : Prof.Dr.Orhan SEZGİN
(Enstitü Müdürü)

Doç.Dr.Esin CAN MUTLU
(Enstitü Müdür Yardımcısı)
Prof.Dr.Ünsal OSKAY
Prof.Dr.Mehtap KÖKTÜRK
Prof.Dr.Şermin ALYANAK
Prof.Dr.Özcan MERT
Prof.Dr.H.Bekir KARLIĞA
Prof.Dr.Şadi Can SARUHAN
Doç.Dr.Necdet ÖZTÜRK
Doç.Dr.Turan YILDIRIM

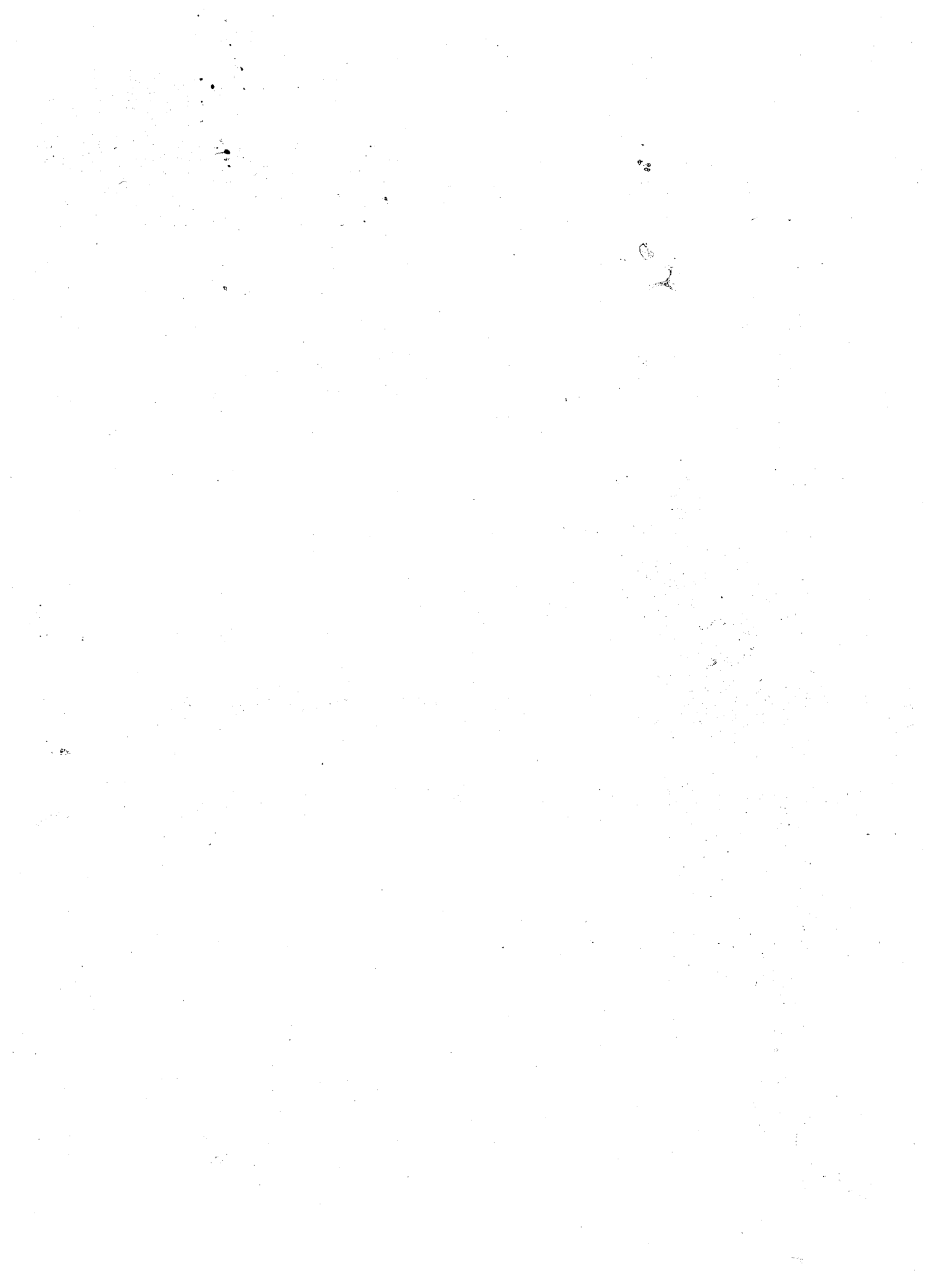
EDİTÖR : DoçDr.Uğur YOZGAT
YAYINA HAZIRLAYAN : Halil Sezai BULDU

ADRES : Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ressam Namık İsmail Sk. 34590 Bahçelievler-İSTANBUL
TEL : (0212) 584 14 44 - 554 78 09 - 506 47 24
FAX : (0212) 506 88 61

KAPAK TASARIMI : Yrd.Doç.Dr.Selahattin GANİZ

BASKI : M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü

Dergide yayımlanan yazılardaki görüşler yazarlarına aittir. Yayın Kurulu tarafından benimsendiği anlamına gelmez. Dergiden yazılar kaynak adı göstermek suretiyle aktarılabilir. Yayınlanması uygun bulunmayan yazılar geri verilmez. Yayın Kurulu yazının özüne dokunmaksızın gerekli yazım ve cümle değişiklikleri yapabilir.



Öneri

MAHALLİ İDARELER ve YERİNDEN YÖNETİM ÖZEL SAYISI

İÇİNDEKİLER

YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İHTİYACI VE İLKELERİ ÜZERİNE BİR TARTIŞMA	Dr. Ömer DİNÇER	1-10
AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI	-	11-15
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN YERLEŞİMLERİ KONFERANSI (HABİTAT II) DÜNYA KENTLER VE YEREL YÖNETİMLER KURULTAYI BİLDİRGESİ	Cenk TIKIZ	17-20
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN YERLEŞİMLERİ KONFERANSI HABİTAT II-KENT ZİRVESİ İULA ÜYELERİNE YÖNELİK BİLGİ NOTU	Cenk TIKIZ	21-23
YEREL GÜNDEM 21 YENİ BİR YÖNETİM AHLAKINA DOĞRU	Sadun EMREALP	25-26
YEREL GÜNDEM 21	Sadun EMREALP	27-28
HABİTAT II KONFERANS BELGELERİ İNSAN YERLEŞİMLERİ ÜZERİNE İSTANBUL DEKLARASYONU	-	29-31
YEREL HİZMETLER VE ÖZELLEŞTİRME	Recep BOZLAĞAN	33-48
KENTSEL PLANLAMANNIN İLKELERİ VE TÜRKİYE'DE GECEKONDU SORUNU	İsmail CERİTLİ	49-57
METROPOLİTAN ALANDAKİ YEREL YÖNETİMLERDE MERKEZİ DENETİM	Mahmut DOĞAN	59-62

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE MEVCUT SİSTEMİN DEĞERLENDİRİLMESİ	Tarkan OKTAY	63-70
LİBERALİZM VE YEREL YÖNETİMLER	Mustafa ÖKMEN	71-79
YEREL YÖNETİMLERİMİZİN TEMEL AYAKBAĞI: İDARİ VESAYET DENETİMİ	Mehmet ÖZEL	81-90
YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK	Fatih YÜKSEL	91-96
OLUŞUM SÜRECİNDE ANAYASALARIMIZIN MEŞRUIYET SINAVI	Erbay ARIKBOĞA	97-113
ULUS DEVLET FELSEFESİ VE KÜRSELLEŞME ÜZERİNE BİR İNCELEME	Aynur CAN	115-121
METROPOLİTEN İSTANBUL'UN YÖNETİM YAPISI ÜZERİNE BİR İNCELEME	Ülkü ERTABAK	123-130
ANAKENT KAVRAMI VE ANAKENTLERİN SORUNLARI	Bekir KÖKSAL	131-138

YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İHTİYACI VE İLKELERİ ÜZERİNE BİR TARTIŞMA

Dr. Ömer DİNÇER

M.Ü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mahallî İdareler ve Yerinden Yönetim Program Danışmanı, Profesör

ABSTRACT: *In this article, it is argued that whether local authorities need really to be reformed or not, and if they need, the principles and the directions of the need for reform will be tried to be introduced. This matter will be researched from the point of view of globalizational efforts affecting Turkey as well as the whole world, and of the developments in local authority sphere on the one hand, and from the point of view of the reasons specific to our country such as the existing administrative structure of the state and the local problems on the other hand.*

I. GİRİŞ

Son yıllarda meydana gelen değişiklikler, örgüt ve toplum yapılarını yeni ihtiyaç ve gelişmelere uymaya zorlamakta ve buna bağlı olarak, yönetim yapıları üzerinde iki yeni eğilimi ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan birincisi, yönetim yapılarının nisbi olarak küçülmesi; ikincisi ise, yerinden yönetimin giderek ön plana çıkmasıdır. Tüm dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak, ülkemizde de devletin yeniden yapılandırılması ve bir yerinden yönetim birimi olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışılmaktadır.

Yerinden yönetim, karar verme ve plânlama gücünün, toplum hiyerarşisinde kimde olacağı ile ilgilidir ve "kararların, sorunların ortaya çıktığı yerde, oradaki ilgililer tarafından verilebilmesi" demektir. Yerel yönetimler ise, "mahallî nitelikteki ihtiyaçları karşılayan kamu yönetim birimleri"dir. Bu kamu yönetim birimlerinin yönetim yapılarının, daha ileri derecede yerinden yönetim birimleri haline getirilmesi, günümüzde önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Konu, uzun yıllardan beri tartışılıyor olmasına rağmen, henüz bir ortak fikre ulaşılamamıştır. Herkesin daha güçlü ve bağımsız yerel yönetimler kurulması gerektiğini kabul etmesine rağmen, tek bir yerinden yönetim modeli olmadığı için, çıkış noktaları ve kastédilen sonuçlar birbirinden tamamıyla farklı olabilmektedir.

Bu makalede, ilgili bütün kişi ve grupların hemfikir olduğu yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerektiği düşüncesinin, gerçekten ihtiyaç olup olmadığı gözden geçirilecek ve varsa, yeniden yapılanma ihtiyacı-

nın yönü ve ilkeleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Konu, bir taraftan bütün dünyayı etkileyen ve dolayısıyla ülkemiz için de geçerli olan sebepler; diğer taraftan, kendi ülkemize özgü sebepler olmak üzere iki farklı yaklaşımla incelenecektir.

II. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İHTİYACINI DOĞURAN ULUSAL ŞARTLAR

Bu kısımda Türkiye'nin mevcut durumu ve özellikleri gözden geçirilerek, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ihtiyacını doğuran faktörler belirlenmeye çalışılacaktır. Ülkemizde, yerel yönetimlerin yeniden yapılmasına gerçekten ihtiyaç var mıdır? Bu ihtiyacı ortaya çıkaran faktörler nelerdir? Bu süreçte göz önüne alınacak ilkeler nelerdir? gibi sorular tartışılacaktır.

I. Yeniden Yapılanma ihtiyacının Tarihi Kökenleri

Türkiye'de, bugünkü anlamda, yerel yönetimler ve özellikle belediye, Tanzimat'tan sonra ortaya çıkmıştır. Şüphesiz, yerel hizmetlerin karşılanmasıyla ilgili çabalar önceden de yerine getiriliyordu. Ancak, belediyelerin batı kurumlarına benzer şekilde düzenlenmesi ve hukuka konu olması 19. yüzyılın ortalarına rastlar. Bu tarihlerden önce, yerel hizmetlerin görülmesi ile ilgili hukuki kaynaklar, siyaset düşüncesi ve uygulamaları, yerel ihtiyaçlar ve bunların karşılanması ile ilgili gelenekler, doğu ile batı arasında, birbirinden tamamıyla farklı bir nitelik gösteriyordu.

Doğu şehirleri devletten sonra gelir. Başka bir ifadeyle, şehirler devletler sayesinde kurulur ve yaşarlar. Esasen, şehirler ve bölgeler, teba gibi devletin unsurlarıdır. Bu sebeple, şehirlerin durumu devletin kudret ve zaflarıyla orantılı olarak gelişir. Devlet güçlü ve zengin iken şehirler de gelişir. Aksi halde, devletin ihtiyarlama çağı gelip, gücünü kaybetmesi halinde devletin özellikle uzaktaki şehirleri kontrol etme kudreti kırılır ve şehir ahali kendi şehirlerinin idaresine mecbur kalır. Şehir bir iktidar kavgasına sahne olur ve sonunda şehrin başına biri geçer ve adeta küçük bir devlet kurulur [1;246-348].

Şehirler mahallelerden oluşuyor, mahalleler mahalle sakinleri tarafından ve mahalle muhtarları (Osmanlılarda mahalle kethüdası, Selçuklularda mahallebaşı (iğ-diş) vasıtasıyla yönetiliyordu. Şehirde devletin tayin ettiği, genel anlamda zabıta işlevi gören yöneticiler bulunuyordu. Bunlar; Kadı ve subaşı gibi idare amirleri ile alaybeyi, sipahi kethüdası gibi askeri amirlerdir. Mistik bir temele dayalı ve hiyerarşik bir disiplin içinde örgütlenen meslek grupları aracılığıyla, yalnız bir yargıç değil, aynı zamanda hem bir vali hem de belediye başkanı gibi görev yapan kağılar şehir yöneticiliği yapıyordu.

Ancak şehrin yönetiminde halk dinamik bir etkinliğe sahipti. Bütün şehir halkı, mesleklerine veya tuttukları işe göre, bir çeşit dernek halinde toplanıyor ve her meslek kuruluşu kendi seçtiği reisleri (kethüda) tarafından, kendi içindeki zabıtlar aracılığıyla yönetilip, bir düzen içinde tutulduğundan, kadıların kethüdalar yoluyla bütün şehri kolayca yönetip, denetlemesi mümkün olabiliyordu. Şüphesiz kadıların, devlet tarafından atanan ihtisap ağası, subaşı ve asesler gibi yardımcıları vardı[2;199-248][3;341-342][4;1004].

Şehirlerdeki halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılanması, yani kamu hizmetleri de vakıflar tarafından yürütülüyordu. Bayındırlık, sağlık, eğitim, sosyal tesislerin kurulması ve hizmetler, vakıflar yoluyla görülüyordu.

Batı'da ise, belediyenin karşılığı municipalite'dir. Bu sözcüğün kökünde municipe terimi vardır ve eski Roma'da, Roma tarafından ilhak olunan şitelere verilen isimdir. Bu municipe'lerin özelliği, bir takım mahalli yetkilerinin ve siyasi özerkliklerinin bulunmasıdır. Site, gerçekte, kendi kendini yöneten, kendisine ait toprak parçası üzerinde yaşayan en küçük idari birim demektir. Roma bölümdükten sonra, özellikle batı Roma'da, municipe'ler büyük toprak sahiplerinin eline geçmiş ve feodallerin malikaneleri, zamanla idari birim haline gelmişti.[4;971-974]

Avrupa'da ticaret ve sanayi gelişmeye başladıktan sonra, ortaya çıkmaya başlayan burjuva sınıfı, feodal beyliklerin çevresinde yeni şehirler kurmuştur. Artık kapalı tarım ekonomisi içindeki, sınırlarla çevrili insan toplulukları yerine, nehir ve deniz kıyılarında ulaşım kolaylıkları bulunan, açık şehirler doğmuştur. Burjuvaların oluşturduğu bu şehirler (burglar), önce adli imtiyazlar, sonra da mali özerklik elde ettiler. Zaman içinde, senyörlerin hakları satın alınarak, kamu hizmet ve faaliyetlerini yürütmek için, hemşehrilik vergisine dönüştürüldü. Böylece, ekonomik güç, feodal yapıdan bağımsız olarak oluşan yeni şehirlerde kamu hizmetleri, kolluk faaliyetleri gibi işler için para toplanmasını sağlamış ve mahalli bir idare doğmuştur. Bu idare, halkın parasıyla ve halkın denetimine dayalı idi ve dolayısıyla, özerk bir yapıya sahipti. Sadece,

dış tehlikelere karşı korunabilmek için, senyörlerin egemenlik hakkını kabul ediyorlardı[4;47-196].

Görüldüğü gibi, belediye, Batı'da komünlerden, güçlü burjuva yapısının oluşturduğu serbest şehirlerden kaynaklanırken; Doğu'da fonksiyonel farklılaşmayı esas alan, mahalli özerklik ve mahalli idare mekanizmasından çok, hizmet kuruluşlarının özerk sayılabilecek faaliyetlerine sahne olan bir şehir olgusu vardı.[4;1010]

Sanayi devriminden sonra, şehirlerin giderek büyümesi ve merkezleşmesi, iç ve dış ekonomik ilişki kapasitelerinin artması Batı şehirlerinin gelişmesini sağlamış ve ortaçağ Avrupasının şehir yönetimi ile ilgili ilke ve değerleri yeniden tanımlanarak modern şehirler oluşturulmuştur. Aynı dönemde, ekonomik gelişmeler (özellikle liman ve ulaşım ağının üstündeki şehirlerde), Batı ile ilişkilerin artması, azınlıkların korunması için artan baskılar vb. gibi sebeplerle Osmanlı şehirlerinde örgüt yapısı ve hizmetler yetersizleşmiştir.

Bu yeni durum karşısında, Tanzimat ve İslahat döneminin Türk aydınları, toplumumuzun bütün tarihi birikimini yok sayarak, Türk halkını dağdan şehire yeni inen insanlar gibi görmüş, Batı şehirlerinin düzenli yapısına dayalı bir şehir yönetimi özlemi duymuşlardır. Böylesi bir yaklaşımla, 1854 yılında başlayan belediye reformları, hiçbir değerlemeye tabi tutulmadan, şehirlerimize iktibas edilmiştir. Bunun en ilginç örneklerinden biri, Paris'in en seçkin ve modern semtinin altıncı daire olması sebebiyle, İstanbul'daki nispeten daha modern Beyoğlu-Galata semtine, sıralamada Altıncı Daire-i Belediye adının verilmesi ve modern belediye hareketinin de buradan başlatılmasıdır. Belediyecilik alanındaki bu modernleşme hareketi, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun, Fransa'nın 1884 tarihli Belediye Kanununun çeviriye yakın bir uyarlaması ile devam etmiştir.[4;966-968]

19. yüzyılın ortalarından bugüne kadar geçen süreçte defalarca Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelikler yürürlüğe konulmuş ve her birinin sorunlarımızı çözmesi beklenmiştir. En son, 1580 sayılı kanundan kısa bir müddet sonra başlayan ve özellikle 1. beş yıllık plandan (1963-67) itibaren 7. beş yıllık plâna (1994-99) kadar her dönemde ve bütün hükümet programlarında, giderek artan bir şekilde, yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiştir.[5;5-14] Bugün de hâla bu sorunun var olması, sadece değişen çevre şartlarına bağlanamaz. Bu başarısızlığın sebepleri, bu tarihi çatışmada da aranmalıdır. Yönetim inanc ve değerlerimize, kanunlarımızın dayandığı usul ve kurallara hiç benzemeyen Batı sisteminin aynen aktarılması, söz konusu çatışmanın kaynağını oluşturmaktadır.

Geçmiş 150 yıllık tecrübe içinde, Türkiye'nin yönetim yapısı; kaçınılmaz olarak yeniden yapılanma ihtiya-

cı içinde görülmektedir. Diğer taraftan, yeni bir yapılanmanın yoğun bir şekilde tartışıldığı günümüzde, bu çatışmayı ortadan kaldıracak bir yaklaşım tarzının sunulması da gerekir. Yazılı kanunlar va'z etmekle toplumların değiştirilemeyeceği fark edilmeli ve toplumsal değerlerimizin, yönetim ilke ve yaklaşımlarımızın, sosyal geleneklerimizin yeniden tanımlanarak, belediyeçilik düşünce ve uygulamasına yansıtılması, bir ilke olarak benimsenmelidir. Köy ve mahalle sistemi, komşuluk ilişkilerinin devamının sağlanması, cemaat yapılarının korunması ve etkin kılınması, meslek odalarının yönetimde yer alması ve vakıflar, yeni yapılanmada göz önüne alınacak hususların bazılarıdır.

2. Devlet Yönetim Sisteminin Sorunları

Bugünkü devlet yönetim sisteminin karşı karşıya kaldığı sorunlar, gerçekte, bir bütün olarak sistemi gözden geçirmeye zorlamaktadır. Bu sorunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir[6:164-169]:[7:63-83]

a. Merkezîyetçilik ve Bürokratik Hantallaşma

Ülkemizin bugünkü yönetim yapısı; dış dünyaya kapalı, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusu az (13 milyon) ve büyük bir kısmı kırsal alanda (%76) yaşayan insanlardan oluşan, ulaşım imkanları kısıtlı, teknolojisi yok denecek kadar az, vb. faktörlere dayalı olarak düzenlenmişti.[8:86] Yeni kurulan devletin amacı, bir taraftan, toplumu dönüştürerek modernleştirmek, yani ona batılı anlamda yeni bir görüntü ve kimlik kazandırmak; diğer taraftan, ekonomik kalkınmada öncülük yapmaktır. Bunun için, Cumhuriyet yönetimi, bölünmeyi ve parçalanmayı önlemek maksadıyla, Osmanlı'nın Tanzimat'la birlikte benimsediği katı merkezîyetçi-bürokratik yönetim anlayışını devam ettirmiştir.[9:1]

Gerçekte, sanayileşme döneminin ortak bir özelliği olarak merkezileşen mal ve hizmet üretiminin bir sonucu, iktisadi kalkınmayı hedef almış toplumlarda, kaçınılmaz olarak yönetim yapısı da merkezileşmişti. Bu dönemde, Osmanlı devletinin ve Cumhuriyet yönetiminin, sanayileşmemiş olmasına rağmen, merkezîyetçiliği benimsemiş olması başlıca üç sebebe dayanmaktaydı: Birincisi, toplumu batılılaştırarak, batı kurumlarının başarısını yakalamak; ikincisi, devletin bölünmesini önlemek; ve üçüncüsü, ekonomik kalkınmayı sağlamak. Bugüne gelindiğinde, bu amaçlardan hemen hemen hiçbirinin tam anlamıyla başarılmadığı görülmektedir. Diğer taraftan, çevre şartları değişmiş, ülke içi şartlar farklılaşmış, aşırı büyümenin ve merkezileşmenin yeni durumlar karşısında yetersiz kaldığı açık bir şekilde görülmeye başlamıştır.

Merkezî devlet yapısı, her şeyden önce önemli bir verimsizliğe ve maliyet artışına sebep olmaktadır. Mesela,

Millî Eğitim Bakanlığı'nın sadece Ankara'daki personel sayısı 4764, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 3272, Karayolları Genel Müdürlüğü 1267, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı 3763, Sosyal Sigortalar Müdürlüğü 3116, Orman Genel Müdürlüğü 4783'dür.[8:85] Ancak, yine de sağlıklı bir plânlama ve denetim yapılamamakta, yerel sorunlara zamanında ve etkin müdahale edilememekte, kararlar gecikmekte, en temel alt yapı sorunları bile çözümlenememektedir.

Diğer taraftan, toplumun her alanında ve kademesinde devletin yer alması ve çok fonksiyonlu hizmet yapılması, devleti işlerin içinden çıkamaz hale getirmiştir. Eğitim, sağlık ve bayındırlık, ulaşım ve enerji gibi hizmetlerin hiçbirisi, yeterli seviyede sunulmamasına rağmen, 1580 sayılı kanun ile belediyelere, 3360 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerine bırakılan görev ve yetkilerin önemli bir bölümü, siyasi çekişmeler ya da ekonomik sebeplerle merkezi idare tarafından geri alınmış bulunmaktadır. Bu durum, Ankara'yı sadece genel seviyede politika yapanlar için değil, aynı zamanda yerel yöneticiler için de cazibe merkezi haline getirmiştir.

Bu aşırı merkezîyetçilik, bir taraftan, bürokrasinin artmasına ve devletin giderek hantallaşmasına neden olmakta; diğer taraftan, halkın yerel mahiyetteki hizmetlere olan ilgisini azaltmakta ve demokrasinin gelişmesini önlemektedir.

Sonuç olarak, merkezî yönetim; plânlama alışkanlığı bulunmayan, kısa ve uzun vadeli hizmetler arasında denge kuramayan, stratejik hedefleri belli olmadan yatırımlar yapmaya çalışan ve günlük sorunların dışına çıkmayan, kaynak israf eden, kaliteli personel bulamadığı için çağdaş hizmet üretemeyen, etkin katılımı sağlayamadığı için toplumda oluşmuş zihni enerji ve beşeri potansiyeli kullanamayan, dış dünyadaki değişme ve gelişmeleri takip edemeyen, içe dönük bir tıkanıklık içindedir.

Halbuki bu tür hizmetlerin büyük bir kısmı, yerel yönetimler, özel sektör veya vakıflar vasıtasıyla daha etkili ve verimli yapılacak duruma gelmiş bulunmaktadır. Devletin sadece koordine etmesi ve sonuçlarını denetlemesi yeterli olacaktır.

b. Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Gerçekte, "kamu" kavramı, kelime anlamı itibarıyla, tam, bütün veya bir ülkedeki halkın tamamı demektir ve bu yönüyle "genelliği", "halka ait oluşu" ve "açıklığı" gerektirir. Ancak, kamu kavramı, aynı zamanda devletle ve idare ilgili olan bir anlam içerir ve bu yönüyle de "resmîyet" taşır.[10:6-7] Hukuka bağlı demokratik yönetim sistemlerinde esas olan açıklıktır. Gizlilik sadece kişilerin

özel hayatı, devletin güvenliği, adli kovuşturma, milli savunma gibi alanlarla sınırlı kalır.

Halbuki, Türkiye'de "resmiyet"e gizliliğe benzer bir anlam yüklenmiş ve kamu bürokrasisi, gizlilik ve halka karşı kapalılık esasına göre örgütlenmiştir. Devletin amaç ve ideolojisine yönelik olarak halktan gelecek tehlikelere karşı kendisini rejimin sahibi ve bekçisi gibi gören bürokrasi, "devlet sırrı" kavramının sınırlarını çok genişleterek kullanmaktadır. Vatandaşın bilgi edinme ve devlet işlerini denetleme gibi bir hakkı bulunmadığı için, kamu yönetimi dışı kapalı ve adeta halka karşı bir güç olarak algılanmaktadır. Bu durum devletin vatandaşa karşı üstün ve güçlü olduğu imajını vermekte ve yöneticileri halkın eleştirilerine karşı korumaktadır. Diğer taraftan, halkı bürokrasi karşısında güçsüz ve zayıf bırakan bu gizlilik, kamu kurumlarındaki yolsuzlukların, görevi kötüye kullanma ve irtikap gibi istismarların yapılmasına kolaylık sağlamaktadır.

c. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Ülkemizde kamu yönetim sistemi, halka güven esasına dayalı olmayıp, onun suç işleyeceği ve devleti aldatacağı anlayışına dayalı olarak kurulmuştur. Dolayısıyla, yönetim yapısı ve işleyiş süreçleri, halkın yakından kontrol edilmesini esas alan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Kamu görevlileri sorumluluktan kurtulmak için halka hizmet etmek yerine, bu kurallara uygun davranmaya özen göstermektedir. Bürokraside en iyi memur; vatandaşın işini etkili ve verimli bir şekilde yapan değil, kuralları en iyi uygulayandır. Bu durum, bir taraftan işlerin daha ağır yürümesini ve çözümün zorlaşmasını sağlarken; diğer taraftan, kamu görevlilerini bir hizmeti yerine getirmek istemedikleri zaman, mevzuata dayalı mazeretler üretmeye yöneltmektedir. Bunun sonucunda, yönetim mekanizması tıkanmış, işler durma noktasına gelmiş, halk işini gördürebilmek için memura rüşvet vermek veya aracı bulmak zorunda kalmıştır.[7;71]

Günümüzde, kamu yönetimi bu kurallarla adeta bütünleşmiş, devlet hayatının kaçınılmaz bir gereği olduğu düşünölmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, bu kuralların değiştirilmesi büyük bir direnişle karşılanmakta ve yönetim yapısı daha da katılaşmaktadır.

d. Siyasal Yozlaşma ve Çürüme

Kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluklar; hizmet arzının yetersiz olması, aşırı kuralcı ve merkezîyetçi bir yönetimin izlenmesi, yasakların fazlalığı, resmi ideolojiye dayalı yönlendirmeler sebebiyle artmıştır. Liyakat esasından uzaklaşılması, siyasi nitelikteki tayinler; teşvik, ihale ve satın almalarda kayırmacılık; hizmet götürmede kayırma ve popölist politikalar kamu yönetiminde yaygın bir

yozlaşma ve çürümeyi ortaya çıkarmıştır. Devlet memurlarının vatandaşın işini kolaylaştırmaması, insanların devlet kapısında kendisini zayıf hissetmesine ve dolayısıyla, işlerini takip etmesi için milletvekili veya mahalli partilerden aracılar bulmasına sebep olmaktadır. Bunların dışında aracılığı belirli bir ücret karşılığı yapan kişi ve kuruluşlar da türemiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, gerçekte, Türkiye'de sadece yerel yönetimlerde değil, devlet yapısının tüm kademelerinde önemli yönetim sorunları bulunmaktadır. Hem merkezi hem de yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, yeni kaynaklar yaratılmamış, zaten yetersiz olan kaynaklarımız rasyonel bir şekilde kullanılamaz hale gelmiştir. Bütün bunlardan daha önemlisi, devlet yönetim zihniyeti ile temel görev ve fonksiyonları değişmiştir. İdeolojik devlet, yani toplumu dönüştürmeye çalışan devletle, topluma etkili ve verimli hizmet sunmaya çalışan devlet birbirini engeller duruma gelmiştir. Bu ikili yapı arasındaki çatışma, devleti bir istikamet üzerinde yönlendirmek yerine, yolsuzlukların ve gizli örgütlenmelerin içine itmiştir.

Bu sebeple, yönetimin yeniden yapılanmasına önemle ihtiyaç duyulmaktadır ve bir ilke olarak, devletin bir bütünlük içinde ele alınması, mahalli idareler reformunun, merkezi idare reformu ile birlikte düşünölmeli gerekmektedir. Ayrıca merkezi ve yerel yönetimlerin kapılarının halka açık olması, esnek bir yönetim yapısının kurulması ve yolsuzlukların önüne geçecek bir ahlaki değer sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

3. Şehirlerin Büyümesi ve Şehirleşme Oranında Artış

1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930'da yürürlüğe girmiştir. Bu tarihlerde şehirleşme oranı %24'ler seviyesindedir. %76 oranındaki kırsal nüfusa ve o günkü ülke şartlarına uygun olarak, 2000 nüfuslu yerleşim yerlerinde belediye kurulması kararlaştırılmıştır. Şehirlerin büyümesi, ulaşım imkanlarının artması, göçler ve ekonomik yapıdaki gelişmeler, bu nüfus miktarını belediyelerin kurulması için elverişsiz hale getirmiştir. Nitekim, benzer gelişmelerle karşı karşıya kalan pek çok ülke, belediye kurulması için gereken optimal büyüklüğü gözden geçirecek, yeni ölçüler tanımlamış ve mevcut belediyelerini ya birleştirerek, ya da lağvederek, sayılarını azaltmışlardır. Mesela, 1950'li yıllardan 1990'lı yıllara gelindiğinde, belediye sayısı, Avusturya'da 3399'dan 2301'e; Belçika'da 2669'dan 589'a; Bulgaristan'da 2178'den 255'e; Danimarka'da 1387'den 275'e; Almanya'da 24272'den 8077'ye; Hollanda'da 1015'den 647'ye; İsveç'te 2281'den 286'ya İngiltere'de 2028'den, 484'e düşürülmüştür. Ülkemizde ise, 1950 yılında 628 olan belediye sayısı, 1992 yılında 2340'a; 1995 yılında 2800'e yükselmiştir. Şartlar değiş-

mediği takdirde, 2000 yılında belediye sayısında büyük artışlar olacağı kolayca tahmin edilebilir.[8;86]

Diğer taraftan, şehirlerin aşırı büyümeleri, sorunların çapını ve niteliğini de değiştirmiştir. Ulaşım, su ve kanalizasyon, hava kirliliği ve diğer çevre sorunları, trafik ve şehrin geliştirilmesi gibi sorunlar, mevcut kanunlar ve organizasyon yapılarıyla çözülemez durumdadır.

Dolayısıyla, belediyelerin kurulması için gereken şartların gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Ülkemizin coğrafi yapısı, yerleşim yerleri, nüfus yoğunluğu, yerleşim alanlarının iç ve dış ilişki kurma kapasiteleri gözden geçirilerek, belediyelerin kurulabilmesi için gerekli şartlar yeniden tespit edilmelidir.

4. Beklentilerin Değişmesi ve Demokrasi Talepleri

Giderek büyüyen şehirlerimizde, ulaşım içinden çıkılmaz hale gelmiş, su ve kanalizasyon sorunları, hava, çevre kirliliği insanları umutsuzluğa sevk etmeye başlamıştır. Ayrıca, günümüzde yabancı ülkelerin şehirleriyle etkileşim artmış bulunmaktadır. Karşı karşıya kaldığımız sorunlar ve diğer ülkelerle olan etkileşim, halkımızın, sorunların çözümü ve dolayısı ile yaşam kalitesinin geliştirilmesi konusundaki beklentilerini önemli oranda değiştirmiştir. İyi plânlanmış şehirler, sağlıklı bir yaşam, temiz ve yeşil bir çevre, etkin bir ulaşım, huzurlu sosyal yapı ve hepsinden önemlisi kendisini etkileyen kararlarda söz sahibi olma hakkı bu beklentilerin bazılarıdır.

Gerçi, Türkiye'de halkın önemli bir kesimi devamlı olarak merkezi yönetimin bir parçası ve taşradaki uzantısı olan il veya ilçe olma çabası içindedir. Bu eğilim, halkın merkezi yönetimi istediği şekilde yorumlanabilir. Gerçekten de halk bugün her şeyi hükümetten beklemekte, il veya ilçe olmayı istemekte, yönetime katılma yönünde çok istekli görünmemektedir. Bu durumu, sadece halkın edilgen özelliğine bağlamak yeterli bir açıklama olmaz. Çünkü, devletin merkeziyetçi yapısı ve tutumu halkın merkeze olan eğilimini önemli oranda pekiştirmektedir. Halk nazarında il olmak, kaynakların artması, şehrin gelişmesi ve iş imkanlarının çoğalması anlamına geliyor. Bu durum, daha müreffeh bir hayat için, halkı merkeze yönlendirmektedir. Diğer taraftan, etki-tepki davranışı içinde, sorumluluk verilmeyen insanların düşünce üretme ve inisiyatif kullanma eğilimlerinin yok olduğu ve itaat etme eğiliminin arttığı söylenmelidir.

Ayrıca, bu noktada bir hususu daha vurgulamakta yarar var: Demokrasi başlı başına bir amaç ve değer olarak takdim edilmemelidir. Demokrasinin, daha mutlu insanlık için bir araç olarak değil, amaç ve değer üreten bir yaşam biçimi olarak sunulması, Müslüman olan halkı-

mızı tedirgin etmekte ve en tabii hakkı olan yönetime katılmayı kullanmada tereddütler doğurmaktadır.

Dolayısıyla, şehirlerde ulaşım, hava kirliliği, temiz ve yeşil mekanlar mutlak bir beklenti haline gelmiştir. Diğer taraftan, çok partili rejimle başlayan süreçte, demokratikleşmeye yeni bir içerik kazandırmak gerekmektedir. Ülkenin mevcut yapısı içindeki temsili demokrasi, halkın beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu sebeple, katılımcı demokrasi talepleri giderek artmaktadır.

5. Şehir Yönetiminde Çok Başlı Yapı ve Yetki Karmaşası

Özellikle büyük şehirlerde, karşı karşıya kalınan sorunların çözümünde, birden çok kamu kurumu görev almış ve yetkilendirilmiş bulunmaktadır. Mesela, İstanbul'un ulaşımında; İETT, İstanbul Trafik şube Müdürlüğü, Denizcilik işletmeleri Genel Müdürlüğü, TCDD, Belediyenin APK-Ulaşım Daire Başkanlığı ve İstanbul Deniz İşletmeleri Aş. ve İstanbul Ulaşım Aş. görev yapmaktadır. Bu durum, beraberinde yetki karmaşasını doğurmaktadır. Kaynaklara her bir kurum sahip çıkarken, sorunları birbirlerinin üzerine atmaktadırlar. Aynı çoklu yapıyı çevre sorunları, imar plânlama, sağlık işleri vb. gibi birçok görev alanında görmek mümkündür. Ayrıca, merkezi yönetimin çeşitli siyasi mülahazalarla yaptığı müdahaleler de bu karmaşaya ilave edilirse, sorunlar bazen işin içinden çıkılmaz boyutlara ulaşmaktadır.

Dolayısıyla, kent sorunlarının çözümünde ve görev dağılımında sadece bir kurumun sorumlu tutulması temel şart olarak görülmelidir. Mesela, yine şehrin ulaşım sorununun, sadece bir kurum tarafından koordine edilmesi, soruna daha bütüncül ve stratejik yaklaşımlar sunma fırsatı vermiş olacaktır.

6. Şehirlileşme ve Hemşehrilik Şuuru

Günümüz şehirlerinde işbölümünün yoğunlaşması, göçler nedeniyle nüfusunun hızla çoğalması ve kozmopolitleşmesi, toplum kesimlerinde gelir ve statü farklılıklarının artması geleneksel kültürü bozmuş, şehir veya mahalle şuuru yok etmiş ve yerine sınıf ve sosyal statülerine göre semtler ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetlerinin merkezileşmesi, şehir halkının bütünlüğünün bozulması nedeniyle, insanlar her türlü sorunlarının çözümünü belediyeden veya yerel yönetimlerden bekler hale gelmiştir. Çoğu kere şehrin sakinleri, sorunların ortaya çıkması veya çözümünde herhangi bir sorumluluk taşımaksızın sadece, yerel yöneticilerin görevlerini yapmasını beklemektedir.

Şehirlerde geleneksel yapının bozulması, sadece fiziki yapıyı değil, aynı zamanda beşeri ilişkileri de derin-

den etkilemiştir. Artık insanlar şehirlerine, oturdukları mahalleye, cadde ve sokaklara saygı göstermiyor ve kendinden bir parça olarak görmüyor; şehirleri, kendi mülkiyetlerinde ve hoyratça kullanabilecekleri ve ihtiyaçlarına cevap vermesi için her an hazır bekleyen üretim birimleri olarak görüyor.

Bilindiği gibi, şehirlî olmak, kültürlü olmakla, "medeni" olmakla eş anlamlıdır. Bu açıdan, kültürlerin ve medeniyetin şehirlerde olduğu söylenebilir. Şehirleşmek, gerçekte ilişkilerin inceldiği ve yakınlaştığı; insanların yiyip içmelerinden her türlü davranışına, bu incelik ve nezaketin sızdığı ve iyice rafine hale geldiği durumu ifade eder.

Bu durumun sağlanabilmesi; karşılıklı etkileşimin artmasına, şehri benimseme ve onunla bütünleşme duygusunun yerleşmesine bağlıdır. Şehirler insanın bir parçası değil, insan içinde yaşadığı şehre ait bir canlı olarak görülmelidir. "Hemşehrilik şuuru"nun oluşması ve sorunlara bu şuurla sahip çıkılması, şehirlerin yönetiminde daha etkili sonuçlar verecektir.

Ayrıca, artan nüfusu şehir hayatı ile bütünleştirmek, tabii ve kültürel değerlerin korunmasını, geliştirilmesini ve hayat kalitesinin artırılmasını gerçekleştirmek gerekmektedir.

III-YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İHTİYACINI DOĞURAN GENEL(EVRENSEL) ŞARTLAR

Sürekli değişme ve gelişmeler, içinde yaşadığımız şehirleri de değiştirmeye ve çevre değişikliklerine uymaya zorlamaktadır. Uluslararası etkileşimin arttığı, giderek büyüyen şehir sorunlarının değişik ülkelerde farklı şekillerde çözüme kavuşturulduğu günümüzde, uluslararası etkileşimler yerel yönetim anlayış ve uygulamalarını da değiştirmeye sevk etmektedir.

I. Yerel Yönetim Zihniyetindeki Değişmeler

Daha etkili bir yerel yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için, Avrupa Birliği bünyesinde ve Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezinde yoğun çalışmalar yürütülmektedir. İlki 1976 yılında, Vancouver (Kanada)'da gerçekleştirilen Habitat-İnsan Yerleşimleri konferansının ikincisi 1996 yılında İstanbul'da toplanmış ve şehirlerin yönetimi konusunda önemli kararlar almıştır. Gerçekte alınan kararları, dört noktada toplamak mümkündür:[11:5]

i. İnsanların çevrelerinin oluşmasına ve yönetimine katılımı,

ii. Ortaya getirilecek çözümlerin ve bunların uygulamalarının sürdürülebilir bir niteliğe sahip olması,

iii. Çevre ve konut şartlarındaki imkanların "adil" ve "ahlaki" bir düzen içinde dağıtılması, ve

iv. Yukarıdaki amaçlara ulaşabilmeleri için toplumda, insanların ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının önlerindeki engellerin kaldırılarak, yapabilir kılınmaları.

Birleşmiş Milletlerin konferansında görüşülen ve kararlaştırılan konular ile şehirlerin yönetiminde göz önüne alınması gereken ilkeler, aşağıda daha ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılmıştır[12][13]:

a. Sürekli Kalkınma Yerine Sürdürülebilir Kalkınma

Sürdürülebilir kalkınma "bugünün ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılaması fırsatlarını yok etmeden sağlayan" bir içerik taşır. Sürdürülebilir kalkınma insan yerleşimlerinin geliştirilmesi için esastır. Dolayısıyla sürdürülebilir insan yerleşimleri planlanmalı ve geliştirilmelidir. Sürdürülebilir insan yerleşimleri ekonomik iyileşmeyi, yeni istihdam fırsatlarını ve çevreyi de göz önüne alan sosyal gelişmeyi ifade eder. Gelecek nesillerin kaynaklarını tüketmemeyi, ece-sistemin kapasitesinin kaldırabileceği büyümeyi öngörür. Üretim, tüketim ve dağıtımın kaynakların kendilerini yenileyebileceği şekilde yönetimini; biyolojik ve kültürel çeşitliliği, insan sağlığının ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, insan hayatının standartlarının yükseltilebilmesi için su, hava ve tabii çevre faktörlerinin kalitesinin artırılması üzerinde durur.

Başka bir ifadeyle, sürdürülebilirliğin iki unsuru vardır; Birincisi, gelecekteki değişmelere bağlı olarak ortaya çıkacak ihtiyaçlara cevap verecek bir yapıya sahip olmak; ikincisi ise, bu temel yapı değişmeden yeni oluşan şartlara uygun gelişmelere açık olmak.

b. Yoksulluk ve Dışlanmışlık Yerine Adalet ve Hakkaniyet

Toplumsal barışın sağlanması ve insanca yerleşimler için yoksulluğun kaldırılması esastır. Yoksulluğun kaldırılması ilkesi, düşük gelir gruplarının temel ihtiyaçlarının karşılanması, üretebilme, özgürce iş seçme ve istihdam edilme imkanlarının sağlanması üzerine temellenir. Dışlanmışlığın kaldırılması ise, toplum içinde yer alan herkesin veya her kesimin, devletin ideolojik yapısına bağlı dayatmalardan uzak bir şekilde, kendi değerleriyle birlikte kabul edilmesi ve birlikte yaşama çabası içinde katılımının sağlanması demektir.

Ekonomik ve sosyal sürdürülebilir kalkınma için adalet ve hakkaniyet merkezi bir öneme sahiptir. Bu ilke kadın-erkek, yaşlı-genç herkese ev sahibi olma, iskan edilebilme, sağlığını koruyabilme, yeşil ve açık bir çevre için gerekli bütün hizmetlerde hak sahibi olmayı; kutsal sayılan şeylere saygısızlık etmeme hakkını güvence altına almada eşitliği; eğitimde, maaş temini için serbest ve üretken bir meslek seçmede ve hem kişinin bedeni ve ruhi gelişiminde hem de toplumun sosyo-kültürel gelişiminde fırsat eşitliğini; tabii ve kültürel varlıkların kullanımında ve korunmasında eşit hak ve sorumlulukları; kamu yönetiminde kararlara ve hatta uygulamalara katılmak için eşit fırsatlar sağlanmasını ifade etmektedir.

c. Yaşanabilir Yerleşme ve Ailenin Güçlendirilmesi

Bir şehirde yaşayan her insan bir takım haklara sahiptir ve başkalarının (gelecek nesillerinki de dahil) haklarını koruma sorumluluğu taşır. Sürdürülebilir yerleşmeler bir kimlik duygusu, gönüllülük ruhu ve hemşehrilik şuuru içindeki insanlarla mümkün olabilir. Hükümetler de bu insanların hepsinin haklarını hukuki bir çerçevede güvence altına alır ve korur. Ayrıca, hükümetler insanların kararlara katılmalarını ve gelişme fırsatlarını, kamu ve özel sektör faaliyetlerinin tanzimini, özel sektörün sosyal sorumluluklar yüklenmesini, kişilerin kendi hak ve sorumluluklarını korumalarını, kamu ve özel ortaklıkları, tabii liderlerle kamu arasında bütünleşmeyi sağlayacak politikalar üretir.

İnsan hayatının kalitesi ve yaşanabilirlik köy, kasaba ve şehirlerin sosyo-ekonomik faktörlerine, fiziki şartlarına ve uzaysal özelliklerine bağlıdır. Arazi kullanımı, nüfus ve bina yoğunluğu, insanın fiziki ve sosyal ihtiyaçları ve komşuluk arzularına dayalı düzenlemeler, çeşitlilik ve kültürel kimliklerin korunması, sosyal bütünleşme, kamu sağlığının ve güvenliğinin temini gibi faktörler de yaşanabilirlik ilkesi ile yakından ilgilidir.

Diğer taraftan, aile toplumun temel birimi kabul edilir. Dolayısıyla, aile kapsamlı bir şekilde koruma altına alınmalı ve desteklenmelidir. Sürdürülebilir yerleşimler için ailenin yapıcı rolü, bütün devletler tarafından tanınmalı ve geliştirilmelidir. Aileye elverişli barınaklar içinde temel hizmetlerin sunulması ve yeterli geçim kaynaklarının sağlanması yoluyla bütünleştirilmesi, korunması ve iyileştirilmesi için gerekli her şeyin sağlanması ve ulaşılabilir kılınması gerekir. Ayrıca, farklı kültürel, ekonomik ve politik sistemler içinde muhtelif aile yapılarının varabileceği kabul edilmeli ve buna göre düzenlemeler yapılmalıdır.

d. Otoriter Yaklaşımlar Yerine Demokratik Yaklaşımlar

Bir taraftan, halkın demokratik talepleri giderek artmakta ve temel insan hakları gibi algılanmaya başlanmakta; diğer taraftan, mevcut demokratik yapılar insanların beklentileri karşısında yetersiz kalmaktadır. Özellikle mevcut temsili demokraside yaşanan siyasallaşma, yolsuzluklar, olumsuz güç mücadeleleri, parti yönetiminin, Oligarşinin Tunç Kanunu sebebiyle, halktan uzaklaşması gibi sorunların asgariye indirilmesi için, yoğun talepler ortaya çıkmaktadır. Bu talepler için genel eğilim aşağıdaki gibidir:

- Merkezden yönetim yerine yerinden yönetim: Merkeziyetçilik, karar verme gücünün ve yetkilerin sistematik ve bilinçli bir şekilde hükümette toplanmasıdır. Bugünkü yapıda yerel yönetimlere bazı yetkiler devredilmiş olmakla birlikte, merkezi yönetimin kaynakları elinde tutması ve idari vesayet sebebiyle, mevcut yetkiler bile çoğu kez kısıtlanmaktadır. Toplumların yönetiminde daha demokratik bir yaklaşım sunabilmek için, yerel sorunlarla ilgili karar verme yetkisinin gerçekten yerel yönetimlere devri gerekmektedir. Ancak, sağlıklı bir yerinden yönetim için sadece karar verme yetkisi yeterli olmayacaktır. Ayrıca, kendi kaynaklarını yaratma ve kendi örgütlenme yapısını ve süreçlerini oluşturabilme gücüne de sahip olmalıdır.

- Merkezi yapı yerine adem-i merkezi yapı: Yapı herhangi bir yönetimin karar alma ve iletişim ilişkilerini ifade eder. Yerinden yönetim için, adem-i merkezi bir ilişkiler sisteminin kurulması, ayrı bir zorunluluk olarak ortaya çıkar. Başka bir ifadeyle, yerinden yönetim için adem-i merkezi yönetim yapısına ve etkin yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duyulur.

- Genel siyaset yerine yerel siyaset: Yerel siyasetin güçlendirilerek, merkezi yönetime yönelik siyasete olan yoğunlaşmanın dağıtılması, yerel yönetimi ve demokratik temayülleri pekiştirici bir rol oynayacaktır.

e. Tekli Yönetim Yerine Çok Ortaklı Yönetim (Yönetişim)

Kentlerin yönetiminde, sadece yerel yönetim birimleri değil, aynı zamanda o toplum içinde yer alan vakıflar, özel sektör, dernekler, sendikalar ve benzeri sivil toplum kurumları da yer almalıdır.

Kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve kişiler arasındaki ortaklıklar sürdürülebilir yerleşim sistemleri, yeterli ve uygun konutlar ve temel hizmetler için bir başka ilkedir. Bu ortaklık karşılıklı işbirliği ve ittifakların oluşturulması, kaynakların bir araya getirilmesi,

bilginin paylaşılması kabiliyetlerin dağıtılması, farklı grupların mukayeseli üstünlüklerinden yararlanılması yoluyla yönetime katılımın sağlanmasını ve bütünleşmenin teminini mümkün kılacaktır.

Ayrıca, çok ortaklı bir yönetim için ulusal ve uluslararası dayanışma sağlanmalıdır. Dayanışma toplumun en temel birimi olan aileden başlayarak bütün sosyal gruplar arasında işbirliği, duyarlılık ve hoşgörünün sağlanması demektir. Uluslararası, bölgesel, ulusal ve yerel her seviyede ve hükümet veya hükümet dışı örgütler arasındaki dayanışmanın sağlanması için yine bu seviyelerdeki örgütler tarafından uygun politikaların geliştirilmesi, araçların sağlanması ve imkanların güçlendirilmesi gerekir.

2. Küreselleşme ve Yerel Kavramındaki Değişmeler

Küreselleşme, öncelikle teknolojiadaki gelişmelerle mal ve hizmetlerin evrenselleşmesi ile başlamıştır. Günümüzde ise, küreselleşme yeryüzünde farklı yörelerin, halkların, ideolojilerin ve ekonomik sistemlerin birbirlerine yaklaşması ve bir bütünleşme sürecine girmiş olması anlamına gelmektedir.[14;2]

Küreselleşme, bu özelliği ile tüm dünyada bir merkezleşmeye, tekdüze ve bireyci bir sonuç doğurmaya başlamıştır. Bu temayül, yerel halkın ve özelliklerin korunması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, bu süreçte, küreselleşmeye karşı bir güvence olarak sosyo-kültürel ve siyasal alanda çoğulcu, çok sesli ve renkli, toplum içindeki her kesimin hakkını ayrı ayrı koruyan ve onların yönetime katılımını öngören bir yapılanma eğilimi de ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan, tüm dünyada yerelin kendisi doğrudan bir aktör olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bütün metropoller, dünyanın değişik kentleriyle ve uluslararası kurumlarla doğrudan ilişki kurmaya başlamıştır. Başka bir ifadeyle, yerel kendi pozisyonunu, ekonomik alanda, ulus devletten ayrı olarak belirleyebilir hale gelmiştir. Herdir yerel birimin iç ve dış ilişki kurma kapasitesi artmış bulunmaktadır. Ülkemizde İstanbul, Bursa, Denizli, Kayseri, Karaman, Gaziantep gibi şehirler, ulus devletin kendileri için belirlemiş olduğu sınırları aşmış ve doğrudan dünya içinde yerini almaya başlamıştır.[15]

Ayrıca, tıpkı devlet sınırlarında olduğu gibi, yerelin coğrafi sınırları ve etki alanı farklılaşmaya başlamıştır. Haberleşme ve ulaşım teknolojisindeki gelişmeler, yeni network'ler yereli ulus devletin ekonomik ve sosyal kontrolünden uzaklaştırmaktadır. Kısaca, daha önce, daha küçük coğrafi bir alan olan yerel, şimdi uluslararası alanda ekonomik ve sosyal ilişkilerin bir parçası olarak yer al-

mak üzeredir. Fiziki mekan olma ve coğrafi özelliği ikinci plânda kalmaya başlamıştır.

Bu tür gelişmelerin, zaman içerisinde yereli, yine ekonomik ve sosyal alanda uzmanlaşmaya yönelteceği de söylenebilir. Belirli işleri üstlenmiş ve işbölümü açısından uzmanlaşmış yerel birimler daha yaşayabilir ve yaşanabilir hale gelecektir.

Son olarak, yerelin değişen yapısının yerel çözüm fikrini daha güçlendirdiği söylenebilir. Yerel soruna global çözüm üretmek, hem daha zor, hem de daha maliyetli olacaktır. Global düşünüp, yereli hareket etmek; dolayısıyla, yerel sorunlara, yerel çözümler üretmek eğilimi artmaktadır.

IV. SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, geçmiş 150 yıllık tarihi tecrübe içinde, Türkiye'nin yönetim yapısı, kaçınılmaz olarak yeniden yapılanma ihtiyacı içinde görülmektedir. Bu ihtiyacın geçmişten geleceğe pek çok sebebi vardır. Tarihi yönetim geleneğimizden, güncel yönetim sorunlarımıza; mevcut hizmetler ve yönetim yapısından gelecekteki muhtemel gelişmelere kadar her alanda bir yeni düşünceye ve yapıya ihtiyaç hasıl olmuştur. Artık, Ulus devletlerin, her yönüyle toplumu şekillendirebildiği bir düzen artık devam edemeyecek görünmektedir. Devletin halkı daha fazla anlamaya çalıştığı, onun beklentilerine cevap verebilmek için, ona uymak zorunda kalacağı bir zihniyet değişimi ön şart olarak ortaya çıkmaktadır.

Burada, öncelikle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının, sadece hükümetin yetkilerini devretmesi sorunundan ibaret olmadığı vurgulanmalıdır. Bu açıdan, ulus devletin yetkileri ile yerel yönetimin yetkileri arasına yeni bir çizgi çekmekle sorun çözülmüş olmayacaktır. Yeniden yapılanma için, daha geniş bir bakış açısına ve daha köklü bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.

Bu ihtiyaç, mevcut yapı içinde her şeyin ve bütünüyle değiştirilmesi gerektiği anlamını taşıyorsa bile, yeni bir yaklaşım tarzını gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması sürecinde, bu yeni yaklaşım tarzının, evrensel bir bakış açısıyla ve fakat yerel değerler ve unsurlarla bezenmiş olması gerekecektir. Bu yaklaşımın temel ilkeleri ise, aşağıdaki gibi, özetlenebilir:

- *Sosyal ve siyasal değerlerimizin yaşayabilir kılınması*: Her şeyden önce, geleneksel yönetim uygulamalarımızın incelenmesi, açığa çıkarılması ve modern topluma taşınması çabası içinde olunmalıdır. Yönetim inanç ve de-

ğerlerimize, toplumsal geleneklerimizin dayandığı usul ve kurallara hiç benzemeyen Batı sisteminin aynen aktarılması, bir çatışmanın kaynağını oluşturmaktadır. Bu çatışma ortadan kaldırılmalıdır. Yazılı kanunlar va'z etmekle toplumların değiştirilemeyeceği fark edilmeli ve toplumsal değerlerimizin, yönetim ilke ve yaklaşımlarımızın, sosyal geleneklerimizin yeniden tanımlanarak, belediyeçilik düşünce ve uygulamasına yansıtılması, bir ilke olarak benimsenmelidir. Köy ve mahalle sistemi, komşuluk ilişkilerinin devamının sağlanması, cemaat yapılarının korunması ve etkin kılınması, meslek odalarının yönetimde yer alması ve vakıflar, yeni yapılanmada göz önüne alınacak hususların bazılarıdır.

- *Devlet yönetiminin bütünlüğü:* Gerçekte, Türkiye'de sadece yerel yönetimlerde değil, devlet yapısının tüm kademelerinde önemli yönetim sorunları bulunmaktadır. Hem merkezi hem de yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, yeni kaynaklar yaratılmamış, zaten yetersiz olan kaynaklarımız fasyonel bir şekilde kullanılamaz hale gelmiştir. Bütün bunlardan daha önemlisi, devlet yönetim zihniyeti ile temel görev ve fonksiyonları değişmiştir. İdeolojik devlet, yani toplumu dönüştürmeye çalışan devletle, topluma etkili ve verimli hizmet sunmaya çalışan devlet birbirini engeller duruma gelmiştir. Bu ikili yapı arasındaki çatışma, devleti bir istikamet üzerinde yönlendirmek yerine, yolsuzlukların ve gizli örgütlenmelerin içine itmiştir. Bu sebeple, devletin bir bütünlük içinde ele alınması, mahalli idareler reformunun, merkezi idare reformu ile birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Ayrıca merkezi ve yerel yönetimlerin kapılarının halka açık olması, esnek bir yönetim yapısının kurulması ve yolsuzlukların önüne geçecek bir ahlaki değer sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

- *Belediyelerin kurulma kriterlerinin yeniden belirlenmesi:* Şehirlerin aşırı büyümeleri, sorunların çapını ve niteliğini de değiştirmiştir. Ulaşım, su ve kanalizasyon, hava kirliliği ve diğer çevre sorunları, trafik ve şehrin geliştirilmesi gibi sorunlar, mevcut kanunlar ve organizasyon yapılarıyla çözülemez durumdadır. Dolayısıyla, belediyelerin kurulması için gereken şartların gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Ülkemizin coğrafi yapısı, yerleşim yerleri, nüfus yoğunluğu, yerleşim alanlarının iç ve dış ilişki kurma kapasiteleri gözden geçirilerek, belediyelerin kurulabilmesi için gerekli şartlar yeniden tespit edilmelidir.

- *Sürdürülebilir kalkınma ve yaşanabilir yerleşme:* Halkta ulaşım, hava kirliliği, temiz ve yeşil mekanlarla ilgili uygun çözümler, mutlak bir beklenti haline gelmiştir. Hem mevcut beklentilerin karşılanması, hem de gelecek nesillerin ihtiyaçları göz önüne alınarak düzenlenecek şehirlere ve sürdürülebilir bir gelişmeye yönelinmelidir.

İnsan hayatının kalitesi ve yaşanabilirlik; köy, kasa ve şehirlerin sosyo-ekonomik faktörlerine, fiziki şartlarına ve uzaysal özelliklerine bağlıdır. Arazilerin kullanımı, nüfus ve binaların yoğunluğu, insanların fiziki ve sosyal ihtiyaçları ve özellikle komşuluk arzularına dayalı düzenlemeler, çeşitlilik ve kültürel kimliklerin korunması, sosyal bütünleşme ve huzurun sağlanması, kamu sağlığının ve güvenliğinin temini ve nihayet halkın yaşadığı şehir ve toplumun yönetiminde güç sahibi olması gibi faktörler yaşanabilir bir yerleşim için esas kabul edilmelidir.

- *Hizmette yerellik ve halkın yönetime katılımı:* Çok partili rejimle başlayan süreçte, demokratikleşmeye yeni bir içerik kazandırmak gerekmektedir. Ülkenin mevcut yapısı içindeki temsili demokrasi, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına kafi gelmemektedir. Katılımcı demokrasi talepleri giderek artmaktadır. Dolayısıyla, kent sorunlarının çözümünde ve görev dağılımında sadece bir kurumun sorumlu tutulması temel şart olarak görülmelidir. Vakıflar, cemaatlar, dernekler, sendikalar ve özel sektör, yapabilir kılınarak, şehrin yönetiminde sorumluluk üstlenmelidir.

- *Farklı kültür ve yaşama biçimlerinin korunması:* Farklı kültürel, ekonomik ve politik sistemler içinde muhtelif dini inanç ve yaşam biçimleri, farklı kültürler ve aile yapılarının varolabileceği kabul edilmeli ve buna göre düzenlemeler yapılmamalıdır.

- *Açık, esnek ve adem-i merkezi bir yapı:* Merkezden yönetim, yerine yerinden yönetim; katı bürokratik yapılar yerine, esnek ve adem-i merkezi yapılar; sadece kamu kurumlarının rol aldığı ve edilgen halk yönetimi yerine, sivil toplum kuruluşlarının da etkin rol aldığı çok ortaklı yönetim oluşturulmalıdır.

- *Sosyal sorumluluk ve yönetim ahlakı:* Yeniden yapılanma süreci içinde, yapısal denetim mekanizmaları ve düzenlemeler yanında, dürüstlük ve adalet gibi erdemleri ön plana çıkaran ahlaki bir çerçeve oluşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

- [1]-İbn-i Haldun; **Mukaddime**, Çev. Zakir Kadiri Ugan. Mf.V. (MEB) Yayınları, Ankara, 1954.
- [2]-Osman Nuri Ergin; **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, İBSK Kültür İşler Daire Başkanlığı Yayınları, No: 21, İstanbul, 1995.
- [3]-M. Akdağ; **Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi**.
- [4]-Yıldızhan Yayla; Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu, **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Onar Armağanı Özel Sayısı, Yayın No: 530, İstanbul, 1977. s. 1004.

- [5]-Devlet Planlama Teşkilatı; **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu; Mahalli idareler ve Büyükşehir Yönetimi**, DPT Yayınları. No: 2364, Ankara. 1994.
- [6]-Şükrü Karatepe; Türkiye'nin Yönetim Sorunları, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995.
- [7]-Şükrü Karatepe; **Siyaset ve Bürokrasi Gündemi**, Rey Yayıncılık, Kayseri, 1996.
- [8]-T.C. İç İşleri Bakanlığı; **Mahalli idarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Ve Bu idarelerle ilgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü Yayın No 8, Ankara, 1996.
- [9]-Bilal Eryılmaz ve M. Lütfi Sen; 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, **MÜSiAD Araştırma Raporları**, No 5, Mart, 1994.
- [10]-Bilal Eryılmaz; **Kamu Yönetimi**, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995.
- [11]-Turgut Cansever; **Habitat II Konferansı İçin Şehir ve Konut Üzerine Düşünceler**. Hak-İş Araştırma Dizisi, İstanbul, 1996.
- [12]-United Nations; **Draft Statement of Principles And Commitment And Global Plan of Action: The Habitat Agenda**, New York, 1996.
- [13]-Türkiye Ulusal Komitesi; **Habitat II Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı**. Ankara, 1996'dan özetlenerek alınmıştır.
- [14]-Ruşen Keleş; **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**. Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları. Ankara. 1994.
- [15]-WALD Yayın Birimi; **Yerel Üzerine Bir Tartışma**, WALD-Dünya Yerel Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul, 1997.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

ÖNSÖZ

İşbu Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Devletler.

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek,

Bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğunu düşünerek,

Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,

Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğunu düşünerek,

Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak,

Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,

Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,

Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyid ederek,

Madde 1

Taraflar bu Şart'ın 12. maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

I. BÖLÜM

Madde 2

Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

1- Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

2- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Madde 4

Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

1- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2- Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsamı ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezî veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz.

5- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6

Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

1- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

2- Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7

Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1- Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev

koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2- Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

3- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi

1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9

Yerel Makamların Malî Kaynakları

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli malî kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı malî sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek

ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken malî yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik malî eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10

Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

1- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

2- Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3- Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11

Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

II. BÖLÜM

Muhtelif Hükümler

Madde 12

Yükümlülükler

1- Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

- Madde 2,
- Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- Madde 4, paragraf 1, 2 ve 4,
- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,
- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9, paragraf 1, 2 ve 3,
- Madde 10, paragraf 1,
- Madde 11

2- Sözleşmeye taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu Maddenin 1. Paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir.

3- Herhangi bir Taraf Devlet bu Maddenin 1. Paragrafı hükümlerine göre Sözleşmenin henüz kabul etmemiş olduğu herhangi bir paragrafıyla veya paragraflarıyla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte Genel Sekretere bildirebilir.

Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Akit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13

Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

İsbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Akit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların

tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Akit Taraf, ona kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dahil edebilir.

Madde 14

Bilgi Sağlanması

Her Akit Taraf bu Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı öteki önlemler konusuna ilişkin tüm bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletacaktır.

III.BÖLÜM

Madde 15

İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

1- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Bu Şart'la bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 16

Topraklara İlişkin Hüküm

1- Herhangi bir Devlet, imzalaması sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2- Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel

Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanda belirlenen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirim aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17

Çekilme

1- Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2- Yukarıda paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. maddenin 1. Paragrafında öngörülen sayı ve tipteki Paragraflarla bağlı olduğu sürece, Şart'ın 1. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12. maddenin 1. Paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18

Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri;

a) Her imzalamayı;

b) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;

c) Bu Şart'ın 15.Madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini;

d) 12.Maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;

e) 13.Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;

Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı Avrupa Konseyi üyesi Devletlere

bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar işbu Şart'ı imzalamışlardır.

Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak işbu Sözleşme, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin de aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin herbirine bu Şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır.

Avusturya

Belçika

Danimarka

Fransa

Federal Almanya

İtalya

Yunanistan

İzlanda

İrlanda

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun¹

Kanun No: 3723

K.Tarihi: 8.5.1991

Madde 1- Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan ve Türkiye tarafından 21.11. 1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 12. maddesinin 1 numaralı fıkrasına göre;

a) 2 ve 5 inci maddelerinin,

b) 3, 7 ve 8 inci maddelerinin 1 ve 2 numaralı fıkralarının,

c) 4 üncü maddesinin 1, 2, 3, 4 ve 5 inci numaralı fıkralarının

d) 6 inci maddesinin 2 numaralı fıkrasının,

e) 9 uncu maddesinin 1, 2, 3, 5 ve 8 numaralı fıkralarının,

f) 10 uncu maddesinin 1 numaralı fıkrasının,

Kabul edilerek onanması uygun bulunmuştur.

Madde 2- Avrupa Yerel Yönetimler Şartının 12 inci maddesinin 3 numaralı fıkrası gereğince bu şartın diğer maddelerinin veya fıkralarının bilahare kabulünü beyana Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Madde 3- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 4- Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

¹ (1) 3723 Sayılı Kanun 21. 5. 1991 gün 20877 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN YERLEŞİMLERİ KONFERANSI (HABİTAT II) DÜNYA KENTLER VE YEREL YÖNETİMLER KURULTAYI BİLDİRGESİ

Cenk TIKIZ

IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetim Birliği Ortadoğu Bölge Teşkilatı), Proje Yöneticisi

Biz, kırsal ve kentsel alanlarda; küçük, orta ve büyük kentlerde; metropollerde ve bölge idarelerinde yaşayan topluluklara hizmet eden yerel yönetim temsilcileri; Yerel Yönetimler Habitat II Komitesi (G4+) ve yerel yönetim kuruluşları tarafından İkinci Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Ortaklar Forumu çerçevesinde düzenlenen Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı katılımcıları olarak,

1. Dünyanın, geçmişe dönük olarak hem algılanmasını, hem de geleceğini değiştiren bir dizi kapsamlı değişimler sonucu bir geçiş süreci yaşamakta olduğunu;

2. Dünyanın giderek daha da kentleştiğinin ve kentsel toplumlara uygun "yönetişim" (birlikte yönetme) yöntemlerinden her alanda haberdar olma ihtiyacını doğuran kentsel yerleşim kavramının, insanların büyük çoğunluğunca kabul görmeye başladığının;

3. İletişim alanındaki devrimlerin dünyayı daha da küçülttüğünün ve böylece uluslar ve halklar arasındaki ilişkileri yoğunlaştırdığının ve sadece çevre yönetiminde değil, gelişme, toplumsal sorunlar ve güvenlik konularında da her şeyin ve herkesin birbirine bağımlı olduğu bilincini geliştirdiğinin;

4. Küreselleşme ile birlikte, özellikle insan yerleşimlerinin "yönetişimi" ile ilgili olarak, temel haklara yönelik taleplerin evrensel yapıya kavuştuğunun;

5. Kalkınma ve onunla birlikte ortaya çıkan rekabetin uluslararası, ulusal ve yerel düzeylerde "dışlama" durumuna yol açması sonucu dünyanın giderek parçalanmakta olduğunu;

6. Dünyanın yeniden yapılanması ve karşılaştığı beklenmedik gelişmelere kendini ayarlaması zorunluluğunun, her gün daha da karmaşıklaşan bu gerçeği hem anlama hem de üstesinden gelebilme açısından her kurum ve kişiyi bir öğrenme sürecine soktuğunun;

7. Yaşanabilir, dayanışmacı, sağlıklı ve güvenli insan yerleşimleri oluşturabilmek için dünyanın düşünce üretme ve harekete geçme yöntemlerini yeniden gözden geçirmesi gerektiğinin ve bu nedenle, orta ve uzun vadeli uyumlu rehber ilkeler tasarlanması ve uygulanabilmeleri için yeni müzakere ve ortaklık yöntemleri benimsenmesi zorunluluğunun;

Bilincinde olarak;

Yukarıdaki bu rehber ilkeleri geliştirmek ve yaşanabilir, dayanışmacı, sağlıklı ve güvenli insan yerleşimleri oluşturabilmek için gerekli ortaklık süreçlerini tanımlamak için,

Onaylıyoruz ki:

1. Toplumsal etkileşim ve alışverişin başlıca alanı olarak kent, çevresinde ve içinde ekonomik büyüme ve sürdürülebilir kalkınmanın, halkın çoğunluğunun refahı ve toplumsal barışın, uyum sağlama kapasitesi ve teknik, toplumsal, kültürel ve siyasal yeniliklerin, geleceğimizin şekillendirilmesi ve insanlığın ilerleyişine ve uygarlığımızın geleceğine yenilenmiş bir bakış açısının belirleneceği temel insan yerleşimidir.

Bu tanım, fiziksel ve ahlaksal çöküntü, artan güvenlik sorunları, giderek çoğalan sayıda insanların yaşam koşullarındaki bozulma, çevrenin ve doğal kaynaklar yönetiminin üzerindeki tahrip edici etkiler gibi

kentsel yaşamın olumsuz yönlerinin gözardı edildiği anlamına gelmez; aksine, bu sorunlara etkin çözümler bulunması konusundaki aciliyeti gösterir;

2. Sürdürülebilir insani gelişme, kentlerimizin geleceğinin tasarlanmasında ve örgütlenmesinde temel kavram olmalıdır;

3. Kentlerin, sürdürülebilir çevresel yönetim kavramlarının daha bilincinde olmaları, yenilenemez doğal kaynakların tüketiminde daha tutumlu davranmaları, hava ve su kirliliğine daha duyarlı olmaları ve atık azaltımı ve geri dönüşüm konularında daha bilinçli davranmaları için her türlü çaba gösterilmelidir;

4. Kentlerin kırsal alanları fakirleştirme yerine, canlandırması konusunda her türlü çaba gösterilmeli, bir anlamda, kentsel ve kırsal alanın birbirine bağımlılığı göz önüne alınmalıdır;

5. Toplumsal dokunun zayıflamasını ve aidiyet ve yurttaşlık kavramlarının tehlikeye atılmasını önlemek amacıyla, kentlerin toplumsal entegrasyona ve "dışlama" ile mücadeleye özel önem vermeleri için her türlü çaba gösterilmelidir;

6. Bu bağlamda, sürdürülebilir insani gelişme, ekonomik ve toplumsal konularda devletin gerekli düzenleyici rolünü gözardı etmeden, gerçekten daha iyi bir bireysel ve toplu yaşam kalitesine yönelik olarak, somut girişimlerin en mükemmel şekilde aşağıdan yukarıya doğru harekete geçirileceği yerel düzeyde ele alınmalı ve gerçekleştirilmelidir;

7. Belli bir düzeydeki insan yerleşiminin, kendisini etkileyecek kararlar aynı düzeyde alınmış olması (özerklik ilkesine göre), yönetim birimlerinin ulaşılabilir olması (yakınlık ilkesine göre) ve demokratik olarak seçilmiş olması durumunda, daha iyi yönetileceği olgusundan hareketle; sürdürülebilir insan gelişiminin ve insan yerleşimlerinin iyi "yönetişim"inin gerçekleştirilmesinde desantralizasyon politikaları en tercih edilen yaklaşım olmalıdır; göz ardı etmeksizin, kentsel gelişme için daha fazla kaynak yaratacak politikalar uygulamak;

8. Desantralizasyon politikaları, devlet ve diğer aktörlerle uyum halinde, yerel zenginlik ve gücün ifade edilmesi ve harekete geçirilmesi, insanların kendi işlerinde sorumluluk almasına yardım edilmesi ve yerel gelişme için gerekli fiziksel ve kurumsal çerçevenin oluşturulması için yerel yönetimlerin stratejik bir role sahip olduğunu göz önüne alınmalıdır;

9. Bu bağlamdaki rollerini tam anlamıyla oynayabilmeleri için, yerel yönetimler yasal olarak kurulmuş olmalı, kendilerine tanınmış sorumlulukları tamamen ve engelle karşılaşmadan yerine getirebilmeli ve bunları gerçekleştirecek mali ve insan kaynakları ile yönetim kapasitesini geliştirebilmelidir;

10. İnsan yerleşimleri, ticaret ve diğer çeşitli konularda giderek daha da artan oranda, birbirlerine bağımlı hale gelmektedirler. Bu ilişkilerin yoğunluğu yerel yönetimlerin, insan yerleşimleri arasında istikrarlı ve sürdürülebilir mali, toplumsal, teknik ve kültürel işbirliği yollarını her düzeyde oluşturma gereksinimini yaratmaktadır.

Bu rehber ilkeler çerçevesinde ve bölgelerimizi, metropollerimizi, kentlerimizi ve köylerimizi daha destekleyici, yaşanabilir, sağlıklı ve güvenli insan yerleşimleri haline getirme ortak hedefi doğrultusunda,

Biz, Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı delegeleri olarak, aşağıdaki konularda harete geçeceğimizi taahhüt ediyoruz:

1. İnsanlığa yönelik tehditlere karşı etkin rol, oynamayı ve yerel düzeyde yoksulluk, cehalet, hoşgörüsüzlük, dışlanma, güvensizlik, çevresel bozulma ve kültürel farklılıklarla tüm gücümüzle mücadele etmek;

2. Bölgelerimizde, metropollerimizde, kentlerimizde ve köylerimizde, tüm yerel güçlerle (mahalle ve köy dernekleri, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, mesleki gruplar, sendikalar, v.b.) etkin işbirliğinden kaynaklanan katılımcı kalkınma politikaları geliştirmek;

3. Yerel düzeyin karmaşıklığı ve özelliklerine uygun yönetim yöntemleri ve insan yerleşimleri için bunlara uygun mali ve yönetsel yapılar tasarlamak;

4. Halkın gereksinimlerini karşılayacak hizmetleri onlara sunmak ve böylece sivil davranış duygusunun gelişmesini teşvik etmek amacıyla bölgelerimiz, metropollerimiz, kentlerimiz ve köylerimizde yönetimin şeffaflığını ve etkinliğini arttırmak;

5. Halkların bir araya gelmesini, deneyim alışverişini ve yerel aktörler arasında ortaklığın geliştirilmesini teşvik etmek amacıyla, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeydeki yerel yönetim birliklerinin desteğiyle, yerel yönetimlerimiz arasındaki doğrudan işbirliğini güçlendirmek. Bu tür bir işbirliği, geleceğin tehditlerine karşı yerel görüşler oluşturmamıza ve devletler, uluslararası topluluk, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve sivil toplumun diğer ortakları ile yapıcı bir

diyalog içinde uygun eylem stratejileri geliştirmemize yardımcı olacaktır;

6. Teknik yardım, teknoloji ve "know-how" transferi ve uygulayıcılar arasında işbirliği yolları ile hedefleri daha iyi belirlenmiş desantralize işbirliği yöntemleri oluşturulmasında, yeni teknolojik geliştirmelerin dönütüm (transformasyon) potansiyelinden tümüyle yararlanmak;

7. Devletler, uluslararası topluluk ve tüm ortaklar ile, yerel düzeydeki faaliyetler ve uygulamalar hakkında, özellikle bilgi dağıtım ve yerel göstergeler sunarak, yapıcı bir diyalog geliştirmek;

8. Bu Kurultay'da olutturulan ve bu amaçla görevlendirilmit yerel yönetim birliklerince geliştiren, kentlerin ve yerel yönetimlerin "küresel koordinasyon"u yoluyla, faaliyetlerimizi birlikte planlamak için çaba göstermek. Bu koordinasyon, uluslararası topluluk önünde bizim sesimiz olacak ve "Habitat Gündemi"ndeki küresel eylem planının yerel düzeyde uygulanması yollarını müzakere edecektir;

9. Konferans'ın sorumluluk alanımıza giren önerilerini uygulamaya sokmak ve kendi yerel yönetimlerimi üzerindeki etkilerini değerlendirmek.

Devletlerden, şunları talep ediyoruz:

1. Sürdürülebilir kalkınmada kentlerin ve yerel yönetimlerin yönlendirici rolünü tanımak ve kırsal alanların gereksinimlerini göz ardı etmeksizin, kentsel gelişme için daha fazla kaynak yaratacak politikalar uygulamak;

2. İnşaat alanları ve konut arzı, kiracı güvenliği, arsa ve konut pazarının yumuşak işleyişini sağlayacak uygun önlemler almaya başlamak ve kentsel altyapı ve hizmet alanlarında kamu ve özel sektör yatırımlarını teşvik etmek;

3. Desantralizasyon politikaları geliştirmek, uygulamak ve yaygınlaştırmak ve "en yakın kademedeki hizmet götürmek" (subsidiarity) ilkesinin insan yerleşimlerinin yönetimi açısından sorumlulukların ve kaynakların farklı yönetim düzeylerine dağıtılmasında rehberlik etmesini sağlamak;

4. Yerel düzeyde gerçek demokratik temsili sağlamak amacıyla, yerel demokrasinin uygulanmasına olanak tanıyacak kurumsal ve yasal çerçeveyi oluşturmak;

5. İnsan yerleşimlerinin yönetimindeki ve toplumsal barışın korunması ve sürdürülebilir yerel

kalkınmanın düzenlenmesindeki temel rolleri ile ilgili olarak, yerel yönetimlere anayasal ve yasal özerklik tanımak. Bu özerklik, devletin gerekli kontrolü ve yardımını dışlamaz;

6. Ulusal yerel yönetim birliklerini, yerel düzeydeki kapasiteleri örgütleme ve güçlendirme görevlerinde desteklemek ve tetvik etmek ve yerel yönetimlerin sorumluluk ve itlevlerini etkileyen her konuda görüşlerini almak;

7. Desantralize işbirliğini, ikili ve çok taraflı işbirliğini tamamlayan ve bu tür ilişkilere açık, uygun bir işbirliği yöntemi olarak kabul etmek;

8. Gereksinimleri ile orantılı olarak, yerel yönetimlere adil bir kaynak dağılımı yapılmasını sağlamak, yoksulluk, işsizlik ve dışlanmaya karşı verdikleri mücadelede onlara yardımcı olmak ve kendi hemşehrilerine uygun konut koşulları sağlamalarına olanak tanıyan yollar sunmak.

Uluslararası topluluktan şunları talep ediyoruz:

1. Uluslararası kuruluşlar, programlarında sürdürülebilir insani kalkınma konusuna, tamamlayıcı ve işbirlikçi anlayış ve gerekli kaynakların bulunması çerçevesinde, öncelik vermelidirler;

2. Küresel eylem planının, özel bölgesel koşulları ve öncelikleri göz önüne alarak, ulusal planlar ve yerel gündemler arasında bağlantı ve ilişki kurması sağlanmalıdır. Bu bağlantı ve ilişkilerin tanımı ve düzenlenmesinde, Çevre ve Gelişme konulu Rio de Janeiro Konferansı'nda kabul edilen küresel Gündem 21 çerçevesindeki Yerel Gündem 21 programlarının uygulanmasında yerel yönetimlerin kazandığı deneyim göz önüne alınmalıdır;

3. Mevcut eğitim programlarına destek sağlamak ve yerel liderleri ve uygulayıcıları karmaşık durumların yönetimine hazırlamayı hedefleyen ve her bölgenin gerçeklerine uygun yeni eğitim programları başlatmak amacıyla, ulusal, bölgesel ve uluslararası yerel yönetim birlikleri ile işbirliği içinde dünya çapında çaba gösterilmelidir;

4. Kentler ve yerel yönetimler arasındaki doğrudan işbirliği, uluslararası işbirliği alanında tümüyle tanınmalı, ikili ve çok taraflı işbirliği ve gelişme yardımı programlarına konmalı ve gelişimi için gerekli kaynaklar sağlanmalıdır;

5. Kentler, yerel yönetimler ve ile ilgili bilgilerin toplanması, düzenlenmesi ve dağıtılması konusunda,

Göstergeler Programı ve En İyi Uygulamalar Girişimi ile birlikte, ulusal, bölgesel ve uluslararası yerel yönetim birlikleri, sistematik bir şekilde anahtar rol oynamalıdır. Ancak, bilgi toplama, kentler ve yerel yönetimler arasındaki pratik işbirliğine zarar verecek tarzda yapılmamalıdır;

6. Dünya Kurultayı'nın kabul ettiği, kentlerin ve yerel yönetimlerin dünya çapındaki koordinasyonu ilkesi, kentleri ve yerel yönetimleri ilgilendiren Birleşmiş Milletler programları ve projeleri çerçevesinde işbirliğinin düzenlenmesinde, kurumsal sözcü ve Birleşmiş Milletler kuruluşu olarak kabul edilmelidir.

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNŞAN YERLEŞİMLERİ KONFERANSI

HABİTAT II-KENT ZİRVESİ

IULA ÜYELERİNE YÖNELİK BİLGİ NOTU

Cenk TIKIZ

IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetim Birliği Ortadoğu Bölge Teşkilatı), Proje Yöneticisi

BAŞARILI ZİRVE

Kısaca ifade etmek gerekirse, İstanbul Zirvesi, hedeflerinin çoğuna ulaşmıştır ve IULA'nın ve G4+ Yerel Yönetimler Habitat II Yönetim Kurulu'nu oluşturan diğer uluslararası kuruluşların aylarca süren yoğun çalışmaları ve emekleri boşa gitmemiştir. Bazı hassas konularda aylarca ve haftalarca süren ve nihayet İstanbul'da iki hafta süresince yoğun olarak devam eden görüşmeler sonucunda, 15 Haziran 1996 Cumartesi günü sabah saatlerinde toplanan son Genel Kurul oturumunda **İstanbul Deklarasyonu** ve **Habitat Gündemi** kabul edilmiştir.

Bu metinler, uluslararası kaynakların, Habitat'ın iki temel hedefi olan "herkese yeterli konut" ve "kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimleri" doğrultusunda dağılımı ile ilgili olarak, gelişmekte olan ülkelerin çoğunun gündeme getirmek isteyeceğinden çok daha azını ifade etmektedir.

Bununla birlikte, bu metinler, kentleşmeden beklentiler ve sonuçları hakkında uluslararası topluluğu daha fazla ilgi göstermeye çağırmakta ve desantralizasyon, yerel yönetimin güçlendirilmesi ve kapasite geliştirilmesi, deneyim alışverişi, gelişme eğilimlerinin izlenmesi ve yerel toplulukların güçlendirilmesi doğrultusunda -farklı yönetim düzeyleri ve diğer ilgili kuruluşlar arasında bir ortaklık süreci içinde- yürütülecek bir dizi uygulamayı belirlemektedirler.

Zirve'ye sadece 11 Devlet veya Hükümet Başkanı'nın katılmış olması ve basın yayın kuruluşlarının gösterdiği ilginin 1992 Rio Zirvesi ile kıyaslandığında zayıf kalması şaşırtıcı gelebilir. Ancak, bu Zirve'de, birçok yeni ve olumlu gelişmeye ilk kez tanık olunmuştur. Aralarında

"Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı"nın da bulunduğu bir dizi "ortaklar forumu" yapılmış, bunların görüşleri bir Komite tarafından resmi "oturumlar"a sunulmuş, ayrıca kentsel planlama ve araştırma, kentsel yönetim, v.b. alanlarda dünyadaki başlıca uzmanları bir araya getiren çeşitli "diyaloglar" ve diğer toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bütün bu etkinlikler, gerçek anlamda (ve belki de geri dönülemez biçimde) yönetimler arası müzakere sürecini daha geniş ve hatta baskın etki alanlarına açmıştır.

DÜNYA KENTLER VE YEREL YÖNETİMLER KURULTAYI

Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı, kendi türünde bir ilki gerçekleştirerek, 500'den fazla belediye başkanı ve yerel yöneticinin katılımıyla en geniş ölçüde temsil hedefine ulaşmıştır. Habitat II Konferansı resmi programının hemen öncesinde, 30-31 Mayıs 1996 tarihlerinde İstanbul'da, "Birleşmiş Milletler alanı"nda toplanan Kurultay, yerel yönetim açısından kentleşme ve her biçimde ve büyüklükteki insan yerleşimleri sorunlarını irdelemiş ve bazı tartışma ve görüşmelerden sonra Habitat II Konferansı'na yerel yönetimlerin görüşü olarak sunulmak üzere hazırlanan bir Bildirge'yi oybirliğiyle kabul etmiştir. Bu Bildirge, (4000 adedi Habitat II Zirvesi'nde katılımcılara dağıtılmıştır) küresel eğilimler ışığında kentsel ve kırsal yerleşimlerin durumunu tahlil etmekte, dünya kentleri ve yerel yönetimleri adına bir dizi taahhütte bulunmakta ve yerel toplulukların yönetişimini geliştirecek ve kolaylaştıracak çeşitli önlemlerin alınması hususunda devletlere ve uluslararası topluluğa çağrıda bulunmaktadır.

Bildirge'de vurgulanan başlıca noktalar şunlardır: desantralizasyon ve demokratikleşmenin önemi; toplumsal

dışlanmaya karşı mücadele etme gereği; yerel liderliğin yaratıcı ve yenilikçi kapasitesi; tüm yaşamsal yerel güçlerle ortaklık yaklaşımları geliştirmenin değeri; teknolojinin dönüştürücü gücü ve desantralize işbirliği ve uluslararası deneyim alışverişinin getireceği karşılıklı yararlar. Ayrıca, Bildirge, yerel yönetimlerin anayasal konumlarının güçlendirilmesi, tüm yerel yönetimlerin demokratik olarak seçilmesi, tüm ulusal hükümetlerin ve uluslararası kuruluşların uyacağı bir Dünya Yerel Yönetimler Şartı hazırlanması, Habitat Gündemi'nin uygulanmasında Yerel Gündem 21 programlarının temel alınması ve desantralize işbirliği girişimlerine ulusal ve uluslararası desteğin artırılması konularında harekete geçilmesini istemiştir.

Küresel Eylem Planı'nın uygulanmasında, hem Habitat II Ulusal Komitelerinin görevlerine devamı, hem de Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Komisyonu'nun yerel yönetimlerin de temsilinin sağlanacağı şekilde genişlemesi yoluyla yakın bir çalışma ortaklığı arzulanmaktadır. Kurultay, G4+'nın başlattığı çalışmayı sürdürerek, Birleşmiş Milletler'in kentsel gelişme ve insan yerleşimlerinin ortak sesi olarak görev yapacak dünya kentler ve yerel yönetimler hareketinin bir daimi koordinasyonu düşüncesini ortaya atmıştır.

Artık, uluslararası kent ve yerel yönetim kuruluşlarının bu koordinasyon yapısını kurma ve geliştirme görevi vardır. Bu doğrultudaki çalışmalar, ilk yıl başkanlığını IULA Başkanı ve Santiago Belediye Başkanı Jaime Ravinet'nin üstlendiği bir Başkanlar Konseyi tarafından yürütülecektir. Dünya Kurultayı'na gönderdiği mesajda, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Boutros Boutros Ghali, Habitat II'de yerel yönetimlerle başlatılan ortaklığın Birleşmiş Milletler için yeni bir çağın başlangıcı olduğunu ifade etmiştir.

KENT ZİRVESİ'NE KATKI

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun, Konferans Kuralları ve Prosedürü'nün 62. Kuralı uyarınca verdiği güçlendirilmiş katılım haklarıyla birlikte, Dünya Kurultayı'nın gerçekleştirilmesi ve yayınlanan Bildirge'nin içeriği yerel yönetimlerin İstanbul Zirvesi'ne yaptığı katkıya güçlü bir temel sunmuştur. IULA ve diğer G4+ üyesi kuruluşlar, kendi aralarından ve yerel yönetimlerin temsil edildiği ulusal delegasyonlardan seçtikleri kişilerden oluşan bir heyetle iki ana Konferans Komitesi çalışmalarına ve Zirve kapsamında düzenlenen çeşitli etkinliklere katılmışlardır. 62. Kural uyarınca verilen yeni hakların çerçevesi konusunda bazı delegasyonların ilk başta duyduğu tereddüt ortadan kalktıktan sonra, tüm taraflar,

toplantılara yerel yönetim katılımını düzenleyen bazı pratik noktalarda görüş birliğine varmışlardır.

Böylece, yerel yönetim heyeti üyeleri iki kez Genel Kurul'a hitap etme olanağı bulmuşlar, Habitat Gündemi metni üzerindeki nihai müzakerelerde etkin bir rol oynamışlar, ulusal delegasyonlar kanalıyla İstanbul Deklarasyonu'nun yazılmasına katkıda bulunmuşlar ve "oturumlar komitesi", "diyaloglar" ve diğer paralel çalışmaların tümüne katılmışlardır.

Heyet, ayrıca, En İyi Uygulamalar, Yerel Liderlik Programı, Kentsel Forum ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı toplantılarında hazır bulunmuştur. Dünya Kurultayı vesilesiyle, G4+ üyelerinden olan UTDA (Birleşmiş Kentler Kalkınma Kuruluşu) ve Birleşmiş Milletler Proje Hizmetleri Ofisi arasında bir işbirliği anlaşması imzalanmıştır. Dünya İş Forumu kapsamında, üç metropoliten belediye başkanının ve iş dünyasından liderlerin katılımıyla, metropoliten alanların yönetimi konularının tartışıldığı bir yuvarlak masa toplantısı gerçekleştirilmiştir.

Yerel yönetimler heyeti, İkinci Komite'nin yeni bir tür oturumlarında sunuş yapan ortakların ilki olmuştur. Yerel yönetimlerin 4 Haziran'da yaptığı sunuşlarda Dünya Kurultayı Bildirgesi'ndeki temel noktalar vurgulanmış ve (bir bölümü belediye başkanlarınca temsil edilen) ulusal delegasyonlarla karşılıklı görüş alışverişinde bulundurulmuştur. Oturum Başkanı, Genel Kurul'un kapanış oturumunda, yerel yönetimler oturumu sonuçlarını özet olarak resmen sunmuştur. Bu sunuşta, oturumlar sürecinin değeri vurgulanmış ve yerel yönetimlerin Habitat II için oluşturdukları koordinasyon mekanizmalarını kurumsallaştırma ve küresel yerel yönetim şartı hedefini gerçekleştirmeleri konusundaki kararlılıklarına özellikle dikkat çekilmiştir.

İSTANBUL DEKLARASYONU

Evsahibi ülkenin liderliğinde yazılan İstanbul Deklarasyonu, Habitat Gündemi'nde ele alınan temel noktaları vurgulamakta ve hükümetlerin Küresel Eylem Planı'nı uygulama konusundaki kararlılıklarının altını çizmektedir. Paragraf 12, yerel yönetimler açısından özel öneme sahiptir:

“Yapabilir kılma stratejisi ve ortaklık ve katılım ilkelerini taahhütlerimizi gerçekleştirmek için en demokratik ve etkin yaklaşım olarak kabul ediyoruz. Yerel yönetimleri Habitat Gündemi'nin

uygulanmasında en yakın ve temel ortaklarımız olarak görerek, her ülkenin yasal çerçevesi dahilinde, demokratik yerel yönetimler yoluyla desantralizasyonu teşvik etmeli, ülkenin koşulları ile uyumlu olarak, yerel yönetimlerin mali ve kurumsal kapasitelerini geliştirmeli, bir yandan da, her düzeydeki yönetimden beklenen şeffaf, hesap veren ve halkın gereksinimlerine duyarlı olan bir yapıda olmalarını sağlamalıyız. Parlamenteler, özel sektör, işçi sendikaları ve sivil toplum kuruluşları ile, özerkliklerine özen göstererek, işbirliğimizi arttıracğız. Kadının rolünü güçlendireceğiz ve özel sektörün topluma ve çevreye duyarlı yatırımlarını teşvik edeceğiz. Yerel girişimler, Gündem 21'i, Habitat Gündemi'ni, ya da eşdeğer bir programı temel alan ve ulusal politikalar, hedefler, öncelikler ve programlar hakkında önyargılı olmaksızın, İstanbul'da toplanan Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı'nda başlatılan dünya çapındaki işbirliği deneyimi ışığında yönlendirilmeli ve harekete geçirilmelidir..."

Habitat sürecinde yer alan ve çoğunlukla kısmi rollere sahip diğer ortaklardan farklı olarak, yerel yönetimleri kendi sorumlulukları ve meşruiyeti olan bir yönetim sektörü olarak tanıyan bu yaklaşım, UNCHS (Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi) ve diğer Birleşmiş Milletler kuruluşları ile gelecekte kurulacak iş ilişkilerinin yapılandırılmasında sağlam bir temel oluşturacaktır.

HABİTAT GÜNDEMİ

Ulusal hükümetlere rehberlik etmesi amaçlanan ve Rio Yeryüzü Zirvesi'nde kabul edilen Gündem 21 ile aynı statüye sahip olacak Habitat Gündemi ve Küresel Eylem Planı, İstanbul Zirvesi'nin ana resmi belgesidir. Bu belgenin içeriği Zirve öncesinde oldukça uzun bir süre müzakere edilmiş, ancak bazı bölümleri iyice ele alınamamış ve birçok tartışmalı konu ile ilgili son karar İstanbul'a bırakılmıştır. Bu nedenle, programdaki diğer unsurların bazen zararına da olsa, Zirve'de önemli bir zaman süresi bu müzakere sürecine ayrılmıştır.

Yaklaşık 100 sayfa uzunluğundaki bu belge, paragraf sırası ile, aşağıdaki gibi yapılandırılmıştır:

I. Giriş (paragraf 1-12)

II. Hedefler ve İlkeler (paragraf 13-22)

III. Taahhütler (paragraf 23-35)

IV. Küresel Eylem Planı:

A. Giriş (paragraf 36-42)

B. Herkese Yeterli Konut (paragraf 43-75)

C. Kentleşen Dünyada Sürdürülebilir İnsan Yerleşimleri (paragraf 76-128)

D. Kapasite Oluşturma ve Kurumsal Gelişme (paragraf 129-142)

E. Uluslararası İşbirliği ve Koordinasyon (paragraf 143-157)

F. Küresel Eylem Planı'nın Yürütülmesi ve İzlenmesi (paragraf 158-185)

G4+ kuruluşları 1995 yılından beri bu belgenin yazılım sürecinin her aşamasında temsil edilmişler ve yerel yönetimlerin rolü, anayasal ve mali konularının güçlendirilmesi ve yerel-yerel desantralize işbirliğinin kalkınmaya yapacağı katkının önemi konularında daha tatminkar sonuçlar elde edilmesinde başarılı olmuşlardır. Yerel yönetim heyeti de, yerel uygulamanın Rio Yeryüzü Zirvesi sonrasında başlatılan Yerel Gündem 21 sürecine uygun gerçekleştirilmesini sağlayarak ayrı ya da paralel bir girişim başlatmamış, böylece şimdiye kadar gösterilen çabayla gelinen noktayı korumuş ve Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı'nda kabul edilen Bildirge'deki konuların ve önceliklerin en üst seviyede yansıtılmasını sağlamıştır.

Nihai belgede yerel toplulukların gereksinimlerinin ve beklentilerinin karşılanmasında ve temel hizmetlerinin sağlanmasında yerel yönetimlerin yaşamsal rolünü vurgulayan birçok bölüm bulunmaktadır. Belge, yerel düzeyde kapasite oluşturma ve desantralize işbirliği girişimlerinin ve teknolojinin dönüştürücü gücünün uygun kullanımının bu sürece neler getireceği konularında bir dizi yararlı görüş içermektedir. Yerel yönetim ilkelerine dayalı bir dünya şartı (bildirgesi) hazırlanmasına ve Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Komisyonu'nun üyelik aşımın yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde genişletilmesine yönelik çabalar şimdilik sonuçsuz kalmıştır. Fakat her iki konu da, Habitat sonrası dönemin gündemine alınmış durumdadır.

YEREL GÜNDEM 21

YENİ BİR YÖNETİM AHLAKINA DOĞRU

Sadun EMREALP

IULA-EMME Genel Sekreter Yardımcısı, Yerel Gündem 21 Projesi Ulusal Koordinatörü

GÜNDEM 21

Haziran 1992'de Rio de Janeiro'da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda benimsendikten sonra, kısa bir süre içinde en tanınmış belgelerden biri durumuna gelen *Gündem 21*, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesidir.

Gündem 21, aşağıda özetlenen üç ana ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşmakta ve toplam 40 bölümü içermektedir.

I. Sosyal ve ekonomik boyutlar: Bölüm 28'i kapsamaktadır. (Sonraki yıllarda Birleşmiş Milletler'in 1994 Kahire Konferansı'nın konusu olacak "nüfus", 1995 Kopenhag Konferansı'nın konusu olacak "yoksullukla mücadele", 1996 İstanbul Konferansı'nın konusu olacak "insan yerletimleri", vd.)

II. Çevre koruma ve kaynak kullanımı: Bölüm 9-22'yi kapsamaktadır. (Atmosferin korunması, ormansızlaşma ve çölleşme ile mücadele, biyolojik çeşitliliğin korunması, su kaynaklarının korunması ve yönetimi, katı ve sıvı atıkların yönetimi, vd.)

III. Temel grupların rollerinin geliştirilmesi: Bölüm 23-32'yi kapsamaktadır. (Sonraki yıllarda Birleşmiş Milletler'in 1995 Pekin Konferansı'nın konusu olacak kadınlar, ayrıca çocuklar ve gençler, yerli halk, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları, sendikalar, vd.) Yerel yönetimler de, bu bağlam içinde, Bölüm 28'de ele alınmaktadırlar.

IV. Uygulama Araçları: Bölüm 33-40'ı kapsamaktadır (Mali kaynaklar ve mekanizmalar, teknoloji transferi, bilim ve bilginin işlevi, eğitim ve öğretim, uluslararası işbirliği ve uluslararası kurumsal düzenlemeler)

Gündem 21:

Kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir gelişme" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir **eylem planı** niteliğindedir.

İnsanlığın temel gereksinimlerinin karşılanmasını, yaşam standartlarının iyileştirilmesini, ekosistemlerin daha iyi korunmasını ve yönetilmesini amaçlamaktadır.

Bir yandan günümüzün ağırlıklı sorunlarının üstesinden gelmeyi, öte yandan da dünyamızı gelecek yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamayı, bir başka ifadeyle, "21. yüzyılın gündemi"ni oluşturmayı hedeflemektedir.

Gündem 21, daha güvenli bir geleceğe giden yolun yapı taşlarının döşenmesini sağlayacak **küresel ortaklık** kavramını gündeme getirmektedir.

Bu kavram ile birlikte, tüm dünyada geleneksel "yönetim" anlayışı, yerini "yönetişim" (*governance*) olarak ifade edilen, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı yeni bir yaklaşıma bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım kapsamında yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel aktörler, uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler tarafından "ortaklar" olarak görülmeye başlamıştır.

1992 Rio de Janeiro "Yeryüzü Zirvesi"nden başlayarak, 1994 Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı, 1995 Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı, 1995 Pekin Dördüncü Dünya Kadın Konferansı ve son olarak, 1996 İstanbul Habitat II "Kent Zirvesi"ne uzanan küresel Birleşmiş Milletler konferansları ve diğer zirveler "küresel ortaklık" ilkelerinin tüm dünyada kabul görmesini sağlamış ve hükümetlerarası kararların demokratikleşmesinin uluslararası dayanaklarını oluşturmuştur.

YEREL GÜNDEM 21

Gündem 21'in 28. Bölümü, "*Gündem 21*'in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri" başlığını taşımaktadır.

Gündem 21 içerisinde "Yerel Gündem 21" kavramının getirildiği bu bölümde yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim kademesi olarak, sürdürülebilir gelişme konusundaki yaşamsal konularının altı çizilmektedir.

Bu bölümde, dört ana hedef ortaya konmaktadır:

Birinci ana hedef olarak, her ülkedeki yerel yönetimlerden, kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir *Yerel Gündem 21* konusunda görüş birliği sağlamaları beklenmektedir.

İkinci olarak, uluslararası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin artırılması ve uluslararası ölçekte yerel yönetimler arasındaki işbirliğini güçlendirici adımların atılması teşvik edilmektedir.

Üçüncü olarak, deneyim ve bilgi alışverişini zenginleştirmek amacıyla yerel yönetim birlikleri ve diğer yerel yönetimlerin temsilcileri arasındaki koordinasyon ve işbirliği düzeyinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Dördüncü ve son ana hedef olarak, her ülkedeki tüm yerel yönetimler, karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirmeye ve uygulamaya teşvik edilmektedir.

Bu bağlamda, *Yerel Gündem 21*, yerel düzeyde *Gündem 21*'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok-sektörlü bir süreci nitelendirmektedir.

YEREL GÜNDEM 21 PROJESİ

"*Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi*" başlıklı projemiz, *Gündem 21*'in 28. Bölümü'nde yer alan dört ana hedef ile paralellik göstermektedir.

Birinci ana hedefin konusu olan *Yerel Gündem 21* çalışmaları bağlamında pilot kentlerdeki yerel yönetimler, kendi katılımcı süreçlerini başlatmış bulunmaktadır. Yalnızca ülkemizin değil, tüm dünyanın henüz yeni tanışmaya ve anlamaya başladığı bu yeni yaklaşımın ilk deneysel uygulamalarında ortaya çıkabilen birtakım yetersizliklere ve aksaklıklara rağmen, bu süreç, kalıcı etkilerini göstermeye başlamıştır.

Kendi bağlamlarında *Yerel Gündem 21* sürecini başlatmış olan yerel yönetimler, birbirine destek vererek ve öğrenerek, birbirinden güç alarak, bu sürece çekinceyle bakanları yüreklendirerek ve teşvik ederek, coşkulu girişimlerini ve özverili ortak çabalarını sürdürmektedir.

İkinci ana hedef söz konusu olduğunda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın Proje'ye vermekte olduğu destek, Rio Yeryüzü Zirvesi'nde başlatılan ve uluslararası bağlamda genel bir kabul gören "ortaklık" olgusu çerçevesinde, Birleşmiş Milletler teşkilatları ile yerel aktörler arasında işbirliğine dayalı ilişkilerin geliştirilmesinin somut ve en güzel örneklerinden birisini

oluşturmaktadır.

Bu desteğin dikkat çekici bir özelliği, tamamı yerel yönetimlerden ve yerel yönetim kuruluşlarından oluşan proje ortaklarının, UNDP tarafından doğrudan muhatap kuruluşlar ve ortaklar olarak görülmesi ve ilgili dokümanların, bu yönde hazırlanmış olmasıdır.

Üçüncü ana hedef kapsamında, Proje'nin koordinasyonunu üstlenen IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı ile IULA'nın kardeş kuruluşları niteliğindeki ICLEI – Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi ve WALD – Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, uluslararası yerel yönetim kuruluşlarının sağladığı desteğin ve yerel yönetimler arasındaki küresel dayanışmanın bir örneğidir. Aynı şekilde, beş güçlü bölgesel belediye birliğimizin de proje ortağı olmaları, *Yerel Gündem 21*'in ülke ölçeğinde yaygınlaşması ve yerel yönetimlerimize destek sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır.

Dördüncü ve son ana hedefin konusu olan kadınlar ve gençlerin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine etkin olarak katılımı da Proje'nin öncelikli çalışma alanları arasında yer almaktadır. Çeşitli kurum, kuruluş ve kişilerin değerli katkılarının yanı sıra, kadınlar konusunda özellikle Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi ile ortak çalışmalar yürütülmektedir. Gençlik konusunda ise, proje ortaklarından biri olan *Habitat II ve Gündem 21 Kararlarının Hayata Geçirilmesi İçin Gençlik Derneği*, başta pilot kentler olmak üzere birçok kentte "Gençlik Meclisleri" ve "Gençlik Evleri" oluşturma çalışmalarını sürdürmektedir. Böylelikle, "yalnızca geleceğin liderleri değil, bugünün ortakları" olan gençliğin *Yerel Gündem 21* sürecine sahip çıkmasında önemli adımlar atılmış olacaktır. Tüm bu ortak ana hedeflerin ışığında, projemiz, yerel "ortaklıklar"ın oluşturulması, katılım ve yerel karar alma sürecinin desantralizasyonu üzerine kurulu yerel eylem planlarının hazırlanması amacıyla yerel yönetimlerin kapasitesini geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu bağlamda, proje stratejisinin özü, yerel yönetişimde *Yerel Gündem 21* sürecinin tüm etkilerinin ve yararlarının yerel topluluklarca özümseceği inancını taşıyarak, yeni bir anlayış, yeni bir **yönetim ahlakı** geliştirmektedir.

YEREL GÜNDEM 21

Sadun EMREALP

IULA-EMME Genel Sekreter Yardımcısı, Yerel Gündem 21 Projesi Ulusal Koordinatörü

GÜNDEM 21

Gelecek yüzyıla açılan yolda "sürdürülebilir gelişme" konulu Gündem 21'in çıkış noktası, Haziran 1992'de Rio de Janeiro'da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'dır.

Dünya çevre hareketi açısından bir dönüm noktası niteliğini taşıyan Rio Konferansı, yalnızca "sürdürülebilir gelişme" kavramını yaşantımıza sokmakla kalmayarak, katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletler'ce, ardından da tüm hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlarca benimsenmesini (ya da en azından dikkate alınmasını) sağlamıştır.

Konferans'ta, aralarında *Gündem 21*'in de bulunduğu beş uluslararası belge kabul edilmiştir.

Kısa bir süre içinde Birleşmiş Milletler'in en tanınmış belgelerinden biri durumuna gelen *Gündem 21*, "sürdürülebilir gelişme" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planı niteliğindedir.

Gündem 21 üç ana ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşmakta ve toplam 40 bölümü içermektedir. Katılımcı yaklaşımın, bu öncelikli konuların tamamına yansımış olduğu görülmektedir.

Gündem 21, "İnsanlık, tarihsel bir dönüm noktasındadır", cümlesiyle açılmaktadır. Uluslar arasında ve ulusların kendi içindeki eşitsizliklere, giderek artan yoksulluk, açlık, hastalıklar ve cehalete, ekosistemlerdeki süregiden kötüleşmeye dikkat çekilmektedir.

Çıkış yolu olarak ise, temel gereksinimlerin karşılanmasını, yaşam standartlarının iyileştirilmesini, ekosistemlerin daha iyi korunmasını ve yönetilmesini ve daha güvenli bir geleceğe giden yolun yapı taşlarının döşenmesini sağlayacak küresel ortaklık kavramı gündeme getirilmektedir.

Gündem 21, gelecek yüzyılda çevre ve kalkınmayı etkileyen tüm alanlarda hükümetlerin, yerel yönetimlerin,

tüm bağımsız sektörlerin üstlenmesi gereken faaliyetleri tanımlayan, hükümetler tara-fından kabul edilen en geniş kapsamlı eylem planıdır.

Gündem 21, içerdiği tüm program alanları için bir politik taahhütler belgesi oluşturmaktadır.

Gündem 21'in temel yaklaşımı, tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin desantralizasyon anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve en önemlisi, halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler üzerine bina edilmiştir.

Gündem 21'de yer alan tüm program alanlarının başarıyla uygulanabilmesinin gereği ve önkoşulu olarak, "çok-aktörlülük" ve "toplumsal uzlaşma" aranması getirilmektedir. Bu bağlamda, Rio Deklarasyonu ve *Gündem 21*'in belirleyici özelliklerinin başında, "toplumsal uzlaşma olmadan sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşamaz" görüşü gelmektedir.

YEREL GÜNDEM 21

Yerel Gündem 21, öncelikli yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde *Gündem 21*'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok-sektörlü bir süreçtir.

Gündem 21'in 28. Bölümü, "*Gündem 21*'in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri" başlığını taşımaktadır.

Gündem 21 içerisinde "Yerel Gündem 21" kavramının getirildiği bu bölümde yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim kademesi olarak, sürdürülebilir gelişme konusundaki yaşamsal konularının altı çözümlenmektedir.

Bu başlık altında yer alan temel hedef ve yaklaşımlar, "katılımcılık" üzerine bina edilmiştir.

Bu bölümde, dört ana hedef ortaya konmaktadır:

Birinci ana hedef olarak, "1996 yılına gelindiğinde, her ülkedeki yerel yönetimlerin çoğu, kendi belde halkları ile bir danışma süreci üstlenmiş ve yerel topluluk için bir Yerel Gündem 21 konusunda görüş birliği sağlamış olmaları" gösterilmektedir.

Belirtilen hedef yıl geride bırakılmış olmakla birlikte, belde halkı ile birlikte yürütülecek katılımcı bir süreç için "geç kalınmış" değildir.

İkinci olarak, "1993 yılına gelindiğinde, uluslararası topluluk, yerel yönetimler arasında gittikçe artan bir işbirliğini hedefleyen bir danışma sürecini başlatmış olmalıdır", hedefine yer verilmektedir.

Hedef yıl yine oldukça gerilerde kalmakla birlikte, uluslararası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin artırılması ve uluslararası ölçekte yerel yönetimler arasındaki işbirliğini güçlendirici adımların atılması, giderek daha büyük önem kazanmaktadır.

Üçüncü ana hedef olarak, "1994 yılına gelindiğinde, deneyim ve bilgi alışverişini zenginleştirmek amacıyla yerel yönetim birlikleri ve diğer yerel yönetimlerin temsilcileri arasındaki koordinasyon ve işbirliği düzeyi geliştirilmiş olmalıdır", denmektedir.

Bu önemli hedef de, zaman aşımına uğramaksızın, sürekli geliştirilmeyi gerektirmektedir.

Dördüncü ve son ana hedef olarak, "her ülkedeki tüm yerel yönetimler, karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirmeye ve uygulamaya teşvik edilmelidir", ifadesine yer verilmektedir.

Yukarıdaki hedeflere ulaşılmasına yönelik faaliyetler kapsamında her yerel yönetimin, hemşehrilerle, yerel kuruluşlar ve özel sektör kuruluşlarıyla diyalog içerisinde, kendi Yerel Gündem 21'lerini geliştirmeleri gerektiği belirtilmektedir.

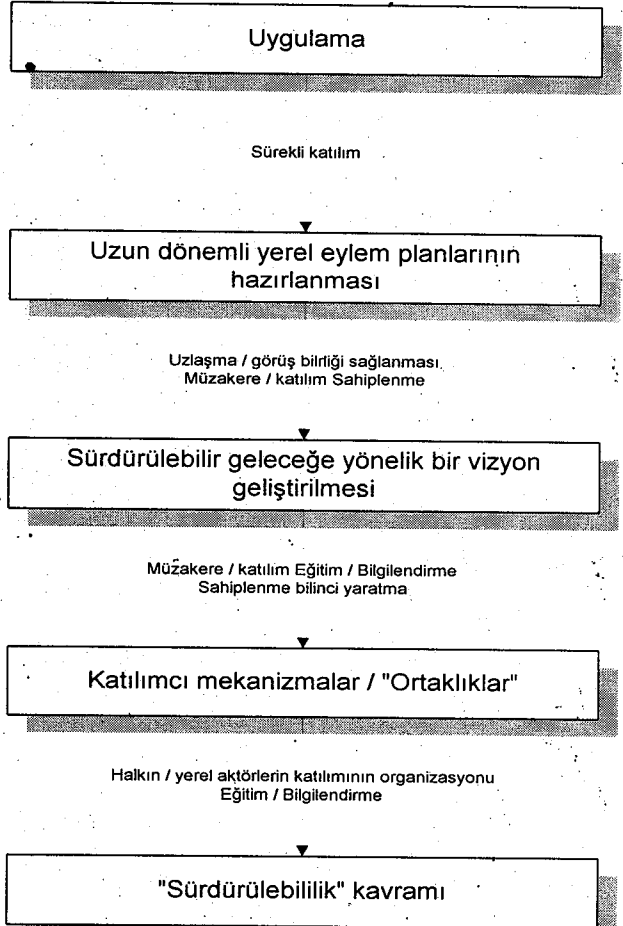
Önemli bir nokta olarak, "Gündem 21'in hedefleri doğrultusunda yerel yönetimlerin, kendi programlarını, politikalarını ve yönetmeliklerini, benimsenen yerel programları esas alarak gözden geçirmeleri ve değiştirmeleri" gereğine dikkat çekilmektedir.

Görüldüğü gibi, Yerel Gündem 21, yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulatılmasını amaçlayan katılımcı, çok-sektörlü bir süreci nitelendirmektedir.

Yerel Gündem 21 süreci, öncelikli yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir. Bu süreç, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı "yönetişim" anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

Katılma ve ortaklıklara dayalı olmayan yerel eylem planları hazırlama girişimleri, ne denli iyiniyetli olurlarsa olsunlar ve kendilerine ne ad verilerse versinler, Yerel Gündem 21 olmaktan uzak düşeceklerdir!

Yerel Gündem 21 Süreci



HABİTAT II KONFERANS BELGELERİ

İNSAN YERLEŞİMLERİ ÜZERİNE İSTANBUL DEKLARASYONU

Habitat II Üçüncü Hazırlık Komitesi Toplantısı'nda alınan bir kararla, Konferans'ın resmi belgesi niteliğindeki Habitat Gündemi'nin yanı sıra, Habitat II Konferansı'nda siyasi deklarasyonun da kabul edilmesi gündeme gelmiştir. Buradaki amaç, oldukça kapsamlı bir metin olan Habitat Gündemi'nin siyasi mesajlarını açık ve sade bir dille özetleyen ve siyasi liderlerin dünya kamuoyuna bu mesajları duyurmaları için bir araç elde edilmesidir.

İstanbul Deklarasyonu'nun taslağının hazırlanması konusunda, Nisan 1996'da Berlin'de yapılan ve Alman Hükümeti ile OECD tarafından ortaklaşa düzenlenen bir Konferans'ta katılımcılar, 77'ler Grubu'nun öncülük etmesini ve ilk taslağı hazırlamasını istemişlerdir. 77'ler Grubu'nun Nairobi ve New York Bölümleri arasındaki temaslarla hazırlanan bu metnin istenen sürede tamamlanamaması sonucunda, evsahibi ülke olarak Türkiye de bir katkı metni hazırlamış ve Konferans'a getirmiştir.

Konferans'ın Birinci Komitesi bünyesinde İstanbul Deklarasyonu için bir Gayriresmi Grup oluşturularak, bu Grup'un taslakları görüşmesi ve Konferans sonuna kadar nihai hale getirmesi, Birinci Komite'de kabul edildikten sonra, Genel Kurul'a sunulması şeklinde Deklarasyon'un kotarılması söz konusu olmuştur. Gayriresmi Grup'a Türkiye Delegasyonu'nun başkanlık etmesi kararı alınmış ve Grup Başkanlığı'nı Nairobi Büyükelçimiz Sayın Balkan Kızıldeli yürütmüştür.

Grup çalışmaları üç metnin incelenmesi ile başlanmıştır. Taslak hazırlanması konusunda kendilerine bir talepte bulunulduğu için, 77'ler Grubu kendi taslaklarının görüşmelerde esas alınmasında ısrar etmişlerdir. Bunun üzerine Türkiye, kendi metninin bir alternatif metin olmadığını vurgulamış, ancak Evsahibi Ülke Taslağı'nın Habitat Gündemi'nin içerik, yapı ve diline sadık bir metin olmasının verdiği avantajlar üzerinde durmuştur. Görüşmelerin ikinci gününde Avrupa Birliği de Deklarasyon'da bulunmasını istedikleri konuları özetleyen kısa bir metin dağıtmıştır.

ABD ve AB, 77'ler Grubu'nun metnini "üzerinde

çalışılmaz" bulduklarını, Evsahibi Ülke Taslağı'nın Habitat Gündemi'ni daha iyi yansıttığını ve daha iyi bir yapıya oturduğunu sürekli ifade etmişlerdir. Bunun üzerine, 77'ler Grubu, Evsahibi Ülke Taslağı'nı paralel bir metin olarak kabul edebileceklerini ifade etmişlerdir. Bu gelişme üzerine, Başkan'ın üç metni de esas alan yeni bir taslak hazırlaması istenmiştir.

Başkan'ın bu amaçla hazırladığı taslak, her üç metnin içeriğinin tamamını belli bir strüktüre oturtan uzun bir taslak olmuştur. Bu taslakla Başkanlık, tüm tarafların görüşlerini ve kullandıkları dili dikkate aldığını göstermiştir.

Bu çalışmalarla Konferans'ın birinci haftası sonuçlanmıştır. Gayriresmi Grup Başkanı'ndan, hazırladığı kompozit taslağı esas alarak, hafta sonunda kısa bir metin üretmesi istenmiştir. Hafta sonu hazırlanan iki sayfalık metin esas alınarak, ikinci haftada müzakerelere başlanmıştır. Gece geç saatlere kadar süren müzakereler sonucunda nihai metin oluşturulmuş ve Konferans Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir.

Nihai metinde devlet ve hükümet başkanları ile resmi delegasyonlar,

-“herkese yeterli konut” ve “kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimleri” ana hedeflerini kabul ettiklerini,

-amaçlarının yaşam çevrelerini iyileştirmek için her düzeyde ortaklık kurmak olduğunu,

-konut ve insan yerleşimleri sorunlarının ağırlaşmasının gerektirdiği aciliyet nedeniyle bir araya geldiklerini,

-önceki konferansların sonuçlarının kapsamlı bir gündem oluşturduğunu, uygulamasını taahhüt ettikleri Habitat Gündemi'nin de bu sonuçları bir araya getirdiğini,

-kriz boyutlarına ulaşan aşağıdaki sorunlarla mücadele edilmesi gerektiğini:

Özellikle gelişmiş ülkelerdeki üretim ve tüketim kalıplarının sürdürülemezliği,

sürdürülemez nüfus değişimleri,

evsizlik,

artan yoksulluk,

işsizlik,

sosyal dışlanma,

ailenin bozulması,

yetersiz kaynaklar,

temel altyapı ve hizmetlerin eksikliği,

yetersiz planlama,

artan güvensizlik ve şiddet,

çevresel bozulma,

afetler.

-özellikle gelişmekte olan ülkeler ile ekonomileri geçiç halinde olan ülkelerin insan yerleşimleri sorunlarının gerektirdiği özel çözümler için işbirliği yapacaklarını,

-dünya ekonomisinin globalleşmesinin sağladığı olanak, sorun, risk ve belirsizlikleri dikkate alarak, kalkınma finansmanı, dış borç, uluslararası ticaret ve teknoloji transferi konularında pozitif eylemlerle Habitat Gündemi'nin uygulanabilmesinin sağlanacağını,

-kırsal alana altyapı, kamu hizmetleri ve istihdam olanakları götürülmesi, yerleşmelerin entegrasyon ağının oluşturulması ve kırdan kente göçün minimize edilmesi için çalışacaklarını,

-uygulamada insanı temel alacaklarını,

-kadın, çocuk ve gençlerin güvenli, sağlıklı yaşam koşulları ihtiyaçlarını göz önünde bulundurdıklarını,

-yoksulluk ve ayrımcılığı yok edeceklerini,

-tüm insan hakları ve temel özgürlükleri savunup koruyacaklarını,

-temel ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacaklarını,

-kadınların politik, ekonomik ve sosyal hayata etkin ve eşit katılımını sağlayacaklarını,

-gençlerin etkin katılımını sağlayacaklarını,

-cinsler arası eşitlik sağlayacaklarını,

-bu taahhütlerde bulunurken, özellikle, toplamı bir milyar kişiyi aşan, mutlak yoksulluk içinde yaşayanlar ile zayıf, korumaya muhtaç grupları göz önünde bulundurdıklarını,

-yeterli konut hakkının süreç içinde tam olarak gerçekleştirilmesini taahhüt ettiklerini,

-piyasaların etkin hale gelmesi ve sosyal ve çevresel sorumluluk içinde işlemesi ile ucuz konut sunumunun artırılması için çalışacaklarını,

-sürdürülebilir üretim, tüketim, ulaşım ve kentleşme, kirliliğin önlenmesi, ekosistemlerin taşıma kapasitelerine saygı konularını taahhüt ettiklerini,

-“ülkenin özgül koşullarına göre önlem” ilkesini uygulayacaklarını,

-tarihi ve kültürel değerleri koruyacaklarını,

-yapabilir kılma stratejisi, ortaklık ve katılım ilkelerini, taahhütleri gerçekleştirmek için en demokratik ve etkin yaklaşım olarak seçtiklerini,

-yerel yönetimleri kendilerine en yakın ve temel ortak olarak gördüklerini,

-demokratik yerel yönetim ve desantralizasyonu teşvik edeceklerini,

-yerel yönetimlerin mali ve kurumsal kapasitelerini geliştireceklerini,

-şeffaflık, hesap verme ve ihtiyaçları karşılamanın kamunun temel görevleri olduğunu,

-parlamenteler, özel sektör, işçi sendikaları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliklerini arttıracaklarını,

-sivil toplum kuruluşlarının özerkliğine saygı duyacaklarını,

Öneri, C.2, S.10.

-yerel girişimlerin, Gündem 21 ve Habitat Gündemi'ni esas alan yerel programlarla ve İstanbul'da Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı'nda başlatılan işbirliği deneyiminden yola çıkılarak gerçekleştirileceğini,

-Habitat Gündemi'nin uygulanması için yeterli iç ve dış kaynak seferberliğine gideceklerini,

-bu amaçla "yeni ve ek kaynak" yaratılacağını,

-Habitat Gündemi'nin tam ve etkin uygulanması için Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi'nin (UNCHS) rol ve fonksiyonlarının güçlendirilmesi gerektiğini,

-İstanbul Konferansı'nın yeni bir işbirliği ve dayanışma kültürü dönemini başlattığını,

-geleceğe, herkesin güvenli bir yuvasının olduğu ve onur, sağlık, güven, mutluluk ve ümit içinde yaşadığı bir dünya umuduyla baktıklarını, beyan etmektedir.

HABİTAT GÜNDEMİ

Konferans'ın ana resmi belgesi olan Habitat Gündemi, son iki yıl boyunca, Habitat II Hazırlık Komitesi toplantıları ve Gayriresmî Yazım Grubu çalışmalarında hazırlanmış ve İstanbul'da Birinci Komite ve bunun iki Çalışma Grubu'nda müzakere edilerek sonuçlandırılmıştır.

Belgenin dört ana bölümü vardır:

Giriş

Amaç ve İlkeler

Taahhütler

Küresel Eylem Planı

"Herkes için yeterli konut" ve "kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimleri" ana tema ve amaç olarak belirlenmiştir.

Eşitlik, yoksulluğun ortadan kaldırılması, sürdürülebilir kalkınma, yaşanabilirlik, aile, kentli bağlılığı ve kamu sorumluluğu, ortaklıklar, dayanışma, uluslararası işbirliği, sağlık ve eğitim ve başarının izlenmesi temel ilkeler olarak benimsenmiştir.

Taahhütler kısmında, "herkes için yeterli konut" konusunda konut hakkını ön plana alan taahhütler;

"sürdürülebilir insan yerleşimleri" konusunda yerleşimlerin sosyal, ekonomik ve çevresel sorunlarına yönelik taahhütler; "yapabilir kılma ve katılım" konusunda yerleşme ve kapasite yaratmaya ilişkin taahhütler; "cinsler arası eşitlik" konusunda kadın perspektifinin tüm süreçlerde dikkate alınması ve kadınların tüm süreçlere etkin ve eşit katılımının sağlanmasına ilişkin taahhütler; "uluslararası işbirliği" konusunda ek ve yeni kaynakların mobilize edilmesine ilişkin taahhütler; "ilerlemenin izlenmesi" konusunda da, BM içindeki görev dağılımı ve UNCHS'in rol ve fonksiyonlarının tanımlanmasına ilişkin taahhütler yer almaktadır.

Küresel Eylem Planı, Taahhütler kısmında yer alan taahhütlerin gerçekleştirilmesi için ayrıntılı eylem önermelerinde bulunmaktadır.

Habitat Gündemi'nin önemi ve özellikleri:

-Yüzyılın son BM Konferansı'nın resmi belgesi olması nedeniyle önceki konferansların sonuçlarının bir arada değerlendiriliyor olması, bu sonuçlarla konut ve insan yerleşimleri arasındaki ilişkilerin kurulması,

-BM içindeki yeniden yapılanma ve reform hareketi için Kuzey ülkeleri ve 77'ler Grubu'nun verdikleri mücadelenin son durumunu yansıtmaması,

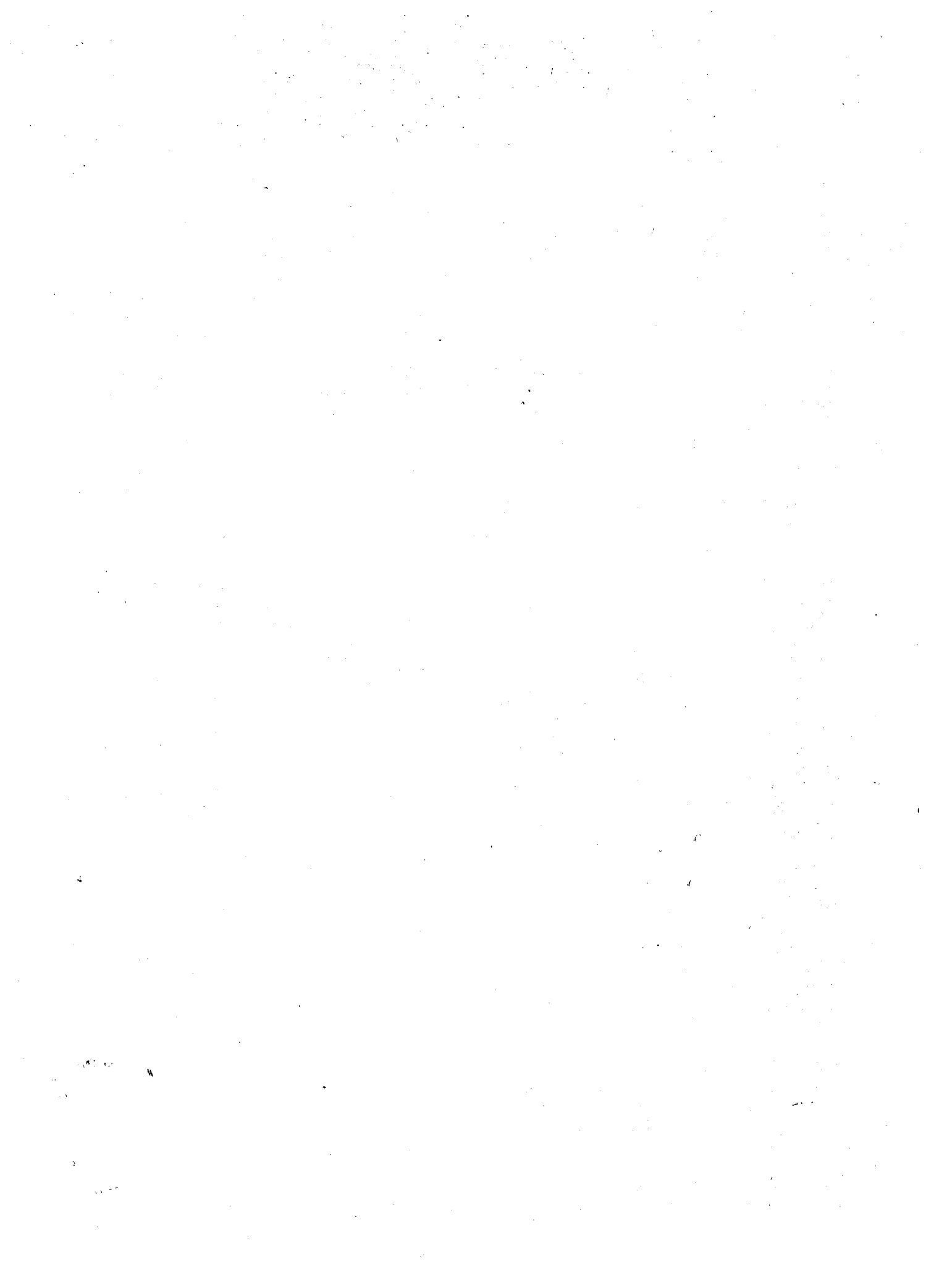
-Konut hakkının teyit edilmesi,

-Uluslararası işbirliği ve yardım konusunda daha önce yapılmış olan taahhütlerin sağlamlaştırılması,

-Konut ve insan yerleşimleri konusunda uluslararası geçerliliği kabul edilmiş politikaları derlemesi,

-Bu derlemenin ülkelere yol gösterici bir kaynak oluşturması,

-Ortaklık konusunun en fazla vurgulandığı BM belgesi olması.



YEREL HİZMETLER VE ÖZELLEŞTİRME

Recep BOZLAĞAN

M.Ü. Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Mahallî İdareler Programı

Abstract

This article is aimed to determine the fundamentals of the privatization of local services, and to explain briefly the privatizatiional methods. The possible problems during local privatizatiional practices and the main points that must be taken into consideration to realize privatization succesfully in the said services will also be expressed.

I-GİRİŞ

Bilimsel ve toplumsal alanda yaşanan hızlı gelişmeler ve dönüşümler ulus-devlet fikrini bir çok konuda yetersiz bırakmış, merkezîyetçi devlet yapılarının ülke yönetimlerinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara cevap verememesine yol açmıştır. Tüm dünyada hakim düşünce olan merkezîyetçi idarî yapı fikri yirminci asrın son çeyreğinde yerini sivil toplum kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve özel sektör kuruluşlarının daha fazla önem kazandığı adem-i merkezî bir uygulamaya bırakmıştır. Böylece, bilhassa yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik hayattaki yeri her geçen gün artmıştır. Yaşanan bu hızlı dönüşüm yerel hizmetlere yönelik talebi de büyük ölçüde artırmıştır. Yerel yönetimler kendi hizmet yüklerinde meydana gelen artışları telafi etmek için alternatif yollara yönelmişlerdir. Bu çalışmada, yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde alternatif bir yöntem olarak ortaya çıkan özelleştirme yöntemlerine temas edilecek, özelleştirme yöntemlerinden sıkça başvurulanlar kısaca açıklanacaktır. Özelleştirme esnasında karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar ve başarılı bir özelleştirme uygulaması için dikkat edilmesi gereken hususlara da değinilecektir.

II. YEREL HİZMET KAVRAMININ TANIMI VE KAPSAMI

Yerel hizmet yerel yönetimler, gönüllü teşebbüsler veya özel sektör kuruluşlarının belirli bir bölgedeki mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sundukları ve ilgili yerel yönetim biriminin gözetim ve denetimi altında bulunan sürekli ve düzenli faaliyetlerdir.

Tanımdan da anlaşılacağı üzere, yerel hizmetler

bizzat yerel yönetimler eliyle yürütülebileceği gibi, söz konusu hizmetlerin niteliklerinden ve mevzuattan kaynaklanan bir takım durumlardan dolayı, iktisadî teşebbüsler, özel sektör firmaları veya sivil toplum kuruluşları eliyle de ifa edilebilir. Aslolan mahallî müşterek ihtiyaçların belirli bir standart ve fiyat düzeyine uygun olarak etkin, verimli ve zamanında karşılanmasıdır. Bu hizmetlerin kimler tarafından sunulduğu daha az önemlidir.

Yerel hizmetlerin bir kısmı tabiatı icabı doğrudan yerel yönetimlerce yürütülmesi gereken görevler olup, herhangi bir şekilde özel veya gönüllü teşebbüslere devredilememektedir. Böylesi hizmetler dışında kalanlar hususunda, kanun koyucu hizmetlerin ne şekilde yürütüleceğini hemen hemen bütünüyle yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakmıştır. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15., 18. ve 19. maddeleri incelendiğinde kanunun "yapmak-yaptırmak", "etmek-ettirmek", "yaptırıp işletmek", "imtiyaz vermek" gibi ifadeler kullandığı görülecektir. Böylece, kanun koyucu mahallî-müşterek ve medenî ihtiyaçların karşılanması konusunda belediyeleri sorumlu tutmuş, ancak, bu hizmetlerin bizzat belediyeler eliyle yürütülebileceği gibi, başka kurum ve kuruluşlarca da yapılabilmesine imkan tanımıştır. İşte, özelleştirmenin söz konusu olabileceği asıl hizmet alanları da bunlardır.

Bu itibarla, yerel yönetimler bir kısım hizmetleri özel teşebbüslere ve sivil toplum kuruluşlarına da yaptırabilmektedirler. Söz konusu kişi veya kuruluşlar kendilerine tevdi edilen görevleri, ilgili yerel yönetim birimince belirlenmiş standartlara uygun olarak ifa ettikleri müddetçe, hem bu hizmetlerin arzı güvence altına alınmış, hem o yerel yönetim kuruluşu kendi görevlerinden bir kısmını yerine getirmiş, hem de yerel yönetim biriminin hizmet yükü hafiflemiş olacaktır. Bu nedenle, yerel hizmetlerin sunumunda özelleştirmeden alternatif bir yöntem olarak yararlanmak hizmetten kaçmak anlamına gelmemelidir.

III. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN ANLAMI

Yönetim ve ekonomi gibi bir çok bilim dalının ilgi alanına giren özelleştirmenin, tüm unsurlarını içeren kapsamlı bir tanımının yapılması oldukça zordur. Bununla birlikte, özelleştirme kavramının tanımını etkileyen unsurlar şu şekilde sıralanabilir: Özelleştirmeyi ortaya çıkaran faktörler, özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar, özelleştirmenin sonuçları. Bu unsurlar göz önünde bulundurularak, sosyo-ekonomik bir kısım problemlerin çözümüne yönelik olarak etkin kaynak kullanımını gerçekleştirmek üzere:[1]

i. Kamuya ait olan iktisadî mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyetinin ve yönetiminin özel sektöre devrine, veyahut

ii. Yalnızca kamuya ait olan iktisadî faaliyet alanlarının, herhangi bir yönetim ve mülkiyet devri söz konusu olmaksızın özel sektöre açılmasına, özelleştirme denir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde belirtilen "belediyeler, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra, belde sakinlerinin müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler" hükmü ile verilen genel yetki ve Türk Ticaret Kanunu'nun 275. maddesine göre ticarî şirketler kurabilmektedirler. Söz konusu kuruluşlar Belediye İktisadî Teşebbüsü (BİT) olarak adlandırılmaktadır.

Yerel Yönetim İktisadî Teşebbüsleri'nin özelleştirilmesi konusu Kamu İktisadî Teşebbüsleri'nden (KİT) oldukça farklıdır. Bu bakımdan bu kuruluşların Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile aynı kategoride değerlendirilmesi doğru olmaz. Çünkü, bu kurumların kuruluş gerekçeleri ve kaynak aktaran merkezî birimlerle ilişkileri aynı değildir. KİT'ler daha çok özel sektörün yatırım yapmadığı ya da yapamadığı alanlarda ve bölgelerde kurulmuştur. Toplumun üretim sistemindeki öncelikleri ve mallar arasındaki dengeyi göz önüne alan bu kuruluşlar, devletin aslı fonksiyonlarına yardımcı değil, ilave kurumlardır. Bir başka anlatımla, bu kurumlar ne devletin aslı fonksiyonlarını yürütmekte, ne de bu fonksiyonların daha etkin ve verimli bir şekilde ifa edilmesine katkıda bulunmaktadırlar. Aksine, devlete yeni fonksiyonlar yükleyerek idarî ve ekonomik mekanizmaların daha karmaşık hale gelmesine neden olmaktadır. Halbuki, Yerel Yönetim İktisadî Teşebbüsleri yerel yönetimlerin aslı bir çok fonksiyonuna yardımcı olan kurumlardır. Bu açıdan, devlet iktisadî faaliyetlerden uzaklaşmaya karar verdiği zaman, kârda ya da zararda olduklarına bakılmaksızın, KİT'lerin satılarak

veya tasfiye edilerek bütünüyle elden çıkarılması söz konusu olmaktadır. Ancak, yerel yönetimler kâr amacı gütmeseler de, yükümlülüklerini yerine getirmek için iktisadî mal ve hizmet üretmektedirler. Dolayısıyla, yerel yönetimler iktisadî faaliyetlerden uzaklaşmaya karar verdiği zaman, iktisadî teşebbüslerin tamamen özelleştirilmesi doğru olmayabilir.[2]

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerden, yerel halkın günlük hayatına düzenlemeler ve sınırlamalar getiren, bölgenin güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı ile ilgili olan ve kamu gücünü gerektirenlerin özelleştirilmesi mümkün değildir. Daha çok düzenleme, denetim ve ceza kesmeye ilişkin olan böylesi hizmetler bir kamu otoritesi olan yerel yönetim biriminin kamu gücüne dayandığı için herhangi bir kurum veya kişiye devredilemez.

Yerel hizmetlerin bir kısmının topluma sunduğu faydanın tüketiciler bazında fert fert bölünmesi ve tüketilen miktar oranında ücrete tâbi tutulması mümkün olamamaktadır. Çevre koruma, park, bahçe, yol ve kaldırım inşaatı bunlara örnek olarak verilebilir. Mahallî düzeyde tam kamusal mal ve hizmetler olarak adlandırılan bu tür hizmetlerden tüketicilerin istifade etmesini engellemek mümkün olmadığı için, bunlar ya bizzat yerel yönetimlerce ifa edilirler ya da özel sektör kuruluşlarına çeşitli yöntemlerle yaptırılırlar. Bu tür hizmetlerin de bütünüyle özel sektöre devri mümkün değildir. Çünkü, özel şirketler hizmetlerden yararlananlardan herhangi bir meblağ talep edemezken, yerel yönetimler genel bütçeden ayrılan paylar, yerel vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları gibi yollarla gerekli finansmanı sağlayabilirler.

Yerel düzeydeki bir kısım hizmetler (su, kanalizasyon, katı atık toplama, otopark ve sağlık hizmetleri), tüketicilerin tükettikleri miktar oranında bedel ödemeleri mümkün olduğu için, özelleştirilebilirler. Çünkü, özel sektör kuruluşları ürettikleri her birim hizmetin tüketilmesi karşılığında yerel halktan bir meblağ talep edebilecektir.

Özelleştirmenin bir yerel yönetimin gündemine girebilmesi, aslında son derece ciddi analizlerin neticesinde mümkün olabilmelidir. Yerel yönetimler etkin çalışsın veya çalışmasın tüm birimlerini ve iktisadî teşebbüslerini ciddi bir fayda-maliyet analizine tâbi tutmalıdır. Bu analizler esnasında yerel yönetim biriminin, bir kamu tüzel kişisi olduğu da unutulmamalıdır. Yapılacak bu analizler sonucunda, yerel yönetim birimi bizzat kendisinin yürüttüğü hizmetlerle diğer kuruluşların (özel sektör kuruluşları, sivil toplum kuruluşları vs.) yürüttüğü benzer hizmetleri karşılaştırma imkanı bulabilecektir. Yapılacak değerlendirmede başlıca kriter

etkinlik ve verimlilik olmalıdır. Buraya dikkat edilmesi gerekmektedir. Çünkü, hizmetlerin kim tarafından yürütüleceği hususu da bu noktada kesinlik kazanacaktır. Eğer, yerel yönetim birimi söz konusu hizmetleri, daha uygun şartlarda (ucuzluk, kalite ve etkinlik unsurlarının ortak bileşeninin uygunluğu) üretebiliyorsa, ilgili hizmeti yürütmeye devam etmesi daha doğru olacaktır. İlgili hizmetleri, eğer diğer kuruluşlar söz konusu yerel yönetim birimine daha uygun şartlarda sunabiliyorlarsa, yerel yönetimin kendi bünyesinde bulunan aksaklıkları belirlemesi ve gerekli tedbirleri vakit kaybetmeden, kararlılıkla alması bu noktada daha mantıklı olacaktır. Alınan tüm tedbirlere rağmen, hizmetlerin diğer kuruluşlardan daha uygun şartlarda ifası mümkün olamıyorsa, özelleştirme söz konusu yerel yönetim kurumunun gündemine alınmalıdır.

IV. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Özelleştirme konusu yerel yönetimler bağlamında esas itibarıyla iki ayrı grupta ele alınmalıdır: Hizmetlerin ifasının özelleştirilmesi, yerel yönetimlere ait iktisadî teşebbüslerin özelleştirilmesi.

Uygulamada her bir gruptaki özelleştirme faaliyetleri için ayrı ayrı yöntemlere başvurulduğu gibi, ortak yöntemlerin de kullanıldığı görülmektedir. Hizmetlerin ifasının özelleştirilmesinde imtiyaz, ihale sözleşmesi, yap-işlet-devret, kiralama gibi sayıları 15'i bulan yöntemler kullanılırken, iktisadî teşebbüslerin özelleştirilmesinde hisse senetlerinin borsa yolu ile satılması, gecikmeli halka arz, blok satış (ihale) ve likidasyon (varlık satışı) olmak üzere 4 ayrı yola başvurulabilmektedir. Şimdi, her bir yöntemi kısaca ve genel hatlarıyla görelim.

A. İktisadî Teşebbüslerin Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler

Yerel yönetimler anonim şirket niteliğine sahip iştiraklerdeki paylarını ve bu payları temsil eden hisse senetleri ile limited şirketlerdeki paylarını, kendi meclisleri kararı ile üçüncü kişilere devredebilir ve satabilir. (Türk Ticaret Kanunu, md. 415-418, 518-520). 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 26. maddesi yerel yönetimlere ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin yetkili organlarınca belirlenip yürütüleceğini karara bağlamıştır. Aynı kanun iştiraklerin ve bağlı ticarî kuruluşların özelleştirilmesinde yerel yönetim meclisini yetkili organ olarak kabul etmiştir (md. 26). Benzer hükümler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (md. 13), 1580 sayılı Belediye

Kanunu (md. 8) ve 3030 sayılı kanun tarafından da benimsenmiştir.

Hisselerin ne şekilde satılacağı konusunda ise, yürürlükteki mevzuatın 4 farklı yönetime imkan verdiği görülmektedir:

1. Hisse Senetlerinin Borsa Yolu İle Satılması (Halka Arz)

Bu yöntemde, halka açık olmayan, fakat hisse senetleri halka arz edilen anonim şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ortaklar tarafından konulan sermayeye karşılık hisse senedi çıkarılmadığı için limited şirket hisseleri (Türk Ticaret Kanunu, 503) ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerdeki hisseler borsa yoluyla satılamamaktadır. (Sermaye Piyasası Kanunu, 4).

Hisseleri borsa kotuna alınmış belediye iştiraklerinin (anonim şirket konumunda bulunanlar) satış işlemi şu aşamaları içermektedir: Belediye meclisi ilgili hisse senetlerinin satışına karar vermelidir. Şirketin aktiflerinin değerlemesi, öz kaynağının hesaplanması ve hisse senedi bedellerinin tespiti yapılır. Bu işin tespitine ise, serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirler yetkili kılınmışlardır. (3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu.) Bu iş için kiminle anlaşılacağı konusu belediye encümeninin yetkisi dahilindedir. (2886 sayılı kanun, 51/i). Hisse senetlerinin borsada satılması bir aracı kuruluş tarafından gerçekleştirilir. Bu işi hangi aracı kuruluşun yapacağı belediye encümenince belirlenerek bir sözleşme imzalanır (Devlet İhale Kanunu, 51/1). Son olarak, yapılan sözleşme hükümleri uyarınca hisse senetleri ilgili aracı kuruluş tarafından borsada satılır. Encümen, hisse senetlerinin satış bedeli için bir alt sınır koyabilir. Aracı kuruluş bu alt sınıra uymakla yükümlüdür.

Hisseleri borsa kotuna alınmamış anonim şirket niteliğindeki belediye iştiraklerinin yapısı sermaye piyasası mevzuatına uygun hale getirilerek borsada satış işlemi yapılabilir. İlgili prosedür şöyle işlemektedir: Söz konusu hisse senetleri Sermaye Piyasası Kurulu'na kaydettirilmelidir. (Sermaye Piyasası Kanunu md. 4) Ancak, bu hisselerin nominal değerleri toplamının nominal sermayeye oranı şirketin Kurul'a başvurduğu anda %15 ve yukarısı olmalıdır. Belli bir tertip veya gruba dahil olmaları halinde o tertip ve gruptaki hisse senetleri bedellerinin; aksi taktirde ortaklık sermayesinin tamamen ödenmiş olması, rehin veya teminata verilmek suretiyle senetlerin devir tedavülünü kısıtlayıcı ve senet sahibinin haklarını kullanmasına engel teşkil edici kayıtlara tabi olmaması, kurul kaydına alınmadan önce,

"Hisse Senetlerinin Şekil Şartlarına İlişkin Düzenlemeler"ine uygun olarak bastırılmış bulunması gerekir. (31.07.1992 gün ve 21301 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Sermaye Piyasası Kurulu Tebliği, Seri:1, No:14)

İlgili şirketin yönetim kurulu, hisse senetlerinin şirket ortakları tarafından halka arzedilebileceği yönünde karar almalıdır. Halka arz işlemleri, bir aracı kuruluş vasıtası ile yerine getirilir ve bu maksatla, halka arz edilecek hisse senetlerine sahip olan ortaklar ile aracı kuruluş arasında Kurul tarafından belirlenecek örneğe uygun olarak bir aracılık yüklenim sözleşmesi imzalanır. Halka arz edilecek hisse senetlerinin Kurul kaydına alınmasına dair başvuru, ilgili aracı kuruluş tarafından yapılır.[3]

Bütün bu şartlar oldukça uzun zaman alacağı için, bu tür hisse senetlerinin borsa kanalı ile değil de ihale (blok satış) yöntemi ile satışının yerel yönetimler açısından daha uygun olacağı söylenebilir.[4]

2. Blok Satış (İhale)

"Hisse senetlerinin borsa yolu ile satış yöntemi"nden farklı olarak, burada limited şirket hisseleri ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ayrıca, hisse senetleri borsa kotuna alınmamış anonim şirketlerdeki hisse senetlerinin satışında da bu yöntem tercih edilmektedir.

Hisse senetlerinin blok satışı ihale yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Satış konusunda karar mercii yerel yönetim meclisidir. Satış için, öncelikle şirketin ve malî durumunun analizi yapılarak hisselerin rayiç bedeli tesbit edilmelidir. Burada da yetki serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirlerdedir. Bu hususta ilgili hizmeti kimin yürüteceği de yine yerel yönetim encümenince belirlenmektedir.

Tesbit edilen rayiç bedel ihale aşamasında muhammen bedel olarak göz önünde bulundurulur. Bu bedelin miktarına göre satış işlemi üç farklı şekilde gerçekleştirilebilir: Hisseler ya 2886 sayılı kanunun 35. maddesinde belirtilen ihale yöntemlerinden kapalı teklif usulü ile ya da eğer sahip oldukları bedel o yılın bütçe kanununda belirtilen sınırlar dahilinde ise, açık teklif veya pazarlık usulü ile satılabilir.

3. Gecikmeli Halka Arz

Yerel yönetime ait iktisadî işletme zararda ise, gerekli rehabilitasyon çalışmaları yapıldığı takdirde kâr edebilecek duruma gelebilecekse ve yerel yönetimin kaynakları da buna yetmiyorsa, bir sözleşme ile ilgili

yerel yönetimin payı blok halinde özel sektöre devredilir. Bu devir karşılığında özel firma da gerekli kaynak transferini yaparak rehabilitasyon ihtiyacını karşılar. Bir sözleşme ile rehabilitasyonun ve gerekli yatırımların özel şirketçe yapılması güvence altına alınır. Yine sözleşmede belirlenen sürenin sonunda hisseler kısmen veya tamamen halka arz edilir. Hisselerin halka arzı da özel firmanın yükümlülüklerindedir.

4. Likidasyon (Varlık Satışı)

Bu yöntemde aslanan varlığın kendisinin satışidir. Buna göre, satılacak aktifler veya işletmeler belli bir firmaya, bir kaç firmaya veya bir konsorsiyuma pazarlık yoluyla devredilebilir. Bu yöntem daha çok kâr amaçlı nihai mal veya hizmet üreten iktisadî teşebbüslerin bazı kısımlarının veya yan kuruluşlarının satışında uygulanmaktadır.

B. Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler

1. İhale Yöntemi

Yerel hizmetlerin ifâ edilmesinde yaygın olarak kullanılan özelleştirme uygulamalarından biri olan ihale (contracting out) yönteminde yerel hizmetler, finansmanı yerel yönetimce karşılanmak üzere, özel sektör kişi veya kuruluşlarına bir sözleşme çerçevesinde yaptırılırlar.

Yerel hizmetlerin ihaleler yolu ile yürütümünün hukukî dayanak noktaları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin İdaresi Hakkında Kanun'dur. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun birinci maddesine göre, belediyeler alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini, bu kanunda yazılı hükümlere göre ihaleler yolu ile özel sektöre yaptırabilmektedir. Aynı kanunun 13. maddesine göre, ihale işlemlerini yürütmeye yetkili organ belediye encümenidir.

Belediyeler, ilgili yerel hizmetleri, artırımlarda tahmini bedelden az olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseğini; eksiltmelerde tahmini bedelden fazla olmamak üzere, teklif edilen bedellerin layık görülenini (uygun bedel); bedel tahmini yapılamayan ihalelerde ise, teklif edilen bedellerin uygun görülenini seçerek özel şirketlere yaptırabilmektedirler. Belediyeler açısından ilgili hizmetin ihalede en çok kırana verilmesi zorunluluğu yoktur. Belediye, işin niteliğine göre,

ihaledeki tekliflerden uygun özellikler taşıyana işi verebilmektedir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2990 sayılı kanunla değişik 28. maddesine göre uygulanacak "azami indirim miktarı veya oranları" ile uygun bedelin tercihinde kullanılacak kriterleri, bir tebliğ (Resmi Gazete: 28.01.1985 sayı: 18647) yayımlayarak açıklamıştır.[5]

İhale sisteminin uygulanmasında söz konusu olabilecek bir takım aksaklıkların ve olumsuz durumların giderilmesi için yöntemin tüm aşamalarında bazı hususlara dikkat edilmelidir:[6]

i. İhaleye esas olacak hizmetin, kendisini oluşturan ikincil faaliyet alanlarını belirleyecek şekilde tanımlanması son derece önemlidir. Özellikle, bir hizmetin tamamının değil, belirli bir bölümünün ihale edilmesi söz konusu olduğunda, hizmetin kendi içinde bir bütünlük oluşturan bölümlerinin de ayrı ayrı tanımlanması gerekmektedir. Bununla birlikte, ister bir bütün olarak, isterse bölümler halinde ihale edilsin, iyi tanımlanmamış bir hizmetin, şartnamenin hazırlanması sırasında miktar ve zaman olarak detaylandırılması zor olacaktır. Hizmet tanımlanırken yerel yönetimin hedeflerine ve programına uygunluğu da göz önüne alınmalıdır.

ii. Hizmetin doğrudan ya da ihale dışındaki bir yöntemle yerel yönetimce sağlanmasının mı, yoksa ihale edilmesinin mi daha yararlı olacağını belirlemek için, farklı boyutları gözönüne alan kapsamlı bir araştırma yapılmalıdır. Bu araştırmanın, çoğu kez, ihaleye konu olacak hizmetin teknik, malî ve ekonomik yönlerini belirleyen fizibilite çalışmalarını içermesi gerekmektedir. Sonuç olarak, hizmetin ihale edilip edilmemesi konusundaki kararlar, büyük ölçüde maliyet-fayda analizlerine ve maliyetlerin karşılaştırılmasına dayanmalıdır.

iii. Bir hizmetin ihale edilmesine karar verildiğinde, hizmetin en iyi şartlarda satın alınmasını ve yerel yönetimce ön görülen zamanda, miktarda ve kalitede sunulmasını güvence altına almanın ön şartı, iyi hazırlanmış bir görev tanımı ve sözleşme belgeleridir.

iv. İhale sürecinin etkin bir şekilde yürütülmesi ve sonuçlandırılması çok önemli olmakla birlikte, yeterli değildir. Etkin bir sözleşme yöntemi, ihalenin sonuçlandırılmasından sonra, yüklenici tarafından yürütülen işlerin yakından izlenmesini ve denetlenmesini gerektirmektedir. Duruma göre, programda ve sözleşmede değişikliklerin yapılması veya yükleniciye bazı yaptırımların uygulanması gerekebilir.

v. Özel sektör ile yapılacak ihalelerde, uzun

dönemli sözleşme imzalanmasından kaçınılmalı ve sözleşmenin yenilenmesi, ihaleyi alan yüklenicinin etkin hizmet sunması ile bağlantılı olmalıdır.[7]

İhalesine karar verilen yerel hizmetlerde genelde uygulanan sözleşme biçimleri şu şekilde sıralanabilir:

a. Sabit Bedelli Sözleşmeler: Bu tür sözleşmelerde yüklenici, belirli bir hizmeti, sözleşmede tanımlanan standartta ve sürede, önceden belirlenmiş bir bedel karşılığı sağlamayı taahhüt etmektedir. Sabit bedelli sözleşmeler de kendi aralarında farklı şekillerde uygulanabilmektedir. Sabit sözleşme bedeli, eskalasyona tabi sözleşme bedeli[3]

b. Maliyet Sözleşmeleri: Bu tür sözleşmelerde, yüklenicinin belirli bir hizmete ilişkin olarak yaptığı harcamalar, yerel yönetim tarafından karşılanmaktadır. Yapılan harcamaların karşılanmasına ek olarak, yükleniciye hizmetleri karşılığında belirli bir kâr marjı tanınmakta veya önceden belirlenen bir ücret ödenmektedir. Maliyet sözleşmeleri de farklı şekillerde uygulanmaktadır: Maliyet + sabit ücret, maliyet + teşvik primi.[3]

2. İmtiyaz Yöntemi

Kamu hizmeti imtiyazı, kamu tekelinde olan bir hizmetin, özel bir firmaya tekel olarak verilmesini ya da belirli bir coğrafi bölgede bir hizmetin yürütülmesi yetkisinin sözleşme ile özel kişi veya kuruluşlara verilmesini ifade etmektedir.[8]

İmtiyaz sözleşmelerinde idareye "imtiyaz veren", özel kişiye/firmaya "imtiyaz sahibi" veya "imtiyazlı", sözleşmeye de "imtiyaz sözleşmesi" denir.

İmtiyaz, genellikle gaz, su, elektrik, kanalizasyon gibi doğal tekellerin söz konusu olduğu yerel hizmetlerde uygulanan bir yöntemdir. Kimi iktisatçılar doğal tekelin söz konusu olduğu durumlarda belediyenin kamu yararını dikkate alarak, bir örgüt kurma suretiyle ilgili mal ve hizmeti kendisinin üretmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bunlara göre, doğal tekele sahip bir özel firma, piyasada rakipsiz olduğu için ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarını yükseltecek ve üretimi azaltma eğilimi içine girecektir. Serbest piyasa ekonomisini savunan iktisatçılar ise, doğal tekel şartlarında bile, imtiyaz yöntemi ile rekabet ortamının meydana getirilebileceğine inanmaktadırlar. Çünkü, firmalar imtiyaz yönteminde ilgili mal ve hizmetleri üretme yetkisini almak için, kendi aralarında rekabet edeceklerdir. Ayrıca, imtiyaz tek bir kişi ya da firmaya verilebileceği gibi, birden fazla firmaya da verilebilir. Kent içi toplu taşıma hizmetlerindeki özel halk otobüsü işletmeciliğinde olduğu gibi, imtiyaz birden fazla

kişiye veya firmaya verilebilmektedir. İmtiyaz yönteminin, serbest piyasa ekonomisine en uygun olan uygulaması da budur. Çünkü, bu imtiyaz türünde hizmeti kullananlar talepleriyle piyasayı etkileme imkanına sahiptirler.[5]

İmtiyaz yönteminde iki önemli aşama vardır. Birincisi açık artırma aşaması, ikincisi ise hizmetin yürütülmesi aşamasıdır. Birinci aşamada, rakip firmalar arasından en iyisini seçmek söz konusu olmaktadır. Özel sektörün üretim etkinliğinden ve serbest piyasadaki rekabet ortamından yararlanarak imtiyazı, sözleşmede belirtilen şartlar dahilinde hizmeti en düşük maliyetle üretecek firmaya vermek mümkündür. İmtiyaz ilk defa veriliyorsa, firmalar arasında fazla bir eşitsizlik yoktur. Ancak, imtiyaz ikinci veya üçüncü defa veriliyorsa, mevcut imtiyazlı firmanın diğerlerine göre ihaleyi kazanmada potansiyel bir avantajının olduğu söylenebilir. Bu durum ise, imtiyaz yönteminin sağladığı rekabet şartlarını ortadan kaldırabilir.[5]

İmtiyaz yönteminde ikinci aşama, hizmetin bir firmaya verilmesiyle başlar. İmtiyaza konu olan hizmetin yürütülmesi sırasında talep, maliyet ve teknolojiye meydana gelen değişiklikler sözleşmede düzenlenen şartların tekrar gözden geçirilmesini gerekli hale getirebilmektedir. Bu nedenle, imtiyaz sözleşmesinde, beklenmeyen durumlar ortaya çıkıp fiyat düzenlemesi alt üst olduğu zaman, taraflar arasında yeniden görüşme yapılabileceği öngörülebilir.[5]

İmtiyaz yönteminde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini doğrudan hizmeti sunan firmaya öderler. Bu nedenle, imtiyaz sözleşmeleri, yalnızca tüketicilerin belirlenebildiği hallerde ve fiyatlanabilir nitelikteki hizmetler için geçerli olabilmektedir.

İmtiyaz sözleşmesi, 20, 30 veya 40 yıllık gibi belirli dönemler için yapılmaktadır.

İmtiyaz sözleşmesinde, imtiyazı alan özel firmaya tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, bunun tersine hizmetin fiyatı, kalitesi ve miktarı konusunda kamu kesiminin düzenleyici rolü söz konusu olabilir.[9]

İmtiyaz sözleşmesinin en belirgin özellikleri şunlardır:[10]

i. İmtiyaz sahibi yüklenici, işletme sermayesi ve diğer başlangıç masraflarını üstlenir.

ii. Sözleşme süresince yüklenici, tüm riski ve maliyeti kendine ait olmak üzere hizmeti yürütür. Hizmetin yönetimini üstlenir, personelinin buna göre seçer ve çalışmalarını denetler. Tesisleri, masrafları kendine ait

olmak üzere modernize eder ve bakımını üstlenir; gerekli teçhizat ve malzemeyi satın alır.

iii. Hizmetler karşılığında doğrudan doğruya hizmetten yararlananlardan alınan ücretler, yüklenicinin yatırımı olan sermaye giderlerini karşıladığı gibi kâr da sağlamalıdır. Sağlanan kâr da imtiyaz sahibine (yükleniciye) aittir.

Yerel hizmetler alanında imtiyaz yöntemi çoğunlukla çöp toplanması ve imhası, metro, otobüs, minibüs ve taksi işletmeciliği, elektrik üretimi, caddelerin aydınlatılması, içme suyu sağlanması, stadyum ve hipodrom, parklar, bahçeler ve eğlence yerlerinin işletilmesi konularında kullanılmaktadır.[6]

Kamu hizmetinin imtiyaz yöntemi ile kurulması ve işletilmesi için ilgili hizmetin yapım ve işletme hakkı sadece yerel yönetime ait olmalıdır. Yerel yönetimin, bir kamu hizmetini imtiyaz yoluyla kurdurup işlettilmesi için, kanunun buna açıkça izin vermiş olması gerekmektedir. Kanun, bir kamu hizmetinin imtiyaz yoluyla kurulması ve işletilmesine ilişkin imtiyaz verme hakkını yerel yönetime tanımadığı takdirde, ilgili yerel yönetim o hizmeti imtiyaz yoluyla yaptıramaz.[5]

İmtiyaz yönteminde, hizmet bedelinin doğrudan tüketiciler tarafından karşılanması, özellikle dar gelirli hemşehriler açısından ödeme güçlüklerine yol açabilir. Bu yüzden, yerel yönetimin imtiyaz sözleşmeleri düzenlerken, hizmetin miktarını, kalitesini ve bedelini belirleme yetkisini etkin olarak kullanması gerekmektedir. Bu kapsamda, belirli bir hizmet alanında yaşayan hemşehrilerin ödeme güçlüklerinden ve teknik açıdan kaynaklanabilecek darboğazlara bakılmaksızın, ilgili hizmetten yararlanmaları ve hizmetin öngörülen sürede, miktarda ve kalitede sunulması, imtiyaz sözleşmelerinde güvence altına alınmalıdır.[6]

İmtiyaz yönteminin hukukî dayanağını 1580 Sayılı Belediye Kanunu oluşturmaktadır. Kanun'da "Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez sevhili mütecavire vapurları nakliyatını deruhte ve ifa etmek, belediyelerin hakkıdır. (Fakat, belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek ve şeraiti Devletçe müteahz kaidelere muvafık olmak üzere imtiyaz da verebilirler)" hükmü bulunmaktadır (md. 19/4). Yine, aynı kanuna göre (md. 19/5) "belediye sınırları içerisinde belirli yerler arasında yolcu taşıma vasıtası olarak otobüs, otokar, tünel, trolley, finiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisi'nce belirlenen ve İçişleri Bakanlığı'nca onaylanacak ücret karşılığında satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır" ifadesi yer

almaktadır. Kanuna göre, belediyeler bu işleri kendileri yapabilecekleri gibi, iştirak edecekleri şirketlere de yaptırıp işletirebilirler veya icara verebilirler ya da İşleri Bakanlığı'nın onayı ile imtiyaz verebilirler, imtiyazı devredebilirler. Belediyeler isterlerse inhisara tazammun etmemek şartıyla, bunların işletilmesine ruhsat da verebilirler. Bu konularda yetkili mercii belediye meclisidir.

3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Yap-İşlet-Devret yöntemi, bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanarak kurulmasını, belirli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortismanı sağlandıktan ve kâr gerçekleştirildikten sonra tesisin ve yönetimin bedelsiz olarak ilgili kamu kuruluşuna devredilmesini sağlayan bir yöntemdir.[11]

Bu yöntemde, genellikle büyük sermaye veya ileri teknoloji gerektiren bir kısım projelerin, yerel yönetimlere doğrudan bir malî ve teknik yük getirmeden gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.[12]

Yap-İşlet-Devret modelinin hukukî dayanağını 8 Haziran 1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun ve 1 Ekim 1994 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan uygulanma usul ve esaslarına ilişkin Bakanlar Kurulu kararıdır. Kanuna göre: "Ülke kalkınmasında önem taşıyan, ileri teknoloji ve yüksek maddî kaynak gerektiren ve yaygın bir işletmecilik anlayışında yapılması yararlı olan yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, hizmetin aslı sahibi olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinin yanı sıra, Türk kanunlarına göre kurulmuş olan sermaye şirketleri ile Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerine göre Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı şirketlerin de görevlendirilmesi, kamunun kıt kaynaklarının en gerçekçi biçimde kullanılması açısından büyük önem taşımaktadır. Kanunda öngörülen yatırım ve hizmet alanlarında, rekabetçi bir ortamın oluşturulması, finansman ve yönetim açısından kendine yeterli bir modelin geliştirilmesi ile devletin bütçe imkanlarının daha ağırlıklı kamu hizmetlerine kaydırılarak, özel sektör ve yabancı kuruluşların söz konusu yatırım ve hizmet alanlarına çekilmesi, ekonomik kaynak sorunlarına çözüm getirebileceği gibi, hedeflenen gerçekçi büyüme doğrultusunda, yatırımların hayata geçirilmesi, yeni iş imkanlarının oluşturulması ve işsizliğin giderilmesi konularında da yardımcı olacaktır".

Buna göre, yerel yönetimlerin köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi,

kanalizasyon, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, metro, raylı sistem, terminal, yerüstü ve yeraltı otoparkı, fabrika ve benzeri tesisleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerine yaptırılmaları mümkündür. Buna karşılık, toplum hayatına müdahale edici ve yasaklayıcı mahiyet taşıyan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilen kontrol, denetim, izin ve ruhsat vermek, menetmek, tasdik etmek gibi kamu kudretine dayalı ve kamu yetkisinin kullanımını gerektiren nitelikteki görev ve hizmetlerin, belediyeler tarafından YİD modeli çerçevesinde şirketlere yaptırılması mümkün değildir.[13]

3996 sayılı kanunun 3. maddesine göre, YİD modeli üç aşamadan oluşmaktadır: Modelin ilk aşamasında ilgili yatırım (tesis) bütün finansmanı ve riskleri şirket tarafından karşılanarak yapılmaktadır. İkinci aşamada sözleşmede yer alan esas ve usuller dairesinde tesis müteahhit şirket tarafından belli bir süre işletilmektedir. Üçüncü ve sonuncu aşamada ise, tayin edilen sürenin dolmasıyla birlikte tesisin mülkiyeti yerel yönetime devrolunmaktadır.[3]

Herhangi bir yerel hizmetin YİD modeli ile ifa edilebilmesi için, söz konusu hizmet toplum hayatına müdahale edici ve yasaklayıcı mahiyet taşımamalı, özellikle yapım ve işletmecilik yönü ağır basan görev ve hizmetlerden olmalı, büyük finansman ve yüksek teknoloji gerektirmelidir.

YİD sözleşmelerinde; ilgili şirketin üstleneceği yatırım veya hizmetin süresi belirlenirken, yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dahil) ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınmalıdır. Şirket, sözleşmede öngörülen yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde yerel yönetimin uğrayacağı zararı karşılamakla mükelleftir. Sözleşme süresi en çok 49 yıl olabilir.

Söz konusu yatırım ve hizmetlerin, sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerinden arı, faal ve kullanılabilir bir durumda yerel yönetime devredilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim bu özelliklere sahip olmayan yatırım ve hizmetleri devir almayabilir.[3]

4. Kiralama Yöntemi

Bu yöntemin esası, herhangi bir yerel hizmeti yürütmek için gerekli araç, teçizat ve gayrimenkulün yerel yönetime ait olması, hizmetin yönetim ve işletilmesinin özel kişi veya kuruluşlara verilmesidir. Kiralama yönteminde, yerel hizmet birimleri menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre zarfında ve bir bedel karşılığı özel kesime kiraya verilir.

Bu yöntemde kiracı ile mal sahibi arasındaki yükümlülükleri gösterir bir sözleşme akdedilmektedir. Bu sözleşmede kira süresi, sözleşmenin feshedilebileceği en erken tarih, kira meblağı, ödeme tarihleri, kira süresinin uzatılıp uzatılmayacağı ve sürenin bitiminde malın mülkiyetinin kiracıya geçip geçmeyeceği gibi hususlar bulunmaktadır. Sözleşme, ayrıca, yerel yönetime hizmetlerin uygulanması ve kiracı hesaplarının kontrol edilebilmesi yetkisini tanıyan hükümleri de içerir.

Kiracılar hizmeti, ticarî riski kendilerine ait olmak üzere gerçekleştirirler; zararı kendileri karşıladıkları gibi nihai kârdan da yararlanırlar. Diğer taraftan, kiracı esas altyapı ve tesislerin finansmanına iştirak etmez. Mesela, kanalizasyon hizmetlerinde boru şebekesinin finansmanına karışmadıkları gibi, topluma ait arıtma tesislerinin de finansmanına katılmazlar. Çünkü, kiracı mevcut tesislerin yalnızca hizmetlerinin yönetimini üstlenir, ve sadece döner sermayeyi ve genellikle elektromekanik teçhizat, tesisat bağlantıları ve sayaçlardan ibaret kalemlerin yenilenmesi ile ilgili masrafları finanse eder.[14]

Kira ve imtiyaz sözleşmelerinin arasında dikkati çeken fark, kira sözleşmelerinde kiracının tesis inşaatı için başlangıç yatırımını üstlenmemesidir; yerel yönetim evvelce finanse edilmiş olan tesislerini kiraya vermektedir. Bu nedenle, kira sözleşmeleri daha kısa sürelidir. Çünkü, yalnızca işletme sermayesini ortaya koyacak olan kiracı, yatırımını daha kısa sürede dengeleyecektir. Kamu hizmetinin karşılığı kesinlik kazanmaz veya olumsuz sonuçlanırsa ve yerel yönetim sözleşme şartlarını değiştirmek istemez veya değiştiremez ise, taraflar arasında uzlaşma sağlanması gerekebilir. Bu durumda, yerel yönetim yatırımın tüm maliyetini bundan böyle geri alamayabilmektedir.[10]

Kiralama yönteminin hukukî dayanağını 1580 sayılı Belediye Kanunu oluşturmaktadır Kanunun 19. maddesinin 5. bendinin ikinci fıkrası gereğince, belediye sınırları dahilinde toplu taşımacılığın ve et taşımacılığının, maddede belirtilen diğer yöntemlerin yanı sıra kiralama (icara verme) yöntemiyle de yürütülmesi (İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla) mümkündür. Kira sözleşmesine konulacak özel bir hükümle, belli sürelerin sonunda kiracının, kiralanan işletmeyi ve araçları satın alması mümkündür.[12]

5. Ortak Girişim Yöntemi

Ortak girişim yönteminde ise, kamu hizmet birimlerinin bilhassa büyük ölçekli yatırımları bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile birlikte ortak şirketler eliyle gerçekleştirmeleri mümkündür. Bu yöntem, halen kamunun elindeki işletmelerin özel

sektörün ortaklığına açılmasını da içermektedir.[15]

Ortak girişim yönteminin başarılı sonuçlar verebilmesi için yerel yönetimin söz konusu girişim üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat vb. konularda fazla etkiye bulunmaması, ayrıca girişimin idarî ve malî yönden tam bir özerklik içinde bulunması gereklidir. Geniş anlamda düşünüldüğünde ortak girişim yöntemi, bir özelleştirme uygulaması olarak görülebilir. Fakat, özelleştirme taraftarları kamu-özel kesim ortaklığının ancak belli bazı alanlarda ve sınırlı olarak uygulanması görüşündedirler.[16]

Ülkemizde bazı şirketlerde özel ve kamu ortaklığından oluşan karma şirketlerin tamamen kamu mülkiyetinde olan kuruluşlara göre nispeten başarılı olması, ayrıca belli oranda kamu ortaklığının bulunduğu özel sektör ağırlıklı şirketlerin performansında kamu ortaklığı sebebiyle herhangi bir düşüşün görülmemesi, bu yöntemin daha yaygın olarak ve başarılı bir şekilde uygulanabileceğini gösteren örneklerdir. Bu yöntemin uygun yasal çerçeve içinde işlerliğe kavuşturulması, uzun vadede kamu sektörü ile özel sektörün birlikte uyumlu ve başarılı bir şekilde çalışabilecekleri psikolojik, yasal ve kurumsal şartların oluşmasına yol açabilecektir.[17]

Gerekli şartların sağlanmasıyla ortak girişim, toplumun ve özel sektörün menfaatlerini uzlaştıran bir unsur olabilir. Kamu hizmeti kâr amaçlı yürütülürken; aynı zamanda şirketin faaliyetinin kamuya yönelik niteliği de bu kâr amacını kontrol altına alır. Diğer taraftan kârın hiç olmazsa bir kısmı yine topluma geri dönecektir. Bu nedenle, ortak girişim, özel sektörü malî ve teknik açıdan desteklerken, özel girişimin aşırı kâr sağlanmasını engelleyen bir araç olabilir.[10]

6. Diğer Yöntemler

a. Yasal-Kurumsal Serbestleşme: Yasal Kurumsal Serbestleşme, geniş anlamda devletin ekonomide yaptığı düzenleme ve kontrollerin kaldırılmasını ifade etmektedir. Yasal Kurumsal Serbestleşmenin temel amacı tüm sektörlerde rekabetin canlandırılması ve dolayısıyla ekonomide verimliliğin yükseltilmesidir.[16]

Yerel hizmetlerle ilgili olarak yasal kurumsal serbestleşme yönünde 1984 yılından itibaren bazı hukukî düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, 1580 sayılı kanunun 15. maddesinin 58. bendine, 28.6.1984 tarih ve 3033 sayılı kanunun birinci maddesiyle şu fıkralar eklenmiştir: "Belediyelerce, gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş sebze ve meyvelerin toptan alımı ve satımı için haller açmalarına izin verilebilir. Nüfusu 250.000 ve daha yukarı olan belediyelerde açılacak

toptancı hallerinin kuruluş, yönetim ve işleyişlerine ait usûl ve esaslar, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle tespit olunur. Nüfusu 250.000'den az olan belediyelerde açılacak toptancı hallerinin kuruluş, yönetim ve işleyişlerine ait usûl ve esaslar, belediye meclislerince tespit olunur.[3]

Yerel yönetimler düzeyinde yasal kurumsal serbestleşme örneklerinden en güncel olanı ise, belediyelerin fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinin bir bölümünü meslek örgütlerine devretmeleridir.

b. Fiyatlandırma Yöntemi: Bu yöntem, kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, piyasadaki şartlara uygun olarak, maliyeti dikkate alınmak suretiyle belirlenmesidir. Bu yöntemde, daha önce karşılıksız olarak sunulan bir takım mal ve hizmetlerin bir bedel karşılığında sunulmasının yanı sıra, tüketicilerin bir hizmetten yararlandıkları miktarla bağlantılı olarak bir bedel ödemeleri söz konusudur. Çünkü, bu durumda özel sektörün fiyatlandırılan hizmetin üretimine girme yönündeki cesareti artmış olacaktır. Zira, kamusal mal ve hizmet fiyatlarının piyasa fiyatı düzeyine çıkarılması, yani fiyatın maliyetlerle birlikte bir miktar kârı da içermesi, üretimin özelleştirilmesini teşvik edecektir.[18]

Fiyatlandırma yönteminin uygulanması halinde, mahallî kamu hizmetleri de, onlardan doğrudan yararlananlar tarafından finanse edilmiş olacaktır. Nitekim, yerel düzeyde fiyat ve harç uygulaması, ulaştırma, katı atıkların toplanması, park ve garaj gibi çeşitli hizmetlerde uygulanmaktadır.

c. Kupon Yöntemi: Kupon yöntemi, yarı kamusal adı verilen ve fiyatlandırılması mümkün olan hizmetlerin özelleştirilmesinde uygulanabilecek bir yöntemdir. Bu yöntemde, hemşehriler ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri, özel kesimden satın alırlar; fakat satın aldıkları bu mal ve hizmetlerin bedelinin hepsini veya bir bölümünü yerel yönetim kendilerine ödemektedir. Burada yerel yönetim ilgili hizmeti bizzat üretmek yerine, bedelini ödeyerek kişilerin özel sektörden serbestçe satın alabilmelerine imkan vermektedir.[5]

Kupon yönteminde amaç, dar gelirli tüketicilere ek satın alma gücü sağlayarak, ihtiyaçlarını piyasadan karşılamalarına yardımcı olmaktır. Kupon yönteminin başarılı olması için söz konusu hizmetlerle ilgili olarak piyasada bir rekabet ortamının bulunması ve dolayısıyla da tüketicilerin hizmeti kimden satın alacakları konusunda seçme hakkına sahip olmaları gerekmektedir[6]

d. Gönüllü Katılım ve Kendi Kendine Yardım

Yöntemi: Özelleştirmenin doğal olarak ortaya çıkış biçimi şeklinde nitelendirilen gönüllü katılım yönteminde, kamu hizmetlerinin bir bölümü, vakıflar, dernekler, meslek kuruluşları, kooperatifler ve diğer gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Bunun yanı sıra, gönüllü kişiler de hizmet arzına katkıda bulunabilmekte, mahallî idareler açısından önemli bir insan gücü kaynağı oluşturabilmektedir. Daha önceki yıllarda geleneksel olarak itfaiye, ilk yardım, okul yapımı ve kütüphanecilik gibi alanlarla sınırlı kalan gönüllü hizmetler, günümüzde çevre koruma ve çevresel etki değerlendirilmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaplı kamu projelerinde danışmanlık gibi alanlara yayılmış bulunmaktadır.[6]

Bütün ülkelerde merkezî hükümet ve yerel yöneticiler, bireylerin ve özel kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadırlar. Çünkü, kamu kaynakları, hizmetlerin yürütülmesinde tek başına yeterli olmamaktadır. Ancak, kamu hizmetlerine gönüllü katılım, ülkelerin kültürel ve sosyo-ekonomik yapısıyla yakından ilgilidir.[12]

e. İltizam Sözleşmesi Yöntemi: İdarî bir hizmetin gördürülmesinin götürü veya oranlı bir kazanç ya da ücret karşılığında mültezim adı verilen özel kişi veya kuruluşlara bırakılmasını öngören bu yöntem, tarihte daha çok kamu gelirlerinin toplanmasında kullanılmıştır. Bu yöntemde, vergi toplama görevi, mültezimlere ihale ile verilmektedir. Mültezimin topladığı vergi ile Hazineye ödemeyi vaadettiği bedel arasındaki fark, kendi gelirini oluşturmaktadır.[12]

f. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi: İşletme sözleşmesi yöntemi de denilen bu yöntemde, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde işletilmesi amacıyla, belirli hizmetler bir özel kuruluşa yaptırılmaktadır. Yerel yönetimler, temin etmekle sorumlu oldukları hizmetlerin belirli bir kısmının işletme ve bakım işlerinin yürütülmesi için özel bir şirketle hizmet sözleşmesi aktebilir. Örneğin, sayaç okuma, fatura düzenleme, ücret tahsili, kanalizasyon temizletilmesi, atık toplatılması veya işlenmesi, kamu ulaşım araçlarının bakım ve tamiri, dağıtım şebekelerinin bakımı gibi hizmetler, bu yöntemle özel sektöre gördürülebilir.[10] yöntemde, bir kısım hizmetleri belirli periyotlarla üreten ilgili firma, yerel yönetimin bir tür part-time çalışan elemanı gibidir. Firma söz konusu hizmetleri temin ederken, yerel yönetimin talebi halinde ihtiyaç hissedilen diğer hizmetlerde de harekete geçer. Burada hizmetin yönetimi mahallî idareye ait olup, hizmetten yararlananlardan ücret tahsili de yine mahallî idareye aittir. Ancak, sözleşmeye ilgili maddeler konarak, özel şirketin de ücret tahsil edebilmesi

sağlanabilir. Özel firmanın sunduğu hizmetin bedeli, belediye tarafından ödenir. Özel şirketin sorumluluğu, sözleşme kapsamındaki hizmetle sınırlıdır.[14]

g. Yönetim Sözleşmesi Yöntemi: Bu yöntemde, yerel yönetim bir sözleşme çerçevesinde, belirli bir yerel hizmetin bütün işletme ve bakım fonksiyonunu herhangi bir özel şirkete bırakmaktadır. Hukukî açıdan, yönetim sözleşmesi de hizmet sözleşmesinin bir çeşidi olarak değerlendirilebilir. Yönetim sözleşmesinde, özel şirketin sistemle ilgili büyük çapta onarımlardan ve yenilemelerden sorumlu olup olmayacağı belirtilir; ama her durumda ilgili yerel yönetim artan talep ve hizmet kalitesinde değişiklik gibi faktörler nedeniyle, sistemde yapılması gerekli tüm ilave tesisleri veya önemli sistem değişikliklerini denetleme yetkisine sahiptir. Yerel yönetim, genellikle, yönetim sözleşmesinin idarî hükümlerinin uygulanmasını denetlemek üzere idarî bir kurul tayin eder ve resmî bir teknik kuruluşu da sözleşmenin teknik şartlarının uygulanmasını denetlemekle görevlendirir. İşletme hesaplarının da idarî kurul tarafından titizlikle denetlenmesi gerekmektedir.[14]

Şirketin müşterileri, hukukî açıdan ilgili yerel yönetimin müşterileri olarak kalırlar ve fatura bedelleri yalnızca yerel yönetim adına özel şirket tarafından tahsil edilmektedir. Örneğin, belediyeler tarafından tespit edilen su tarifelerinde ücret seviyeleri, özel şirketi doğrudan etkilemeyecektir. Çünkü, yönetici özel şirket, tüketicilerden kendi payına düşen kârı alır. Özel şirket tarafından hazırlanan gelir bildiriminde, hizmet gelirleri ile özel şirkete ödenecek bedel arasındaki fark, daima pozitif olmalı ve tümüyle yerel yönetime devredilmelidir. Gerçekte hizmet sözleşmelerinin bir uzantısı olan yönetim sözleşmelerinde yönetici firma, hizmet karşılığı tüketiciden alınan ücretlerin faturalarının düzenlenmesi ve ücretlerin tahsili dahil, sözleşme konusu hizmetin tümünün sağlanmasından sorumludur ve hizmette görev alan personelin işverenidir. Yerel yönetim hizmetin yönetimine karışamaz, fakat sözleşme hükümleri uyarınca yönetici şirketin faaliyetlerini denetler. Yerel yönetim, hizmetin sağlanmasında yasal sorumluluk taşır ve tüm malî ve ticarî riskler kendisine aittir. Yönetici şirket, yerel yönetime hizmet verir. Yöneticinin alacağı ücret, genelde yıllık olarak belirlenmiş sabit bir maaştır.[14]

h. Kâr Ortaklığına Dayalı Yönetim Sözleşmesi Yöntemi: Bu tür sözleşmelerde yerel yönetim, işletme ve bakımı özel şirkete verilmiş olan tesislerin finansmanını üstlenir. Burada amaç, yerel yönetimin verimsiz çalışan bir kısım birimlerinin işletilmesini, bu alanda uzmanlaşmış teşebbüslere devrederek hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütümünü sağlamaktır. Özel firma ise, ilgili hizmeti sözleşme bedeli karşılığında yerel

yönetim adına yürütür. Sözleşme bedeli, ilgili tesisin sağlayacağı kâr üzerinden hesaplanır. Malî ve ticarî tüm risk yerel yönetimin üzerine olup, hizmetin temininden de yine yerel yönetim sorumludur. Söz konusu hizmetin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için özel şirkete teşvik primi ödenmektedir. Kâr ortaklığına dayalı yönetim sözleşmesi işte bu noktada diğer yönetim sözleşmesi yönteminden ayrılmaktadır. Çünkü, burada ödenen ikramiye, elde edilen kârdan ayrılan belirli bir pay şeklindedir. Bu tür sözleşmelerde özel firma herhangi bir risk altında bulunmamaktadır. Öte yandan, yönetici şirket tarafından hazırlanan gelir tablosundaki hizmet gelirleri ile şirketin yerel yönetimden aldığı sözleşme bedeli arasındaki fark, firma ile yerel yönetim arasında paylaşılır.

i. Vergi Teşvikleri ve İdarî Düzenlemeler Yöntemi: Vergi teşvikleri ve bazı idarî düzenlemeler, kamu kuruluşları tarafından sosyal hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu yöntem, bir kamu hizmetini yürüten özel kuruluşun vergi teşviklerinden ya da vergi indirimlerinden yararlanmasını, karşılaştığı mevzuat engellerinin azaltılmasını gerektirir. Böylece bu alana özel sektörün daha fazla yatırım yapması teşvik edilmiş olur.

Mahallî idareler düzeyinde bu yöntem, bazı kentsel hizmetler konusunda belediyelerce bir takım idarî ve kurumsal düzenlemeler getirilmesi veya vergi, resim ve harçlarda indirimler yapılması yoluyla hemşehrilerin, özel şirketlerin ya da kâr amacı gütmeyen özel kuruluşların, bu hizmetleri sağlama konusunda teşvik edilmesini hedeflemektedir.[14]

Bu tür düzenlemeler ve teşvikler, bazı hallerde, hizmet sunumuna ilişkin harcamaların gerçek maliyetin altında tutulmasına yol açmakta ve hizmeti üreten veya üretecek olanlar açısından özendirici bir nitelik taşımaktadır. Bu yöntem, bir çok ülkede, bilhassa sosyal hizmetler konusunda yaygın olarak kullanılmaktadır.

i. Kat Karşılığı İnşaat Yaptırmak: Artan yerleşim sorunu nedeniyle "müstakil ev" den uzaklaşmış, hem arsa sahibi, hem daire veya işyeri almak isteyen 3. kişi, hem de bunu sağlayan müteahhit yönünden oldukça cazip olan ve daha çok mesken konumundaki çok katlı ve çok dairesel yapılara geçilmiştir. Çeşitli maddî imkânsızlıklar veya sağlanmak istenen menfaatler tarafları işbirliğine yöneltmiş, günümüzde oldukça yaygın bir uygulama alanı bulan arsa payı karşılığı kat yapımına yol açmıştır. Böylelikle soruna pratik bir çözüm yolu bulunmuştur. Bu konu 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nda düzenlenmiştir.[19]

Yerel yönetimlere ait arsa üzerine kat karşılığı inşaat yapıp yapılamayacağı konusu gündeme gelince, burada arsanın (veya taşınmazın) kamu emlakı veya özel emlak statüsünde olmalarına göre uygulama değişik olacaktır. Yerel yönetimin taşınmazı kamu malı niteliğinde ise, bu taşınmazın satılması, başkasına devri ve hatta başkasına kiralanması ve bu taşınmaz üzerinde başkasına şahsî bir hak tanınması mümkün değildir. Bu nedenle, kamu emlakı niteliğindeki bir arsa üzerine kat karşılığı inşaat yaptırılması mümkün değildir. Mevzuatta özel mal niteliğindeki yerel yönetim arsası üzerinde, ilgili yerel yönetimin kat karşılığı inşaat yapmasını engelleyen herhangi bir hüküm yoktur. Böylesi emlak üzerinde yerel yönetimin kat karşılığı inşaat yaptırabilmesi mümkündür.[20]

V. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILMASI MUHTEMEL SORUNLAR

i. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde özel sektör bir çok yerel hizmeti yüklenmeye hazır olmadığı için, yerel yönetimler özelleştirilecek hizmetler konusunda muhatap olabilecek firmalar bulmakta güçlük çekmektedirler. Eğer, proje çok büyük ve yeterince de cazip değilse yabancı firmaların da ilgisi az olmaktadır.

ii. Yerel yöneticilerin siyasî bir kimliğe sahip olmaları ve ayrıca, kendilerini özelleştirme yapmaya özendirerek yeterli hukukî düzenlemelerin bulunmaması, özelleştirmeyi siyasî bir tercih haline getirmekte ve özelleştirme uygulamalarını kesintiye uğratmaktadır. Tecrübeler göstermiştir ki, devletin ekonomideki ağırlığının devamını isteyen siyasî partilere mensup belediye yöneticileri özelleştirmeye pek olumlu bakmamaktadırlar. Hatta, bu kimseler kendilerinden önceki yöneticilerin özelleştirme uygulamalarına bile son verebilmektedirler. Bu durum, özel sektör temsilcilerinin, ileriki yıllarda yapılması muhtemel özelleştirme faaliyetlerine temkinli ve şüpheli yaklaşımlarına neden olmaktadır. Bu ise, özelleştirilmesi düşünülen hizmetlere özel sektörün talebini azaltarak rekabeti sınırlamakta ve maliyetleri artırmaktadır.

iv. Özelleştirme esnasında siyasî kayırmalar olabilir. Yerel yöneticiler kendilerine yakın ya da kendilerini seçimler sırasında desteklemiş kişi, kuruluş ve iş çevrelerine öncelik tanımak isteyebilirler. Bu da özelleştirme sürecine subjektif unsurların karışmasına, mesela rüşvet ve diğer yolsuzluklara neden olmaktadır. Bu gibi durumlardan doğan rekabet eksikliği hizmetin kalitesini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

v. Özelleştirmede karşılaşılan bir diğer sorun da, bilhassa enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde, işin ihalede belirlenen fiyatlarla bitirilememesi, bunun

sonucunda da maliyetlerin artmasıdır.

vi. Özel sektör, kârlı alanlarda hizmet üretme eğilimindedir. Kâr getirmeyen alanların yerel yönetime kalması ise bütçe açığını artıracak, ek maliyetler getirecektir.

vii. Belediyeler bir takım sebeplerden dolayı, yerel hizmetlerin yürütülmesinde gereğinden fazla personel çalıştırdıkları için, özelleştirme uygulamaları kısa dönemde işsizliğe yol açabilmektedir. Bu durumdaki hizmet birimlerinin özelleştirilmesiyle birlikte, işsizlik tehlikesi hem personeli hem de sendikaları özelleştirmeye tavır almaya yöneltmektedir. Bu tür tepkiler özelleştirme uygulamalarının başarı şansını azaltmaktadır.

viii. Türkiye’de kamu kesimindeki ücretler özel sektöre göre nispeten daha yüksek seviyededir. Bu nedenle, özelleştirme ile birlikte, ilgili personelin ücretlerinde genellikle düşüşler olmaktadır. Ayrıca, çalışma şartlarının kötüleşeceği yönünde de yaygın bir kanı vardır.

ix. Bir kısım yerel hizmet, belediye bütçesinden yapılan sübvansiyonlar ve düşük fiyat uygulamaları ile tüketicilere daha ucuza sunulabilmektedir. Özelleştirme ile birlikte bu uygulama ortadan kalkacağı için, özelleştirilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında kısmî bir artış meydana gelebilir. Bu da ilgili mal ve hizmetlerden daha önceleri düşük fiyatlarla yararlanan hemşehrilerin tepkisini çekmektedir.[46]

x. Özelleştirme uygulamalarında karşılaşılabilecek sorunlardan biri de, özel firmanın iflas etmesi, çalışanların greve gitmesi ya da firmanın sözleşmeyi tek taraflı olarak fesih etmesidir. Hizmetlerin aksaması büyük riskler taşıyacaktır. Çöplerin toplanmaması, toplu taşıma araçlarının sefere çıkmaması gibi olumsuzluklar gündelik hayatı tamamen felce uğratabilecektir.

xi. Özelleştirmenin ortaya koyabileceği bir diğer sorun da, yerel hizmetlerin ifası hususunda özel tekellerin oluşma ihtimalidir. Belediye hizmetlerinden bir çoğu, bu işi daha önce yapan firmalara önemli üstünlükler sağlayabilecektir. Mesela, ulaşım ve çöp hizmetlerinde daha önceleri çalışan firmalar rakiplerine göre daha avantajlı olabilirler. Bu durum, yerel hizmetlerin yürütülmesinde özel tekellerin doğmasına neden olabilecektir.

VI. BAŞARILI BİR ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASI İÇİN DİKKAT EDİLMESİ GEREKEN HUSUSLAR

Özelleştirme konusunda uygulama aşamasına gelen yerel yöneticilerin uygulamaya geçmeden önce göz önünde bulundurması gereken bir takım hususlar bulunmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:[21].

i. Hizmetin özelleştirilmesi hususunda seçilen yöntemin başarılı olabilme ihtimali.

ii. Özelleştirme uygulamasının belediyenin gelirlerine yapacağı etki.

iii. Özelleştirmenin belediye bürokrasisine yapabileceği etkiler.

iv. Özelleştirmenin yerel hizmetlerin kontrolüne muhtemel etkileri.

v. Özelleştirme kamu yararını ve özel sektörün kâr maksimizasyonu saikini bağdaştıracak optimal noktayı bulabilecek mi?

Başarılı bir özelleştirme uygulaması için dikkat edilmesi gereken hususları şu şekilde sıralamak mümkündür:[22]

i. **Özelleştirme uygulamaları için en uygun yöntem seçilmelidir:** En uygun yöntemin seçilmesinde bir takım hususlar göz önünde bulundurulmalıdır: Evvela, özelleştirme yöntemlerinden hangisinin en düşük maliyetle gerçekleştirilebileceği belirlenmelidir. Aynı zamanda, daha düşük maliyetle sunulacak hizmetten elde edilecek kazançların, hizmet sunma yaklaşımının değiştirilmesinden doğacak riskleri haklı kılacak ölçüde büyük olması önemlidir. Etkin olarak sunulmayan bir hizmete ilişkin maliyetler dikkate alınırken, hizmeti sunmakta olanları değiştirmenin maliyeti ile o hizmeti alternatif bir yöntemle sunma arasındaki maliyet karşılaştırmaları da yapılmalıdır. Hangi yöntem söz konusu olursa olsun, maliyetler hesaplanırken, yalnızca yatırım maliyetleri değil, carî giderlerin de dikkate alınması gerekir. Bu kapsamda, hizmetin sunulma yöntemi ile ilgili karar alınmadan önce, o hizmete ilişkin yatırım ve işletme maliyetlerini ve alternatiflerini çeşitli boyutlarıyla değerlendiren çalışmaların yapılması, büyük önem taşımaktadır. Aynı şekilde, çeşitli alternatiflerin yarar ve maliyetleri hesaplanarak, en yüksek verim sağlayan yöntemin seçilmesi gerekir.[6]

ii. **Zamanlama:** Hizmetin özelleştirilmesine karar verildiğinde piyasa buna uygun olmayabilir. Örneğin, özel sektör firmalarının gerekli tecrübe ve imkanlardan

yoksun olması piyasadaki alternatif yatırım araçlarının getirisinin yüksekliği, borsanın halka arz olayını kaldıramayacak kapasitede olması, tasarrufların yetersizliği gibi etkenler özelleştirilecek hizmetler konusunda muhatap bulunamamasına yol açmaktadır. Özelleştirme çalışmalarının başarılı olabilmesi için hem yerel yönetimlerin hem de para piyasalarının sağlam ve sağlıklı bir kurumsal alt yapıya sahip olması[21] ve gerekli hukukî altyapının da bulunması gerekmektedir. Bütün bu hususlar göz önünde tutularak zamanlama iyi ayarlanmalıdır. Piyasadaki ekonomik dengelerden ve rekabet şartlarından optimum seviyede faydalanmaya çalışılmalıdır.

ii. **Gözetim-Düzenleme (Regülasyon):** Başarılı bir özelleştirme uygulamasında gözetim politikasının açık ve net bir biçimde şekillendirilmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile, yerel yönetimler hizmetler için belirlenen fiyat ve standartların kontrol ve muhafaza edilmesinde ve tüketicinin istismar edilmesini engelleyerek tüketici haklarının korunmasında "gözetici-düzenleyici" olarak müdahale etme inisiyatifini ellerinde bulundurmalı, gerekli tedbirleri yerinde ve zamanında alabilmelidir.

iv. **Özelleştirme Gelirlerinin Kullanılış Yerleri Belirlenmelidir:** Özelleştirmeden elde edilecek gelirler, yatırımların finansmanı ve borç stokunun azaltılması gibi alanlarda kullanılmalıdır. Özelleştirme gelirlerinin bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılması gerçekçi bir uygulama olmayacağı gibi, yerel yönetimi daha büyük problemlerle yüz yüze bırakabilecektir.

v. **Özelleştirme Stratejisi Belirlenmelidir:** Belediyeler içinde buldukları şartlara göre bir hizmet stratejisi tesbit etmelidir. Özelleştirme stratejisi de bu ana stratejiye uygun olarak hazırlanmalıdır. Bir de, özelleştirilmesi düşünülen her bir hizmet veya iktisadî teşebbüs için ayrıca özelleştirme stratejileri belirlenmeli ve özelleştirme uygulamaları bu stratejiler çerçevesinde yürütülmelidir.

vi. **Özelleştirme Sonrası Yatırımların Önemi:** Özelleştirilen bir hizmette etkinlik ve verimlilik artışlarının sağlanması büyük ölçüde yeni yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Başarılı bir özelleştirme politikası için hizmeti devralan şirketlerin gerekli yatırımları yapması özelleştirme aşamasında zorunlu kılınmalı, titizlikle takip edilmeli ve gerekli tedbirlerin alınması hususunda taviz verilmemelidir.

vii. **Özelleştirmede Şeffaflık:** Özelleştirme ile ilgili kurallar ve bunların uygulanış sırası açık ve şeffaf olmalı, halka etraflı bir şekilde duyurulmalı, sık sık değiştirilmemelidir. Söz konusu tedbirler, alıcılarla yerel yönetim arasındaki pazarlık alanını daraltması ve

kamuoyunda özelleştirme süreciyle ilgili olarak meydana gelebilecek kuşku ve azaltılması açısından önemlidir. Şeffaf, iyi tanımlanmış, açıkça belirtilmiş kurallara ve işlem sırasına sahip bir özelleştirme süreci çok daha sağlıklı bir şekilde yürütülebilecektir. Özelleştirilecek hizmetlerle ilgili reklamların gerçekçi olması gerekir. Yatırımcıların neyi satın aldıklarını tam olarak bilmeleri gerekir. Ayrıca, alıcılarla yerel yönetim arasındaki pazarlık zemini mümkün olduğunca daraltılmalıdır. Kamuoyu ve çalışanlar da özelleştirmenin tüm süreçleri hakkında bilgilendirilmelidir.

viii. Özelleştirmede Hedef Kitleye Göre Tanıtım Kampanyası: Herhangi bir hizmet özelleştirme aşamasına geldiğinde, söz konusu hizmetin yapısına göre bir hedef kitle belirlenmeli ve tanıtım çalışmaları bu doğrultuda olmalıdır.

ix. Özelleştirmede Otorite ve Uzmanlık: Özelleştirme programını gerçekleştirecek uzman ve tecrübeli bir kadronun varlığı, özelleştirmenin başarısı açısından vazgeçilmez bir şarttır. Yoğun bir çalışma ve özen ile yürütülmesi gereken özelleştirme çalışmaları, bu görevi ifa edecek ayrı bir birim tarafından yürütülmelidir. Söz konusu birim mümkün olduğu kadar özerk olmalı, siyasi müdahalelerden etkilenmemelidir.

x. Özelleştirmede Kamuoyu Desteği: Başarılı bir özelleştirme politikasının varlığının ön şartı geniş kamuoyu desteğidir. Özelleştirme faaliyetlerinde mesafe alabilmek için öncelikle kamuoyunun bu programın mecburiyetine kısa ve uzun vadeli zararlarına ve ideolojik-politik bir konu olmadığına inandırılması gerekir.

xi. Hizmette Devamlılığın Sağlanması: Özelleştirilen hizmetin kesintiye uğrama ihtimalinin ortadan kaldırılması için yerel yönetimler yedekte araç, gereç ve personel bulundurabilirler. Ancak, böyle bir uygulama, özelleştirme amaçlarından olan kamu harcamalarının kısılması gereği ile çelişmektedir. Diğer bir seçenek ise, hizmetlerin üretiminde birden fazla özel firmadan faydalanmaktır. Mesela, yolcu taşıma hatlarının birden fazla özel firmaya ihale edilmesi halinde, firmalardan birinin devreden çıkması durumunda diğerlerinden faydalanma yoluna gidilebilir. Aynı sistem çöp toplama hizmetlerinde de uygulanabilir. Diğer bir alternatif ise belediyenin bu tür hizmetlerin hepsini değil bir kısmını özelleştirmesidir.[23] Mesela, İstanbul Beyoğlu Belediyesi'nde çöp toplama hizmetlerinin tümü değil %52'si ihale edilmiş ve böylece çöpü toplayan özel sektörle belediye arasında rekabet sağlanmış, ayrıca herhangi bir sorunla karşılaşıldığı zaman işin belediye tarafından yürütülebilme imkanı da saklı tutulmuş olmaktadır.

xii. Özelleştirme Sürecine Sendika ve Çalışanların Desteği: Özelleştirme programları yürütülürken, sendikaların ve çalışanların da katılım ve desteği sağlanmalı ve özelleştirme uygulamaları bir uzlaşma ortamında yürütülmelidir. Çalışanların ve sendikaların desteğinden yoksun bir özelleştirme programının başarı şansı istenilen seviyede olamaz. Sağlıklı bir özelleştirme politikası için çalışanların ve sendikaların özelleştirme programına katılımı ve desteği sağlanmalı, sendikalarla daima diyalog halinde bulunmalı, mümkünse özelleştirmede sendikalara öncelik tanınmalıdır. Çalışanların, özelleştirilmesi düşünülen işletmelere ortak olması sağlanmalı veya teşvik edilmelidir. Özelleştirilen yerlerdeki işçilerin işten çıkarılması yerine, alternatif yöntemlere başvurulmalıdır. Mesela, işçiler yeniden eğitilerek daha verimli alanlara kaydırılabilirler. Merkezî hükümetle, diğer yerel yönetim birimleriyle veya özel sektör firmaları ile görüşülerek ihtiyaç duydukları alanlara bu işçilerin uygun şartlar altında nakli sağlanabilir. İşten çıkarılması mecburî olan işçilere uygun tazminat şartları sağlanmalıdır.

xiii. Sürekli Zarar Eden İşletmelerin Akıbeti: Bütün tedbirlere rağmen sürekli zarar eden ve özel sektörde dahi kâr etme ihtimali son derece düşük olan işletmeler ve işletmeler ne pahasına olursa olsun özelleştirilmeye çalışılmamalıdır. Bu hizmetlerden ve işletmelerden uygun olanlar kısmen diğerleri bütünüyle tasfiye edilmelidir. Ancak, stratejik öneme sahip bulunanlar bu durumdan müstesnadır.

xiv. Hizmetin, Diğer Yerel Hizmetler Üzerindeki Etkisi: Hizmet sunma sürecinin iyileştirilmesi için alternatif hizmet sunma yöntemleri değerlendirilirken dikkate alınması gereken önemli bir nokta da hizmetlerin geniş kapsamlılığıdır. Alternatif yöntemlere konu olan hizmetler, genelde daha kapsamlı kentsel dokuların bağlamı içerisinde yer aldıklarından, diğer hizmetlerle sıkı bir ilişki ve etkileşim içerisindedirler. Hizmetin alternatif bir yöntemle sunulmaya başlanması halinde, bu değişimin diğer hizmetler üzerindeki muhtemel etkileri değerlendirilmeli ve önemli etkilenmelerin söz konusu olduğu hallerde, gerekli tedbirler alınmalıdır. Mesela, kışın karlanma ve buzlanma ile mücadele, belediye bünyesindeki temizlik işleri birimine ait araçlarla yapılıyorsa, temizlik hizmetlerinin ihale yolu ile belediye dışındaki bir kuruluşa verilmesi halinde, bu konuya hizmet sözleşmesi içerisinde yer verilmesi ya da başka şekillerde tedbir alınması gerekecektir.[6]

xv. Siyasî Kararlılık ve Cesaret: Özelleştirme sadece teknokratik bir uygulama değil aynı zamanda politik bir süreçtir. Dolayısıyla, özelleştirme siyasî bir tercihtir, siyasî kararlılık ve cesaret ister.

xvi. Fert Başına Düşen Tüketim Bedeli:

Özelleştirme ile hizmetlerin fiyatlarında bir takım yükselmeler olabilir. Bu sorunun ortadan kaldırılması için, özelleştirilen hizmetlerin ifasında rekabetçi bir ortam oluşturulmalı ve uzun dönemde firmaların maliyetleri aşağıya çekme yönündeki eğilimlerinden faydalanmaya çalışılmalıdır. Bu süre zarfında, gelir düzeyi düşük olan kesimlere "kupon" sistemiyle gerekli yardımlar da yapılabilir. Diğer bir tedbir de "gözetim" kavramı içerisine hizmet fiyatlarını belirleme yetkisinin de alınması ve yerel yönetimin bu yetkiyi hizmetle ilgili tüm çevreleri düşünerek makul oranlarda kullanmasını sağlanmasıdır.

xvii. Özelleştirmede Bütünlük:

Özelleştirilmesi düşünülen bir hizmetin bazı kısımları kârlı fakat, bazı kısımları da kâr getirmeyen, ya da kârı az nitelikte ise, özelleştirme aşamasında sözleşmeye konulacak hükümlerle kârlı kısımların yanı sıra diğer kısımların da devralınması mecburiyeti getirilebilir.

xviii. Hizmetin Düzenli Olarak Değerlendirilmesi:

Gerek yerel yöneticiler tarafından belirlenen hedeflere ulaşılması ve gerekse hemşehrilerin ihtiyaçlarının ve taleplerinin karşılanması sağlamak amacıyla, düzenli bir hizmet değerlendirme sisteminin oluşturulması ve kurumsallaştırılması gerekmektedir.[6]

xix. Muhtemel Yerel Tekellerin ve Bunların Neden Olabileceği Olumsuzlukların Önlenmesi:

Özel sektörün yerel hizmetlerin temininde tekeller oluşturabilme ihtimali daha çok su, elektrik, metro, doğalgaz gibi hizmetlerde söz konusudur. Mahallî idareler gözetim-denetim yetkisini kullanarak hizmetin istenilen seviyede gerçekleştirilmesini sağlayabilirler. Böylece, hizmetin ifasında tekel konumundaki bir şirketin neden olabileceği olumsuzluklar giderilebilir. Ancak, bu yöntem nispeten yetersizdir. Bu nedenle, bölgeler itibarıyla birbirleriyle rekabet edebilecek şirketlere hizmetlerin devredilmesi daha mantıklı olacaktır. Bu firmalar kalite ve fiyat açısından rekabet ederek, gelecek ihalelerdeki şanslarını korumaya uğraşırken tüketicilerin yararına da çalışmış olurlar. Bu konudaki bir diğer alternatif de "altın hisseler" yöntemidir. Yerel yönetimler %10 gibi bir azımlık hissesine sahip olmalarına rağmen, tarife ve şirketin satışı gibi konularda veto yetkisine sahip olabilirler.

VI-SONUÇ

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi üzerine yapılan bu çalışmada elde edilen tespitler ana hatları ile şu şekilde sıralanabilir:

i. Yerel yönetimlerin varlık nedeni bir kısım kamu

hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi, sorunların mahallinde bizzat muhataplarınca veya onların seçtiği vekillerce çözümlenmesidir.

ii. Yıllardan beri süregelen iç göçle birlikte kentsel alanlarda yaşayan nüfus anormal bir şekilde artmış, bu durum yerel hizmetlere yönelik talebi nitelik ve nicelik yönünden benzer şekilde artırmıştır. Yerel yönetimler ifa etmekte zorlandıkları birçok yerel hizmetin gerçekleştirilmesinde özel sektörün veya gönüllü teşebbüslerin sahip olduğu malî ve teknik potansiyelden faydalanma yoluna gitmişler ve böylece geleneksel olarak kullanılan ihale ve imtiyaz gibi özelleştirme yöntemlerine yap-işlet-devret ve kiralama yöntemi gibi yeni yöntemler de eklenerek uygulama alanı oldukça genişlemiştir.

iii. Yerel ve genel bir takım nedenlerin etkisiyle başlanan pek çok özelleştirme çalışması başarılı olamamış, hem özelleştirme esnasında hem de sonrasında çeşitli problemlerle karşılaşmıştır.

Günümüz Türk yerel yönetimlerinin önemli problemlerinden biri konumundaki özelleştirme hususunda, ana hatlarıyla yukarıda gösterilen tespitlerle ilgili olarak ulaşılan sonuçlar da şöyle sıralanabilir:

i. Yerel hizmetlerin ifasında mahallî idarelerin aslî görevinin hizmetin teminini sağlamak olduğu unutulmamalıdır. Bu itibarla, yerel yönetimlerin başlıca sorumluluğu, ilgili hizmetlerin kesintisiz ve istenilen standartlarda gerçekleştirilmesini sağlamak ve bunun için gerekli tedbirleri almaktır. Yerel yönetim daha çok denetleyici, gözetleyici ve yol gösteren bir yönetici konumunda bulunmalıdır. Bu bağlamda, yerel yönetimler, gerekli şartlar sağlandığı takdirde bazı hizmetleri özel veya gönüllü teşebbüslere de gördürebilirler.

ii. Özelleştirme konusunda dikkat edilmesi gereken başlıca husus, özelleştirmenin bir sihirli formül olmadığı, onun da artılarının ve eksilerinin bulunduğudır. Bir başka ifade ile, özel sektörün her şartta verimli, kamu sektörünün de her şartta verimsiz çalıştığını düşünmek doğru değildir. Elde ne var ne yok hepsinin özelleştirilmesi nasıl yanlış bir düşünce ise, tümüyle özelleştirme karşıtı olmak da o derece yanlıştır.

iii. Yerel yönetimler yapmayı düşündükleri özelleştirmenin sınırlarını hem nitelik hem de nicelik olarak belirlemelidirler. Hatırlanacağı üzere, bu sınırı belirleyen ilk faktör, belediyelerin görevlerinin vazgeçilmezlik derecesidir. Daha çok kontrol, kolluk, denetim ve ruhsat işlemleri gibi kamu güç ve otoritesine dayanan hizmetlerin ifası hiç bir şekilde özel veya gönüllü teşebbüslere devredilmemelidir. Bu kapsam dışındaki hizmetler niteliklerine göre çeşitli yöntemler

kullanılarak özelleştirilebilir. Bazı hizmetler beldelerin özelliklerine göre stratejik nitelik gösterebilir. İlgili hizmetlerin sahip olduğu bu tür vasıflar da söz konusu yerel yönetimler için özelleştirmenin sınırlarını belirlemede birer ölçüttür.

iv. Özelleştirme sadece iktisadî ve malî değil, sosyal sonuçları da olan ciddi bir teşebbüstür. Bu alandaki çalışmaların başarılı bir şekilde yürütülebilmesi sosyal sonuçlarının da olumluluğu ile mümkündür. Eğer, olumsuz sonuçlar kaçınılmaz ise, bu durum en aza indirilmeye çalışılmalı, bu da mümkün değilse, ortaya çıkacak külfet toplumun tüm kesimleri arasında dengeli bir şekilde dağıtılmalıdır.

v. Yerel hizmetler özel firmaların insafına terk edilmemelidir. Bu nedenle, kamu yararını güvence altına alacak tedbirler ciddiyetle alınmalıdır.

vi. Özelleştirme konusunda unutulmaması gereken bir diğer husus da özelleştirme yöntemlerinden hiçbirinin tüm yerel yönetimler için standart nitelikler taşımadığıdır. Bir belde hatta bir hizmet için uygulanan herhangi bir yöntem bir diğeri için uygun olmayabilir.

vii. Yerel yönetimlerde özelleştirmenin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinin şartlarından biri de Türk Mahallî İdare Sistemi'nin, yerinden yönetim ilkesine göre yeniden düzenlenmesidir. Mevcut sistemdeki aksaklıklar giderilmeden girilecek özelleştirme çalışmalarının başarılı ve nihai olmasını beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

KAYNAKÇA

- [1]-Alper, Yusuf, **İktisadî Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994.
- [2]-Dinçer, Ömer, "BİT, KİT Değildir". **İstanbul Bülteni**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayın Organı, Sayı 13, 15 Mart 1995.
- [3]-Zengin, Eyüp, **Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal. Bilimler Enstitüsü, İstanbul. 1996.
- [4]-Koca, Murat ve Muzaffer Dilek, "Mahallî İdarelerin Şirketlerde Sahip Oldukları Hisselerin Satışı (2)", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 50, Sayı: 589, Kasım 1994.
- [5]-Eryılmaz, Bilal, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 61, Sayı 382, Mart 1989.
- [6]-Emrealp, Sadun ve Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını. Kent Basımevi. İstanbul 1993.
- [7]-Aktan Coşkun Can, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, 1987.
- [8]-Duran, Lütfi. **İdare Hukuku**, Ders Notları. Fakülteler Matbaası. İstanbul. 1982.
- [9]-Falay, Nihat, "Özelleştirme ve Sorunları". **Özelleştirme Tartışmaları**, (Yayına Hazırlayan Aykut Polatoğlu), Bağlam Yayınları. Eylül 1994.
- [10]-Vuylsteke, C., "Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler". **Kentsel Hizmetler için Alternatif Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını. Ankara 1988.
- [11]-Duran, Lütfi, "Yap-İşlet-Devret". **SBF Dergisi**. Cilt: 46, No: 1-2, Ocak-Haziran 1991.
- [12]-Köksal, Tunay, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları**, DPT-Uzmanlık Tezleri. DPT Yayını No: 2328. Ankara, Ağustos 1993.
- [13]-Acar, Abdurrahman, "Belediye Yatırım ve Hizmetlerinin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması", **Beklenen Mahallî İdareler Dergisi**, 15 Aralık 1994/ 31 Ocak 1995. Sayı: 18
- [14]-Coyaud, D., "Su Temini ve Kanalizasyon Hizmetleri için, Özel ve Kamu Alternatifleri". **Kentsel Hizmetler için Alternatif Hizmet Yöntemleri; Çeşme Seminer Bildirileri** (11-20 Kasım 1985), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988.
- [15]-Eken, Musa, **Mahallî Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü. İzmir 1989.
- [16]-Aktan, Coşkun Can, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**, Ankara. 1993.
- [17]-Kök, Recep, **KİT Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama**, Atatürk Üniversitesi Yayınları, No: 748, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1993.
- [18]-Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş İkinci Basım. Cem Yayınevi,

İstanbul. Ekim 1994.

- [19]-**Ayazlı, Pervin**, "Arsa Payı Karşılığı Kat Yapım Sözleşmesi", **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2. Sayı: 1. Ocak-Nisan 1997.
- [20]-**Gerdaneri, Halil ve Özer Öner**, "Belediyelerin Kat Karşılığı İnşaat Yaptırıp Yaptıramayacakları", **İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 1988-1989 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları**, Ankara. 1990.
- [21]-**Yaşamış, Firuz Demir**, "Yerel Yönetimler ve Özelleştirme". **Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Konulu Uluslararası Belediye Başkanları Konferansının Sunuş Konuşmaları Kitabı**. Stratejik Araştırmalar Vakfı. Ankara. Şubat 1995.
- [22]-**Devrim, Fevzi**, "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri". **Özelleştirme Sempozyumu**. DEÜ. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü ve Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa 28/29 Nisan 1994.
- [23]-**Bulut, Oğuz Kemal**, "Yerel Yönetimler ve Özelleştirme". **Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Konulu Uluslararası Belediye Başkanları Konferansının Sunuş Konuşmaları Kitabı**, Stratejik Araştırmalar Vakfı. Ankara. Şubat 1995.

KENTSEL PLANLAMANNIN İLKELERİ VE TÜRKİYE'DE GECEKONDU SORUNU

İsmail CERİTLİ

Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F., Araştırma Görevlisi

Abstract

In this study, the principles and the content of urban planning are handled; the types, goals and applications of public works are explained and the related applications in Turkey are expressed. "Gecekondu" problem of Turkey, which comes out as a result of wrong and irregular public works, is analysed and a different approach about the causes of "gecekondu" problem is presented.

I-GİRİŞ

Kent planlaması ve imarla ilgili çalışmalar, özellikle modern dünyanın üzerinde en fazla yoğunlaştığı konuların başında yer almaktadır. Sanayi devrimiyle birlikte kentlerde yaşanan hızlı demografik büyüme, uzun döneme yayılan ve geniş bakış açılarına sahip kent planlamalarını gerekli kılmıştır. İmar planları söz konusu kent planlamasının önemli bir çalışma alanını oluşturmaktadır. Bu makalede, Türkiye'deki kent ve imar planlaması ele alınmakta ve hızlı kentleşmenin bir sonucu olan gecekondu sorunu incelenmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde kent planlamasının tanımı, ilke ve aşamalarına yer verilmektedir. İkinci bölümde, imarla (plan türleri, planların onanması ve yaptırılması, imar programları vs.) ilgili gelişmeler tarihsel süreç dikkate alınarak incelenmektedir. Metnin son bölümünde gecekondu sorunu ele alınmaktadır.

II-KENTSEL PLANLAMA

Planlama ulusal ölçekte ve genel çerçevede 'bir ülkede en yüksek yaşam kalitesinin (ekonomik, sosyal, psikolojik) sağlanması ve yaygınlaştırılması amacıyla eldeki sınırlı kaynakların değerlendirilme biçimine karar verilmesi' süreç, olarak tarif edilmektedir.[1] Daha açık bir ifadeyle, gelecekle ilgili bir faaliyet ya da alternatifler arasında seçim yapmayı gerektiren bir kararlar sistemidir.[2]

Özetle planlama, "mevcut ve muhtemel kaynakları rasyonel bir tarzda kullanmayı ve böylece, herhangi bir

faaliyeti etkili ve verimli kılmayı öngören ve uygulamalara esas olması düşünülen kararlar bütünü" şeklinde tanımlanabilir.

A-KENTSEL PLANLAMANNIN TANIMI VE AMACI

Kent bilimci Thomas Adams'a göre kent planlaması 'toplumsal ve ekonomik ihtiyaçları göz önünde bulundurarak kentlerin fiziksel biçimlenmesine bir yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, sanat ve uğraş alanı' olarak tarif edilmektedir. Diğer bir tanımda ise 'kentsel alanların büyümesi ve gelişmesi için önceden saptanmış amaçlara ulaşmakta kullanılan basiret' şeklinde ifade edilmektedir.[3]

Kimi Türk kent bilimcilerine göre ise 'ulusal bir yerleşme ve kalkınma planı çerçevesi içinde bilimsel yöntemlere göre, yapılan araştırmalara dayanılarak plan, program ve projelerin hazırlanmasını ve bu amaçla girişilecek çabaların gerçekleştirilmesini de kapsayan bir sanat ve çalışma alanı'dır.[3]

Tanımlardan hareketle, kentsel planlamanın amacı, kentin, fiziksel, sosyal ve ekonomik gelişmesini düzenli ve dengeli bir yapı içerisinde gerçekleştirebilmektir.

B-KENT PLANLAMANNIN İLKELERİ

Türkiye'deki kent planlaması uygulaması, arazi kullanımıyla ilgili olarak üç temel plan kararlarına yer vermektedir[1]:

-Amir ve zorlayıcı nitelik taşıyan "kullanım kararları",

-Yönlendirici nitelik taşıyan "yerleşme kararları",

-Sınırlayıcı nitelik taşıyan "koruma kararları".

Kentsel planlama sürecinde, planlama kavramının içeriğine uygun olarak, zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tamamı rol oynamaktadır. Kimi

kararlar zorunlu olarak kısıtlayıcı ve engelleyici olmak durumundadır.[1] Kentin dengeli bir şekilde kalkınması ve gelişebilmesi ve aşırı yapılaşmanın getirebileceği olumsuz şekillenmelerin engellenebilmesi bakımından birtakım kararların alınması kentsel planlama sürecinin sağlıklı yürütülebilmesi açısından önem taşımaktadır.

Planların hazırlanmasıyla ilgili çerçeve kararlarla bağlantılı olarak diğer birtakım prensipleri de şöylece özetlemek mümkündür[4]:

-Türü ve ölçeği ne olursa olsun, plan karar ve hükümlerine uyulması zorunludur.

-Planlar ve plan uygulamaları fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olmalıdır.

-Planlar ve planlarda hüküm getirilmeyen konularda ve plansız alanlarda ilgili yönetmelik hükümlerine uyulması zorunludur.

Fayda analizleri, kültürel gelişmeye katkı hesapları yapılmamış, kaynak tedarikini, proje uygulamasını mümkün kılacak, idari ve hukuki çerçeveyi içermeyen planların, plan olarak isimlendirilmesi mümkün olamaz.[5]

Gerek şehir planlamasına yön verecek fiziki, ekonomik, sosyal, kültürel gelişme, koruma, uygulama, kaynak tahsisi konularıyla ilgili politikalar ve stratejilerden, gerekse uygulama programlarından mahrum şehir koruma planlarının sonuçsuz ve başarısız kalacağı aşıkardır.[5] tercihi olarak benimsemek yapılması gereken ilk iş olmak zorundadır.[5]

Sonuç olarak kentsel planlama sürecinde uyulması gereken ilkeler şu şekilde özetlenebilir[3]:

Genellik ilkesi: Kent planları, kentin gelecekteki gelişmesinin ana çizgilerini çizer. Ayrıntılara inmez.

Geniş kapsamlılık ilkesi: Kent, yalnızca fiziksel boyutuyla değil ekonomik ve sosyal sorunlarıyla birlikte bir bütün olarak ele alınmalıdır.

Uzun süreli olma ilkesi: Kentsel planlar geniş ve uzun süreli bakış açılarını gerektirir. Kentlilerin amaçlarına uygun olarak kentin uzun dönem içindeki gelişmesini denetim altına alan planlardır.

Zorunluluk İlkesi: Onaylanan planlar, planı hazırlayanlar da dahil herkes için bağlayıcıdır ve herkes hazırlanan planlara uymak zorundadır.

Nesnellik ilkesi: Kent planları, herkesi aynı derecede gözetmek zorundadır. Kimi grupların aleyhinde ya da lehinde olan planlar nesnellikten uzaktır.

Açıklık ilkesi: Herkesçe uyulması zorunlu olan kent planlarının yine herkesçe bilinmesi zorunludur. Kent planlarının açıklığı, bir yandan, plan hazırlama aşamasında halkın katkısını sağlamak, öte yandan, onaylanmış bir kent planını halkın bilgisine sunmakla sağlanır.

Esneklik ilkesi: Kent planları, ne hiç değiştirilemeyecek biçimde hazırlanmış katı belgeler, ne de sık sık değiştirilerek, gereksiz bir biçimde yaz-boz tahtasına çevrilebilecek belgeler olmalıdır.

C-KENTSEL PLANLAMAMININ EVRELERİ

Kent planlarının evreleri,

a)Hedeflerin belirlenmesi,

b)Araştırma ve çözümleme aşaması,

c)Plan yapımı ya da karar verme süreci,

d)Planın uygulanması,

e)Değerlendirme ve yeniden gözden geçirme olmak üzere beş aşamalı bir perspektife sahiptir.[3] Planlamanın ağırlık merkezini, bilgi toplama, toplanan bilgileri analiz etme ve karar verme süreçleri oluşturmaktadır.

Amaçların belirlenmesi: Planlamanın amaçları, kentte yaşayan vatandaşların tercihlerini kapsamalıdır. Her bireyin ve grubun farklı amaçlarının olması doğaldır. Esas olan ortak amaçlar paralelinde en yüksek doyuma ulaşmaktır. Kent planlamasında, sosyal refah, sağlık, düzenli gelişme, etkenlik, estetik, doğanın ve tarihi eserlerin korunması gibi, üzerinde genellikle birleşilen birtakım ortak hedefler her zaman vardır.

Araştırma ve çözümleme: Geleneksel ya da çağdaş yaklaşımlardan hangisini içerirse içersin, kent planlaması, geniş ölçüde verilerin toplanmasına ve sistemleştirilmesine bağlıdır. Kent planlaması için yapılan araştırmalar, kentin coğrafi ve jeolojik yapısı, iklimi, toprak kaynakları, tarihsel gelişimi ve eski eserleri, nüfus, konut ve gecekondular alanları, kentin ekonomik yapısı, eğitim, sağlık, kültür ve diğer toplumsal donanımları, her türlü altyapısı, ulaşım ve iletişim durumu ve belediye bütçesi gibi faktörlerle ilgili bilgileri sürekli olarak tespit etmek, değişiklikleri izlemek, eksiklikleri tamamlamak ve

yeni gelişmelere uygun iletişim ve bilgi bankalarını kurmak zorundadır.[3]

Karar verme: Hazırlanan planlara karar verme mercileri, planı yapanlar değildir. Planı hazırlayanlar, genellikle teknisyenlik işlevini yürütmekle sınırlıdır ve planları kurumlar adına hazırlamaktadır. Karar mekanizmalarını belediye meclisleri ya da yerel yönetimlerin karar organları oluşturmaktadır. Karar verme sürecinde[3];

a)Ulaşılmak istenen hedefler ve mevcut koşullar karşısında, bütün alternatifler ortaya konmalıdır.

b)Her bir alternatifin seçilmesi durumunda doğacak sonuçlar, hedeflere ulaşma ve yapılan tahminlerin geçerliliği açısından değerlendirilmelidir.

c)Neticede en elverişli eylem biçimi seçilmeli ve karar verilmelidir.

III-İMAR PLAN VE UYGULAMALARI

Cumhuriyet dönemi öncesinde imarla ilgili olarak düzenlenen tek yasa 1882 yılında çıkarılan **Ebniye (Binalar) Kanunu**'dur. Bu kanun kentin planlanmasından çok, yapılarla ilgiliydi.[3]

Cumhuriyet döneminde ise imarla ilgili ilk düzenleme **1928 yılında çıkarılan 1351 sayılı özel bir yasa** ile Ankara'nın imar planını yapmak üzere bir müdürlüğün kurulmasıyla ilgilidir.[3] Daha sonra, **1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Yasası**'nın 15.maddesinin 30., 31 ve 32.fıkralarında yer almıştır. 30.fıkraya göre belediyeler, beldelerin harita, kadastro ve müstakbel şehir planlarını yaptırmak ve en az beşer yıllık bir mesai imar programı hazırlamakla görevlendirilmiştir. 31.fıkraya göre beldelerin sokak ve meydanlarını plana ve programa uygun olarak düzenlemek ve iyileştirmek; 32.fıkraya göre de beldenin pissu kanalı ve foseptiklerini, plana ve programa göre yapımını ve onarımını gerçekleştirmek belediyelerin görevleri arasında yer almıştır.[6]

Daha sonra çıkarılan **1933 yıl ve 2290 sayılı Yapı ve Yollar Yasası**'nın 5.maddesi, 1580 sayılı yasanın 15.maddesinin 30.fıkrasına paralel bir hüküm getirmiştir. **1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Yasası**'nın 30.maddesi ise 'program terimine' daha fazla açıklık getirmiştir. Söz konusu yasada imar programları 4 yıl olarak belirlenmiştir. **1985 tarih ve 3194 sayılı yeni yasa** ise programların süresini 5 yıla yükseltmiştir.[7]

A-İMAR PLANLARININ TANIM VE İŞLEVLERİ

İmar planı, 'Yöre halkının sağlığını korumak, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını, iyi yaşama düzenini ve çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ülke, bölge ve şehir verilerine göre oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel fonksiyonlar arasında mevcut ve sağlanabilecek imkanlar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için, varsa kadastro durumu da işlenmiş, onaylı haritaların kopyaları üzerine nâzım plan ve uygulama planı olarak düzenlenip onaylanmış planlara' denir.[8] Bu tanımdan hareketle, imar planını, topluma en iyi yaşama şartlarını sunmak üzere ve toplumla ilgili her türlü değişkeni dikkate alarak hazırlanan kentsel düzenlemeler şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Yüklenilen fonksiyonları gereği, imar planları şu nitelikleri taşımaktadır[8]:

a)Devlet ve varsa bölge ve çevre düzeni planlarıyla uyumlu olmalıdır.

b)Yerel şartlara ve ihtiyaçlara cevap verebilmelidir.

c)Yönetmeliklerde belirtilen arazi kullanım standartlarına uymalı ve arazi kullanım biçimleri kapsamında en iyi çözümü getirmelidir.

d)Genişleme ve gelişmelerle ortaya çıkabilecek ihtiyaçlara cevap verebilmelidir.

e)Hukuki, idari, ekonomik ve teknik yönden uygulanabilir niteliklere sahip olmalıdır.

f)Yörenin doğal, kültürel, ekonomik ve estetik varlıklarını koruyucu bir anlayışla ve şehircilik esaslarına uygun olarak düzenlenmelidir.

İmar planları, kentsel gelişmelerin sınırlarını çizen ve gelişme biçimini belirlemeye çalışan düzenlemelerdir. Kentsel gelişmenin belirlenmesi süreci toplumsal doyum sağlayan kimi alan ve mekanları korumayı da içermektedir. Bu çerçevede, fiziki planların etkinliği bakımından aşağıda belirtilen yaklaşımların dikkatlerden uzak tutulmaması gerekmektedir[5]:

a)Hazırlanan planların, şehir sit alanlarının korunmasıyla ilgili öngörülerini, korunacak alanın orijinal yaşama biçimini korumayı sağlayacak doğrudan tedbirleri de içermelidir.

b)Şehir sit alanlarının korunması yalnızca doğrudan tedbirlerle sağlanamaz. Korunmak istenen yörenin değişmesine sebep olabilecek dış etkilerin de ortadan kaldırılması gerekmektedir.

c)Plan içerisinde alınmayan tedbirlerin ve eksik ve yanlış planlamanın neticeleri de tahripkar olmaktadır. Gelişen şehirlerde yeni ticaret ve sanayii alanlarını, altyapılı konut arsası stoğunu hazırlayıp piyasaya zamanında sunmamak, merkezi alanda arazi değerini yükseltirken korunması gereken bölgelerde arazi fiyatlarını arttırmakta ve bu bölgelere olan talebi kışkırtmaktadır. Bu durum, korunması gereken alanlarda korumayı imkansızlaştırmaktadır.

B-PLAN TÜRLERİ VE PLAN YAPIM EVRELERİ

3194 sayılı İmar Kanunu'nun, planların onaylanması ve yürürlüğe konulmasıyla ilgili 8.maddesi ve plan kademelenmesine dair 6.maddesi hükümlerinden, imar planlarının **Nazım İmar Planı** ve **Uygulama İmar Planı** olmak üzere iki plandan oluştuğu çıkarılmaktadır.[4]

1.NAZİM İMAR PLANI

İmar Yasası'nın 5.maddesi ve 'İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin' 3.maddesinde yer alan tanıma göre nazım plan,

'Varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak halî hazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının, genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgenin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemleri ve problemlerinin çözümü gibi hususlarını göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporu ile beraber bir bütün olan plandır.'[4] Nazım planlar, genellikle 1/10.000 ve 1/25.000 ölçekte hazırlanırlar.[3]

Düzenli bir kentsel gelişme için, şehirlerin bulunduğu konuma ve nüfus artışına göre, Nazım planlarının, İmar Kanunu esaslarına göre tespit edilmesi ve uygulama planlarının da Nazım plana uygunluğunun sağlanması zorunludur. Nazım plan mutlaka şehrin geleceğine ve gerçeğe uygun olmalıdır ki, uygulama planları da şehir yapılanmasına yön verebilsin.[9]

2.UYGULAMA İMAR PLANI

Uygulama imar planı, 'Tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren planlardır.' Uygulama imar planları 1/1.000 ölçekte hazırlanır.[4]

Nazım planlarla uygulama planları arasında iki benzerlik bulunmaktadır[3]

a)Her ikisi de güncel durum haritaları üzerine işlenir.

b)İkisi de topraktan yararlanmayı düzenlemek amacıyla yapılır.

Diğer taraftan, planlar arasındaki ölçek farklılıkları, iki plan arasındaki en önemli farkı oluşturmaktadır.

Nazım ve uygulama imar planlarından ayrı olarak, 'İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara İlişkin Yönetmelik'teki kavramlardan hareketle, uygulama süreciyle ilgili olarak üç ayrı imar planının daha var olduğu görülmektedir. Bunlar[3]:

a)**Revizyon imar planı:** Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının, ihtiyaçları karşılayamadığı durumlarda, planın tümünün ya da bir bölümünün yenilenmesi sonucunda elde edilen planlara 'Revizyon imar planı' denir.

b)**İlave imar planı:** Uygulama imar planının gelişmelere cevap veremediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve onun kararlarıyla tutarlı olarak hazırlanan ek planlar 'İlave imar planı' olarak tanımlanmaktadır.

c)**Mevzii imar planı:** Uygulama planı dışında kalan ve bu planla bütünleşmesi mümkün olmayan ve toplumsal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını, kendi içinde karşılamayı öngören planlardır.

3.İMAR PLANLARININ YAPIM EVRELERİ

Herhangi bir imar planının hazırlanması aşağıdaki aşamaları kapsamaktadır[1]:

1.İmar planı yapımına karar verilmesi,

2.Ön hazırlıkların yapılması,

-Halihazır (güncel durum) haritaların temin edilmesi,

-Kadastro durum tespiti,

-Jeolojik ve gerekirse jeo-fizik etütlerin yapılması,

-Korunacak olan tarihi ve doğal varlıkların etüt edilmesi,

-İmar planı hazırlanacak olan yerleşme yeri ve yoresiyle ilgili ulusal ölçekli altyapı ve ekonomik kararların araştırılması.

3.Planın hazırlanması yönteminin belirlenmesi ve çalışmaların başlatılması,

4.Plan üzerinde çalışılması,

-Hedeflerin belirlenmesi,

-Araştırma ve çözümlerinin gerçekleştirilmesi,

-Bulguları kayda geçirilmesi.

5.Planın amaçlara uygunluğunun denetlenmesi,

6.Son kez değerlendirme ve gözden geçirme işleminin yapılarak plana en son şeklinin verilmesi.

C.İMAR PLANLARININ YAPILMASI VE ONAYLANMASI SÜRECİ

Belediyelerin, imar planlarını üç ayrı yoldan hazırlamaları mümkündür. Bunlar sırasıyla[4]:

a)İmar planlarının İller Bankası aracılığıyla yaptırılması: Belediyeler imar planlarını İller Bankası'na yaptırabilir ya da yaptırtabilir. Hazırlanan planın onaylanması yine Belediye Meclisi kararıyla gerçekleştirilir.

b)İmar planlarını belediyelerin yapması: Belediyeler imar planlarını, işin gerektirdiği yeterliliğe sahip en az bir kişiyi istihdam ederek yapabilirler.

c)İhale yoluyla plan yapımı: Belediyeler, İmar Kanunu'nun 44.maddesi uyarınca 'İmar Planlarının Yapımını Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlilik Yönetmeliği'ne uygun olarak ve ihale yoluyla özel bir büroya yaptırabilir.

Belediyeler ya da İller Bankası, planları, ihale dışında pazarlık ya da emanet usulleriyle de hazırlatabilirler. İhalelerde, İller Bankası onaylı tip

sözleşmelere uymak zorunda olduğu gibi, belediyeler de, sözleşme örneklerini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na onaylatmak zorundadır.[3]

Söz konusu yöntemlerin dışında '**Yarışma yoluyla**' ya da '**Özel Teknik Bürolar**' gibi yollarla da imar planı yaptırıldığı olmuştur.[3] Ancak, Özel Teknik Bürolar, Anayasa'nın 128.maddesine aykırı bulunarak 1984 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Hazırlanan imar planları, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8.maddesi gereğince, belediye meclisince onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. Planlar, onay tarihinden itibaren, belediye başkanlığınca belirlenen ilân yerinde, bir ay süreyle ilân edilir. Planların askıda kaldığı bir aylık süre içerisinde yapılan itirazlar, belediye meclisine gönderilir. Belediye meclisi planları 15 gün içinde kesin karara bağlar.[10] 3030 sayılı Kanun'un 6/a maddesinin b bendine göre, nazım imar planlarını yaptırma yetkisi büyük şehir belediyelerine aittir. İlçe belediyelerince hazırlanan uygulama planlarının onaylanması ve uygulanmasının denetlenmesi de büyük şehirlerin görevleri arasında sayılmaktadır.[9]

Planları onaylama ve yürürlüğe koyma yetkisi 1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı eski İmar Kanunu'nun 29.maddesi ile İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı idi.[10]

Kesinleşmiş imar planlarının bir kopyası Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na gönderilir.

D.İMAR PLANLARININ UYGULANMASI VE ARAÇLARI

İmar uygulaması, kente ait kadastro kayıtlı arazi stokunun, imar planı ile getirilen düzenlemelere uygun olarak kullanılışı yolundaki en önemli müdahaledir. Halihazır programlar, imar uygulamaları ile, imar planına uygun hale getirilir. Fiili yapılaşmaların imara uygunluğu da, imar planlarının uygulanması yoluyla sağlanır. İmar planları, kamulaştırma işine de köklü düzen getirir.[1]

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18.maddesi, imar uygulamalarının merkezinde yer almaktadır. Hamur Kanunu olarak da bilinen 18.madde uygulamasıyla arsa üretimi ve imar düzenlemeleri mümkün olabilmektedir.

İmar kanunu ve 'İmar Kanununun 18.maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik' imar uygulamalarının, kamulaştırma yerine, arazi düzenlemeleriyle yapılmasını öngörmektedir.[1] Bu düzenlemeyle, belediyeler 'Düzenleme Ortaklık Payı' (D.O.P.) şeklinde, arazi oranının %35'e kadar olan bölümünü, arsa sahibinden bedelsiz olarak alabilmektedir. Kamu ortak kullanım

alanlarının %35'lik Düzenleme Ortaklık Payı'nı geçmesi durumunda, arazinin %35'ten sonraki kısmı için kamulaştırmaya gidilir.[1]

18.madde uygulamalarında aşağıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmalıdır[8]:

a)Her düzenleme alanında aynı ve maksimum oranda kamu kullanımını sağlamak için, düzenleme ortaklık payı %35'e yakın seçilmelidir.

b)Kadastro parsellere tahsis edilecek imar parsellerinin, bulunduğu alanlara yakın verilmesi için, düzenleme alan sınırları dar tutulmalıdır.

c)Düzenleme sınırı, ilgili alanın düzenlemeden sonraki sosyal altyapı ihtiyaçlarını karşılayabilir olmalıdır.

d)Düzenleme alanları meskun olmayan ve az yapılaşmış bölgelerden seçilmelidir.

e)Uygulamadan önceki haritada görülmeyen tüm yapı ve tesisler ölçülerek harita yenilenmelidir.

f)Düzenleme alanına, mevcut imar plan ve yönetmeliğine uygun ifraz görmüş ve yine mevzuata uygun yapılaşmış imar adaları alınmalı ve bu gibi yerlerin müktesap hakları korunmalıdır.

18.madde uygulamalarında, İmar Kanunu'nun dışında kalan bir dizi yasa sınırlayıcı bir rol oynamaktadır. Bunlar arasında, Çevre Kanunu'nu, Hıfzısıhha Kanunu'nu, Kıyı Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, Su Kirliliğini Önleme Yönetmeliği gibi yasa ve yönetmelikleri saymak mümkündür.

İmar uygulamaları, İmar Kanunu'nun 10.maddesinde belirtildiği gibi beşer yıllık programlar halinde uygulamaya konmaktadır. İmar programlarının hazırlanmasında dikkat edilmesi gereken ilkeler şöyledir[3]:

1.İmar programlarına belediyé bütçesinde yer verilmelidir. Programın uygulanabilir olabilmesi için bütçede ödenek ayrılmalıdır.

2.Programların uygulanmasında kesinlik ilkesine uyulmalıdır. Açıklamak gerekirse, bir döneme ait plan tamamlanmadan, sonraki yılların uygulamalarına geçilmemelidir.

3.Planlar süreklilik göstermelidir. Herhangi bir dönemin programı tamamlanmasına en geç altı ay kala,

belediye meclisi yeni imar programını kabul etmek zorundadır. Bir program biter bitmez diğeri uygulamaya konmalıdır.

Bölgeleme (zoning) yöntemi de, imar uygulamalarında önemli bir yer tutmaktadır. Bölgeleme işlemi yoluyla, uygulama alanının gelecekte alacağı muhtemel yapının önceden kestirilmesi söz konusudur. Burada, planlanan yerin özelliklerini ve yükleneceği fonksiyonları belirlemek amacıyla şehir küçük bölgelere ayrılır.[3]

Bölgeleme işlemi, plan yapılan yerin özelliklerinin tespit edilmesi şeklinde yapılabildiği gibi, nüfus yoğunluğu dikkate alınarak da yapılabilmektedir. Yoğunluk bölgeleme yapı yoğunluğunun ya da binaların sac yüksekliklerinin belirlenmesine göre gerçekleştirilebilmektedir. Bu yolla yapılan uygulama denetimi sürecinde TAKS (Taban Alan Katsayısı) ve KAKS (Kat Alanı Katsayısı) önemli kriterler olarak ortaya çıkmaktadır.[4]

TAKS: Yapının taban alanı / İmar parseli alanı

KAKS: Yapının inşaat alanı / İmar parseli alanı

TAKS ya da KAKS katsayılarının denetimi yoluyla, ilgili bölgenin nüfus yoğunluğu kontrol altına alınabilmektedir.

IV-GECEKONU SORUNU

Gecekondu, "Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerine, toprak sahibinin arzusu ve bilgisi dışında plansız olarak yapılan, barınma gereksinimleri devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü" olarak tarif edilmektedir.[3]

Gecekondulaşma, tarımdan pazara yönelik üretime geçişin göreceli olarak hızlandığı ve kentteki nüfus yığılmasının hızla artmasına karşılık, sanayileşmenin daha yavaş gerçekleştiği toplumlarda ortaya çıkmıştır. Diğer bir sebebi ise, sosyo-ekonomik değişmelerin yalnızca klasik pazar mekanizmasıyla düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.[11] Devlet ya da yerel yönetimlerin desteğinden yoksun, serbest pazar ekonomisinin vicdanına terk edilmiş halk yığınları, bu yolla, gelir durumlarına paralel bir çizgide barınma sorunlarını çözmeye çalışmaktadırlar.[12] Gecekondulaşma ve gelir durumu arasındaki ilişki Şekil 1'de gösterilmiştir.

Türkiye'de gecekondulaşma ilk olarak 1940-45'lerde, yani endüstriyel üretimin hız kazanmaya

başladığı döneme rastlamaktadır. Bu dönem aynı zamanda, tarımda mekanizasyonun belirgin bir şekilde ortaya çıktığı süreci de temsil etmektedir.

Sayılan nedenlerden dolayı kentlere göç etmek zorunda kalan nüfusun düzenli bir kentsel gelişme içerisinde yerleştirilmesi ve yeter düzeyde arsa ve konut sağlanamamasının kaçınılmaz bir sonucu olarak düzensiz yapılaşma ve gecekondulaşma sorunu ülke yönetiminin gündemine girmiştir.

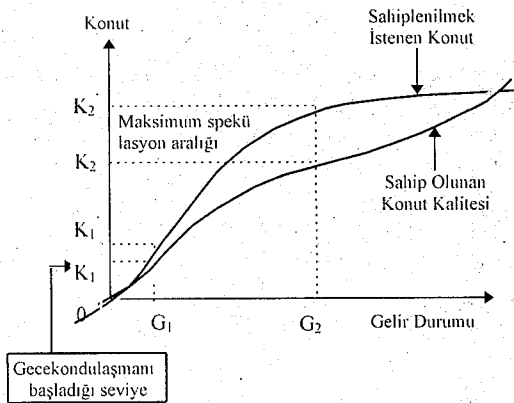
Kente göç eden nüfus, ilk aşamada barınma sorununu iki şekilde çözmeye çalışmıştır[11]:

-Göçmenler önce iş merkezlerine yakın alanlarda kiraladıkları bir evde kısa bir süre kaldıktan sonra kentin kenarlarındaki gecekondulu semtlerden birine taşınmışlardır.

-Ya da kentin merkezi alanlarında konut stokunun yeter düzeyde olmamasından dolayı, daha başlangıçta bir gecekondulu satın alarak ya da yaparak veya kiralayarak buralara yerleşmişlerdir.

Gecekondulaşmanın üçüncü bir nedenini ise arsa ve konut üzerinde yapılan spekülasyon kazançları oluşturmaktadır. Ancak bu aşama gecekondulaşmanın genişlemesi sürecinin bir ürünü olarak görülmelidir. Gecekondulaşma ve spekülasyon rant olgusu karşılıklı olarak birbirlerini beslemektedir.

A-İMAR VE GECEKONDULAŞMA İLİŞKİSİ



Şekil 1: Ailelerin Gelir Durumları ile Konut Maliyeti ve Yapılaşma Arasındaki İlişkiler

G₁:Asgari-yeter gelir düzeyi

G₂:Optimum gelir düzeyi

K₁:En düşük kalitede düzenli konut

K₁:En düşük kalitede düzenli konut düzeyindeki ailelerin sahip olmak istediği konut durumu

K₂:Optimum düzeyde kaliteli düzenli konut

K₂:Optimum kalitede düzenli konut düzeyindeki ailelerin sahip olmak istediği konut durumu

Halkın gelir durumu, asgari yeter gelir düzeyine ulaştıktan sonra düzenli yapılaşmanın gerçekleşebilmesi mümkün olmaktadır. En uygun yapılaşma ise, optimum gelir düzeyine ulaşıldıktan sonra ortaya çıkmaktadır. Asgari-yeter seviye ve bunun altında gelir düzeyine sahip toplum kesimleri gecekondulaşmanın önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye'nin sosyo-ekonomik skalasının merkezinde yoğun olarak dar gelirli gruplar yer aldığından, gecekondulaşma da yüksek oranda gerçekleşmektedir. Asgari-yeter gelir düzeyi aşıldıktan sonra gecekondulaşmanın hızı kesilmeye başlamaktadır.

Arsa ve konut üzerinden elde edilen spekülasyon kazançları, gelir profiline her düzeyinde ve her konutlaşma alanında gerçekleştiği görülmektedir. Ancak spekülasyon kazançları en yaygın olduğu alanı optimum gelir düzeyi ve yakın çevresi oluşturmaktadır. Spekülasyon kazançları, optimum gelir düzeyine yaklaşıldıkça artmakta ve gelir düzeyinin artışına (konut piyasasının marjinalleşmesine) paralel olarak azalmaktadır.

B-GECEKONDULU YASASI

1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondulu Kanunu, planlara aykırı mevcut yapıları düzenlemek, oluşabilecek yeni düzensiz yapılaşmaları önlemek ve belediyelerin halka ucuz arsa sunma imkanlarını genişletmek üzere çıkarılmış bir yasadır. Hedefleri, 'iyileştirmek', 'ortadan kaldırmak' ve 'önlemek' şeklinde üç maddede özetlenebilecek olan yasa, gecekondunun ve gecekondulu bölgelerinin, devletin, yerel yönetimlerin ve gecekondulu sahiplerinin işbirliği ile oturulabilecek niteliklere kavuşturulmasını amaçlamaktadır.[3]

Merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulamaları Gecekondulu Yasası'nın 7.maddesinde de görülmekte idi. Bu maddede 'İmar ve İskan Bakanlığı, belediye meclislerince tespit edilen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi, teklif edilenler dışında lüzumlu gördüğü yerlerin de bu maksada ayrılmasını belediyelerden isteyebilir' denmektedir.[8] Aynı şekilde, yasanın 19.maddesine göre, İmar ve İskan Bakanlığı'nın, harita ve planların kabulü üzerinde de önemli bir vesayet yetkisi bulunmaktadır.

1985 tarih ve 247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1.maddesiyle, 775 sayılı Kanun ile İmar ve İskan Bakanlığı'na verilen hak, yetki ve görevler, belediyelerin ilgili organlarına devredilmiştir.[8]

1983 yılında çıkarılan 2805 sayılı ve 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı yasalar, 2 Haziran 1981 tarihinden önce yapılmış gecekonduların bağışlanmasını ve gecekondulara tapu verilmesini öngörmüştür.[3] 1986 yılında yapılan değişiklikle (3290 sayılı) 10 Kasım 1985 tarihinden sonraki gecekonduların yıktırılmasına karar verilmiştir. Böylece, 1985 yılından önce yapılan gecekondulara af getirilmiştir.

C-ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Gecekondu sorununun çözümüyle ilgili temel anlayış 'gecekonduyu konut, gecekondulaşmayı da konut yapımı olarak görmekten vazgeçmekle' başlayabilir.[12] Kaçak yapılaşmaya yol açan, hisseli arsa alım-satımını durdurmak ve ihtiyaç sahiplerine ucuz mesken alanı sağlamak için, 1580 sayılı kanunun 15.madde, 68.fıkrasının belediyelere verdiği yetki kullanılmak suretiyle, büyük şehir ve ilçe belediyeleri, ucuz arsa üretmek amacıyla bütçelerine ödenek koymalıdır.[9]

Gecekondu sorununun çözülebilmesi için, konut arzını artırmak, arsa spekülasyonunun önlemek, belediyelerin gelirlerini artırmak, yerel yönetimleri daha yetkili kılmak ve mevzuatları basitleştirmek gibi birtakım öneriler, sunulan çözümler arasında yer almaktadır. Ancak, bu öneriler arasında en etkili çözümü konut arzının artırılması oluşturmaktadır.[13]

Gecekondu sorunu tüm bölgeyi ya da oturma alanını kapsayan bir grup sorunu olarak görülmelidir. Bu tür bir yaklaşım, gecekondularda yaşayanların enerjilerinden yararlanmayı ve belli bir amaca kanalize etmeyi olanaklı kılar.[13]

Gecekondulaşmanın çözümü konut sorununun çözümlmesine bağlıdır. Konut sorunu ise, birçok değişik ancak birbirleriyle ilintili faktörün bir arada düşünülmesi ve ele alınmasıyla mümkün görünmektedir[14]:

1-Kentleşme ve sanayileşme süreçlerinin hızı, yönü ve yurt çapındaki dağılımı,

2-Nüfusun dağılımı, yapısal özellikleri, nitelikleri ve eğilimleri,

3-Ülke, bölge ve kent ölçeğinde planlama ve yerleşme kararları,

4-Kentsel altyapının durumu,

5-Konut yapımına elverişli arsaların üretimi, iyelik durumu ve denetimi,

6-Yapı uygulamalarının geliştirilmesi,

7-Ailelerin gelir durumu,

8-İmar yasa ve yönetmeliklerinin konutlaşmaya etkileri,

9-Akçal kaynaklar ve kredi imkanları,

10-Konutların kaliteli ve ucuza üretilmesini etkileyen her türlü faktör.

V-SONUÇ VE ÖNERİLER

Kent planlamasının, bir kentin düzenli gelişimi ve kalkınması için gerekli, reel verilere dayanan bir programlama süreci olduğu daha önce ifade edilmişti. Bu süreç kentin ekonomik, sosyal ve fiziki gelişmesine katkı sağlayarak, ülke, bölge ve küresel gelişmelerle bütünleşebilmesinin ilk adımını oluşturmaktadır.

1.Amaçların tespit edilmesi,

2.Verilerin toplanması ve değerlendirilmesi,

3.Plan yapım süreci,

4.Planın uygulanması ve

5.Uygulamaların denetlenmesi kentsel planlama sürecinin hiyerarşisine karşılık gelmektedir.

Fiziki kent planlaması, yerleşim çalışmaları ve bu doğrultuda yapılan yer bölümlenmeler düzenli bir kentsel gelişme bağlamında büyük önem taşımaktadır. Ancak Türkiye'de yürütülmekte olan imar çalışmaları, daima kentsel büyümenin gerisinde kalmaktadır. Bu durumda, kaçak yapılaşma ve gecekondu sorunu, altyapı ve üstyapısız mekanlar özellikle yerel yönetimleri önemli sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır.

Kent ve imar planlarının yapımı sürecinde üzerinde farklı görüşler ileri sürülen konulardan birini de 'vesayet' sorunu oluşturmaktadır. İmar planları üzerindeki vesayet büyük oranda kalkmış olmasına rağmen, imar uygulamaları üzerindeki fiili vesayet devam etmektedir. Bu vesayet özellikle arsa üretimi ve gecekondu sorunu alanlarında görülmektedir.

Büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında da bir vesayet tartışması sürüp gitmektedir. Ancak büyük şehir belediye yönetimleri ve bir kısım

uzman kişiler, planlarda bütünlüğün sağlanması bakımından, bunun (ilçe belediyelerinin hazırladığı imar planların büyük şehir belediye meclislerince onaylanması ve konuyla ilgili diğer uygulamalar) bir sakınca teşkil etmediğini iddia etmektedirler.

Gecekondu sorunu da hızlı kentsel büyümenin olumsuz bir dışavurumu olarak değerlendirilmektedir. Gecekondulaşmanın sosyal, ekonomik, kültürel ve hatta siyasal nedenleri bulunmaktadır. Gecekondulaşmanın toplumsal anlamda bir çözülmenin ve kentle bütünleşememenin bir ifadesidir. Ekonomik bakımdan ise kırsal yetersizlik ve kentsel cazibe dikotomisi söz konusudur. Kültürel perspektifte bir dönüşüm sürecini temsil ederken, siyasal anlamda bir istismar konusu olarak gündeme gelmektedir. Bütün bu nedenleri dikkate alarak gecekondulaşmayla mücadelede başarıya ulaşılabilmesinde göz önünde bulundurulması gereken ilkeleri aşağıda olduğu gibi sınıflandırmak mümkündür:

1.Kır-kent gerginlikleri (ekonomik ve sosyal) giderilmeli ve kaynak dağılımında bir denge oluşturulmalıdır.

2.Kentin sosyo-kültürel yaşam koşulları, kır insanına da sunulabilmelidir.

3.Konut sorununun çözümünde sosyo-ekonomik gerçekler dikkate alınmalıdır. Sosyal konut sağlamak adına, gelir düzeyi orta seviyedeki ailelerin dahi karşılaması zor olan konut maliyetleri, gelir düzeyleri düşük toplum kesimlerinin önüne sürülmektedir. Bu durumda gecekondularda yaşayan toplum kesimlerinin, düzenli konutlara ulaşma imkanları kısıtlanmaktadır. Bu bakımdan sosyal konut üretiminde, ailelerin gelir durumları öncelikli olarak dikkate alınmalıdır.

4.Aynı şekilde konut sorununun çözümünde, sosyo-kültürel koşullar ve toplumsal alışkanlıklar da göz önünde bulundurulmalıdır. Gecekondu aileleri genellikle topraktan yeni kopmuş ve dolayısıyla kırsal yaşam koşullarının alışkanlıklarını henüz sürdürmekte olan aile tiplerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla kente yeni gelen ailelerin çok katlı yapılarda yaşamlarını sürdürmelerinde birtakım davranışsal sorunlarla karşılaşmaktadır. Çok katlı yapılara karşı bir yabancılaşma sözkonusu olabilmektedir.

5.Gecekondu sorununun çözümüne en büyük katkılardan birini de kırsal yaşam şartlarının güçlendirilmesi sağlayabilir. Kırsal kesim insanını kendi bölgesinde yaşatmanın koşulları oluşturulmadıkça, gecekondu sorununun çözülmesinde de güçlüklerle karşılaşılacaktır.

6.Son olarak, büyüyen kentsel nüfusun konut sorununu kendi kendine çözebilmesinin yolları açılmalıdır. Gecekondulaşma önlenmelidir. Ancak gecekondulaşma sürecinde görülen hızlı ve ucuz (fakat kaliteli) konut sahipliğiyle ilgili özellikler konut politikalarına yansıtılabilmelidir. Kent yönetimleri, makro seviyede alan düzenlemeleri yaparak hızlı konutlaşmanın önündeki en büyük engeli aşabilmelidir.

KAYNAKÇA

- [1]-DEMİR, Ömer (Ed.), **Belediyeler, İmar, Altyapı, Konut Rehberi**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını, Ankara, 1995
- [2]-İSPİR, Eyüp G., **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986
- [3]-KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 2.Baskı, Ankara, 1993
- [4]-TEKİNBAŞ, Belma (Ed.), **Mücevvir Alanlar ve Fiziksel Planlama**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını, Ankara, 1995
- [5]-CANSEVER, Turgut, **Şehir ve Mimari**, Ağaç Yayınları, İstanbul, 1992
- [6]-T.C.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, **Belediyeler İmar-Altyapı ve Konut Rehberi**, Ankara, 1995
- [7]-T.C.İçişleri Bakanlığı, **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, 1988
- [8]-ABAMA, Muhittin, **Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu ve Uygulaması**, Cansu Basın Yayın, Ankara, 1989
- [9]-ÜRÜN, Halil, **İmar, Yapılaşma ve Şehircilik Üzerine Bazı Değerlendirmeler**, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı.36, Şubat 1997
- [10]-PAZARCI, Şevki, **Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri**, Varol Matbaası, Ankara, 1990
- [11]-KIRAY, Mübeccel, **"Gecekondu: Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Toprakdan Kopma ve Kentle Bütünleşememe"**, S.B.F. Dergisi, C.27, No.3, Eylül 1972
- [12]-KELEŞ, Ruşen, **"Konut Politikalarımız"**, SBF Dergisi, C.XLIV, No.1-2, Haziran 1989
- [13]-HEPER, Metin, **"Türkiye'de Gecekondu Politikası Üzerine Bazı Düşünceler"**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.12, Sayı.4, Aralık 1979
- [14]-GERAY, Cevat, **"Konut Gereksinmesi ve Karşılanması"**, Amme İdaresi Dergisi, c.14, Sayı.2, Haziran 1981.

METROPOLİTAN ALANDAKİ YEREL YÖNETİMLERDE MERKEZİ DENETİM

Mahmut DOĞAN

M.Ü. Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Araştırma Görevlisi

ABSTRACT

The present administrative tutelage on local governments in metropolitan regions cause to undesired results. This research is aimed to constrain the legal and constitutional framework of administrative tutelage by means of European local legal control a posteriori. The charte of European local Authoritys Antonomy is also taken into consideration in this aim. Furthermore, a legal framework for a type administrative tutelage which is suitable for the conditions of Turkey is tried to be developed.

I-GİRİŞ

Metropolitan alanda yer alan yerel yönetim birimleri kamu yönetimimizin ayrılmaz birer parçasıdır. Merkeziyetçilik, bürokrasi, yavaşlık ve hantal yapı ülkemizde yönetimin özeliğidir. Bu özellikler kamu yönetimini oluşturan tüm unsurlara örgütlenmeden denetime kadar tüm işlevlere yansımıştır.

Ülkemizde yerel yönetimler, bugüne kadar kamu görevlerini güçleri oranında yerine getirmeye çalışmışlardır. Fakat, 1960'lı yıllardan sonra hızlı ve çarpık kentleşme ile dengesiz nüfus artışının yanında büyük şehirlere yönelik iç göç olayı, yerel yönetimlerin görev alanlarının genişlemesine ve büyümesine yol açmıştır. Bu durum ise özellikle, büyük şehirlerde sorunların çözümünü son derece güçleştirmiş ve içinden çıkılmaz hale getirmiştir.

Metropolitan alanlar her gün daha çok insanın yaşamakta olduğu ve gelecekte de daha çok insanın yaşayacağı yerler olacaklardır. 2000 yılına kadar, dünya nüfusunun yarısından fazlasının belli başlı büyük metropol şehirlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. Geleceğin başlıca sorunları metropolitan alanlarda yatmaktadır. Bu bakımdan geleceği daha iyi karşılamak için onunla bugünün şehirlerinde çözümler üretmek uğraşmalıyız.

Bu çalışmada metropolitan alanlardaki yerel yönetimler üzerine uygulanan merkezi denetim ile bazı öneriler söz konusu olacaktır. Yerel yönetimler halkın katılımı ile meydana gelen demokratik yapıya sahip

kurumlardır. Yerel yönetimler ne kadar demokratik bir yapıda olurlarsa olsunlar, merkezi yönetimin bu birimler üzerindeki denetiminin ortadan kaldırılmasını gerektirmez. Metropolitan alandaki yerel yönetimler gelecek asırda hemşehrilerinin beklentilerini ve gereksinimlerini karşılayarak saygınlığını kazanmak istiyorlarsa, bu yönetimler üzerlerinde oluşan kötü izlenimi ortadan kaldırmalıdır. Aksi halde, yetkilerinin ellerinden alınması ve hizmetlerin merkezileşmesi ile merkezi denetimin daha da ağırlaşması süreci devam edecektir.

Değişmekte olan sosyal, ekonomik, politik ve kültürel çevre, metropolitan yönetim, örgütlenme ve denetimin daha etkin ve esnek bir yapıya sahip yeni biçimlerini gerekli kılmaktadır. Yönetim yapısı ve giderek karmaşıklaşan bir nitelik taşıyan sorunları göğüslemek, gereken uyum ve koordinasyonu sağlamak için sürekli değişime ve gelişime ihtiyaç vardır.

II- DENETİM TANIMI VE AMACI

Denetim, "yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için yapılan faaliyettir." [1]

Metropolitan merkezi denetimi de, metropolitan alanda, yer alan yerel yöneticilerin ve yönetim organlarının durumunu değerlendirmek ve aksayan yönlerini belirleyebilmek için yapılan faaliyetlerin tümü olarak tanımlayabiliriz.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki temel ilkelerden biri de ülke içinde uyum ve birliğin sağlanmasıdır. Bundan amaç, bölgeler arasında ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin ortaya çıkmasını önlemektir. Bu açıdan da, devletin yerel yönetimlerin hem genel ve hem de mahalli yararlarına ters düşen karar ve eylemlerine engel olması gerekir. Bu aynı zamanda denetimin amacını ortaya koymaktadır.

Yerel özerkliğin en geniş tanındığı ülkelerde bile, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gözetim ve denetim yetkisi vardır. Çünkü, sınırsız bir özerklik devlet içinde kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve ahengi bozabilir. Bu birliği sağlamak, genel ve yerel çıkarlar arasındaki çatışmaları önleme, yerel yönetimlere tanınmış

yetkilerin ulusal çıkarları bozmasına imkan vermemeye, bu yetkilerin sınırlarının aşılmamasını, yasal görevlerin savsaklanmamasını sağlamak için merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim yetkisi ile donatılmıştır. Bu denetimi en yoğun yaşayan yerlerde metropolitan alanlardaki yerel yönetimlerdir.

Ülkemizde uygulanan merkezi denetim mantığının çağın ve ihtiyaçların gerisine düştüğünü ve çok büyük ekonomik ve bürokratik külfetlere yol açtığını görüyoruz. Bu bağlamda, hizmetlerin etkinliğini artırmak ve ülkenin genel politikalarına ve çıkarlarına ters düşmeden ve metropolitan alanlarında genel çıkarlarına uygunluğu sağlamak üzere yeni denetim modeli oluşumlarına ihtiyaç söz konusu olmakta ve bu oluşumların da bir an önce hayatiyet kazanmaları gerekmektedir.

III-MERKEZİ DENETİM

Metropolitan yönetimler üzerinde günümüzde dört türlü denetim söz konusudur. Bunlar; merkezi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve siyasi denetimdir.

Bu çalışmada sadece merkezi denetim irdelenecektir. Ülkemizde yerel yönetimler gerek hukuk devletinin doğal bir sonucu olarak, gerekse ulusal ekonomiye katkılarının artırılması amacı ile parlamento, yargı organları ve merkezi idare tarafından denetlenmektedir.[2]

Tanzimattan beri her şey mutlak bir otoriteye bağlı merkeziyetçi yönetim anlayışı çerçevesinde öylesine gelenekleşmiş ki Cumhuriyetin kuruluşundan beri demokratik bir topluma dönüşme isteğimiz bir türlü gerçekleşmemiştir. Özellikle devletin üst kademelerinde görev ve yetki alanlar, her işin her konunun kendi karar ve direktifleriyle yönlendirilmesini adeta mutlak bir hak ve vazgeçilmez bir gereklilik olarak görmekteydiler. Bunun sonucu da yerel yönetimleri, merkezi yönetimin doğal bir uzantısı olarak görmüşler ve uygulamalarını da bu doğrultuda yapmışlardır. Çıkardıkları yasalar ve idari metinlerle bu birimleri yönlendirmişler ve kendilerine muhtaç bir duruma sokup kendi ayakları üzerinde durmalarına çeşitli sebepler üreterek engel olmuşlardır.

Merkezi denetim anlayışı zaman içinde hafifleyeceğine, aksine hizmet alanları yerel yönetimlerin hizmet alanları ile çatışan yeni yeni merkezi kurum ve kuruluşlar doğmuş ve bunlar da idari vesayet mercii olarak görünme hevesine kendilerini kaptırmışlar ve böylece Mülki İdare Amirleri, İç işleri Bakanlığı, Bakanlar Kurulu, İdari Yargı Mercii, Sayıştay gibi klasik vesayet merciiyeri yanında daha bir çok Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlarda yerel yönetimler üzerinde idari vasi kesilmişlerdir.[3]

1982 Anayasasının 127. maddesinin, 5. fıkrası merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

İşte, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ilkeleri, merkezi yönetimin keyfi uygulamalarına ve denetimlerine, ayrıca hukukilik denetimini aşan ve yerindelik denetimine yol açabilen uygulamalara davetiye çıkarmaktadır. Bu açıdan merkezi denetimin anayasal çerçevesi iyi çizilmeli ve her bir yetkininde tutarlı ve geçerli bir gerekçeye dayandırılması gerekir.

Bununla beraber, 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinin, 4. fıkrasındaki, mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının bir tedbir olarak, geçici olarak görevden uzaklaştırabilmesi ve yargıda devam eden davanın kesin hüküm kazanmasına kadar bu geçicilik durumunun devam edebilmesi merkezi denetimin hukuka uygunluk denetimi ilkesini aşmaktadır. Çoğu zaman bu uygulama politik sebeplerle gündeme gelmekte, bu durumda amacı aşabilen keyfi uygulamalara sebep olabilmektedir. Bu durum aynı zamanda yerel yönetimlerin özerkliğinde büyük ölçüde zedelemektedir.

1-İl Özel İdarelerindeki Denetim

İl özel idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri organları ve personeli üzerinde merkezi yönetimin denetim yetkisi vardır. Bu yetki merkezde veya taşrada kanunen tatbik edilen merkezi yönetim organları veya merkezi yönetimin temsilcisi vasıtasıyla kullanılır. Bu açıdan, İl özel idarelerindeki denetim ve gözetimin, yerel yönetim birimleri arasında en ağırlı olduğu yolunda görüşler mevcuttur. Bu yönetimin başı olan Vali, aynı zamanda, İl Genel Meclisinin ve İl Daimi Encümeninin de başıdır. İl Genel Meclisinin bütün kararlarını itiraz etme hakkı vardır[4]. İl özel idarelerindeki denetim ve gözetim yetkisinin kaynağı, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatının 125. ve 135. maddeleridir. Bu maddeler, il bütçelerinin Bakanlar Kurulunca onaylanacağına ve İl Genel Meclisinin bütün kararlarının Valinin onayı ile kesinleşeceğine ilişkindir[5]. İl Özel İdareleri bütçelerinin onay yetkisi de 3360 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Bu durum merkezi denetimin yoğun olarak il özel idaresinde yaşanmasına yol açmaktadır.

2-Belediyeler Üzerindeki Merkezi Denetim

Yerel yönetim birimleri içinde , merkezi yönetimin denetim ve gözetim yetkilerinin en çok kullanıldığı birim, il özel idarelerinden sonra belediyelerdir.[6] Belediyeler üzerindeki denetim belediyelerin kuruluşundan itibaren başlar ve belediyelerin faaliyete geçmesiyle devam eder.[7] Belediyeler üzerindeki merkezi denetim yetkileri çeşitli yasalarla düzenlenmiştir. En temel yasa 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Bunun yanında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunun 21. Maddesi de , bu kanuna aykırı olmayan 1580 sayılı ve diğer mevzuat hükümlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri için de uygulanacağını kabul ederek diğer belediyeler üzerindeki merkezi denetim yetkilerini büyük ölçüde Büyükşehir Belediyeleri içinde geçerli kılmıştır. Belediyeler üzerindeki merkezi denetim şöyle sınıflandırmak mümkündür.

1- Kararları üzerindeki denetim ve gözetim onaylama, erteleme, bozma, o yönetimin yerine karar verme ve önceden izin alma biçiminde olmaktadır.

2- Eylem ve İşlemleri üzerindeki denetim, bir bakanlığın müfettişlerinin, o işlemi yapan yönetimin, eylem ve işlemlerini teftiş etmesiyle gerçekleştirilmektedir.

3- Görevliler ve çalışanlar üzerindeki denetim ve gözetim, bunların kadrolarının alınması, atanmaları, izinleri ve haklarında yapılacak kovuşturmaları üzerinde olmaktadır.

4-Organları üzerindeki denetim ve gözetim, yürütme ve karar organlarının işe başlayabilmeleri, olağanüstü toplantıya çağırabilmeleri ve çağırılmalarına son verilmesi gibi durumlarla ilgili olmaktadır.

5-Valiliklere yetki devri yolu ile tanınan denetim ise, 3 ocak 1994 tarihinde, İçişleri Bakanlığının yayımladığı bir genelge ile verilmiştir. Bu genelgede, bakanlığın kuruluş görevlerine ilişkin, yasadan ve başka yasalardan kaynaklanan, yerel yönetimlere ilişkin onay, izin ve vize gibi denetim ve gözetim yetkilerinden bir bölümünü valiliklere devredildiğini görüyoruz[6]. Bu genelge metropoliten alandaki yerel yönetimler üzerinde merkezi denetimin daha da artmasına yol açabilecek bir nitelik arz etmektedir.

Metropoliten alandaki yerel yönetimler üzerinde uygulanan merkezi denetim ve gözetimin niteliği üç başlık altında toplanabilir.

• Yönetim makamları ve idari yargı yerlerince kullanılabilen bir denetimdir.

• Bu yetki yasaya dayanır ve yasalarla sınırlandırılmıştır.

• Bu denetim yetkisini, yasalar, merkezdeki bir makama ya da organa ya da merkeze bağlı bir memura veya kurula tanımıştır.[6]

Merkezi idareye verilen bütün bu yetkiler metropoliten alandaki yerel yönetimler üzerinde gereksiz bir merkez baskısının doğmasına yol açabilecek nitelik arz etmektedir. Ülkemizde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim yetkisi çoğu zaman hukuka uygunluk denetimden çıkıp, yerini yerîndelik denetimine bırakmaktadır.

Gerek Anayasa ve gerekse yasalarda merkezi idarenin geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür.

IV-ÖNERİLER

Bu bağlamda, merkezi yönetimin denetimini (her durumda) korunması amaçlanan yararların önemiyle orantılı olarak düzenlemek gerekir. Metropoliten alandaki yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organına başvurmak ve yerel yönetimin işleyemez duruma düşmesi gibi olağanüstü durumlarda müdahale etmekle sınırlandırmak gerekir.

Metropoliten alandaki yerel yönetim birimlerinin herhangi bir nedenle çalışamaz duruma gelmesi halinde bütçenin kabul edilmemesi, yürütme ve karar organının birlikte görevden çekilmesi vb. merkezi yönetimin müdahalesi ve bunun kullanılma biçimi de ayrıca yasa ile düzenlenmelidir.[7]

Merkezi Yönetim, hizmetlerin görülmemesi durumunda hizmetlerin görülmesini sağlamak için girişimlerde bulunma konusunda yetkilendirilir. Girişimlerin bir sonuca ulaşamaması durumunda, hizmetin nasıl yürütülebileceği ile ilgili olarak da yasal düzenleme yapmakla yükümlü kılınabilir.

Bu amaçla merkeze verilmiş denetim ve gözetim yetkilerinin de çok gerekli olanlarla gereksizleri belirleyerek bir ayıklama yapılması ve çok sınırlı ölçüde tutulması ve her bir yetkinin kesinkes bir gerekçeye dayandırılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin merkez adına yaptıkları görevlerde merkezin denetimi olmalı, fakat, bu denetim sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Mahalli nitelikli hizmetlerde denetim tamamen yerel halka ait olmalıdır.

V-SONUÇ

Şu ana kadar yapılan araştırmalar ve incelemeler ışığında, merkezi denetim açısından şu sonuçlara ulaşmak mümkündür.

1-Yerel yönetim sistemimiz kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbiriyle çelişen ve çatışan iki ayrı kurum değil, tam tersine ülke insanlarına en iyi hizmeti sunabilme amacı etrafında birleşen yönetim anlayışlarına sahip birimlerdir. Merkezi yönetim ülkenin bütünü yürütmekten dolayı yerel yönetimler üzerinde sistemin bütünlüğünü sağlamak ve sürdürme konusunda bazı haklara sahip kılınmıştır. Denetim hakkı da milli menfaatlerin daha iyi korunabilmesi için merkezi yönetime bırakılmıştır.

2-Yerel özerkliğin en geniş ölçüde tanındığı ülkelerde bile merkezi denetimin varlığı söz konusudur. Ama ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi dayanılmaz bir ağırlık arz etmektedir. Bu sebeple ülkemizde merkezi yönetimin metropolitan alandaki yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkileri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile belirlenen ilkeleri aşmakta ve Yerel Yönetimler Özerklik Beyannamesi ile belirlenen yerel özerklik kavramını zedeler niteliktedir.

3-Merkezi denetimin esasları belirlenirken ayrıca ülkemiz tarafından da imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygunluğu göz önünde bulundurulmalı ve denetimin çerçevesi iyi bir şekilde çizilerek hukuka uygunluk denetimini aşmaması sağlanmalıdır.

4-Metropolitan alandaki yerel yönetimleri kamu yönetiminin bir alt sistemi olarak yetki genişliği ve merkezi yönetimle bir uyum içinde olacak şekilde düşünülmesi ve ona uygun yeni yapı ile yeniden düzenlemelidir.

5-Yeniden düzenleme esaslarına uygun olarak, yerel yönetimler alanında yapılacak reformda Anayasal ve yasal düzenlemeler bir an önce sonuçlandırılmalıdır. Aynı zamanda metropolitan alandaki yerel yönetimler üzerinde işlem öncesi merkezi denetim değil, işlem sonrası yargı denetimi olmalıdır.

KAYNAKÇA

- [1]-Gözübüyük, Şeref. Yönetim Hukuku, Turhan Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 1996.
- [2]-Arslan, Süleyman. Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. Yayını, Ankara, 1978.
- [3]-Aykaç, Fethi. Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, MİEAGM, Ankara, 1994
- [4]-Gözübüyük, Şeref. Türkiyede Mahalli İdareler, TODAİE, Ankara, 1967.
- [5]-Meriç, Osman. Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet. Prof.Dr. Fehmi Yavuz'a Armağan, Ankara, SBF: yayınları, 1983.
- [6]-Keleş, Ruşen. Yönetim Hukuku, Turhan Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 1996.
- [7]-Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi. IULA-EMME, İstanbul, 1993.

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE MEVCUT SİSTEMİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Tarkan OKTAY

M.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Araştırma Görevlisi

ABSTRACT

Authorities worked to solve the problems in large cities in Turkey due to rapid urbanization. Therefore, it is seen that, these problems can only be moved by administrative and fiscal transformations in Turkish Administrative System. These transformations must be based on an active public participational system.

I-GİRİŞ

Ülkemizde göçler ve doğal olarak nüfuslarının artması sonucunda büyükşehirlerimiz de hızlı bir kentleşme yaşamaktadır. Bunun sonucunda idari, hukuki, siyasi, ve ekonomik bir çok sorunlar ortaya çıkmaktadır. Mevcut yerel yönetim yapıları bu gelişmeler karşısında ihtiyaca cevap vermekten uzak kalmıştır. Bunun karşısında devletin çeşitli kurumları ve akademik çevreler, sürekli olarak yeni yönetim modelleri arayışında olmuşlardır. Büyükşehir belediyelerimiz bugün, üzerinde en çok tartışılan kurumlarımızdan birini teşkil etmektedir. Büyükşehir belediye sistemimizi sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek için tarihi arka planını bilinmesine ihtiyaç vardır. Bu çalışmamızda, ülkemizde büyükşehirlerin yönetimi üzerine yapılan çalışmaların tanıtılması hedeflenmiştir.

II.TANZİMAT DÖNEMİNDE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ ÖRNEĞİ

19. yüzyılda değişmekte olan ekonomik, kültürel ve idari yapı karşısında, klasik dönem Osmanlı şehir kurumları, kendilerini var eden düşüncenin dayanak noktalarını kaybederek işlevlerini yitirmeye başlamışlardı. Bu durum karşısında arayışa giren Osmanlı devlet adamlarının çabaları neticesinde 1854 yılında Şehremâneti belediye teşkilatı kuruldu. Başarılı sonuçlar alınamaması sonucu belediye örgütlenmede değişikliğe gidilerek, 1857 yılında İstanbul 14 belediye dairesine ayrıldı. Numune olmak üzere ilk önce Galata-Beyoğlu bölgesinde Altıncı Dâire-i Belediye kuruldu. Nisbeten alınan başarılı sonuçlar alındı. 1868 yılında yeni bir

örgütlenme yapısına gidilerek Şehremâneti ve belediye dairelerinden oluşan ikili bir yapı oluşturuldu. Bu yapıyı ortaya koyan yöneticilerin görüşünü yansıtan Meclis-i Emanet Mazbatasında[1] Büyükşehir yönetimine ait ipuçları bulmaktayız.

"Belediye daireleri sınırları içinde bütün işlerin yardımsız gerçekleştirilmesini başaracak, gelir ve masraflıyla idare olunabilecek bir halde teşkil etmek lazım gelse belediye dairelerinden çoğu on-onbeş mühendis kullanmak zorunda kalacaklar. Ayrıca hesap işleri ve çeşitli kayıt işleri için çeşitli kalemler açmak gerekecektir. Bu yol ise Altıncı Dâire-i Belediye tecrübesinde görülmüştür ki çok masraflı olmaktadır. Yeni kurulan bu teşkilatta bu ilkeye itibar edilmeyip, dairelerin tamamını ilgilendiren işlerin Şehremaneti tarafından yapılması gerekmektedir. Şehrin bir ucundan diğer ucuna kadar bir yol açmak gerek olsa yolun bir kaç belediye dairesinin hududundan geçmesi gerekeceğinden böyle umumi icraatların bir merkeze alınmadığı durumda hududundan yol geçen belediye dairesi kendi hesabına düşen yeri yapmakla yükümlü kalacaktır. Bu durum yapılan işin masrafları açısından karışık bir durum arz edeceği hesaba gelmez bir durum ortaya çıkaracağı aşikardır. Ayrıca hayırlı eserlerin yapılmasına da olumsuz etkileri olacaktır. Mesela hastahane veya halka açık bir bahçe yapmak gerekse ve bunlar belediye dairelerinin birinin sınırları içine tesadüf etse ve bu eserlerin yapımı o belediye dairesine verilse işin ortaya konulmasına imkanların elvermesi mümkün değildir."

1868 yılın belediye örgütlenmesinde Şehremâneti ve Belediye Daireleri'nin yanında Şehremanetin başkanlığında olmak üzere Belediye Daireleri meclisi başkanlarından ve Belediye Daireleri meclislerinin kendi içlerinden seçecekleri 3'er üyenin katılımıyla oluşan Cemiyeti umumiye adında bir kurul oluşturulmuştu.[2] Cemiyeti umumiye her 6 ayda bir Şehremâneti'nin daveti üzerine toplanırdı. Bu toplantılar bir ay boyunca devam ederdi.[2]

Cemiyeti Umumiye Belediye meclislerinin ve Şehremâneti'nin bütçelerini, yıllık gelirlerin harcanacağı

yerleri ve genel mali durumları gösteren defterleri inceleyerek uygulamaya konulmalarına karar verirdi.[2]

Belediye dairelerinin nizamnameler de izin verilen miktarlardan fazla borçlanmaya gidebilmeleri için mutlaka Cemiyeti Umumiye'nin görüşüne ve Padişah'ın onayına ihtiyacı vardı.[2]

Mecliste yolların genişletilmesi ve yeni yolların açılması, halkın gezinti yapması maksadıyla bahçe ve meydanlar yapmak gibi ıslahat ve estetiğe yönelik işler hakkındaki lahiyalar müzakere edilirdi. Çıkarılması uygun görülen nizamnameler padişahın onayı ile yürürlüğe girerdi.[2]

Bugünkü B.Ş.B. Meclisite benzer bir yapıya tekabül eden bu meclis Büyükşehir yönetiminde ülkemizdeki ilk düşünce ve uygulama örneğini teşkil etmektedir.

III. 1950 SONRASI KENTLEŞMENİN SEYRİ

Türkiye'de 2.Dünya Savaşından sonraki ekonomik, teknolojik, sosyal değişiklikler sonucu kentleşme hızı artmaya başlamıştır. Kentleşme bir yandan kentlerin sayısını artırırken, bir yandan da nüfus ve alanca büyümelerine sebep olmaktadır. Kentleşmenin tarihî seyrine bakacak olursak;1927'de %24 olan şehirli nüfus oranı, 1960'da %31, 1970'de %38, 1980'de %43, 1990'da ise %59 olarak gerçekleşmiştir.[3]

Ülkemizdeki kentleşmenin temel özellikleri :

Birincisi; Kentleşme düzeyleri bakımından coğrafi bölgeler arasında önemli farklar vardır. Marmara Bölgesi kentleşmenin en yoğun olarak yaşandığı bir yer halini almıştır.

İkincisi; Kırsal kesimden göç ülkemizin batı kesimindeki büyük şehirlere yönelmiştir. Kentsel nüfus artışının hemen hemen yarısı en büyük beş kentte, yani İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana'da gerçekleşmiştir. Bu artış sağlıksız bir kentleşmeyi beraberinde getirmiştir.

Üçüncüsü ; Ülkemizin Doğu ve G. Doğu Anadolu Bölgelerinde yaşanmakta olan terör nedeniyle, yörenin büyük şehirlerinin nüfusu 2-3 kat artmıştır. Çukurova yöresi metropolitan alan olma yolunda ilerlemektedir. Bu hızlı ve düzensiz yerleşmeler sonucu beledi hizmetlerde büyük yetersizlikler ortaya çıkmaktadır.

IV. MEVCUT YÖNETİM YAPISININ YETERSİZ KALMASI

Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük şehirlerde giderek daha çok yığılması, bunların çevresinde çok sayıda küçük yerleşim yerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Örneğin, 1975-1980 yılları arasında, İstanbul'un merkezindeki nüfus artışı %23 olurken, çevredeki artış oranı %80'i bulmuştur.[4] Aynı idari sınırlar içinde yeni yerleşme alanlarının ortaya çıkması, buralarda yeni idari birimlerin kurulmasını zorunlu kılmıştır.

Kentin çevresindeki yerleşim birimleri ile merkezde bulunan belediye arasında, çok karmaşık toplumsal, ekonomik, idari ve siyasal ilişkiler vardır. Küçük yerleşmeler ne merkezdeki belediyenin hizmetlerinden yeterince yararlanabilmekte, ne de yararlandıkları hizmetlerin bedelini ödemeye zorlanabilmektedirler.

Fiziki, Ekonomik ve toplumsal açıdan bütünleşmiş bir alanda, sınır komşusu olarak faaliyet gösteren belediyeler, kamu hizmetlerini etkin bir şekilde halka sunma konusunda çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Metropolitan alanın tümünü kapsayan hizmetlere ihtiyaç vardır. Böylesine geniş bir alanda, büyük kaynak gerektiren hizmetlerinin tek bir elden, koordinasyon içinde yürütülmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

V. 1980 ÖNCESİ METROPOL ALAN YÖNETİMİ İLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR

Türkiye'de, hızlı kentleşme ile birlikte büyük şehirlerde ortaya çıkan sorunların çözümü için çeşitli kesimlerce çalışmalar yapılmıştır. Araştırmalar sonucu ortaya konan raporlarda, düzenlenen seminerlerde ve konferanslarda ortak olarak, büyük şehirlerin karşılaştıkları problemlerin çözülebilmesi için yeni düzenlemelerin yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Metropolitan alanın diğer belediyelerden ayrı olarak kendine has bir yönetim biçimi ile yönetilmesi fikri gittikçe yerleşmeye başlamıştır.

1966 ' yılında Ankara'da DPT-TODAAE tarafında yapılan bir araştırmada ; Büyük şehirlerde yapılacak planlı çalışmaların özel bir yol ve yöntem gerektirdiği üzerinde durulmuş, Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin şehircilik ve bölge plancılığı prensibine uygun olarak tayin edilmesi gerekliliği ortaya konmuştur.

1973 yılında İstanbul Üni. Hukuk fakültesi İdare Hukuku ve İdari İlimleri Enstitüsünce düzenlenen seminerde; Mevcut mevzuatın eksikliği temel problem olarak ortaya konulmuştur. Buna bağlı olarak idarenin

elindeki yaptırımların, mali yardımların ve personelin yetersizliği üzerinde durulmuştur. İstanbul'daki bir çok otoritenin varlığına karşılık, otoritede "teknik ve koordinasyon" eksikliğinin olduğu söylenmiştir. Bunun İstanbul'da, il ve belediye idaresi ile civar ve ilgili öteki idareler ve Ankara arasında iyi işleyen koordinasyonun sağlanamaması sonucu ortaya çıktığı, bunu sağlayacak nazım makam veya kuruluşunda bulunmadığı dile getirilmiştir.

1974 yılında OECD-İmar ve İskan Bakanlığınca ortaklaşa düzenlenen "Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Uluslararası Seminerinde" mahalli hizmetlerin planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesi amacıyla, Anakent alanı içinde, birden çok belediyeyi, birden çok ili kapsayan bir yönetim bütünlüğünün oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

1975 yılında İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü gerçekleştirilen "2000" yılında İstanbul" konulu Danışma Toplantısında ; Dünya'da metropol alanların diğer şehirsal alanlardan farklı bir yönetim biçimi ile yönetildiği, ülkemizde ise böyle bir örgütlemeye gidilmediği dile getirilmiştir. Mevcut yönetim biçiminin İstanbul'un sorunlarını çözmeye yeterli olmadığı, Metropolitan alan için ya yeni bir yönetim biçiminin getirilmesi veya mevcut yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi yolu ile sorunların çözümlenebileceği görüşleri ortaya konmuştur.

1978 yılında İstanbul belediyesi-OECD-INLOGOV'ca ortaklaşa düzenlenen "Belediyenin Hizmet ve Yatırım Etkinliğinin Geliştirilmesi"konulu konferansta yayınlanan tebliğlerde, İstanbul'un büyük ölçüde yönetim sorunu ile karşı karşıya olduğu vurgulanmıştır. Belediyelerin süre gelen geleneksel hizmetler dışında, değişen çevreye etkin bir biçimde hakim olmasını sağlayıcı şekilde, yeniden düzenlenmediği yönünde görüşler bildirilmiştir.[5]

Merkezi idarenin, planlı dönemin ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmek amacıyla 1962 yılında başlattığı Mehtap Projesi çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili bir araştırma, Belediye yasasının değiştirilerek Anakentlere "ayrı bir statü" tanınmasını önermişti. Bu araştırma verilerinin ışığında belirlenen yeniden düzenleme ilkelerinden biri, "Anakentlerin, şehircilik ve bölge plancılığı ilkelerine uygun olarak yönetileceğini" öngörmektedir.[4]

İçişleri Bakanlığı tarafından 1970'li yıllarda İç düzen araştırması yaptırılmış, "Metropolitan hizmet birliği" adı altında metropol alanların yönetimi ile ilgili öneriler getirilmiştir.

1970'li yıllarda hazırlanmış bulunan bir Belediye yasası tasarısı, belediyeleri büyüklüklerine göre ayırmakta ve 100 binden fazla nüfuslu olanlara "Anakent belediyesi" adını vermekte idi. Tasarı'da "Anakent belediyelerinin çevresindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak sureti ile bölge plancılığı ilke ve hedeflerini göz önünde bulundurlar" hükmü yer almaktaydı.[4]

1971 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Kamu Kesiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili araştırmalarda bulunup çeşitli teklifler artaya koymak için bir kurul oluşturuldu. Bu kurulun Anakent yönetimini ilgilendiren önerisi şu idi: "Hizmetlerin çeşitli belediyeler ve belediye şubeleri arasında paylaşılması nedeniyle, ortak hizmetlerin görülmesinde güçlüklerle karşılaşılacak İstanbul, İzmir ve benzeri bölgelerde, bu yörelerin özel sorunlarına cevap verecek metropol idareleri kurulmalıdır."[6]

Anakent sorunlarına İl Özel Yönetimlerinden yararlanarak çözüm bulmayı önerenlerde vardır. Türkiye'nin yönetim yapısına uygun bir modelin geliştirilmesindeki kolaylık, bu önerilere dayanak olmuştur. Böylece yalnız, demokratik bir çerçeve içinde kalınmış olmayacağı, aynı zamanda Anakent alanında hizmetler açısından bütünlük de sağlayacağı savunulmuştur.[7]

1961 Anayasası il dahilinde birden çok belediyeyi kapsayan Büyükşehir yönetimleri oluşturulması için uygun bir yapıya sahip değildi. 1960-1980 yılları arasında metropol kent alanındaki hizmetleri halka daha iyi sunabilmek için belediyelerin birlikler kurma yoluna gittiklerini görmekteyiz. Bu yıllarda Merkezi yönetim planlama büroları ve koordinasyon kurulları kurarak hizmetlerde etkinliğin artırılması ve eşgüdümün sağlanmasına yönünde çalışmalar yürütmüştür.

Anakent'lerde özel yönetim biçimleri oluşturmak maksadıyla, 1965 yılından itibaren, Bakanlar Kurulu kararıyla İstanbul, İzmir ve Ankara kentlerinin nazım planlarının hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere, İmar İskan Bakanlığına bağlı "Metropolitan Planlama Büroları" kurulmuştur. Bu bürolar daha sonra gerekli görülen diğer kentlerde yaygınlaştırılmışlardır. Doğrudan İmar İskan Bakanlığına bağlı olarak kurulan bu büroların sayısı 1970 yılların sonunda 10' a varmıştır.

1972'de çıkarılan Bakanlar Kurulu kararı ile, Anakent alanlarındaki imar işleri ile ilgili bütün çalışmalar arasında eşgüdümün sağlanması ve Anakentlerin sorunlarının Anakent'ler'e uygun yöntemlerle çözülmesi ile görevli bir Bakanlıklar arası "İmar Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. Bu kurulun

amacı İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerin doğal, tarihsel değerlerinin korunması, yerleşme ulaşım konularında planlama, uygulama ve yatırımlarla ilgili karar alınması, öngörülen önlemler arasında eşgüdüm sağlanması ve Anakent yönetiminin kurulması için gerekli hazırlıkların yapılmasıdır. Kurulun ilgili bakanlardan oluşan 8 üyesi vardı.[8]

1979 yılında Bakanlıklar arası İmar ve koordinasyon kuruluna benzer "Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu" kurulmuştur. Bu kurulun görevi bölge ölçüsünde yapımına başlanan fiziki planlama çalışmalarının uygulanmasında bütünlük sağlanması, ele alınan bölgelerde planlama, yatırım karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümün sağlanmasıdır.

6785 sayılı eski İmar Yasası, İmar İskan Bakanlığına nüfusu 10 binin altında olan yerleşim yerlerinde "birden çok belediyeyi ilgilendiren metropolitan planlar yapmak yada yaptırmak" yetkisini vermiştir.

Bütün bu düzenlemeler, metropolitan alanlarda yaşanmakta olan sorunlara, çözüm bulma çabalarının bir sonucudur. Görüldüğü gibi genellikle imar ve planlama konusunda çalışmalar yapılmıştır. Ancak getirilen bu çözümler, metropolitan alanın kendi özelliğinden kaynaklanan, çok fonksiyonlu yönetim yapısının gereğini karşılamaktan uzak kalmıştır.

VI. 1980-82 DÖNEMİ METROPOLİTEN ALANLARLA İLGİLİ OLARAK YAPILAN ÇALIŞMALAR

Askeri müdahalenin hemen ardından, Büyükşehir'lerde radikal bir takım değişikliklere tanık olduğumuz bir dönemdir. Bu girişimler, Türkiye'de Büyükşehir alanları özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşır.

Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararı ile Anakentlerdeki, küçük yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bu yerleşim yerleri, yakınında bulunan belediyeler ile birleştirilmiştir. Konseyin bu kararı yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltma amacı taşıyordu. Bu karar sıkıyönetim komutanlarının koordinasyonları ve emirleri doğrultusunda hayata geçirilmiştir. Kararın uygulanması sonucu Türkiye'de belediyelerin sayısı 1980'de 1700'iken 1981'de 1580'e düşmüştür. Ayrıca 150 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu küçük yerel yönetimlerin pek çoğu Anakent alanlarının yakınında bulunmaktaydılar.

Milli Güvenlik Konseyinin kararı, askeri otoritelerce farklı biçimde uygulanıyordu. Ortaya çıkan

bu düzensizliği önleme kamacı ile 1981' yılının Aralık ayında 2651' sayılı, birleştirme yasa çıkarıldı. Yapılan düzenleme, 8 ilimiz ile sınırlı kalmıştır. Bu iller İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Konya, Eskişehir ve Gaziantep idi. Bu yasanın amacı da küçük birimleri Anakent merkezindeki belediyelerle birleştirmek, yerel kamu hizmetlerinin daha etkin olarak görülebilmesini sağlamaktı. Yasa nüfusu 300 bin ve daha yukarı olan kentlerin çevresindeki belediyelerin, ana belediyelere bağlanması için Bakanlar Kuruluna yetki vermişti.[6]

Belediyelerin birleştirilmesinden sonra tüzel kişiliği kaldırılacak olan birimlerin, ya "belediye şubesi" yada "mahalle" olmaları ilkesi benimsenmiştir. Kaldırılmadan önce köy statüsüne sahip olan yerler mahalle birimi haline getirilmişlerdir. Bununla birlikte, yerleşme durumlarına, uzaklıklarına ve nüfuslarına bağlı olarak, bir kaç köyün, belediye şubesi olarak Anakente, bağlanması imkanı da tanınmıştır.

VII. 1982 ANAYASA'SI SONRASI DÖNEM

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir. "hükümünün yer alması ile kurulmak istenen Büyükşehir Belediye sistemi Anayasal bir dayanağa kavuşmuş oldu.

1984 tarihinde çıkarılan "Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun" da Büyükşehir Belediyelerinin kuruluşuna ilişkin hükümler yer almıştır. Kanunda "Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan Anakentlerde, Büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehir hudutları içi bir seçim çevresi" olarak öngörülmüştü.

Adı geçen yasa merkezdeki belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer Anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulması hükmünü getiriyordu. Aynı yasa, hem Anakent için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi öngörüyordu. Yasanın çıkarıldığı tarihte bu şartlara sahip üç kent bulunuyordu. Bunlar; İstanbul, Ankara ve İzmir idi. Her birinde sırasıyla, 14, 5, ve 3 ilçe bulunmaktaydı.

Anakent yönetim yapısı, Mart 1984' de KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Daha sonrada Büyükşehir Belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır (Temmuz 1984). 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

3030 sayılı kanun ile, Anakentlerde o kentnin adı ile bir "Büyükşehir Belediyesi" Anakent dahilindeki ilçelerde ise, ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri"

kurulmuştur (3030, md 4/1). Merkez ilçeler kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılmaktadır. Ayrıca bu ilçenin Anakent Belediyesi içinde kalan kısmında "Merkez ilçe Belediyesi" adı ile belediye teşkilatı kurulacaktır (3030, md 4/2). Adı geçen kanun ile, ilçe belediyesi hudutları içinde bulunan ve ilçe belediyesi merkezi dışında kalan mevcut belediye şubeleri, hiçbir işleme gerek kalmaksızın ilçe belediyesine bağlı şube müdürlüklerine dönüştürülmüş ve gerekli olmayanlar da kaldırılmıştır (3030, Geçici md 7).

1984 tarihli 2972 sayılı yerel yönetimlerin seçimine ve yine 1984 tarihli Büyükşehir Belediyelerinin yönetimine ilişkin olarak getirilen hukuki düzenlemeler, 1989 yerel seçiminden önce değişikliğe uğramıştır. 2972 sayılı kanun, 1987 tarihli ve 3394 sayılı kanunun 3. maddesiyle değişikliğe uğradığı haliyle; belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan Anakentlerde, Büyükşehir Belediye Başkanı ve Büyükşehir İlçe Belediye Başkanları seçimi için, Büyükşehir belediye hudutlarının bir seçim çevresi (md 4/2) ve Büyükşehir belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye seçimlerinde her ilçenin bir seçim çevresi olduğu (md.4) hükme bağlanmıştır.

Yerel yönetimlerin demokratikliği yanında hizmet etkinliği açısından da Büyükşehir yönetim sisteminin yapısına aykırı görülen 2972 sayılı kanunun 4. maddesinde değişiklik yapan bu düzenleme Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir (15 Temmuz 1988 tarih ve 19873 sayılı R. G.). Buna bağlı olarak Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları ve belediye meclisi üyeleri seçim şekli yeniden düzenlenmiştir. 1988 tarihli ve 3469 sayılı kanunla değişiklikten önceki duruma dönülmüştür.

Ankara, İstanbul ve İzmir'den başlamak üzere uygulamasına geçilen Büyükşehir belediye sistemi için 3030 sayılı yasada gerekli görülen birden fazla ilçe ve bu ilçelerde birden fazla belediye şubesi bulunduğundan kanunun uygulanmasında mevzuat açısından bir zorlukla karşılaşılmamıştır. Buna karşılık, 1993 tarihli ve 3911 sayılı kanunun verdiği yetki ile, Adana, Bursa, Konya, Kayseri ve Gaziantep kentleri tek merkezli ilçe durumunda iken, bu illerin merkez belediyeleri aynı ismi taşıyan Büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür.

Yine 1993 tarihli ve 504 sayılı KHK ile; Antalya, Samsun, Erzurum, İzmit, Diyarbakır, Eskişehir, ve Mersin olmak üzere 7 ilde daha Büyükşehir Belediyesi oluşturulması öngörülmüştür. Bu kararda; belediye sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulmayacağı, hangi alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile, sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tesbit esaslarının Bakanlar Kurulunca belirleneceği (507' sayılı KHK, md 1) hükme bağlanmıştır.

25 Temmuz 1995 tarihinde R.G. 'de yayınlanarak yürürlüğe giren Yedinci Beş yıllık Kalkınma planı (1996-2000) 'ında "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" Başlığı altında çeşitli öneriler ortaya konmuştur.

Planda 2000 yılında Büyükşehir belediye sınırları içindeki nüfus Belediyeli nüfus içindeki oranı % 43'e ulaşacağı tahmin edilmektedir.

İl yönetiminde yeni yapılanmaya gidilerek "İlin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleri ile bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak Kamu Hizmetlerinin sağlıklı olarak yürütülmesini amaçlayan il yerel yönetimi ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen ilçe Yerel Yönetimi" Oluşturulması öngörülmüştür.

Mahalli İdare modeline ve Çerçeve Kanunu'na uygun olarak köy, belediye ve İl özel İdaresi'nin yeniden teşkilatlandırılması öngörülmüştür. Bu kapsamda Büyükşehir Belediye uygulaması'nın da gözden geçirileceği belirtilmektedir.

Plan'da öngörülen "il yerel yönetimi ve ilçe Yerel Yönetimi" modelinin içeriği yeterince açık değildir. Anlaşıldığı kadarı ile, var olan Belediye ve İl özel İdaresi yönetimlerine, ilave olarak üçüncü bir yönetim yapısı getirilmek istenmektedir. Büyükşehirlerde ise dördüncü bir yönetim yapısı oluşturulacaktır. Bu düzenlemenin mevcut hantallığı artırıcı bir etki doğurması kuvvetle muhtemeldir. Yeni bir yönetim yapısı ihdas edilmesi yerine, mevcut yönetim birimlerinin görev karmaşıklığına ve yetersiz mali kaynak sorununa çözüm getirilerek kamu hizmetlerinin daha etkin bir biçimde görülmesi sağlanabilir.

VIII.MEVcut BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Büyükşehir Belediye sistemimiz, çağdaş girişimler içinde en gerçekçi ve uygun seçenek olarak kabul edilen "İki kademeli" yeni bir yerel yönetim yapısına kavuşturulması olumlu bir düzenlemedir. Büyükşehir Belediyeleri'nin toplam yatırımlarında önemli büyümeler gözlenmiş ve büyük projeler (baraj, metro, vb.) devreye sokulmuştur.[9]

3030 sayılı yasa ile güçlü başkan ve karşısında güçsüz meclis sistemi oluşturulmuştur. Büyükşehir Belediye Başkanı'nın Büyükşehir Belediye Meclisi ile İlçe Belediye meclislerinin kararlarını Veto yetkisi, aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi, Başkanı güçlü bir konuma getirirken, meclisin yetkilerini de önemli ölçüde kısıtlamıştır. Bu yetki 3030 sayılı yasanın

uygulanmasına dayanmaktadır. Bu bir idari vesayet yetkisidir. Anayasa gereği idari vesayet yetkisi mutlaka kanuna dayanması lazımdır. Ayrıca bu yetkinin merkezi yönetimce kullanılması gerekir. Merkezi yönetim bir takım yetkilerinden vazgeçmiş, fakat bu yetkileri Büyükşehir Belediye Başkanı'na devretmiş gözükmektedir. Sonuçta İlçe Belediyeleri hem merkezi yönetimin hem de Büyükşehir Belediye'sinin idari ve mali vesayeti altında kalmışlardır.

Başkanı güçlü kılan diğer düzenlemeler; Encümenin yapısı ve Genel Sekreterlik makamı'dır. Encümen tamamen atanmışlardan meydana gelmektedir. Güçlü başkan-zayıf meclis sisteminde bu düzenleme uygun düşmektedir. Ancak Encümen'in Meclis toplantıda olmadığı zaman onun yerine geçerek karar alması yerel demokrasi açısından kabul edilebilir bir düzenleme değildir. Genel Sekreter atama ile gelmekte ve meclis önünde hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır. Başkandan sonra en yetkili kişidir. Mevcut güçlü başkan sisteminde, meclisten daha fazla iktidara sahiptir.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nde, Büyükşehir dahilinde bütünlüğü sağlamak için, İlçe Belediye Başkanlarına ve İlçe Belediye Meclis üyelerine yer verilmiştir. İlçeden gelen temsilciler, doğal olarak kendi ilçelerinin durumunu göz önüne alarak, karar vermektedirler. Bunun sonucunda meclis içinde uyumsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehir Belediye meclisleri siyasal konuları görüşür veya siyasi temennide bulunmaları halinde fesh edilmeleri öngörülmüştür. Belediyeler herşeyden önce siyasal birer kurum olduklarından, genel karar organlarında siyasal nitelikteki sorunların görüşülmesini yasaklamak gerçeklerle bağdaşmaz. Yasanın dar anlamda aradığı partizanca davranışlara dayanan kararlar olmakla beraber, bunları nesnel ölçütlerini bulmak imkansız denebilecek ölçüde güçtür. Bu konulara ilişkin kararların yerindeliği, toplum yararına uygunluğu, toplumun siyasal kültür düzeyi ile yakından ilgilidir.

Büyükşehir Belediye meclislerini oluşturan üyelerin niteliği yetersiz düzeydedir. Üniversite Öğretim Üyeleri, doktor, Mühendis, Öğrenen gibi toplumu yönlendirme konumunda olan kişiler meclislerde yeterince yer almamaktadır. Bu gibi kesimlere görevlerinden istifa etmeden seçilebilme hakkı verilmelidir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin toplantılarının hepsi hâlka açık değildir. Bu vatandaşların bilgi edinme hakkına getirilmiş bir kısıtlamadır. Hemşehri denetiminin sağlıklı işleyebilmesi için bilgi edinme yollarının açık olması lazımdır.

Büyükşehir Belediye Genel Sekreterinin İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanması ağır bir vesayet denetimidir.

Büyükşehir Belediyesi personeli ile ilgili mevzuata baktığımızda, bu alanın merkezi yönetimin kontrolünde olduğunu görürüz. Bir meruru belediyeye alabilmek için devlet personel kurulunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Belediye memurlarının 657 sayılı DMK 'na tabi olmaları kalifiye eleman istihdamında güçlükler neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak, trilyonluk yatırımları yönetecek uzman eleman bulmakta sıkıntı çekilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi yönetimi oluşturulurken, yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğu göz ardı edilmiştir. İşlevleri sadece kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yapılar olarak algılanmışlardır. 3030 sayılı yasa'nın getirdiği düzende demokratik katılım etmenini ikinci planda kaldığı görülmektedir. Oy verme dışında, vatandaşların demokratik katılım mekanizmasının içinde yer aldığı düzenlemelere ihtiyaç vardır.[4]

Büyükşehir Yönetimi altındaki yerlerde vatandaşın siyasal katılımını etkileyen düzenlemelerden biride, ilçe belediyelerinin büyüklüğü konusudur. İlçe belediyeleri hem nüfus hemde alan olarak optimal büyüklükte değildirler. Özellikle belli bir nüfus sınırı aşıldıktan sonra, hemşehriler arasına giren toplumsal uzaklık, yüz yüze ilişkilerin yerini anonim ilişkilerin almasına yol açmaktadır.

Büyükşehir yönetimlerindeki siyasal katılma ile ilgili diğer bir sorun, olağan koşullarda sesini duyurma imkanına sahip olmayan dar gelirli ve yoksul kesimlerin bu temel hakka kavuşturulmalarıdır. Halk, yapısal düzenlemelerin şu yada bu biçimde olmasından ayrı olarak, yerel yönetimlerin uygulamalarından yakınmalarını her hangi bir biçimde duyurabilmek, yaptırımlar uygulanmasını isteyebilmek hakkına sahip olmalıdır.

Büyükşehir Belediyesi ile İlçe belediyeleri arasında hizmet paylaşımı henüz oturmuş değildir. Büyükşehir Belediyesi asıl belediye, İlçe belediyesi ise ikincil önemde belediye sayılmıştır. Bu konuda ilçe belediyelerinin halkın eliyle seçtiği organlarca yönetildiği, buna rağmen gerçekte özerk olmadığı, Büyükşehir belediyesine bağımlı olduğu ve nerede ise, tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırıldığı şeklinde yorumlar yapılmaktadır.

Büyükşehir alanı için Nazım plan yapma, onaylama ve uygulama yetkisi Büyükşehir Belediyesine

bırakılmıştır. Büyükşehir Belediyesi sınırları tüm metropolitan alanı kapsamadığından, planlardaki amaçlara ulaşmak mümkün olamamaktadır. Bugünkü biçimi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gebze, Yarımca ve Silivri gibi yerleşim yerlerini, fiziki ve ekonomik açıdan Büyükşehir'in parçası oldukları halde, Nazım planının dışında bırakmak zorundadır.

Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden Büyükşehir Belediyelerine verilen %5'lik pay yetersiz kalmaktadır. Verilecek payların miktarı, Anayasa'nın öngördüğü şekilde görevlerle orantılı belirlenmemektedir. Ayrıca verilen payların Bakanlar Kurulunca belirlenmesi keyfiliklere yol açmaktadır.

Büyükşehir Belediye sınırları içinde Emlak vergisi İlçe belediyelerince toplanmaktadır. Toplanan bu paranın %20'si Büyükşehir Belediyesine aktarmak zorunludur. Ancak payın verilmemesi durumunda İlçe belediyelerine uygulanacak bir yaptırım yoktur. Aynı sorun çevre vergisinde de yaşanmaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri 3030 ' sayılı kanunun 7. maddesi uyarınca mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine mali yardım yapabilmektedir. Yardımın yapılmasında gözönüne alınacak kriterlerde belirginlik yoktur. Siyasi kayırmalara neden olabilmektedir. Ayrıca mali sıkıntı içinde bulunan Büyükşehir Belediye'lerinin ilçe belediyelerine nasıl yardım edeceği de ayrı bir tartışma konusudur.

İlçe belediye meclislerince kabul edilen ilçe belediye bütçeleri, altyapı plan ve programları, bütçe bölümleri arasında aktarma, kesin hesap raporları Büyükşehir Belediye Meclisince olduğu gibi yada değiştirilerek onaylanmaktadır. Sonra ilçe ve Büyükşehir Belediye'sini bütçesi tek bir bütçe gibi bastırılıp Valinin onayına sunulmaktadır. Vali'nin yapacağı değişikliklere karşı sadece Büyükşehir Belediye Başkanını 20 gün içinde İdari Yargı'ya itiraz hakkı vardır. İlçe belediyeleri ise kendi bütçeleri konusunda taraf dahi olamamaktadırlar.

Büyükşehir Belediyesi, giriştiği yatırım projelerini hayata geçirmede bazı kısıtlamalarla karşılaşmaktadır. Muayyen büyüklükteki projelerin önce devlet yatırım programına alınması, kendi öz kaynaklarından ödenecek dış krediler için dahi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından izin alınması zorunluluğu vardır. Devlet İhale Kanun'u ihtiyaca cevap verememektedir. 1993'den itibaren sözleşmeler Sayıştayın vize denetimine tabi kılınmıştır. Bütün bunlar planlanan işlerin zamanında hayata geçirilmesini engellemektedir.

1980 sonrası ülkemizde artan özelleştirme eğilimlerine karşı belediyeler devletçilik politikası izlemektedirler. Bunu sonucu olarak BİT'ler ortaya çıkmıştır. Ayrıca BİT'ler piyasada haksız rekabete yol açabilmekte, siyasi kayırma ve istihdam aracı olmaktadır.

AYKOME-UKOME gibi koordinasyon amacı ile oluşturulmuş kurullar yeterince etkin olamamaktadır. Bunun başlıca sebeplerine baktığımızda; Kurulu oluşturan merkez ve yerel yönetim temsilcileri arasında gerekli uyum sağlanamamıştır. Büyükşehir 'deki yerel hizmetlerin birçoğu hala merkezi yönetimin insiyatifindedir.

IX-SONUÇ

Tanzimat'tan bugüne büyükşehirlerin kendilerine özgü problemlerinin, diğer yerel yönetim birimlerinin yapılanmalarından ayrı olarak ele alınmasının gerekliliği konusunda genel kanaatin oluştuğunu görmekteyiz.

Türkiye'nin yerel yönetimler konusundaki temel problemi merkezîyetçi devlet geleneğine sahip olmasıdır. Yerel yönetim sistemimizin ilk örnekleri, Tanzimat döneminde merkezi hükümeti güçlendirmeye çalışan bir anlayışın ürünü olarak kurulmuştur. Bu anlayışın Cumhuriyet döneminde önemli bir değişikliğe uğramadan devam ettiğini görmekteyiz. Yerel yönetimler ilk ihdas edildikleri tarihten bugüne, merkezi hükümetin bir hizmet birimi, sadece kamu hizmeti gören kurumlar olarak algılandılar ve bu çerçevede yapılan düzenlemelere konu oldular.

Yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşması bu kurumlara demokratik bir özellik kazandırmaya yetmemektedir. Yönetimin her kademesinde halkın katılımının sağlanacağı düzenlemelere ihtiyaç vardır. Halkta çevresinin oluşumuna ve yönetimine katılım konusunda bir bilinç oluşmadığı sürece yerel demokrasi ve yerel özerklik suni özelliğini devam ettirecektir.

Halkın söz sahibi olmadığı modellerle Büyükşehirlerimizi yönetmek, 1868 yılında İstanbul'da oluşturulan Cemiyeti Umumiye ile başlayan Büyükşehir yönetimindeki model arayışlarının, yeniden yapılanma çerçevesinde yürütülen çalışmaların, gündemdeki yerini daimi muhafaza etmesiyle sonuçlanacaktır.

KAYNAKÇA

- [1]- ERGİN Osman Nuri. **Mecelle-i Umuru Belediye**, 1.bası.
İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını,
1997. sh 1351-1359
- [2]- "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi". **Dustur**, cilt 2.
Md 15. sh 454
- [3]- Türkiye İstatistik Yıllığı. DİE. Ankara .1996
- [4]- KELEŞ Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul:
Cem yay. 1994. sh 231
- [5]- Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği. **Dünyada ve
Türkiyede Metropolitan İdare**, İstanbul, 1987.
sh.185
- [6]- KELEŞ Ruşen. **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA-
EMME. sh.130
- [7]- YILDIZHAN Yayla. **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki
Meseleleri ve İstanbul Örneği**. İÜ Hukuk Fak.
1975
- [8]- KELEŞ Ruşen. "Türkiye'de Anakent yönetimi". **Amme
İdaresi Dergisi**, C. 18. no.1. Haziran 1985.
sh.75
- [9]- **Dünya'da ve Türkiye'de Metropolitan Yönetim**, sh. 157

LIBERALİZM VE YEREL YÖNETİMLER

Mustafa ÖKMEN

M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Araştırma Görevlisi

ABSTRACT

Local Government has been an essential link between the central government and the people, and one of the characteristics therefore of all the states that have made the modern world. Local government has evolved, moreover, along with the evolution of government as a whole. Since Local Government, like all public administration in the modern state, is essentially a creature of law, its political theory has been to a large extent identical with its legal philosophy.

Democratic theory, as it has evolved from classical liberalism in Victorian times, centres on representative government to fulfil its aims of liberty, equality and fraternity. By local government is generally meant a system of territorial units with defined boundaries, a legal identity, an institutional structure, powers and duties laid down in general and special statutes and a degree of financial and other autonomy. This Points are important for local government, liberal theory and democratic theory.

I-GİRİŞ

Tarihin her döneminde insanoğlu, kendi yaşadığı zaman diliminin geçmişe kıyasla bir ilerleme olduğunu düşünme ihtiyacı içinde olmuştur. Ancak kapitalizmin getirdiği maddi ve zihni açılımın aydınlanmacı bakışla beslenmesi ile, bu duygu apaçık bir gerçeklik olarak algılanmaya başlanmıştır.

Psikolojik bir yanılsamadan öte, dini ve akli planda yeni yapılanmaları öne çıkaran bu süreç, nihayet 18. Ve 19. Yüzyıllarda yeni bir paradigmanın sistematik hale gelmesi sonucunu doğurmuş, bu yeni paradigma içinde şekillenen ve 'liberalizm' adını alan toplum ve siyaset teorisi, yaşanmakta olanı meşru kılmıştır.

Var olandan hareket etse de, liberalizm esas olarak normatif bir teoridir. Dünyayı açıklamaktansa 'doğru' bir dünyanın nasıl olması gerektiğini anlatır. Kendi haline bırakılmış 'doğal' süreçlerin hikmetine inanır, bağımsız ve özgür bireylerden oluşan bir toplum hayal eder. Bu çoğulcu bir toplum anlamına gelmektedir.

Liberal düşünce, uzun bir düşünce sürecinin ve

dolayısıyla zincirleme düşüncüler toplamının bir ürünüdür. Ortaya konulan düşüncelerin çokluğu ve farklılığı hatta birbirine zıt görüntüler oluşturması bunun bir göstergesidir. Klasik liberalizmden, yeni liberalizme birçok farklı düşüncenin genel adı olan liberalizmin temelinde ise özgürlük, eşitlik, etkinlik ve bireycilik gibi birtakım değerler bulunmaktadır.

Bu özellikler, liberalizmin yerel yönetimle kesiştiği noktada da kendini göstermektedir. Özgürlük, katılım ve etkinlik gibi değerlerle yerel yönetim düşüncesinde bir dönem adeta hegemonya kuran liberal düşünce, değişik ülkelerde farklı düşünürlerin katkılarıyla beslenmiş ve uygulamada oldukça etkin bir rol oynamıştır. Bu bağlamda çoğulculuk, demokrasi ve özerklik gibi kavramları referans alan ve bu değerlere atıfta bulunan liberalizm her ne kadar gözle görülür bir katkıda bulunmuş ve hatta bir tekel oluşturmuşsa da eleştirilerden de kurtulamamıştır. Bu eleştiriler, liberalizmin yerel yönetime katkısını bir 'yanılsama' olarak görenlerden 'hegemonya' suçlamasında bulunanlara kadar geniş bir yelpazeyi içermektedir.

II-GENEL OLARAK YEREL YÖNETİM VE NİTELİĞİ

Yerel Yönetim Kurumu ve İçeriği

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda(kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bie arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.

Yerel yönetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine göre kurulur ve yönetilir. Yerel yerinden yönetim kuruluşları belli bir yer, alan içinde o bölgede yaşayan insanların mahalli, ortak ve uygar ihtiyaçlarının giderilmesi ile görevlidirler.

Özerklik, özerklik tanınan yönetimlerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi hizmetler yapabildiğini sağlamak için tanınmıştır. Genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun ötesine ve ilerisine geçilmesini gerektirir. Özerklik hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır. Özerkliğin boyutları hukukun çizdiği sınırlar içinde kalır. Özerkliğin amacı kişilere kişisel çıkarlar sağlamak, ayrıcalıklar tanımak değildir. Karar alma serbestisinin ve serbestçe organ oluşturma yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir. Hizmetler böyle daha iyi yürüyeceği için özerklik söz konusudur.

Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerinde uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için, vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç örgüt yapılarını kurmak bakımlarından idari özerklikten yararlanırlar

Yerel yönetimlere ilişkin anılan bu evrensel nitelikler hukuki açıdan da birçok uluslar arası belgede ortaya konulmuştur.

Yerel yönetim kurumunun temelinde yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve en yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.

Bu demokratik değerler yanında yerel yönetim kuruluşları, üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst seviyede gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.[1]

Yerel yönetimin hem 'yerel' hem de 'yönetim' (iktidar) boyutu bulunmaktadır. Birincisi yerel hizmet birimi olma, yerel hizmetlerin sağlayıcısı olma boyutudur ki burada yerel yönetimin, bir işletme, üretme ya da üretme ve idare etme sistemi olması söz konusudur. Diğer boyutu ise demokratik kendi kendini yönetme birimi olmasıdır ki burada yerel yönetimin bir siyasal sistem olması durumu ön plandadır.

Günümüzde konuttan çevreye, altyapıdan sosyo-kültürel alana kadar bir çok sorunun çözümünde yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Ülkemiz de içinde olmak üzere dünyadaki eğilim yerel yönetimlere kentleşmeden çevreye kadar birçok sorunun çözümünde aktif görevler yüklemeye yönündedir. Bu hem modern yerel yönetim anlayışının hem de global bazdaki demokratikleşme eğilimleri ile küreselleşme sürecinin bir sonucudur. Burada önemli bir nokta da yerel yönetimlerle kentleşmenin 'aynı mekanlı' kavramlar olması durumudur. Bu yönüyle kentleşme olgusu yerel yönetimlerin görev alanına sürekli ve yoğun bir şekilde girdi(in-put) sağlamaktadır.[2]

Kent yönetimi konunun önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Kent yönetiminin konusu sayısı hızla artan insanların ve boyutları sürekli büyüyen mekanların gereksinmelerinin giderilmesini sağlamak, büyümeyi yönetmek, yönlendirmek ve denetlemektir. İyi bir kent yönetimi bu hedefleri etkili ve verimli bir şekilde yerine getirebilen yönetimdir. Zira kentsel büyüme daha fazla nüfusa, daha geniş alana daha çok ve çeşitli hizmet sunulmasını gerektirmektedir.[3] Bu konuda en büyük görev yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere düşmektedir.

Yerel Yönetim ve Temel Değerler

Demokrasi tartışmalarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutar. Yerel yönetimler kimilerince, demokrasi okulu, demokratik toplumun oluşması için merkezi devlet iktidarını sınırlayan bir güç, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği kurumlar olarak gösterilirken, kimilerince de tarihin bir döneminde ortaya çıkmış devlet kurumları olarak görülür. Hatta yerel yönetimlere, ortaçağda burjuvazinin ve aristokrasinin ayrıcalık kazanmak için oluşturduğu birimler gözüyle bakılmıştır. Ama yerel yönetimler tarihin bir döneminden sonra vazgeçilmez kurumlar olmuştur.[4]

İster kapitalist, ister sosyalist düzende olsun, günümüzde, tekçi sistemdeki bütün devletlerin idari yapısı şu iki birimden oluşmaktadır: Merkezi idare ve mahalli idareler. Federal devletlerde-merkezi idare deyimini bunlarda yerini genellikle federal örgüt deyimine bırakmaktadır- bu iki idarenin arasına bir de üye devletler girmektedir. Bu sonuncular çeşitli ülkelerde değişik isimlerle anılmaktadır.[5] Bu farklı biçim ve görünümlere rağmen yerel yönetimler bazı ortak temel değerlere sahiptir.

Yerel yönetimin temel değerleri, klasik liberalizmin ilk zamanlarında ortaya atılan düşüncelerden geliştirilen özgürlük, eşitlik ve refah kavramlarıyla ifade edilebilir.[6] Bu değerler, başka bir yaklaşımda ise,

özgürlük, katılım ve etkinlik olarak ele alınmıştır.[7]

Burada özgürlük yerel topluluğun özgürlüğüdür ve yerel yönetim iktidarın merkezden yerel birimlere, topluluklara dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirip, beslemektedir. Bu yolla iktidarın ve dolayısıyla yetkinin mekan boyutunda bölüşülmesini sağlayarak, egemen olanın iktidarını sınırlamaktadır. Bu ise sonuçta, muhtemel keyfi yönetimlere karşı bireyi, birey gruplarını ve onlara ait değerlerin korunmasını sağlamakta ve çoğulculuğu ortaya koyma bağlamında ekonomik ve siyasal gücün tekelleşmesine, yoğunlaşmasına, özgürlüğü kısıtlamasına engel olmaktadır.

Yerel yönetim eşitliği ise katılım yolu ile sağlar. Yerel halkın kendi hayatlarına yön verme konusundaki katılımına, siyasal katılımına zemin hazırlayarak eşitliğin gelişmesine katkıda bulunur. Bu katılım ile yerel yönetim, yerel halka en uygun hizmeti sunma fırsatını elde eder. Bu bağlamda Robert Dahl, yönetime en gerçekçi katılımın yerel yönetim ile olabileceğini vurgular ve bu katılımın en demokratik yönetim şeklini de ortaya koyacağını belirtir. Bunun için 21. Yüzyılda A.B.D de en uygun demokratik yönetim birimi kentler olacaktır ve bunda teknoloji ve iletişim alanlarındaki ilerlemelerin büyük rolü olacaktır.[8]

Yerel yönetim, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel şartlara duyarlı idari kararların alınmasını ve eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Yerel yönetim, topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunabilmek durumundadır. Çünkü, güçlü yerel yönetimlerin varlığı durumunda, bu ihtiyaçlar, yerel şartlar konusunda bilgi sahibi, yerel halkla günlük, yüz yüze ilişkiler içinde bulunan yerel karar verici ve yöneticilerce belirlenip karşılanmaktadır.[9]

III-GENEL OLARAK LİBERALİZM VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Kavram Olarak Liberalizm ve İçeriği

Liberalizm, Batı düşünce sisteminin ürünü olan siyasi, ekonomik ve dini içeriklere sahip bir kavramdır.

Siyasi bir kavram olarak Liberalizm, 18. Yüzyılda doğmuş ve en güçlü dönemini 1914'ten hemen önceki yıllarda yaşamıştır. Bir siyaset felsefesi olarak liberalizm, özgürlük düşüncesinin etrafında odaklaşmıştır denilebilir. Kişi özgürlüğü, siyasi kurum özgürlüğü, din ve inanç özgürlüğü liberal görüşün ısrarla üzerinde durduğu ve savunduğu haklardır. Günümüzün çok yönlü ve karmaşık

sosyal gelişmesi içinde Batı ülkelerindeki liberalizm, muhteva olarak daha da genişlemiş, devlete karşı kişinin hakkını daha çok vurgulamaya başlamıştır. Bu arada Amerika'da zenci haklarını savunmak veya sosyalist ülkelerde muhaliflerin düşünce ve eylem haklarını savunmak liberal davranışın gerekleri olarak görülmüştür.

Ekonomik kavram olarak Liberalizm, serbest teşebbüs ve serbest ticaret görüşlerini savunur. Bu açıdan Liberalizmi, Kapitalizmin bir ön aşaması veya ilk kaynağı olarak görmek mümkündür.

Dini içeriğiyle Liberalizm, kişinin ortodox veya dogmatik görüşleri eleştirebilme hakkına inanmasıdır. Batıda Hıristiyan din adamlarına baş kaldırma, onların düşünce ve davranışlarını uygulamada eleştiri süzgecinden geçirme dini liberalizmi doğurmuştur.[10]

Liberalizm ile iç içe bulunan kapitalizm; bireylerin ve üretici birimlerin kişisel çıkarları doğrultusunda ve en başta kar amacıyla iktisadi faaliyetlerde bulunduğu, özel mülkiyet ve hür teşebbüsün esas olduğu, üretimin pazara yönelik olarak yapıldığı her tür mal ve hizmetin alım ve satıma konu olduğu sosyo-ekonomik ve ideolojik bir sistemdir. Batı dünyasında 15. ve 16. Yüzyılda feodalizmin çözülmesiyle onun yerine geçmeye başlayan, 18 ve 19. Yüzyılda ise hakim iktisadi örgütlenme haline gelen, sermaye egemenliğine dayalı bir toplumsal aşama olan kapitalizm, sermayenin dayanışma, yardımlaşma gibi değerlere pek prim vermeyen acımasız kanunların egemen olduğu bir sistemdir. Kapitalist sistemde ne üretmeli, ne kadar üretmeli, kimin için üretmeli ve gelir bölüşümü nasıl olmalı gibi temel iktisadi sorunların piyasa mekanizması çerçevesinde çözülmesi öngörülmüştür.[11] Liberal teori son beş yüzyıl içinde bir dünya sistemi olarak yaygınlaşan, ortak ve yeknesak bir zihinsel ve yaşamsal çerçeve oluşturan kapitalizmin içinde yeşermiş ve sonrasında ise hep iç içe olmuştur.

Klasik Liberalizmin Felsefi Temelleri

Klasik liberalizm siyasi ve ekonomik olmak üzere iki boyutlu bir gelişme sürecine sahiptir. Bu sürecin siyasi boyutunu doğal hukuk ve insan hakları teorileri oluşturmaktadır.[12]

İlk izleri Eski Yunan felsefesine ve Stoacılarla kadar giden doğal hukuk düşüncesi ve antik döneme kadar inen insan hakları düşüncesi, liberalizmi etkilemiş ve onun felsefi altyapısının oluşmasında önemli bir yere sahip olmuştur.

Ancak, bu düşünceler sistemli olarak 18 ve 19. Yüzyıllarda bazı düşünürlerce ele alınmış ve liberal düşünce sisteminin temelleri atılmıştır. John Locke,

Adam Smith, Davit Hume, John Stuart Mill ve Herbert Spencer bu düşünürlerden bazılarıdır.

John Locke, J.Stuart Mill ve Davit Hume

İngiliz düşünürü John Locke (1632-1704) liberal bireyciliğin babası sayılmaktadır. İktidara yönelen sınıfın sözcülüğünü yapan Locke mutlak monarşinin bozguna uğraması ve burjuvazinin zaferinde görüşleriyle etkili olmuştur.

Locke, kapitalist üretim tarzının işleyebilmesi için gerekli üst yapı kurumlarının kurulmasını sağlamaya çalışmış ve İngiliz burjuvazisine paralel bir şekilde özgürlüklerin, mülkiyetin korunması ve mutlak iktidarın sınırlandırılmasını savunmuştur. Siyasi olarak meşruti bir monarşiyi yani sınırlı monarşiyi dile getirmiştir.

Deneyci bir düşünür olan Locke, uygulama alanında tutarlılık, iç mantık ve burjuva devrimlerini aklama çalışmalarını yürütmüştür.

Hobbes gibi Locke da doğal yaşama halinden hareket ederek toplum sözleşmesine varmıştır. Amaç ise bireylerin mutluluğunu sağlamaktır. Doğal durum mülkiyetin de bulunduğu özgürlük ve eşitlik durumudur. Buradan toplum sözleşmesine geçen Locke, herkesin boyun eğeceği, herkese eşit olarak uygulanacak yasalar, herkesin cezalandırma hakkını kullanmasını önleyecek tarafsız yargıçlar ve yargıç kararını uygulayacak toplumsal bir güç ister.

Locke'un asıl amacı; toplumda kapitalist iktisat yasalarının işlemlerini sağlayacak, onların engellenmesini önleyecek ve yasaların gölgesinde kurulan bu düzeni güvenlik altına alacak olan bir devletin varlığıdır. Bu amacın gerçekleşebilmesi için, doğal yaşamdan toplum düzenine geçerken, insanlar yalnızca cezalandırma hakkını topluma bırakıyorlar. Karşılık olarak da güvenliklerinin sağlanmasını istiyorlar.

Locke'a göre, insanların doğuştan belli hakları vardır ve devlet bu hakları çiğneyemez. İnsanlar kendi iradeleriyle devleti kurarlar. Devlet doğal haklara müdahale edemez.[13]

Locke'un düşünce sistemi, Hobbes ve Spinoza'da bulunmayan özel mülkiyet ve bireysel özgürlük hakları arasındaki bağları ana tema olarak ele alıp, ön plana çıkarmaktadır.[14] Bu ele alış şekli ile liberal düşüncenin temel kavramlarını vurgulamaktadır.

Siyaset felsefecisi James Mill'in oğlu, John Stuart Mill(1806-1873), babasının ve Bentham'ın düşüncelerini aşarak ve bazen de eleştirerek klasik liberalizme katkı

bulunmuştur. Onun düşünceleri, özellikle 'Özgürlük Üstüne' adlı eserinde yararçıların sosyal reformundan daha fazla liberal bireyciliği vadeden, ona yakın bir nitelik taşımaktadır.[14]

Faydacılığın asıl kurucusu Jeremy Bentham'dır. İnsanın hazzı arayan, acıdan kaçan bir varlık olduğunu vurgulayan ve bu yönde bir teoriyi geliştiren Bentham yalnız insan varlığı ile değil, çok geniş uygulama ve sonuçları olan bir düşünce sisteminin sahibidir.

Metodolojik bir bireyci olan Bentham, toplumu gerçek bir varlık olarak değil varsayım(farazi) dayanan bir varlık olarak ele alır. Bireysel davranış, toplumun da devletin de açıklamasının kaynağıdır. Bireylerin çıkarlarının toplamı, toplumun çıkarı demektir.[15]

Klasik faydacılıkta gerçekçi değişiklikler yapan Mill, liberal düşünceye Özgürlük Üstüne adlı eserindeki düşünceleriyle önemli katkılarda bulunmuştur.

Mill, liberal özgürlük bağlamında, düşünce özgürlüğü, kişi özgürlüğü, siyasal özgürlük gibi kavramlar vurguda bulunmuştur.[16]

Mill'e göre toplumsal hayatın bütün gereklerini karşılayabilecek tek hükümet biçimi halkın katıldığı hükümettir, halkın hükümetidir. Bunun, demokrasinin 'halkın halk için halk tarafından yönetilmesi' demek olduğunu söyleyen Lincoln'cü demokrasi tanımıyla ne kadar iç içe olduğu açıktır. Hükümete halkın katılımı yararlıdır, herkesin devletin egemen gücünden bir pay elde etmesi arzuya şayandır. Mill'in yaşadığı hacimdeki toplumlarda, Eski yunan demokrasisinde olduğu gibi herkes kamu işlerine ve kararların alınmasına kişi olarak katılamayacağına göre, en ideal hükümet türü temsili hükümettir. Ancak, katılıma önem vermesine rağmen, Mill, temsili demokrasinin yalnızca çoğunluğun hak ve menfaatlerinin savunulduğu bir rejim olmadığına inanır. Azınlıkların da bu rejimde iyi bir yerinin olabileceğini düşünür ve çoğunluğun tahakkümünü önlemenin en iyi yolu olarak nispi temsil sistemini görür. Ne var ki bir ülkede temsili hükümetin var olmasının, yaşayabilmesinin üç şartı bulunmaktadır; halkın temsili hükümeti benimsemeye istekli olması, halkın temsili hükümeti korumak için gerekli olanı yapmaya istekli ve yetenekli olması ve halkın temsili hükümetin onlara yüklediği ödevleri yerine getirmeye, görevleri yapmaya istekli ve yetenekli olması bu şartları oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi Mill, temsili hükümeti yaşatma yükünü halkın omuzlarına yıkmaktadır. Böylece, Mill'in fark ettiği ve kendinden önceki liberalizmin asla göremediği şey, liberal bir hükümet arkasında liberal bir toplumun bulunması gerektiği idi. Merkezi iktidar, halkın

bu niteliği kazanması için çalışmalarda bulunmalıdır.[17]

Mill, ekonomik görüşleri açısından ise ekonomik süreçte özel girişim, özel mülkiyet, sözleşme özgürlüğü ve devletin minimum müdahalesi kavramlarını vurgular.[18]

Davit Hume(1711-1776) hem liberal siyasi ve iktisadi teoride, hem de genel siyaset teorisinde oldukça ilginç ve tartışmalı bir yere sahiptir. Uzun süre, daha çok epistemolojiye yaptığı katkılarla tanınan Hume, özellikle Hayek'in çalışmaları sonucunda ve ancak 20. Yüzyılın ortalarında, son derece önemli fikirler geliştirmiş bir düşünür olarak kabul edilmeye başlamıştır.

Newton'dan oldukça etkilenen Davit Hume, sağlam bilim olarak kabul ettiği Newton modeli üzerine, insan tabiatının bilimini kurabileceğini düşünmüştür. Hume'un gözlediği Newton, doğrudan ve yalnızca doğrulanabilir(verifiable) olan sebepleri aramakta ve tecrübenin kontrolünden uzak kalan her türlü varsayımdan kaçınılmaktaydı. Hume, Newyon'un pozitif yöntemini insan tabiatına aktarınca, bundan rasyonalizmden çok uzak neticeler çıkarır. İnsan zihninin, gözlem ve deneyim yardımı olmaksızın a priori olarak ne dıştaki objeler ne de kendi hakkında bir şey bilebileceğini düşünerek bu yönde fikirler geliştirir. Ampirizm'e dayanarak, rasyonalizme karşı çıkan Hume'un bizzat kendisinin bir başka tür rasyonalizm geliştirdiği söylenebilir.

Hume'un bilgi teorisi ile sosyal teorisi tam tamına çakışır. Kendisinin anti-rasyonalist liberal geleneğin öncüsü sayılması, yani sosyal teorisinin epistemolojik görüşleriyle adlandırılması da bunu göstermektedir.[17] Liberal düşüncelerini de buradan hareketle geliştirmektedir.

Adam Smith

Adam Smith, liberalizme doğal özgürlük açısından yaklaşmış ve iktisadi liberalizmin kuruculuğu unvanını elde etmiştir. 1776'da yazdığı 'Milletlerin Zenginliği' adlı eserinde vurguladığı nitelikler, onun liberal torunlarınca miras olarak ele alınmıştır. Burada vurguladığı üç temel nitelikten birisi serbest girişim, ikincisi siyasi özgürlük ve sonuncusu da bireyselliktir. Smith'in teorisi ilk liberal teorilerden ayrılmaktadır.[14]

Fonksiyonalist denebilecek bir yaklaşımla görünmez el kavramını ortaya koyan Smith, özgürlük hakkına büyük önem verir. Bu yüzden, sistemi 'doğal özgürlük sistemi' veya 'doğal süreç' olarak adlandırır. Hakları doğal haklar ve kazanılmış haklar diye ikiye ayırır. Özgürlük bunlardan ilki içinde yer alır. Doğal

özgürlük sistemi ekonomide doğal ekonomi olarak işleyecektir. Ana kavram ise işbölümüdür.

Ekonomideki fonksiyonlarını geniş ölçüde sınırlandırmakla beraber, Smith, devlete bazı ekonomik görevler yükler. Söz gelişi, savunma hizmetlerinde ortaya çıkabilecek olumsuz bir durumda devlet insanların ekonomik faaliyetlerini sınırlayabilir. Smith burada bir 'laissez faire liberalizmi' öngörmüyor. Onun için 19.Yüzyılı beklemek gerekecektir.[17]

Smith' in teorik modeli ve siyaset meselelerine karşı tavrı aynı yaklaşımın ürünleriydi. Smith, iktisadi büyümeyi arzu edilirliliği tartışılmaz temel hedef olarak görüyordu.[19] Bu noktada devletin örgütleniş ve fonksiyonları da aynı izleri taşımaktadır

Kapitalizm, Ulus-Devlet ve Liberal Demokrasi

Liberal teori son beş yüz yıl içinde bir dünya sistemi olarak yaygınlaşan, ortak ve yeknesak bir zihinsel ve yaşamsal çerçeve meydana getiren kapitalizmin içinde yeşermiştir. Temelde toplumsal yaşamın iktisadi yönünü ön plana çıkaran bu sistem, aynı süreç içinde kendisiyle uyumlu ve kendi içinde anlamlı siyasal yapılanmalara ve düzenlemelere de ortam sağlamıştır. Ulus - devletlerin bugünkü varlığı ve liberal demokrasi dediğimiz birlikte yaşama kodu, tarihsel süreç içinde, kapitalist sistemin doğal uzantıları ve/veya müttefikleri olmuştur. O kadar ki, günümüzün sistematığı ve anlam dünyası içinde bu üç unsurun bir bütünü birbirini tamamlayan ve besleyen parçaları olduğunu söylemek mümkündür. Kapitalizmin, ulus - devlet ve liberal demokrasi, aynı ortak paradigmaya ve dolayısıyla aynı ortak epistemolojik pozisyona dayanmaktadır. Bu relativist bir paradigmadır ve tarihsel açıdan kendisinden önceki tekçi ve mutlakiyetçi anlam dünyalarına kıyasla insanın özgürleşmesine yönelik bir adımdır. Öte yandan bu paradigmaya tekabül eden tarihsel süreç, kendiliğinden ve doğal bir süreçtir. Diğer bir deyişle bugün karşımızda olan veya içinde yaşamakta olduğumuz düzen doğal bir durumdur. Liberal teorinin yaptığı ve onu çıkmaza sürükleyen şey ise bu doğal durumun tek 'doğal durum' olarak algılanmasıdır.

Kapitalizm, iktisadi alanda bağımsız ve eşitlenmiş bireylere(tüketicilere/üreticilere) gerek duyuyorsa, liberal demokrasi de siyasi alandaki eylem gücünü tek bir pota içinde kapsamakta; bu iki alanın birlikte ve aynı hukuksal çerçeve içinde var olmalarını sağlamaktadır. Her iki alanda da, bireyler kendi çıkarlarının farkında olan rasyonel varlıklardır. Nasıl ki bireylerdeki kar motivasyonu toplumun iktisadi refahını sağlıyorsa; aynı bireylerin kendi önerilerini siyasi düzlemde geçerli kılma dürtüleri, toplumun yönlendirilmesi açısından optimum

noktaların sağlanabilmesinin garantisidir. Öte yandan hem kapitalizmin hem de liberal demokrasinin dayandığı paradigma, niteliksel mukayeseleri imkansız kılmakta, nicelleştirilebilir olanla yetinmektedir.

Liberal teori, var olanın kabulüne ve meşrulaştırılmasına yol açan bu relativist paradigmanın siyaset felsefesini oluşturmaktadır. Kapitalizm, ulus-devlet ve liberal demokrasiyi birlikte mümkün ve anlamlı kılan temel varsayımları ve değer yargılarını ortaya koymakta; bu ideolojik bakışın dayandığı relativizme ve onun epistemolojik temellerine ışık tutmaktadır.[20]

IV-LİBERAL DÜŞÜNCE VE YEREL YÖNETİMLER

Liberal Yerel Yönetim Kuramı

Yerel yönetimler, liberal düşünce sisteminin hem açıktan açığa, hem de her bulduğu kanaldan sızarak gizlice hegomanya kurduğu alanlardan biridir. Bu hegomanya daha çok bir değerler toplamı olan özgürlük, demokrasi ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin liberal kuramı bir yandan yaşamın kendisi tarafından yıpratılmış, bir yandan da neo-liberalizm eliyle bir iç sistematiği ve tutarlılık açılarından sorgulanmıştır.

Yerel yönetim kurumunun liberal kavramsallaştırılması başka düşünürlerin katkılarına yanı sıra asıl olarak J.S. Mill tarafından 19. Yüzyıl ortalarında ortaya konmuştur. Bu kavramsal temel, o tarihten bu yana akademik lehçeye çevrilerek bilimsel nitelik kazandırıldı.

J. Bentham ve J.S. Mill'in görüşleri Avrupa yerel yönetim anlayışını ve uygulamasını geniş ölçüde etkilemiştir. Öbür yandan, yerel özerkliğe dayanan yönetsel yerinden yönetim (decentralisation administrative) merkezi yönetimin gücüne karşı dengeler oluşturmaya çalışan liberal arayışların sarıldığı bir inanç olmuştur.

Yararcıların, hem merkezi yönetime, hem de yerel birimlere sorumluluk tanıyan, merkezin teknik yetkisini ve imkanlarını, yerel toplulukların katılımcı, demokratik gücüyle birleştiren yaklaşımına karşın; 19. Yüzyıl, yerel ve özel girişimlere, devlete olduğundan daha büyük bir güven duyulduğu bir liberalizm çağıdır. Yararcılarla, Fabian Sosyalistlerinin yaklaşımları ve Mill'in özerk yerel yönetimlerle demokrasiyi zorunlu olarak birbirleriyle ilgili gören bakış açısı İngilizlerin, yerel yönetim kuramına önemli katkılarıdır. Mill, "yerel nitelikte olan her hizmet yerel yönetimlerce görülmektedir" derken, yerel yönetimleri siyasal eğitimin okulu gözüyle değerlendirmiştir.[21]

Yerel yönetimlerle ilgili bütün liberal söylemlerin ortak buluşma noktası, özgürlük, demokrasi(katılım, eşitlik) ve etkinliktir. Mill, insanın özgürlüğünü ve ilerlemesini o kadar büyük tehlikelere atan kötülüklerin başlangıcını yani merkezileştirilmiş güç ve zekanın sınırlarını belirleme kaygısı içinde olmuştur. Önerdiği çözüm, verimliliği bozmamak şartı ile gücü mümkün olduğu kadar dağıtmak, buna karşılık bilgiyi mümkün olduğu kadar merkezde toplamak ve merkezden yaymaktır. Mill, çağdaş merkezi devlet gücünün örgütlenme ilkelerini ve bu aygıtın çalışma biçimini net bir biçimde açıklamıştır. Yine Mill, yetkilerin nasıl paylaşılacağını göstermekle kalmamış, yerel yönetim örgütlenmesine neden gerek olduğunu da gözler önüne sermiştir. Daha sonraki liberaller, Mill'in tanımlayarak, genel özgürlük sorunlarından ayrı tutarak askıda bıraktığı yerel özgürlük teriminin içini doldurmaya çalışmışlardır. Yerel özgürlüğün, bireysel özgürlüğün uzantısı, kimi zaman da koruyucusu olma yaklaşımı bu dönemde ağırlıklı olarak vurgulanmıştır. Daha çok 20. Yüzyıl liberallerinden Hayek tarafından dile getirilen bu düşünceye göre yerel yönetim, serbest piyasanın eşit-dengidir. Merkezi yönetim, bireysel özgürlüğü potansiyel olarak tehdit eden bir doğaya sahiptir. Özel sektörün yapmaktan kaçındığı ya da yapmadığı kimi işlerin merkezi yönetimce yapılmasındansa yerel yönetimlerce yapılması daha iyidir. Yerel yönetim, özel sektörden sonra en iyi ikinci çözümdür. Bu görüşler başka liberaller tarafından ise eleştirilmiştir.

Yerel yönetimlerin liberal kavramsallaştırması, üzerinde yükseldiği değerleri tutarlı ve geçerli bir bütün haline dönüştüremediği şeklinde eleştirilmiştir. Bu eleştiri noktalarının en önemlileri şunlardır; Olağanüstü çekiciliği nedeni ile vazgeçmek istemediği özgürlük ilkesini tanımlayamamış; etkinlik ilkesi ise yerel özgürlük ve demokrasiyi destekleyecek türde "güçlü bir yerel yönetim" sisteminin gerekliliği yerine bunun tam karşısına dönüşmüştür. Etkinlikte merkezi yönetime kayan ağırlık, katılma ilkesini de sarsmış; ampirik araştırmalar demokrasi- yerel yönetim ilişkilerine ilişkin kuşkular doğmasına neden olan sonuçlara ulaşmıştır. Bütün çözümlüğüne rağmen bu üç değer, yerel yönetimleri kavramsallaştırmada yaygın biçimde şaşırtıcı bir kabul görmüştür. Bu tartışılmazlık imajının arkasında ilkelerin niteliği değil, liberal kuramın ardı arkası kesilmeyen erozyonlarına karşın, bu değerlerin geçerliliğine olan inancın sürmesini sağlayan gelenek motifi yatmaktadır.[22]

Klasik Liberal Yönetim Anlayışı

Liberal gelenek yerel yönetime oldukça değişik bakış açıları getirmiştir. Bu değişik bakışlar farklı tarihi dönemler açısından olduğu gibi, aynı dönemin aynı

düşünürleri, liberal temsilcileri açısından da gözlemlenmektedir. Örneğin, Bentham, yerel yönetimi merkezi devlete entegre ederek, onun bir yerel uzanımı, kuruluşu ya da birimi olarak değerlendirirken, J.T Smith, yerel yönetimin merkezi devlet içinde eritilmesi sonucunu doğuracak bu entegrasyon yaklaşımına şiddetle karşı çıkmakta ve temel siyasal otoritenin merkezi parlamento değil, yerel yönetimler olduğunu ileri sürmektedir.

Bir başka liberal yaklaşım olan T. Cooley ve ABD Beledi Reform Hareketi de federal yönetim ilkesinden hareketle, eşgüdüm ve bağımsızlık içinde bir üçüncü kademe olarak yerel yönetimin egemenliğin bölüşümünde yer alabileceği görüşünü savunmaktadır.

Bir diğer görüş ise, yerel yönetimin tüketicilerin zorunlu birlikteliğini oluşturduğunu ve "tüketici egemenliğinin", "kamu seçmesinin" temel gerçekleştirici durumunda bulunduğunu ileri sürmektedir.

Klasik liberal yaklaşımların bazı ortak çizgiler taşıdığı genellikle kabul görmektedir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimin öncelikle özgürlük, eşitlik, kardeşlik, siyasal sorumluluk ve katılım gibi demokratik değerlerin besleyicisi olmasıdır. Diğer nokta ise yerel yönetimlerin hizmette verimliliğin izleyicileri olmasıdır. Diğer nokta ise yerel yönetimlerin hizmette verimliliğin izleyicileri olmasıdır. Son olarak ise yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunucu rollerinin sınırlı stratejik alanlarda kabul edilmesi, diğer alanlarda özel ve gönüllü girişimlerin desteklenmesine öncelik verilmesidir.

Günümüzde liberal demokrasi ile yönetilen ülkelerin yerel yönetim yapıları ve anlayışlarının yanı sıra, birçok ülkenin yerel yönetim, kentleşme ve kente bakışları, önemli ölçüde liberal geleneğin etkisi altında oluşturulmuştur.[9]

Yeni Liberalizmin Yerel Yönetime Bakışı

Yirminci yüzyılın başları, yerel yönetimler için "altın çağ" olarak adlandırılabilir. Bu dönemde, yerel birimler zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmiş; yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan daha çok hizmet sunabilmişlerdir.

Yirminci yüzyılda, liberal ve sosyalist reformcuların katkılarıyla, yerel yönetimler bazı niteliklere kavuşmuşlardır. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiş ve giderek de genişlemektedir. Özellikle, 1930'lardan sonra, merkezi yönetimler, Keynesci eğilimlere uyarak, ekonominin genel gidişini, bayındırlık çalışmalarıyla etkileyebilmek için, yerel yönetimlerin yatırımlarını özendirmek yolunu seçmişlerdir. Webb'ler,

en düşük ulusal yaşam düzeyi kavramını ortaya atarak, herkesin en düşük yeterli bir düzeyde de olsa, belediye hizmetlerinden yararlanmaları gereğine parmak basmışlardır.

Yirminci yüzyıl yerel yönetimlerinin ikinci özelliği ise, nüfus hareketleri sonucunda, kentli nüfusun artmış olması ve yerel birimlerin hızla kentselleşmesidir. Diğer bir özellik ise, yönetimde etkinliktir ki, yerel yönetimin verimliliğini artırmak için pragmatik çözüm bulma anlayışını ifade etmektedir.[21]

Düşünce planında, desantralize olmanın savunuculuğunu yapan F.A Hayek ve Robert Nozick gibi düşünürlerin ortaya koyduğu yeni liberalizm esas olarak kişi özgürlüğü, çoğulculuk, merkezi yönetimin sınırlandırılması gibi dile getirmiştir. Nozick'in çalışmaları, özellikle ekonomik özgürlüğün savunması ile kişisel özgürlüklerin değeri arasındaki ilişkiyi vurgulaması açısından önem taşımaktadır.[14]

Günümüzde sergilenen bazı yeni liberal yerel yönetim pratikleri-özellikle İngiliz örneğinde- özgürlük ve katılımdan çok bir tür ekonomizm ve merkezîyetçiliğe dayalı ve kaynak kullanmada salt verimliliğe öncelik veren bir yapı sunmaktadır.

Yeni liberalizmin yerel yönetime bakışının bugüne kadar belirginleşen temel düşünce ve uygulamalarını kısaca şöyle özetleyebiliriz;

Yerel yönetimin genel yetki ve sorumluluklarının bölünmesi, daha yarışmacı bir ihale düzeni, hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılması, bir hizmet için yapılan ödemeyle o hizmetten yararlanmak arasında doğrudan ilişkinin kurulması, müşteri tercihinin önem verilmesi, yerel hizmet sunumunda bireysel ve özel sektör rolünün artırılması, üretici kesimlerin yerel yönetim üzerindeki etkilerinin denetimi, daha çok "iş adamı" yaklaşımı taşıyan bir yönetim kültürü geliştirmek. Ayrıca, yerel farklılık ve yenilikçiliğin yüreklendirilmesi, yerel yönetimin merkezi yönetim ve kendi beldesinin belirli kesimleri karşısındaki yeni konumu gibi görüşler yeni liberal düşünce içinde ele alınabilir. Yerel vergilendirme ve harcamalara sınırlandırma, denetim getirme ve daha çok mali olarak tanımlanmış bir sorumluluk anlayışının geliştirilmesi de yeni liberal düşüncenin yansımalarıdır.[9]

V-SONUÇ

Liberalizm, Avrupa'da yaşamış olan bazı fikir adamlarının somut yaşamları içinde yazdıkları somut eserlerle hayata geçmiş felsefi bir yaklaşımdır. Bu fikir adamları, batı düşünce tarihinin temel taşlarına

dayanmışlar ve Batı düşünce tarihi de Batının sosyolojik ve ekonomik tarihi ile bütünsellik içinde ortaya çıkmıştır. Yani liberalizm Batı toplumlarının gerçek gelişme dinamiği ortaya çıkmıştır; kelimeyi hak eden bir şekilde "yerel"dir.

Ne var ki felsefenin ortaya çıkma biçimi ile vazettiği düsturlar farklı şeylerdir. Liberalizm her ne kadar Batının zihni atmosferi içinde doğmuş olsa da tüm insanlar ve toplumlar için geçerli olduğunu öne sürdüğü önermelere sahiptir. Bu önermelerin odak noktası bireydir ve bireyin evrensellik arz eden bir özne olduğu, dolayısıyla bireyin ihtiyaçlarının ve haklarının toplumdaki topluma değişmediğini savunur. Ancak evrensellik iddiası bu felsefeyi evrensel kılmak için yeterli değildir. Çünkü iddia felsefi, oysa denemesi sosyolojiktir.

Bu felsefi-sosyolojik karşıtlık görüntüsü bir yana, liberalizm bir çok alanda olduğu gibi yerel yönetim düşüncesinin oluşumunda ve olgunlaşmasında önemli bir yere sahiptir ve hatta uzunca bir süre tekel oluşturmuştur.

Liberalizm, felsefi planda ortaya konan, birey, özgürlük, mülkiyet ve çoğulculuk gibi kavramları yerel yönetim bazında da idealize ederek bu alanda bir hegemonya tesis etmiştir. Oldukça farklı hatta yer, yer çatışan düşünceler toplamından oluşan liberal yerel yönetim anlayışının bulunduğu ortak çizgi, özgürlük, katılım ve etkinlik doğrultusundadır denilebilir.

Daha çok demokrasi ile ortak paydalar oluşturan liberal yerel yönetim anlayışı, oldukça farklı zaman ve zeminlerde değişik düşünürlerce ortaya konulan uzun soluklu bir katkılar toplamını içermektedir. Kimi düşünürlerce zenginlik olarak nitelendirilen bu farklılıklar sistemi bazı düşünürlerin eleştirilerine hedef olmaktan da kurtulamamıştır. Bu eleştiriler, yerel yönetimlerin liberal kavramsallaştırmasının, üzerinde yükseldiği değerleri tutarlı ve geçerli bir bütün haline dönüştüremediği, olağanüstü çekiciliği nedeni ile vazgeçmek istemediği özgürlük ilkesini tanımlayamadığı gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Günümüzdeki liberal demokrasi ile yönetilen ülkelerin yerel yönetim yapıları ve anlayışlarının yanı sıra, birçok ülkenin yerel yönetim, kentleşme ve kente bakışları önemli ölçüde liberal geleneğin etkisi altında oluşturulmuştur.

Farklı görüşler ve eleştiriler bir yana liberal yaklaşım belirli ortak çizgileri bünyesinde barındırmaktadır. Bunlardan bazıları; yerel yönetimin öncelikle özgürlük, eşitlik, kardeşlik, siyasal sorumluluk ve katılım gibi demokratik değerlerin besleyicisi olması, yerel yönetimlerin hizmette verimliliğin izleyicileri

olması, yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunucu rollerinin sınırlı stratejik alanlarda kabul edilmesi, diğer alanlarda özel ve gönüllü girişimlerin desteklenmesine öncelik verilmesi gibi düşüncelerdir.

KAYNAKÇA

- [1]-Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1995
- [2]-ÖKMEN, Mustafa, Türkiye'de Kentleşme Sorunları ve Sivas Örneği, G.Ü Sos. Bil. Enst. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- [3]-FİRUZ Demir Yaşamış, "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları", A.İ Dergisi, C.24, S.3, s.178
- [4]-GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayını, Ankara, 1997
- [5]-NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, Beta Yayını, İstanbul, 1994
- [6]-HİLL, Dillys M, Democratic Theory and Local Government, Allen and Unwin, London, 1974
- [7]-SHARPE, L, J, "Theories and Values of Local Government", Political Studies, Vol: 18, No:2, June, 1970
- [8]-DAHL, Robert, "The City in The Future of Democracy, American Political Science Review, Vol.61, No.4, December, 1967
- [9]-YILDIRIM, Selehattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993
- [10]-SEZAL, İhsan, Sosyal Bilimlerde Temel Kavramlar, Akçağ Yayını, Ankara, 1991
- [11]-ACAR, M, DEMİR, Ö, Sosyal Bilimler Sözlüğü, Ağaç Yayını, İstanbul, 1992
- [13]-SARICA, Murat, Siyasi Düşünce Tarihi, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1989
- [14]-GRAY, John, Liberalism, Bristol, 1986,
- [15]-BARRY, Norman, P. An Introduction to Modern Political Theory, Macmillan, London, 1989
- [16]-THOMAS, D.A Lloyd, In Defence of Liberalism, Newyork, 1988
- [17]-YAYLA, Atilla, Liberalizm, Turhan Kitapevi, Ankara, 1992

[18]-ROGIN, Leo, The Meaning and Validity of Economic Theory, Newyork, 1957

[19]-BARBER, William J. İktisadi Düşünce Tarihi, Şule Yayını, İstanbul,1995

[20]-MAHCUPYAN, Etyen, İdeolojiler ve Modernite, Yol Yayını, İstanbul, 1997

[21]-KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem/Kültür Yayını, İstanbul, 1994

[22]-GÜLER, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara, 1992

YEREL YÖNETİMLERİMİZİN TEMEL AYAKBAĞI: İDARİ VESAYET DENETİMİ

Mehmet ÖZEL

Niğde Üniversitesi, Araştırma Görevlisi

Abstract

Local governments' existence reason is providing efficiency and effectiveness in running public services. For this purpose, central governments have to secure all of the required conditions to local governments. Central government, for obtaining integrity and effectiveness in national administration, has right to control local governments in terms of whether these agencies use their resources in a rational manner or not. However, this control must not make them inactive; it must be made only for obtaining "legality" in their activities and, this control must not damage local governments' autonomy. Unfortunately, in Turkey, central government's control over local governments has a harmful character in terms of their autonomy.

I-GİRİŞ

Girmeye hazırlandığımız yüzyıl, "Bilgi Toplumu", "Sanayi Ötesi Toplumu", "Postmodern Dönem" vb. adlarla adlandırılmaktadır. Bu dönemde cemaatlerin, grupların, yerel olanın, kentlerin ön plâna çıkacağı çeşitli yazarlarca ifade edilmektedir. Bu meyanda yerel yönetim birimlerinin önümüzdeki yıllarda daha da önem kazanacağını söylemek kehanet olmayacaktır.

Dünyada bu yönde bir gelişme yaşanıyor olmasına rağmen bugün Türk idare yapısı içinde yer alan yerel yönetimler hala merkezi yönetimin ağır vesayeti altında görevlerini ifa çabası içindedir. Yerel yönetimlere, yerine getirmek üzere hem dünya kadar görev verilmiş buna karşın ne yeterince gelir vb. imkanlar sağlanmadığı gibi hem de önüne birçok bürokratik engeller konulmaktadır. Aslında yerel yönetimlerin görev çokluğu dolayısıyla bir şikayeti olmaması gerekir; aksine yerel yönetimler elden geldiğince fazla görev ve hizmeti (bir yerel hükümet gibi) yerine getiriyor olmalıdır. Burada vurgulanması gereken, yerel yönetimlere görevlerini hakkıyla ifa edebileceği gelir kaynaklarını sağlama zorunluluğudur.

Yerel Yönetimlerimiz, bugün idari vesayet denetiminden şikayetçidir; çünkü ağır bir denetim söz konusudur. Merkezi idare, yukarıda belirttiğimiz

dünyadaki gelişmelere rağmen, hala vesayet denetimini hafifletme yönünde ciddi adımlar atmamaktadır. Oysa artık günümüzde toplumsal kalkınmanın da yerel kalkınmanın da temelinde yerel yönetimlerin öncülüğünün bulunduğunu bilmek ve bunun için de yerel yönetimlerin önünü açmak gerekir.

Türkiye'nin değişik coğrafi bölgelerinin kalkınma düzeyi farklıdır. Azgelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimlerin olanakları, belki yerel kalkınmayı sağlamaya yetmeyebilir. Ve dolayısıyla merkezi idarenin buralardaki yerel yönetimlere kaynak aktarımı ve bu bağlamda bu kaynakların harcanma şekillerini denetlemesi, söz konusu olabilir. Ancak ülkemizin önemli bir kısmının gelişme düzeyinin iyi olduğu, buralardaki yerel yönetimlerin önü bürokratik mekanizmalarla önlenmemesi gerektiği artık kabul edilmelidir.

Bu çalışmada, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki denetim ilişkileri, genel olarak "idari Vesayet Denetimi" nin ne olduğu ve Türkiye'de işleyiş biçimi ve özellikle bu denetimin Türk Yönetim Tarihi ile olan ilişkisi üzerinde durulmuştur.

II-YEREL YÖNETİMLER VE DENETİME İLİŞKİN GENEL KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere ihdas edilmiş kamu tüzel kişileridir. Aynı zamanda yerel yönetimler, toplum içinde demokrasi kültürünün gelişmesine olanak sağlarlar. Bilindiği gibi demokrasi, "Halkın, halk tarafından halk için yönetilmesi" ni öngören bir yönetim sistemidir. Bu nedenle demokratik sistemler, yönetime halkın katılımını öngörür ve sağlar. Bu bağlamda yerel halk da yerel yönetimlerin işleyişine (yönetilmesine) katılırlar.

Yerel halkın, yerel yönetimlere katılımı, sadece yerel yönetim birimlerine seçtiği temsilciler vasıtasıyla değil; zaman zaman da bizzat yönetime müdahil olarak, tepkisini bildirerek, diğer bir deyişle doğrudan ilişkiye geçerek de gerçekleşmektedir. Yerel halk, yerel yönetim birimlerinde yer aldığı için, yerel yönetimin sunduğu

hizmetleri denetleme olanağına sahip olur. Bu denetleme sürecinde, yerel halka en faydalı, en öncelikli hizmetlerin gerçekleştirilmesini, demokratik usul ve yöntemler çerçevesinde sağlamaya çalışır. Yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen denetim, yerel halkın yanında ayrıca değişik kamu kurum ve kuruluşlarınca da yapılmaktadır.

A-GENEL KAVRAMLAR

Bu yazıda İdari Vesayet Denetiminin bir eleştirisi yapılacağına göre, hemen baştan eleştiriye haklılık zemini kazandıran bazı temel kavramların tanımlanması gerekecektir.

1-Yerel Yönetim

Batı'da "decentralization" olarak, bizde ise "yerel yönetim" ya da "yerinden yönetim" veya "adem-i merkeziyet" olarak ifade edilen yerel yönetimlerin, üzerinde anlaşılmalı tek bir tanımı bulunmamaktadır. Muhtevaları bakımından çok da farklı olmayan bazı tanımlar aşağıdaki gibidir;

"Yerel yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı, özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir"[1]

"Yerel yönetim, yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adıdır; başka bir ifadeyle, bir yönetim biçimidir. Yerel yönetim birimi ise, merkezi yönetimce, belli sınırlar içinde kuşallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim biçiminin adıdır[2].

"Yerinden yönetim, mahalli mahiyetteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin, merkezi idareden alınarak farklı kamu tüzel kişilerine verilmesidir"[3]

Bu tanımlamalarda görüldüğü üzere, kimisinde "hizmet", kimisinde "demokratiklik", bazısında ise her iki unsur da ön plâna çıkmış durumdadır. Bu tanımlar çok önemlidir; zira bu tanımlardaki baskın unsura göre merkezi idare ile yerel yönetim ilişkileri biçimlenmekte veya merkezi idarece yerel yönetimlerin nasıl ele alındığı görülebilmektedir. 1982 Anayasasında yerel yönetimler, "il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" şeklinde tanımlanmıştır (madde 127). Bu tanımlamada da "hizmet" unsurunun ön plânda olduğu söylenebilir.

Yerinden yönetim olgusu, "siyasi yerinden yönetim", "idari yerinden yönetim", "hizmet yönünden yerinden yönetim" ve "mahalli yerinden yönetim" şekillerinde bir sınıflamaya tabi tutulmaktadır[4]. Bu çalışmada sadece "idari yönden yerinden yönetim" olgusu üzerinde durulmaktadır.

2-Yetki Genişliği

Literatürde, "yetki genişliği"nin, "yerinden yönetim" in mi, yoksa "merkezden yönetim" in mi bir türü olduğu konusunda farklı görüşler vardır. Bu nedenle yetki genişliği kavramının burada ele alınmasında fayda vardır.

Bir görüşe göre yetki genişliği, yerinden yönetimin bir türü olarak görülmektedir. Buna göre "adem-i merkeziyet", iki türlü olmaktadır. Birincisi yerinden yönetim, ikincisi ise yetki genişliğidir. Yetki genişliği ile, merkezdeki kuruluşların, merkezden uzaktaki bir örgüte, belirli görevleri yerine getirebilecek kadar yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmesi ifade edilmektedir[2].

Diğer görüşe göre ise yetki genişliği, merkezi yönetimin bir unsurudur. Buna göre yerinden yönetim, merkezden yönetimin tam bir karşıtıdır; Yetki genişliği, merkezden yönetimin bazı sakıncalarını giderebilmek için merkezi idare tarafından kendi memurlarına bazı yetkilerin devredilmesi olup, bu anlamda yetki genişliği merkezi idarenin bir gereğidir. Bu görüştekilere göre yetki genişliği, merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini, kendi hiyerarşisi içinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere devretmesi olup, merkezden yönetimin bir unsurudur[1].

Yetki genişliğini merkezden yönetimin bir unsuru olarak kabul edenlere göre yetki genişliği iki biçimde uygulanmaktadır: Birincisi, "fonksiyonel yetki genişliği" olup merkezi idareye ait bir kısım karar alma ve yürütme yetkileri, belirli bir konuda faaliyet gösteren kuruluşa ya da onun yöneticisine devredilmesini ifade eder (Kamu İktisadi Teşebbüslerinde olduğu gibi). İkincisi ise, "coğrafi yetki genişliği olup, merkezi idarenin bir kısım karar alma ve yürütme yetkilerini, taşradaki birimlerin yöneticilerine devretmesidir (il yönetiminde-vali- olduğu gibi)[5].

3-Denetim

Denetim kavramını şu şekilde tanımlamak olanaklıdır: Denetim, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapılp yapılmadığını belirten bir yönetim aracıdır[6].

Denetim, yönetimin çeşitli aşamalarında, farklı şekillerde ve değişik birimler tarafından yapılabilmektedir. Bunun böyle olmasının nedeni, denetime tabi tutulan merkezi idarenin alt birimi ise farklı şekillerde ve farklı birimler aracılığı ile denetimin yapılması söz konusu olmaktadır. Denetim kavramı yerel yönetimler bağlamında aşağıda daha geniş bir şekilde ele alınacaktır.

B-YEREL YÖNETİMLERİN DENETİM ŞEKİLLERİ

Türkiye Cumhuriyeti idari yapısı içinde, yerel nitelikteki hizmet gereksinimlerini karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen, tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim kuruluşları yer almaktadır. Bunlar; İl Özel Yönetimi, Belediye ve Köydür. Bu yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Bu kuruluşlar, ancak coğrafi sınırları içinde çalışma yapabilirler. Ayrıca hangi görevlerin bu kuruluşlar tarafından yerine getirileceği ve ne biçimde yapılacağı kanunlarla belirlenmiştir (Köy kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gibi). Dolayısıyla yerel yönetimlerin icraatları, hizmetleri ifa biçimleri denetime tabi kılınmıştır.

Yerel yönetimler üzerindeki denetim, çeşitli biçimlerde gerçekleştirilmektedir. Bu denetim biçimlerini aşağıdaki gibi ortaya koyabiliriz.

1-Siyasi Denetim

Yerel yönetimler üzerindeki meclis tarafından yapılan denetime, siyasi denetim denir. Bu denetim dolaylı olarak gerçekleştirilmektedir; yasama organı adına hükümet veya bakan aracılığıyla bu denetim gerçekleştirilir. Bu denetimin ifa biçimi 1982 anayasasının 98-99 ve 100.maddelerinde gösterilmiştir. T.B.M.M.'sindeki müzakereler, meclis araştırma ve soruşturması yolları ile yerel yönetimleri dolaylı şekilde denetlenmektedir. Bu denetim şekli, idari denetimi harekete geçirmek suretiyle kendini göstermiş olur[7].

2-Halk Denetimi

Kamuoçu denetimi de denilen halk denetimi yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetim aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel halkın düşünceleri, tepkileri ve beğenileri demokratik bir ortamda etkili bir denetim yoludur. Halk bu davranışlarını dernek, sendika, basın, gibi araçlarla yönetime ulaştırarak bir denetim alanı oluşturur. Diğer denetim şekilleri kadar etkili ve önemli olan halk denetimi, ancak demokratik kural ve kurumların varolduğu bir sistem içinde etkinliğini gösterebilir[6].

3-Ombudsman (Kamu Denetçisi)

İskandinav ülkelerinde doğup, Anglo-Sakson ülkelerinde kullanılan bir denetim şeklidir. Parlâmentodan güç alan, yönetimi denetleme yetkisine sahip, bağımsız çalışan bir organdır. Yargı denetiminin gelişmediği, parlâmenter rejimin var olduğu ülkelerde söz konusu olan bir denetim türüdür. Bu denetim türü Türkiye'de yoktur.

4-Yargı Denetimi

Yargı denetimi, yargı organları tarafından yerel yönetimlerin kararlarının ve eylemlerinin yasallığının (hukuka uygunluğunun) denetlenmesidir. Bu denetim türü, yönetim üzerinde yönetim dışından uygulanan en etkili denetim biçimidir. Hukuk devleti anlayışının bir sonucu olan yargısal denetim, yönetimin hukuki sınırlar içinde eylem ve işlem yapmasını sağlar. (Yerel) Yönetimler üzerindeki yargısal denetimin kaynağı 1982 anayasasının 125.maddesidir. Bu madde de; "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" denilmektedir.

5-İdari Denetim

İdari denetim, idari kurum, vasıta ve usullerle yapılan denetim biçimidir[3].İdari denetim, denetimin içerden ve dışarıdan olmasına göre tasnif edilmektedir. Bu tasnife göre, idare üzerinde, denetimi yapan bakımından iki çeşit denetim söz konusudur. Birincisi, idarenin kendi kendini denetlemesi; ikincisi ise , yönetimin yönetim dışı kişi ve kuruluşlarca denetlenmesidir. Yönetimin kendi yapısı içinde görülen denetim şekli, "hiyerarşik denetim"dir. Buna "iç denetim" de denir. Yönetimin , yönetim dışı kişi ve kuruluşlarca denetlenmesine "dış denetim" denilmektedir. Dış denetim yollarından biri de "İdari Vesayet" denetimidir.

C-YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ YÖNDEM DENETİMİ

İdari denetim, kamu kuruluşlarının, idari organlarca denetlenmesini ifade etmektedir[8]. Bu kavram yerel yönetimler açısından ele alındığında yerel yönetimlerin hem dışarıdan (merkezi idare tarafından) denetimi, hem de kendi içinden hiyerarşik yolla denetimi söz konusudur. İdari denetimin önemli bir bölümü, merkezi idare veya merkezi idareye bağlı kurumlar eliyle gerçekleştirilir; çok az bir kısmı ise yerel yönetim biriminin kendi iç yapısı içinde yer alır. Bu nedenle idari denetimi, iç idari denetim ve dış idari denetim olarak ikiye ayırarak ele almak olanaklıdır[7].

1-İç İdari Denetim

Yerel yönetimlerin kendi yapıları içinde gerçekleştirilen "iç idari denetim" üç şekilde söz konusu olmaktadır. Bunlar; Hiyerarşik denetim, idari teftiş, Belediye Organları Denetimidir. Hiyerarşik denetim, yerel yönetimlerde üstlerin, astlarının eylem ve işlemlerini her halükarda denetleyebilmesini ifade eder. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında hiyerarşik denetim söz konusu değildir.

İdari teftiş, her kademedeki görevlilerin, daha üst kademedeki bulunan ve yürütmeye yetkili otoritenin adına müfettişler tarafından denetlenmesidir. Bu denetim şekli hiyerarşik denetimden farklıdır. Hiyerarşik denetimde, denetimi yapan amirin yürütme yetkisi varken, idari teftiş denetiminde müfettişin böyle bir yetkisi yoktur. Belediye Organları denetimi ise, belediye meclisi, belediye encümeni gibi belediye organlarınınca yapılan denetimi ifade eder.

2-Dış İdari Denetim

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan asıl idari denetim şekli, dış idari denetimdir. Bu denetim şekli, merkezi idare tarafından veya merkezi idarenin yapısı içinde yer alan personel tarafından, diğer bir ifadeyle merkezi idareye bağlı ve yerel yönetimin dışında yer alan makam ve kurumlar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Dış idari denetim şekli, kendisini teoride dört şekilde gösterir: 1-İkili Görev Yoluyla Denetim, 2-Mali Yardım Yoluyla Denetim, 3-Özel Denetim, 4- İdari Vesayet Yoluyla Denetim[7][9].

İkili görev yoluyla denetim teorisi M.Georges Scelle tarafından ortaya atılmıştır. Burada fonksiyonel bir ikilik söz konusu olup, merkeziyetçilik ile yerinden yönetimin ortasında "yarı yerinden yönetim" denilebilecek özellikte bir yerel yönetim birimi ortaya çıkmaktadır. İkili görev uygulamasına "vali" güzel bir örnektir; vali, il özel yönetiminin başı ve aynı zamanda il genel yönetiminin başıdır. Şu halde Türkiye'deki İl Özel Yönetimleri "yarı yerinden yönetim" kuruluşları olarak nitelenebilir.

Yerel yönetimler, yerel faaliyetlerini yürütebilmek için finansman ihtiyacı duyarlar. İşte yerel yönetimler finansman ihtiyaçlarını karşılarken hangi oranda merkezi idareden "bağış ve yardımlar" yoluyla gelire sahip oluyorsa, o oranda merkezi idareye bağımlı hale gelebilmektedirler. Merkezi idarenin yardım ve bağışlarıyla oluşan bu bağımlılık, yerel yönetimlerde yetkinin kim tarafından nasıl kullanılacağına kadar gidebilmektedir. Yerel idarelerin bütçelerinin, merkezi idare veya bağlı birimleri tarafından onaylanmadan yürürlüğe konulamaması, mali yoldan denetimin en etkin

ve belirgin bir görünümüdür[10].

Merkezi idarenin yardımları bazen şartlı, bazen de siyasi olabilmektedir. Bu yardımların belli bir kuralı olmayıp merkezin keyfine göre yapılmaktadır. Doğurduğu sonuçlar açısından yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyicidir. Bu yardımları, genel bütçe paylarıyla karıştırmamak gerekir. Bu yardımlar genelde Eğitim, Ulaşım, Sağlık alanlarındaki yardımları desteklemek üzere verilmekte olup, aynı ülke içinde değişik yerel yönetim birimlerine yapılan yardımların miktar veya oranı farklılık arz edebilmektedir[11].

Dış denetimin bir şekli de Özel Denetim olup Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu gibi kurumlar tarafından yapılan idari denetimdir. Bu denetim şekli, hiyerarşik ve vesayet denetiminden farklıdır. Vesayet denetimi aşağıda geniş olarak ele alınacaktır.

III-İDARİ VESAYET DENETİMİ

"İdari Vesayet", yerel yönetim kuruluşlarının, kendi yapıları dışında başka bir idare tarafından, yasaların çizmiş olduğu sınırlar çerçevesinde denetlenmesi, şeklinde ifade edilebilir. İdari vesayet denetimi, "idarenin bütünlüğü" ilkesinin bir sonucudur. Bundaki amaç bütün yönetim mekanizmasının uyumlu bir biçimde çalışmasını sağlamaktır. İdari vesayet denetimi, merkezi yönetim tarafından yapılır; bazen ise İçişleri Bakanlığı veya Bakanı veya vali tarafından yapılır[5]. İdari vesayet denetimi, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiyi açıklayan temel kavramlardan biridir.

Arapça "vasi" sözcüğü ile aynı kökten türetilen "vesayet" sözcüğü, Osmanlıca'da "küçüklerin ve hacir altındakilerin korunması amacıyla kabul edilmiş olan bir kamu hizmeti kurumu" olarak ifade edilmektedir[12]. Ayrıca vesayet, zayıf ve hasta olan birinin mal ve mülkünü yöneten kişinin yaptığı işi ifade etmektedir. Sözcük düzeyinde ele alındığında "vesayet" sözcüğünün seçilmiş olmasıyla, Türkiye'de merkezi idarenin yerel yönetimlere olan bakış açısı açık bir şekilde görülebilmekte, yerel yönetimlere olan güvensizliğin bir işareti olarak yorumlanabilmektedir[13].

A-TANIM

İdari vesayet denetiminin tek bir tanımı yoktur. Yapılan her bir değişik tanım, bu kavramın bazı temel ilkelerini vermektedir. Yapılan tanımlardan bazıları aşağıdaki gibidir;

"İdarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının bir kısım eylem ve işlemlerini denetleyebilmek konusunda sahip

olduğu yetkiye” idari vesayet denir[14].

“Yerinden yönetim idarelerinin başarıları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde , kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetimdir”[13].

“Merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla çizilen çerçeve içinde denetleme ve kararlarını bozabilmek yetkisidir”[3].

“Merkezi idarenin, yerinden yönetim idarelerinin kararlarını, işlem ve eylemlerini denetleme ve gerektiğinde bozabilme yetkisi” ne idari vesayet denetimi denir[8].

B-İDARİ VESAYET DENETİMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

İdari vesayet denetiminin (İVD) temel özellikleri genel olarak aşağıdaki gibidir:

1-İVD, ancak idari makamlar veya idari mahkemeler tarafından yerine getirilir. Adli mahkemelerin, yerel yönetimlerin kararları üzerinde denetim yapma yetkisi yoktur.

2-İVD, kanununa dayanır ve kanunla sınırları çizilmiştir. İdari vesayet denetiminin sınırlandırılması, yerel yönetimlerin özerkliğinin bir gereğidir.

3-İVD, devletin genel çıkarları açısından oluşturulmuştur. Merkezi idare bu denetim yoluyla kamu hizmet ve faaliyetleri arasında uyum sağlamayı hedeflemektedir.

4-İVD yetkisi devredilemez; hangi makam, kurum veya kurul yetkili kılınmış ise, bu yetki ancak onlar tarafından kullanılabilir[15].

C-İDARİ VESAYET DENETİMİNİN KAPSAMI

İdari vesayet denetiminin kapsamı derken , hangi yönlerden denetimin yapılabileceği anlatılmak istenmektedir. Günümüzde idari vesayetin kapsamı, genelde iki temele dayandırılmaktadır: 1-Yerindelik denetimi , 2-Hukukilik denetimi[16].

1-Hukuka Uygunluk Denetimi

Yerel yönetimlerin yapmış oldukları işlemlerin hukuka uygunluğunun tesbiti açısından bu denetim yapılır. İdare, yetkisi dışında bir karar almış olabilir veya mevzuata aykırı bir karar almış olabilir. Yapılan denetim

ile , yerel yönetimin bu yanlış tasarrufunun önüne geçilmiş olunur. Merkezi İdare veya ajanının almış olduğu denetim kararı kesin olmayıp, kesin hüküm verme yetkisi idari yargı organlarına aittir.

2-Yerindelik Denetimi

Merkezi yönetim veya onun taşradaki temsilcileri denetimi, açık bir kurala göre değil, yapılmış olan tasarrufun verimlilik , milli plan ve politikalara uygun olup olmadığı açısından gerçekleştirir. Genel olarak hiyerarşik bir yapılanmada söz konusu olan “yerindelik denetimi”, özerk yerel yönetim anlayışına ters düşer. Türkiye’de yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında vesayetten kaynaklanan sorunların önemli bir kısmının , yerindelik denetimi uygulamasından ortaya çıktığı söylenebilir. Yerindelik denetimi, takdir hakkıyla ilgili iken, hukukilik denetimi “bağlı yetki” ile ilgilidir. (Bağlı Yetki, hukukun idareye, bir kısım konularda belirli koşullar altında belirli bir çözüm biçimini uygulama görevini vermesidir. Yani bağlı yetkide, belirli bir şekilde hareket edilmesi yönünde bir emir söz konusudur. Takdir yetkisinde ise, idareye kanunilik çerçevesi içinde serbest hareket etme yetkisi tanınmaktadır.)

D-İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UYGULAMA ALANI

İdari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin kararları, eylemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilmektedir[7]. İşlem ve eylemler üzerindeki denetim esas olarak “hukuka uygunluk” ve “ihtiyaca uygunluk” açısından yapılır[8]. İşlemler üzerindeki denetim, genelde işlem yapıldıktan sonra yapılır. İşlemler üzerindeki denetim, ya işlemleri onaylama veya işlemleri bozma ya da uygulanmasını geciktirme gibi şekillerde olur. Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da personeli üzerindeki denetim, çoğu kez organlarının veya görevlilerinin seçimleri, seçimlerinin onaylanması, atanmaları veya görevlerine son verilmesi gibi biçimlerde olmaktadır. İlgili mercice onaylanmamış bir çok kararın yürütülmesi olanaksızdır.

E-İDARİ VESAYET DENETİMİNİN MERCİİ

Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahip olan 5 ayrı merkezi idare kuruluşu bulunmaktadır[17]. Bunlar; Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Denetimi, İçişleri Bakanlığı Denetimi ve Sayıştay denetimidir. İdari vesayet denetimi mercilerinin diğer bir sınıflaması ise şu şekildedir; 1-İdari makamlar ve kurullar, 2-İdari yargı organları. İdari makamlar ve kurullar; en büyük Mülki İdare Amiri, İçişleri Bakanı , diğer bakanlar, Bakanlar Kurulu , Cumhurbaşkanı, Sayıştay, İl ve İlçe Yönetim

Kurulları'dır. İdari yargı organları ise, Bölge idare Mahkemesi ve Danıştay'dır[15].

Yerel yönetimlerin işlemleri, idari makamlar ve kurullar tarafından , idari bir işlemde bulunması gereken "yetki, konu şekil, sebep, maksat" unsurları açısından hukuka uygunluk denetimine tabu tutulur. Bu denetim sonucu hukuka aykırılık söz konusu ise, ilgililerce idari yargı organlarına dava açılır. Böylece, hem idari makam ve kurullar ve hem de yargı organlarınca denetim yapılmış olur.

F-İDARİ VESAYET ve HİYERARŞİK DENETİM İLİŞKİSİ

İdari denetimin , daha önce belirtildiği üzere , önemli iki tanesi, "hiyerarşik denetim" ve idari vesayet denetimi'dir. Hiyerarşik denetimle benzerlikler gösteren idari vesayet denetimi, genelde birbirleriyle karıştırılabilmektedir. Oysa bu iki denetim türü birbirinden çok farklı denetimlerdir. Bu iki denetim türü arasındaki farklılıkları şu şekilde belirtebiliriz[18].

1-Hiyerarşik denetimde yalnız bir tüzel kişi vardır. Denetleyen üst ve denetlenen ast , aynı tüzel kişilik içinde yer almaktadır. Oysa idari vesayet denetiminde, denetleyen ile denetlenen farklı tüzel kişilik içinde yer alır.

2-İdari vesayet kanunla belirlendiği için, yapılan denetim ancak kanunun belirtmiş olduğu sınırlar ve belirli şartlar içinde olur. Hiyerarşik denetim de ise sınırlılığı ve belirliliği olmayan geniş bir yetkinin mevcudiyeti söz konusudur.

3-Hiyerarşik denetimde tek karar olduğu için , karardan çıkan bütün uyumsuzluklar ve sorumluluk Devlet tüzel kişiliğine aittir. İdari vesayet denetiminde ise, kararı ilgili organlarca onaylansa bile karardan çıkan uyumsuzluk ve sorumluluk, yerel yönetime aittir.

4-Hiyerarşik denetimde , üstün işlemlerine karşı astın başvurabileceği idari karar (yargısal) yollar yoktur. Oysa idari vesayet denetiminde , yerinden yönetim birimleri , idari vesayet kullanımıyla ilgili durumlarda idari ve yargısal yollara başvurabilir.

G-İDARİ VESAYET DENETİMİ ve ÖZERKLİK

İdari vesayet ile özerklik arasında bir ilişki söz konusudur. Bu ilişki dolayısıyla bu iki kavram arasında bir denge kurulması gerektiği ifade edilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre; "Üstün devlet sistemi, idari vesayet , özerklik ve demokrasi arasında iyi bir dengeyi

kurulmasını gerekli kılmaktadır. İdari vesayet yetkisi, geniş tutulduğu ve katı uygulandığı zaman yerel yönetimlerin özerkliği ortadan kalkar ve mahalli demokrasi anlamını yitirir. Ayrıca otoriter yönetim biçimi ortaya çıkar. İdari vesayet denetimi gevşek olduğu zaman ise, keyfilik, başboşluk ve düzensizlik gelir; yönetimin bütünlüğü bozulur"[5].

Özerklik; karar organları doğrudan halk oyuyla seçilmiş ve yetki alanları içinde kendilerine yasalarla verilmiş hizmet sorumluluklarını , yme yasalarla belirlenmiş kendi öz gelir kaynaklarıyla gerçekleştirebilen; iç örgütlenmeleri , personel düzeyleri ve çalışma programları üzerinde tam ve kesin serbestliğe sahip olunmasıdır[19].

İdari vesayet ile Özerklik arasında bir denge kurulabilmesi için şu hususlar göz önüne alınabilir:

1-Yerel yönetim organının kararı hemen uygulanabiliyorsa veya vesayet makamı belli bir inceleme sonunda kararı hukukilik yönünden incelenmek üzere yargı mercine gönderebiliyorsa, vesayet hafiftir.

2-Yerel yönetimin kararı üzerinde vesayet makamı yürütmeyi ertelemek veya onamak yetkisine sahipse, ağır bir vesayet söz konusudur.

3-Vesayet makamı, yerel yönetim organının yerine geçerek kendiliğinden karar alma durumunda ise, bu takdirde artık yerel yönetimin özerkliğinden söz edilemez[20].

Bir yerel yönetim biriminin özerkliğinden söz edebilmek için şu belirtilen şartlara haiz olması gerekir[1]:1-Karar alma yetkisi: Özerk bir kuruluş kesin kararlar alabilmelidir.2-Bağımsız organlar: Yerel yönetimlerin sorumlu personeli, merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. 3-Parasal olanaklar: Yerel yönetimlerin, merkezi hükümet tarafından kendilerine tanınan yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirebilmesi için, yeterli parasal olanaklara sahip olması zorunludur.

Avrupa Konseyi 1981-84 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri kabul etmiştir. Bu Avrupa Konseyi ÖZERKLİK ŞARTI'nı 1988 yılında Türkiye'de imzalamıştır. Bu Şart'ın amacı,bütün ülkelerdeki yerel yönetimlerin aynı inanç etrafında toplanarak dünyada barışı,kardeşliği ve demokrasiyi gerçekleştirmek,yerel yönetimleri aynı ilkeler etrafında birleştirmek,olduğu belirtilmektedir[21]. Bu özerklik şartını maddeler halinde aşağıdaki gibi özetleyebiliriz[11].

1-Modern devlet anlayışı içinde yerel yönetimlerin gerçek özerkliği, yerel toplumlarda yaşayan insanların hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik hükümet anlayışının temel unsurunu oluşturmaktadır.

2-Yerel yönetimler, açık olarak başka bir kuruluşa verilmemiş yerel hizmetleri yerine getirmesi konusunda genel bir yetkiye sahip olmalıdır.

3-Yerel yönetimler, hizmetlerini etkin bir biçimde yapabilmek için yönetsel yapılarını, istedikleri doğrultuda düzenleyebilme hakkına sahip olmalıdır.

4-Seçilmiş personelin statüsü , bunların yetkilerini kullanmaları için güvence sağlamalıdır.

5-Yerel yönetimlerin denetimi, işlemlerinin yasalara uygunluğu yönünden yapılmalıdır.

Günümüzde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki vesayet denetimi üç şekilde gözükmektedir[16].

1-Genel Vesayet Denetimi: Bu denetim biçiminde denetimi yapan makam, yasalara veya kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir. Bunu kendi değerlendirmesine göre yapar.

2-Önleyici Vesayet Denetimi: Bu denetim biçiminde yerel kararlar ön izin veya onaya bağlıdır.Yasalarda belirlenen hallerde yerel yönetimin kararlarını ön izinle alması ya da tasdik ettirmesi gerekir.

3-Sınırlı Vesayet Denetimi: Yerel yönetimlerin yasal görevlerini yapmaktan sürekli kaçınmaları halinde vesayet makamı yerel yönetim organının yerine geçerek görevleri yerine getirir.Bu denetim biçimi çok az kullanılmaktadır.

Bu vesayet denetimi yaklaşımlarından (uygulamalarından) yerel yönetimin özerkliğini en uygun düşeni Genel Vesayet Denetimidir.

Yerel yönetimlere özerklik verilmesi , hizmetlerin daha iyi yürütmesi içindir. Vesayet denetiminin, yerel yönetim meclislerinin temel hedeflerine ulaşmasına engel olacak bir sonuca yol açıp açmamasına göre yapılmalıdır. Eğer , yerel kararlar kesin reddediliyorsa veya yerel organın istemediği bir iş yaptırılmaya çalışılıyorsa, merkezi yönetim, yerel organın yerine geçip karar verebiliyorsa, bu durumlarda özerklikten söz edilemez.Eğer yerel yönetimler gerçek anlamda özerk iseler,bu durum merkezi yönetimin kendi iradesini dayatmamasını gerektirir[22].

H-İDARİ VESAYET ANLAYIŞIMIZIN TARİHSEL KÖKENLERİ

Türk idari yapısına hakim olan merkezîyetçilik ve bunun bir yansıması olan vesayet Denetiminin temelleri Osmanlı Tanzimat döneminde atılmıştır.

Türkiye’de belediyeçilik, Osmanlı Tanzimat dönemine kadar gitmektedir. Osmanlı devletinde günümüz anlamında belediyeler kurulmadan önce , şehir hizmetlerine göre çeşitli birimler mevcuttu. Bu birimler; sivil örgütler olarak vakıflar, esnaf örgütleri resmi örgütler olarak da kadı vardı, ki beledi, adli ve mülki hizmetleri görürdü[23].

1855 yılına kadar Osmanlı’da devletten bağımsız bir belediye kavramı söz konusu değildi. Ancak bu tarihten sonra belediye benzeri örgütler ihdas edilmeye başlanmıştır.Aslında Osmanlı’da yerel yönetimler ihdas edilirken bu günkü anlamda belediyeçilik amaçlanmamıştı. O dönemin sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmelerinin bir ürünü idi, o günkü belediyeçilik hareketi. Tanzimat dönemi ve sonrası Osmanlı Devletindeki gelişme ve değişimler ve bunların etkilerinin yerel örgütlere yansıyış biçimi, bugünün Türkiye’indeki yerel yönetimlerin sorunlarının kaynağını oluşturmaktadır[24].

19.yy.’da dış ticaret kanallarının değişmesi kimi yeni merkezi yerlerin gelişmesine, kimi yerlerin gerilemesine sebep oldu. Bu değişimler Osmanlı Devleti’ni de etkisi altına aldı. Dış devletlerin azınlıklar konusunda ve bazı bölgeleri özerk bir statüye kavuşturma çabası içine girmeleri, Tanzimatçı yöneticileri, merkezîyetçi bir yapı geliştirmeye itti. Bu durum aynı zamanda mahalli idarelerle ilgili bir geleneğin başlangıcını da oluşturmaktadır[25].

19.yy.’da Osmanlılar, Avrupalıların kendi iç işlerine karışmasını engellemek ve bunun içinde Batılı bir idari yapılanma içine girmeyi dendi. Ayrıca bir taraftan bu düzenlemelerle merkezi iktidarın gücünü artırmayı da planlıyordu. Bu dönemde yapılan idari düzenlemeler, merkezîyetçi anlayışı adeta kurumlaştırmıştır. Tanzimat döneminde belediyeler oluşturulurken, merkezi idarenin çevreyi kontrol etme isteği temel amaç olarak gözükmektedir[4]. Tanzimat döneminde belediye oluşturulmasında temelde üç önemli neden olduğu söylenebilir:

1-Batıya karşı güçlü görünme veya Batı’daki gelişmeyi yakalayabilme çabası. Bu bağlamda, İstanbul’u modern bir şehir haline getirme arzusu,

2-Sosyal bakımdan farklı din ve etnisiteye sahip toplulukların, milliyetçilik akımları ve Batı'nın desteği ile "ulus-devlet" kurma isteklerinin devlet tarafından, merkezin uzağındaki bölgelerde belediye örgütleri kurarak, oraların kontrol altına alma isteği,

3-Batı'nın ekonomik, askeri ve siyasal üstünlüğü neticesinde Osmanlı Devleti'nin iç işlerine karışma gayretleri sonucu, Osmanlı yöneticilerin güya onların istekleri doğrultusunda azınlık bölgelerine özerklik statüsü veriyormuş görüntüsü vermek için belediyeler oluşturma yoluna gidilmesi,

Bu etkiler altında oluşturulan belediyecilik; taşıyıcı kontrol etme, pay-ı tahtı mamur ve gösterişli kılma ve ülkeyi bölücü tehlikeleri de denetleme esasları üzerine oturtulmuştur. Dolayısıyla Osmanlı'da Tanzimat ile beraber koyu bir merkezîyetçilik anlayışı Türk idare sistemine girmiştir. Bu merkezîyetçi anlayış, merkezin, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin arka planını oluşturmaktadır.

Özellikle 19.yy.'da devletteki yoğun kan kaybına paralel olarak Osmanlı devlet adamlarını da devletin yıkılıp gideceği yönünde büyük bir endişe kaplamıştı. Bu nedenle 19.yy.'da Osmanlı devlet adamlarının her türlü karar, eylem ve hareketleri, şuuru kaybolmakta olan bir hastanın durumuna benzetilebilir. Bu dönemdeki (yerel) yönetime ilişkin idari tasarruf ve düzenlemeler iç (azınlıklar) ve dış tehdit altında, devletin yıkılışını engelleme endişesindeki (bu nedenle şaşkın) bir kafa yapısının ürünü olup; bilinçli rasyonel (ölçüp biçilmiş), bilimsel veriler ışığında gerçekleştirilmiş olmayan, anormal düzenlemeler olarak ele alınmalıdır. Bu nedenle Osmanlı, o dönemdeki yönetim anlayışı açısından belki mazur görülebilir.

Osmanlı Devleti'nin bu merkezîyetçi devlet anlayışı ve merkezin, yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayeti Cumhuriyet yönetimine de aynen yansımıştır (Nede olsa Cumhuriyeti kuranlar Osmanlı bürokratlarıdır). Cumhuriyet yönetiminde yerel yönetimler Batı'daki gelişmeler dikkate alınarak bilinçli bir tercihin ürünüdür. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin kamu yönetimi içindeki gerekliliği kabul edilmiştir. Ancak tahmin o ki, "İç ve dış tehdit" olgusu cumhuriyet yöneticilerimizde de başka bir form altında varlığını sürdürmekte ki, Osmanlı'nın merkezîyetçi yönetim anlayışı aynı şekilde cumhuriyet yönetimine de yansımıştır. Gerçi cumhuriyetin ilk yıllarında bu anlayış bir ölçüde kabul edilebilir. Çünkü bağımsızlığına yeni kavuşmuş ülkelerde, ulusal birlik ve bütünlük sağlanması ve pekiştirilmesi kaygısı merkezîyetçi bir yönetim anlayışını, yerel yönetimlere tanınmış özerkliğin sınırlı ölçüler içinde tutulmasını zorunlu kılabilir[26]. Ancak

Cumhuriyet kurulalı 75 yıl olmasına rağmen 'ağır' vesayetçi anlayış devam etmektedir. Cumhuriyet yönetimlerinin, daha önce söz edilen 'iç ve dış tehdit' algılaması dolayısıyla, 'bir yandan yerel yönetimleri mali yönden güçsüz tutarak, diğer yandan vesayet yetkilerini aşırı ölçülerde kullanarak, bu yönetimlerin kamuoyundaki desteklerini azaltmaya çalıştığı' söylenebilir[27]. Dolayısıyla Cumhuriyet döneminde, taşra birimleri ve yerel yönetimlerle ilgili her türlü yasal düzenlemelerde bu vesayetçi anlayış kendini göstermektedir. En son 1984'te ihdas edilen 3030 sayılı kanun ve onun öngördüğü "Büyükşehir Belediye" örgütlenmesinde de bu merkezîyetçi ve vesayetçi anlayış görülmektedir. Merkezi yönetim yine yerel yönetimler üzerinde güçlü bir vesayet denetimine haizdir. Anakentlerde merkezi yönetim vesayet yetkilerini büyükşehir belediyelerine bırakmıştır. Dolayısıyla bu düzenlemede bu bağlamda değişen tek şey, vesayetin kullanıcısı olmaktadır[26].

VI-SONUÇ

Yerel yönetimlerin varlık nedeni yerel, ortak ihtiyaçların en iyi bir şekilde karşılamak, sorunları en hızlı ve sağlıklı bir biçimde çözüme kavuşturmaktır. Aslında yerel yönetimlerin varlık nedeni, Siyasal, Toplumsal ve Yönetimsel olmak üzere üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Bu çalışmanın konusu içine giren yönetimsel nedenlere göre, tüm kamu hizmetlerinin ülke genelinde bir merkezden yürütmek çok zor olmakta ve bir çok aksaklıklar olmaktadır. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak için merkezin yükünü hafifletici, optimal ve etkin görev bölüşümü çerçevesinde yerel yönetimler ihdas edilmektedir.

Merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerin de olduğu her demokratik ülkede idari denetim söz konusudur. Bu denetim, Türk Kamu Yönetiminde "idari vesayet" olarak ifade edilmiştir. İdari vesayet denetimi "yerindelik" ve "hukukilik" açılarından yapılmaktadır. Modern devletlerde sadece "hukukilik" açılarından denetim söz konusu olmaktadır. Yönetimde birliği sağlamak ve görev ve hizmetlerin hem yasal çerçeve içinde hem de optimal ve etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini görebilmek için yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimi yetkisi vardır.

Günümüzde Türk Belediyecilik uygulamalarının henüz yeterince demokratik bir yapı kazanmadığı söylenebilir. Bunun temelinde, Türk yönetim yapısına hakim olan "geleneksel merkezîyetçi" anlayış ve uygulamada "yerindelik" denetimine ağırlık veriliyor olması bulunmaktadır. Oysa yerel yönetimler, insiyatif sahibi, özerk, etkin, tarafsız yönetimler konumunda olup; kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezin 'temsilcisi' değil 'ortağı' konumunda olmalıdırlar. Cumhuriyet

yönetimlerinin. daha önce söz edilen 'iç ve dış tehdit' algılaması dolayısıyla, 'bir yandan yerel yönetimleri mali yönden güçsüz tutarak diğ er yandan vesayet yetkilerini aşırı ölçülerde kullanarak, bu yönetimlerin kamuoyundaki desteklerini azaltmaya çalışmış' oldukları söylenebilir. Toplumsal ve ekonomik gelişmenin temel itici unsuru olan yerel yönetimlerin, aynı bütünün parçaları olduğu unutulmamalıdır. Bunun için de yerel yönetimlerimize çocuk muamelesi yapılmaktan vaz geçilmelidir. Yerel yönetimlerin hem çocuk olmadıkları (reşit) hem de yeterli oldukları, ferdi ve toplumsal gelişmişlik düzeyimize bakarak da söylenebilir.

Merkezden yönetim ilkesi "hıyerarşik" denetimi, Yerinden Yönetim İlkesi de "vesayet" denetimini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle vesayetın kaldırılması doğru olmayabilir. Bu nedenle, vesayet denetiminin hafifletilmesi, sadece "hukukilik" açısından gerçekleştirilmesi gerekir. Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi, bizde uygulanmakta olan 'Yerindelik' denetimiyle çelişmektedir. Diğ er taraftan Türk Merkezi Yönetimi, Osmanlı'dan tevarüs ettiğ i ve Taşraya şüphe ile bakmanın, güvensizliğinin bir eseri olan "merkeziyetçi" anlayışını terk etmesi gerekir. Yirmibirinci yüzyıla girmekte olduğumuz şu zamanda, merkezi idarenin yapacağı "yerindelik" denetimini, yerel halkın layıkıyla yerine getireceğine inanıyoruz.

KAYNAKLAR

- [1]-**TORTOP**,Nuri : Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Beşinci basım, Ankara 1994
- [2]-**KELEŞ**,Ruşen : Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem yayınları, Gen.2.baskı, (İstanbul), Ekim 1994
- [3]-**EROĞLU**,Hamza : İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Beşinci baskı, (Ankara) 1985
- [4]-**GÖRMEZ**,Kemal: Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliđ i, Hizmet İş yayınları, Ankara 1989
- [5]-**ERYILMAZ**,Bilal: Kamu Yönetimi, Üniversite Kitap eyi, İzmir 1994
- [6]-**TORTOP**,Nuri-E.G.İSBİR-B.AYKAÇ : Yönetim Bilimi , Yargı yayınları , Ankara 1993
- [7]-**ARSLAN**, Süleyman: Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, AİTİA,Ankara 1978
- [8]-**ALDAN**,Mehmet : "İdari Vesayet Denetimi". İller ve

Belediyeler Dergisi, Y.41, S.475-76. May-Haz. . 1985

- [9]-**GÖZÜBÜYÜK**,Şeref: Yönetim Hukuku , S yayınları, 4.baskı (Ankara) 1991
- [10]-**NADAROĞLU**,Halil: Mahalli İdareler, Beta yayınları, Yenilenmiş 5.basım, İstanbul 1994
- [11]-**TORTOP**,Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, TODAİE yayını, Ankara 1996
- [12]-**DÜDÜKÇÜ**,Şükrü: "Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Konularında Bir İnceleme", İller ve Belediyeler Dergisi, Y.36, S.413, Mart 1980
- [13]-**AKTAN**,Tahir: "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", Amme İdaresi DergiC.9.s.3, 1976
- [14]-**DÜDÜKÇÜ**,Şükrü: "Belediyeler Üzerinde İdari Vesayetın Kapsamı", İller ve Belediyeler Dergisi, Y.36, S.417, Temmuz 1980
- [15]-**ÖZER**,Ahmet : "Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi", Türk İdare Dergisi, S.368. 1985
- [16]-**EKE**,Ali Erkan : "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler : Batı Deneyimi ve Türkiye", Amme İdaresi Dergisi, C.18, S.4, Aralık 1985
- [17]-**TORTOP**,Nuri-O.PİRLER ve A.BAŞSOY: Belediyeler ve İdari Vesayet, Türk Belediyecilik Derneđ i Yayınları Ankara 1995
- [18]-**COSKUN**,Sabri: İdari Vesayet . Ankara 1976
- [19]-**YAŞAMIŞ**, F..Demir: "Belediye Reformu". Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2.S.2, Mart 1993.
- [20]-**ÖZER**,Ahmet: "Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değ erlendirme". Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2.S.4, Temmuz 1993
- [21]-**MEİER**, Max Georg: 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğ er Üye Ülkeler', Uluslararası Konferans, 16-17 kasım 1995- Antalya. Mahalli İdareler Eđ itim araştırma Geliştirme Merkezi

- [22]-**WOEHLING**, Jean Marie: 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler', Uluslararası Konferans, 16-17 Kasım 1995-Antalya, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi
- [23]-**BAYRAMOĞLU**, A. Adalat: "Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi", "AÜSBF Dergisi, C.43, No: 3-4, 1988
- [24]-**ORTAYLI**, İlber : Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneğimiz , Hil Yay, 1985
- [25]-**ORTAYLI**, İlber: "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi (içinde), (ed) Ergun, TÜRKCAN, Türk İdareciler Derneği, Birinci Kitap
- [26]-**KELEŞ**, Ruşen: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992) , İÜLA-EMME. (İstanbul), 1993
- [27]-**TEKELİ**, İlhan: Belediyecilik Yazıları (1976-1991). İÜLA-EMME. (İstanbul), 1992.

YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK

Fatih YÜKSEL

M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Araştırma Görevlisi

ABSTRACT

The urban problems grow very fast and this leads to the increase in the responsibility of local authorities in the same manner. This problem can be moved by means of keeping them from the heavy tutelage of central government. In this article, the autonomy problem in local authorities is tried to be studied.

I. GİRİŞ

Hızla artan kentleşmeyle birlikte, kentsel sorunlarda da paralel bir artış gözlenmektedir. Yurt çapına yayılmış ve her geçen gün artan bu sorunların üstesinden gelmek, yetkilerin tek elde toplandığı bir merkezi yönetimle mümkün değildir. Yerel hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yürütülmesi büyük zaman kaybına ve hizmetlerde gecikmelere ve bunun sonucunda da büyük zararlara neden olmaktadır. Bu nedenle, yönetimin mümkün olduğu kadar halka yakınlaştırılarak, halkın gücünden istifade etmek ve yönetim sorumluluğuna halkı ortak etmek gerekmektedir. Bu ise, ancak yerel yönetimlerin özerk kurumlar olmaları sağlanarak mümkün olabilir. Zira, özerklik, etkin karar alınmasını, ülkenin ihtiyaç önceliklerine göre hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayarak, hizmetleri daha etkin ve verimli kılmaktadır. İşte, biz bu makalede, yerel yönetimlerde özerkliğin gereklilik nedenlerini ve türlerini açıklayarak özerkliğin geliştirilmesi için, yerine getirilmesi gereken çözüm önerileri sunmaya çalışacağız.

II. YEREL ÖZERKLİĞİN TANIM VE KAPSAMI

"Özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleştirilmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidirmek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir." [1]

O halde yerel yönetimin özerkliğini şu şekilde tanımlayabiliriz; yerel yönetimlerin ülke yararları doğrultusunda, kendi beldelerindeki ihtiyaçlarını gidermek için kendi organları ile karar alabilme ve uygulama hakkıdır, diyebiliriz.

Yani yerel yönetimlerin, kendi görev alanlarıyla ilgili karar alma, hiçbir baskı altında kalmadan karar organlarını oluşturabilme ve mali bağımsızlıklarının olması, yerel özerkliktir denilebilir.

Özerklikten amaç, özerklik tanınan idarelerin daha etkin yönetimini, yani hizmette etkinliği sağlamak, yerel halkın çıkarlarını kollamak, ülke çıkarlarını korumaktır.

Özerkliğin sınırları anayasa ve kanunlarla çizilir. Bunların dışına çıkılmaması gerekir. Özerklikten kasıt, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamaktır. Yoksa kanunları yanlış yorumlayarak kişilere çıkar sağlamak değildir. Serbestçe kendi organlarını oluşturabilme ve karar alma yetkisine sahip olmaları, hizmetlerin doğru ve hızlı bir şekilde yerine getirilmesi içindir. Özerklik, hizmetlerin basit, etkin ve ucuz karşılanmasını sağlar, örgütlerin zarar etmelerini önler, politik baskı ve müdahalelere engel olur, personel ve malzeme kullanılmasında israfı önler, böylece kurumu kara geçirir.

Yerel özerkliğin iki farklı niteliği vardır. İlki, yerel yönetimlerin merkezden tamamen bağımsız değil, sadece kendi görevlerini yaparken merkeze bağımlı olmamalarıdır. Diğeri ise, yerel organların o yöre halkının ihtiyaçlarına cevap verebilmesi ve gereği gibi temsil edilmeleridir. [2]

Demek oluyor ki, özerk yerel yönetim düşüncesinin altında yatan temel felsefe, halkın kendi kendini yönetimidir. Yani demokratik yönetim anlayışının bir ürünüdür. Halkın kendi kendini yönetimde ancak, merkezi yönetimin baskısından uzak kendine has organlarını seçmek, bu organlar vasıtasıyla karar vermek, kararı uygulayabilmek ve kendine has gelir

kaynaklarının bulunması, ayrı bir bütçesinin olması, bu kaynaklarını gerekli yerlere harcayabilmesiyle mümkün olur.

III. YEREL ÖZERKLİĞİN GEREKLİLİK NEDENLERİ

Yerel özerkliğin gereklilik nedenlerini anlayabilmek için yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki farkları bilmek gerekir. Bu nedenle burada yerel yönetimin ve merkezi yönetimin farklarıyla ilgili kısa bir bilgi verelim.

Kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi çok zordur. Dolayısıyla Dünyada bazı istisnalar hariç hemen hepsinde, bunlara doğu bloku ülkeleride dahil, yerel yönetimler vardır. Fakat bunların özerklikleri arasında farklılıklar gözüktür. Yerel yönetimlerin özerkliklerinin gerekliliğini tartışırken önce konuya yönetim bilimi açısından yaklaşmak gerekir. Merkezi yönetimin yükünü hafifletecek, ki özellikle her iş merkezi yönetimden bekleniyorsa, yönetimde etkinliği sağlayacak bir yönetim birimine ihtiyaç vardır.

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde gecikmeye neden olabilir, ihtiyaç tam olarak tesbit edilemeyebilir. Çünkü bütün kararların merkezde belirlenmesi, yerel halkın tercihlerine ve önceliklerine uygun düşmeyebilir. Bu da kaynak israfına neden olabilir, kırtasiyecilik merkezi yönetimde daha çok görülür. Bu şekilde bütün kararların merkezden alınması ve uygulanması bürokrasiyi artırır.

Taşrada görev yapan memurlara fazla bir inisiyatif tanınmamıştır. Bu da memurları geliştirmeyi ve onların beceri ve yetenekleri köreltilir. Ayrıca merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltır. Halk kendiyile ilgili olmayan konularda yönetime ilgisizleşmektedir.

O halde yerel yönetimlerin önemi burada ortaya çıkmış olmaktadır. Yerel yönetimler bu saydığımız sakıncaları ortadan kaldırmaktadır.

Yerel yönetimler hizmetlerin yürütülmesinde, verimli bir metod olarak görülür. Kararlarda isabet olur, yerel halkın arzu ve istekleri, yerel yönetimler tarafından, o yöre halkının iştirakiyle tesbit edilir. Dolayısıyla isabetli kararlar alınır.

Ayrıca bu vesileyle halkın yönetime katılımında sağlanmış olur. "halk siyasi olarak temsil edildikleri organların faaliyetlerine daha çok ilgi duymaktadırlar. Seçimle işbaşına gelen yöneticiler, yaptıklarından dolayı siyasi bir sorumluluk taşımaktadırlar. Dolayısıyla siyasi yöneticiler aldıkları kararlarda ve yürüttükleri hizmetlerde bu sorumluluğu yansıtırlar." [3] Yani halkın ilgisi yerel yönetimlere daha fazladır.

Yerel yönetimlerde karar alma tek bir organ tarafından olmaz. Halk, seçilmiş organlar ve yerel yönetim birimlerinde çalışan personel, kararlara katılırlar. [4]

Yerel yönetimler, bu üstünlüklerini yerine getirebilmeleri için, özerk kurumlar olmaları şarttır. Bu üstünlükler onun özerk olmasına bağlıdır.

Saydığımız, tüm bu yerel yönetimlerin gereklilik nedenleri, - yerel özerkliğin gereklilik nedenleriyle paralellik gösteriyor. Yerel yönetimlerin, hızla artan kentleşmeyle birlikte ortaya çıkan kentsel hizmetleri karşılayabilmesi ancak özerk olmalarıyla mümkün olabilir.

Özerk yerel yönetimlerin, toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkıları ihmal edilmiş bir konudur. Bu katkı halkın emek, kaynak ve düşünce gücünü yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına yansıtma ile mümkün olur. [5] İşte yerel özerkliğin en önemli gereklilik nedenlerinden biri budur, yerel halkın yaratıcılık ve maddi güçlerinden, katılım yoluyla istifade etmek. Bu kamu hizmetlerinin karşılanmasında önemli bir kaynaktır. "Dolayısıyla yerel özerklik, üretkenliği ve üretimi artıran bir araçtır." [6] "Özerk yerel yönetimler, ülkelerin kalkınmalarında, demokratik anlayışın yenleşmesinde ve temiz toplum ideallerinin gerçekleşmesinde katkı payı en yüksek olan kuruluşlardır." [6]

Bu açıklamalardan yerel yönetimlerde özerkliğin, kaçınılmaz bir ilke olduğu görülmektedir.

Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanırlar. Yerel düzeyde kavgasız, gürültüsüz, en iyi yöneticileri seçmeyi öğrenen vatandaş, ulusal düzeydeki temsilcilerini de aynı davranış içinde seçme imkanı bulabilirler. Ulusal düzeydeki meclislere gelecek temsilciler, seçilebilme yarışını buralarda öğrenirler. [1]

Özerk yerel yönetimler, herkese eşit davranışında bir araçtır. Halkın isteklerine kulak

vermek, onları alınan kararlarda etkin ve etkili kılmak, hizmet sunumunda partizanlık yapmamak veya bir başka sebeple taraf olmamak özerkliğin sonuçlarıdır.

IV. YEREL ÖZERKLİĞİN İLKELERİ

a- Şeffaflık

Özerk yerel yönetimin özünde, halkın kendi kendini yönetimi, yani demokrasi düşüncesi yatar. Halkın yönetime katılabilmesi için ise yerel ihtiyaçları ve bunlarla ilgili gelişmeleri ve yerel yönetimlerin bu ihtiyaçlar karşısında tutum ve davranışlarının neler olduğunu bilmesi gerekir. Bu da yerel yönetimlerin şeffaf olmasını gerektirir. Ancak bu şekilde yerel halk gelişmeleri takip edebilir ve kararlarda etkin olabilmek için yönetime katılma yolları arar. Bu şeffaflık ise bir şekilde sağlanmalıdır. Bu ise Yerel basın, gazete ve televizyonlar aracılığıyla veya halk meclisleri yada bir başka şekilde mümkün olabilir. Yani şeffaflığın temelinde halkın yerel hizmetlerle ilgili bilgileri öğrenebilme hakkı yatar.

b- Objektif Davranış İlkesi

Yerel yönetimler, o yöredeki tüm vatandaşlara eşit hizmet vermek zorundadır. Her ne kadar belli bir siyasi partinin ismi altında seçime girilse de, seçilmişler o yörede yaşayan tüm vatandaşları temsil ederler. Taraf tutmaları, hem kendi partisinden olan vatandaşlar arasında, hemde diğerleri tarafından destek bulmaz, uygun görülmez. Kurumlar objektif olmalı aksi taktirde ise kurumlar yıpranır, itibarı zedelenir; üstelik bu kanunsuz bir işlem olur. O yörede yaşayan vatandaşların hepsi vergi verir ve haklı olarak yerel ihtiyaçlarının karşılanmasını ister. Bu idarelerin elindeki mallar herkesin malıdır.

c- Sosyal Adalet İlkesi

Özerk yerel yönetimlerin ilkelerinden bir diğeri de, sosyal adalet ilkesidir. Kişiler arasında ayırım yapmanın bir gereği olarak, kendi bölgesinde yaşayan kişilere ikinci sınıf vatandaş gözüyle bakılmamasını sağlamalıdır. Ayrımcı işlemlere girişmemelidirler.

Son yıllarda, bir çok ülkede tarımın verimliliği ve kişi başına düşen tarımsal gelir, köylüyü köyünde tutmaya yetmeyecek kadar düşmüştür. Toprakların parçalanması, ekonomik kriz gibi sebepler gelirin düşmesine neden olmuştur.[7] Ayrıca nüfus köylerden

kentlere kaymış ve kentlerde bir çok sorun ortaya çıkmıştır. Altyapı hizmetlerine olan talep artmış, çarpık kentleşme ortaya çıkmıştır. "Hızlı nüfus artışı, kentleşme, teknolojik ilerlemeler ve sanayileşme, ulaşım araçlarındaki gelişmeler çevre kirliliğine neden olmuştur."[7]

"Bu şekilde, kötü hayat şartları içinde yaşayan insanların durumlarının düzeltilmesi, kendi ile ilgili olan önlemlerin alınmasında ve kararların verilmesinde faal görev almaları ve katılmaları ile mümkün olabilir. Bu alanda mahalli idarelere önemli görevler düşmektedir. Bu alanda mahalli idareler, işsizliğin önlenmesi ve sosyal hizmetlerin sunulmasında,adaletli bir dağıtım yapması gerekir."[8]

d- Halk Katılımı

Yerel Özerkliğin bir diğer niteliği ise, halk katılımıdır. Yerel özerkliğin temelinde zaten budur, katılımıdır. Özerkliğin, daha önce bahsettiğimiz gibi esası, demokrasi düşüncesine dayanır.Yani halkın kendi kendini yönetimidir. Bunu yerel bazda düşündüğümüzde, yerel halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerel düzeyde yönetime katılımıdır.

Ülkenin demokratikleşmesiyle, yerel yönetimlerde katılım arasında yakın bir ilişki vardır. "Eğer yerel düzeyde topluluklarda demokratik bir halk katılımı yoksa, ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine imkan yoktur."[9] Katılımda özerklikle doğru orantılı olarak ülkeden ülkeye demokratikleşme düzeylerine göre farklılıklar gösteriyor. Halk katılımının olmadığı bir yerel özerklikten bahsedilemez. O halde halk katılımı, yerel özerkliğin en önemli ilkelerinden biridir.

V. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK TÜRLERİ

a- İdari Özerklik

"Yerel yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş, yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği yada merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmek için kurulmuş tüzel kişiliklerdir."[10]

Bu tanımdan anlaşıldığı üzere, yerel yönetimlerin amacı, yerel halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Yani ulusal amaçlar, yerel yönetimlerin amaçları arasına girmez. Yerel düzeyde kurulmuş tüzel kişilerdir. Yerel yönetimlerin bu amacı, onların merkezden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmasını gerektirir. İşte özerkliğin gereği de

burada ortaya çıkar. Yerel düzeyde oluşturulan bu örgütler, halka en yakın örgütler olduğuna göre ve sadece o yörenin ihtiyaçlarıyla ilgilendiğine göre, özerk olmaları kaçınılmazdır. Bu da öncelikle idari açıdan özerk olmalarını gerektirir. İdari özerkliğin nitelikleri, yine yukarıda verdiğimiz tanımlarda yatmaktadır. Bunlardan birincisi, ayrı yönetim organlarının olmasıdır. Merkezden bağımsız bir tüzel kişilik olmaları gerekir ki, ayrı yönetim organları olsun. O halde idari özerkliğin olabilmesi için ayrı bir tüzel kişilik oluşturulması gerekir. Bu, merkezi yönetimin dışında ayrı bir örgütlenme ile mümkün olur. Ayrı tüzel kişiliği olan bu örgütün, yukarıda dediğimiz gibi, kendine has, kendi yönetim organları olması gerekir. Sadece ayrı bir yönetim organının olması yeterli değildir. Bu organların seçimle iş başına gelmesi gerekir. Bunlara bir örnek verecek olursak; belediyelerde belediye başkanı, belediye meclisi gibi o yörede yaşayan ve onların ihtiyaçlarına cevap vermek üzere kurulan bu örgütlerin organları, yine o yöre halkının oylarıyla seçilmesi gerekir. Bu demokrasinin ve dolayısıyla özerkliğin bir gereğidir. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen bir organı merkeze karşı bağımsız olmalıdır. Merkezi idarenin ağır denetimi altında yaşayan yerel yönetim organlarının, özerkliğinden bahsedilemez. O halde merkezi idare, yerel idarelerin personelini azletmek veya isteğine göre atamak yetkisine sahip bulunursa, yerel idareler merkezi idarenin bir tür yetki genişliğine sahip yürütme organı durumuna düşer. Günümüzde belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından görevden alındığı bilinmektedir; yine il özel idarelerinin başı olan valiler merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Bu özerklikle bağdaşmayan bir durumdur. Bu yönüyle il özel idareleri merkezi idarenin en çok etkisi altında bulunan kuruluşlardır. Bu bağımsızlığı sağlamanın en önemli yolu seçimdir. Özerk bir yönetimin organı seçimle iş başına gelmelidir. Ancak bu şekilde merkezi idarenin baskısından uzaklaştırılabilir. "Demokratik ülkelerde, yerel idare organlarının seçimle iş başına gelmesi, gerçek bir yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi sayılmaktadır." [1] Yalnız, gelişmekte olan ülkelerde, Türkiye'de olduğu gibi, veya demokrasinin tam yerleşik olmadığı ülkelerde, sadece organların seçimle iş başına gelmesi yeterli olmamaktadır. Belediye başkanı seçimle iş başına geldiği halde merkezi yönetim tarafından atanmış gibi geri alınabilmektedir. Demek ki demokratikleşmeyle özerklik birbirleriyle ilişkili kavramlardır. Demokrasinin yerleşik olduğu İngiltere gibi ülkelerde, seçimle iş başına gelenler yine seçimle görevden alınmakta ve böylece yerel yönetimlerin organlarının tam bağımsızlığı sağlanmaktadır.

İdari özerklik, aynı zamanda denetimle ilgili bir kavramdır. Merkezi yönetimin ağır denetimi altında bulunan yerel yönetimlerin, idari özerkliğinden bahsedilemez. Organlarının bağımsızlığının yanında yerel yönetimler üzerindeki vesayet oranında önemlidir. İdari

açıdan yerel yönetimler üzerinde, ağır vesayet uygulaması özerkliği zedeler. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin uyguladığı vesayet amacını, hukuka uygunluk ve yurt çapına hizmetleri eşit oranda yaymak için, koordinasyonu sağlamaktır. "Aşırı derecede idari denetim, mahalli teşebbüsü yok eder. Bu sebeple merkezi denetim arttıkça ve merkezi siyasetin tatbiki istendikçe, mahalli teşebbüs azalır." [11] Personel atamasından tutun da, kararların uygulanması, toplanma yer ve saatinin, hangi binada yapılacağına kadar müdahale eden bir denetim ortamında, özerkliğin gereklerinin yerine gelmesi mümkün değildir. Yani demokratikleşmesini hünüz tamamlamamış, gelişmekte olan ülkelerde olduğu üzere, göstermelik bir yönetim şeklinde kurulmuş olan ve fakat merkezi yönetimin istediği oranda iş yapabilen, yoksa engellenen yerel yönetimlerin özerklikle ilgisi yoktur.

"Yerel yönetimler üzerinde aşırı denetim, mahalli menfaatleri giderek zayıflatır. Çünkü ulusal seviyede alınan kararların, mahalli otoriteye empoze edilmeye çalışılması mahalli otoriteyi güçsüz kılar, zayıflatır." [12] Halbuki özerk, yani bağımsız yerel yönetimler de mahalli menfaatleri teşvik eder ve güçlendirir. [13]

İdari denetim, mahalli idarelerin eylemleri, işlemleri organları ve personeli üzerinde olmaktadır. Mahalli idarelerin planları, projeleri ve programları, düzenleyici işlemleri üzerinde denetim yapılır.

İdari özerkliğin diğer bir şartıda bağımsız, seçimle iş başına gelen organların kesin karar alabilme yetkisidir. Özerk bir yönetim, kesin karar alabilmelidir. Bu kurumların özerk olabilmeleri için, aldıkları kararları üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmadan uygulayabilmelidir. Aksi şekildeki uygulamalar gerçek özerklik deyildir.

İdari özerkliğin temelinde kendi yağıyla, dışarıdan destek almadan kavrulma yaklaşımı yatar. O halde hukuk devletinin bir gereği olarak, yetki ve sorumlulukları, kanun tarafından belirlenmeli, buna dayanarak kendi kararlarını kendi organlarıyla almaları ve kendi organlarının aldığı kararlarla hizmetlerini temin etmeleri sağlanmalıdır.

Yine yerel yönetimlerin, idari özerkliği için merkezi yönetimin denetimi azaltılarak esas denetimin halka verilmesi gerekir. Tabii olanda budur. Yerel sorunlarla ilgilenen ve o yöre ihtiyaçlarına cevap vermesi hedeflenen yerel yönetimlerin denetiminde o yöre halkına ait olması, idari özerkliğin bir gereğidir. Asıl olan kendi görevlerini merkezin karışması olmaksızın, kendi imkanlarıyla görebilmeleridir. Söz konusu olan, geniş bir

özgürlükten yararlanabilmeleridir. Seçilmiş yerel organlar, halkı gereği gibi temsil edebilmelidir.

Bütün bu saydığımız şartların yerine gelmesi içinde görev ve yetkiler, yasayla düzenlenmeli, bu yetki ve görevlerin yerine getirilmesi için gerekli kamu gücünü bunlar kendi organlarından almalıdır.

b. Mali Özerklik

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınmasıyla mümkün olabilir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlanmasına ve merkezi yönetimin daha çok müdahale etmesine neden olmaktadır. Mali kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler, kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri, merkezi yönetime devretme eğiliminde olmaktadır. Özellikle sağlık, kolluk ve yangın söndürme hizmetleri alanlarında bu eğilim gözlenmektedir.[6]

Yerel yönetimlerin, devletten sürekli yardım bekler hale getirilmesi ve verilen yardımların koşullu olarak verilmesi mali özerkliği tehdit eden bir durumdur.

Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmeleri, doğal olarak gelire bağlıdır. Bu durumda, yerel yönetimlere iki türlü gelir kaynağı sağlanabilir. Birincisi, merkezi yönetimin verdiği yardımlar; diğeri ise, kendi öz kaynaklarıdır. Bunlardan birincisi, mali özerkliği tehdit ederken, diğeri destekler.

Mali özerkliğin gerçekleştirilmesi için, öz gelir kaynaklarının artırılması sağlanmalıdır. Bunun için yerel vergi salma yetkisi yanında, kendi sınırları içindeki devlet gelirleri üzerine yüzde ekleme, belediye hizmetinin sağladığı rantlara el koyma yetkisinin de, yerel yönetimlere verilmesi gerekir. Kısacası, yerel hizmetlerin finansmanının, yerel halkın cebinden yerel meclis kararıyla alınması sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin kendi kaynakları konusunda, yerel vergiler en önemli yeri alır. Bu çerçevede konunun kanunlarla düzenlenmesi, belediye kanunu ele alınarak, belediye vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının kapsam, oran ve miktarları yeniden tespit edilmelidir.

VI. SONUÇ

Yerel yönetimlerin, hızla artan hizmetlerin üstesinden gelmesi, bir an evvel özerkliklerinin sağlanması ile mümkündür. Çünkü, mahalli idareler

üzerindeki, aşırı merkez baskısı yerel menfaatleri zedeleyerek yerel yönetimleri güçsüz kılarak, yoğun hizmet talepleri karşısında yerel yönetimleri yetersiz bir duruma sokar. Oysa ki, özerk yerel yönetimler, halkın katılımını sağlayarak, yönetimin sorumluluğunu yönetilenler arasında dağıtmakta, onları, hizmetlerin karşılanmasında bir şeyler yapmaya zorlamakta ve güçlerinden istifade edilerek, etkinlik ve verimlilik artırılmaktadır. Hizmetler daha kısa zamanda karşılanmakta ve merkezi yönetimin yükünü hafifletmektedir.

O halde, idari ve mali özerklik'in sağlanması için görev ve yetkiler yasa ile yeniden düzenlenerek, esas güçlerini, kendi seçilmiş organlarından almaları sağlanmalıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerin özerkliklerini en fazla tehdit eden ve onları merkeze muhtaç hale getiren mali yetersizliklerin ortadan kaldırılması için,

öz kaynaklarının artırılması yoluna gidilmelidir. Bunun için de yerel vergi kaynakları artırılarak, bazı vergi türleri yerel yönetimlere bırakılmalı ve bizzt kendilerinin toplaması sağlanarak mali yönden güçlendirilmelidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1]- TORTOP NURİ; "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24., S. 4, Ankara, 1991.
- [2]- KELEŞ RUŞEN; *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983.
- [3]- ERYILMAZ BİLAL; *Kamu yönetimi*. 2. B., Alfa Basım, İzmir, 1995.
- [4]-SAMUEL HUMES, EILEEN MARTİN; *The Structure of Local Government*, London, 1969.
- [5]-MURRAY BOOKCHİN; *The Limits of the City*. Harper, 1974.
- [6]-TORTOP NURİ; "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. C.5, S. 5. Ankara, 1996.
- [7]-KELEŞ RUŞEN; *Kentleşme Politikası*. 2. B., Özkan Matbaacılık, Ankara, 1993.
- [8]-TORTOP NURİ; "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 1. S. 3. Ankara, 1992.
- [9]-DİLLYS HILL; *Democratic Theory and Local Government*, London, 1960.
- [10]-J. M. MACKINTOSH; *The Devolution of power: Local*

democracy Regionalism and Nationalism,
Penguin. Middlesex, 1968.

[11]-M. P. BARBER: **Local Governnt.** London, 1969.

[12]-DILYS HILL ; **Participating in Local Affairs.** London,
1970.

[13]-HERMAN FINER : **English Local Government,** London,
1950.

OLUŞUM SÜRECİNDE ANAYASALARIMIZIN MEŞRUIYET SINAVI

Erbay ARIKBOĞA

M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi

ABSTRACT:

Two important problems in last 150 years of Ottoman- Turkish political history are the constitution making and the debate on centralization and decentralization. This research aims to explain the preparation processes of constitutions and the discussions on decentralization principle in early Republican period.

I-GİRİŞ:

Bir ülkede "Anayasa" adlı belgenin içeriği kadar, onun hangi koşullarda, niçin ve nasıl yapıldığı da önemlidir. Çünkü anayasayı şekillendirecek ve içeriğini belirleyecek olan, anayasanın yapılış sürecidir. Özellikle Türkiye ölçeğinde baktığımızda, bunun önemi daha da artmaktadır. İşte bu çalışma böyle bir düşüncenin ürünüdür. Dolayısıyla yazının ağırlık noktası anayasaların yapılış süreci ve bunun demokratik meşruluğudur. Ancak bu konuya geçmeden önce anayasa kavramı üzerinde durmak ve 200 küsur yıllık süre içinde yüklendiği anlama kısaca bakmak gereğini duyduk. Sonra anayasaların yapılış yöntemlerine bakarak, anayasalarımızı bunun ışığında inceledik.

Bu yazının diğer bir özelliği de Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş yıllarında anayasayı şekillendiren meclislerin düşünce boyutunun (çoğulculuk, adem-i merkezîyet ve hukuki meşruluk çerçevesinde) karşılaştırmalı bir incelemesine yer verilmesidir. Yaptığımız bu inceleme 1921 Anayasası ile 1924 Anayasası arasındaki farklılığı anlamada hayli yararlı olmuştur. Bunu yaparken gözlemleyebildiğimiz olayları "tanımlamaya" ve "anlatılmaya" çalıştık. Bir tanımlama çabası bu çalışmanın tümünde göze çarpacaktır.

II- ANAYASA KAVRAMI

Bütün mesele insanların, 'ben niye kralın ya da padişahın emirlerine, buyruklarına uymak zorundayım?', 'iktidarın kaynağı nedir?' sorularına cevap aramasıyla başlar. İnsanlar iktidarın belli ilkelere bağlanmasını ve belli kurallara göre kullanılmasını istemişlerdir. İktidarın

yapısını kurmak, kullanım biçimlerini tayin etmek ve iktidarı sınırlamaya çalışmak "Anayasalandırma" (Constitutionalisation) adını alır.[1]

Anayasacılık hareketleri liberalizmin eseridir ve 17-18. yy.larda "sosyal sözleşme" fikrinin etkisiyle ortaya çıkmıştır. Bu anlamda anayasa, siyasal toplumda iktidarın sınırlandırılması ve denetimine yönelik bir belge niteliğindedir. Bu terimi ilk kullananlar Amerikalılar olmuştur. Fransızlar 'Anayasa' adını Philadelphla Convention'undan almıştır.[2]

İlk anayasa 1787 yılında, Amerika'daki kolonilerin, anavatan İngiltere'den koparak bağımsız bir devlet kurmaları ve federal devlet yapısı içinde federal-federe devlet ilişkilerinin ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin yazılı kurallara bağlanması sonucunda yapılmıştır. Kıta Avrupası'nda ise burjuvazinin ekonomik olarak güçlenmesi sonrasında, mutlak monarşilere ve feodal dönemin ayrıcalıklarına son verip, siyasi iktidara sahiplenmek ve hak ve özgürlüklerini güvence altına almak amacıyla yapılıyor. Dolayısıyla 1789 Fransız İhtilali yalnızca devletin statüsünü belirlemekle kalmıyor, toplum içinde devlet iktidarını sınırlama amacını da güdüyordu. İhtilalden iki yıl sonra Fransa'da da yazılı bir anayasa yapılacaktır.[3]

Başlangıçta devlet iktidarını elinde bulunduranları sorgulayarak başlayan anayasacılık hareketleri, sonuçta, devlet iktidarının sınırlandırılmasını ve yurttaşların hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını doğurdu. Fakat bu terim 1920'lerden sonra bütün dünya üzerinde yayılmaya başladığında bu orjinal anlamını da yitirdi. Anayasalar bu anlamlarının yanında devletin örgütlenmesini ve kurumsal yapısını gösteren hükümler de içermeye başladılar.[2] Günümüzde anayasalar yalnızca birey haklarını ve devletin statüsünü belirleyen belgeler olarak kalmıyor, aynı zamanda -sosyal devlet anlayışının da etkisiyle- geleceğe ilişkin hedefleri gösteren *program niteliğinde* olup, ideolojik bir eğilim de içeriyorlar. Yani günümüz anayasaları sadece siyasî hayatın çerçevesini çizmekle yetinmiyor, geleceğin toplumunun ekonomik ve sosyal açıdan nasıl olması gerektiğine ilişkin kurallara da

yer veriyor.[3] Özellikle az gelişmiş ülkeler anayasaya koydukları hükümlerle devlete, iktisadi hayatta önemli bir rol veriyor. Günümüzdeki klasik liberaller ise 'pozitif devlet anlayışı'nın anayasacılıkla bağdaşmadığını, devletin asli fonksiyonunun 'negatif', yani 'özgürlükleri korumak' olduğunu söylerler. Yani liberaller politika yerine hukuku ön planda tutarlar. 'Kamu yararı'nın, çeşitli çıkar gruplarının mücadelesi sonucu belirlenmesinin önüne geçmek gerekçesiyle negatif devleti; yönetenlerin geniş takdir yetkisi yerine, kesin kuralları tercih ederler.[2] Bu durumda anayasa, bu görüşler doğrultusunda şekillenecektir.

Tunaya, anayasanın ideolojik boyutunu ve bunun sonuçlarını şöyle açıklar: "... Her Anayasada bir sosyal, ekonomik ve siyasal felsefe vardır. Ve bunu gerçekleştirme yolları çizilir. Anayasalar birinci planda ideolojik belgelerdir. Her şey, her eylem bu ideolojinin çizdiği ya da esinlediği biçim ve yöntemler içinde oluşur... Anayasa, sosyo-ekonomik şartlara, siyasi kuvvetlere, siyasi fikirlere ve teorilere doğrudan doğruya bağlı olduğu için, öteki kanunlardan ayrılır." [1]

Günümüz Anayasalarının bir başka özelliği de 'siyasi istikrarı sağlayabilmek' endişesiyle hayli ayrıntılı olmalarıdır. Artık Anayasalar oyunun kurallarını saptayan bir çerçeve değil, 'düzenleyici Anayasa' özelliğini taşımaktadır.[3]

Kısaca Anayasa. "sosyal sözleşme" fikrinin etkisiyle ortaya çıkmış, "hukuk devleti" anlayışıyla birlikte gelişmiş ve "sosyal devlet" anlayışıyla değişmiş ve çeşitlenmiştir. Devlete verilen pozitif roller ile demokrasi ilişkisi ise daha uzun bir süre tartışılacaktır.

III- ANAYASALARIN YAPILIŞI YA DA MEŞRUIYET BOYUTU

Bir devletin Anayasasını yapma ve değiştirme, diğer bir ifadeyle bir devletin temel siyasal yapısını belirleme iktidarına veya gücüne "kurucu iktidar", "kuruculuk" adı verilir. "Kurucu iktidar" ile 'kurulmuş iktidar birbirinden farklı şeylerdir. Kurulmuş iktidar, varolan siyasal, hukuki yapı içinde devletin çeşitli yetkilerini kullanma iktidarındır. Yani kurulmuş iktidar hukukiliğini, kurucu iktidarın iradesine uygunluğundan alır.[4]

Kurucu iktidar ise 'kaynağı ve yetkileri bakımından'[3] ikiye ayrılır. Birisi "*asli kurucu iktidar*" olup, "bir ülkenin siyasal rejiminde ihtilal, hükümet darbesi, ülkenin parçalanması ve ülkedeki yabancı işgale son verilerek bağımsızlığın kazanılması yahut yeniden kazanılması gibi kesintiler nedeniyle bir hukuk boşluğunun doğması durumlarında ortaya çıkar." [4]

Kısaca "asli kuruculuk, yürürlükte bir Anayasa olmadığı, ya da yürürlükteki Anayasal düzene son verildiği durumlarda söz konusudur." [3] Bu durumlarda fiili iktidarı ellerinde bulunduran güçler yeni bir anayasa oluştururken, daha önceden konuşmuş ve kendilerini bağlayıcı hiçbir pozitif hukuk kuralı mevcut değildir. Dolayısıyla asli kurucu iktidar -hukuki açıdan- sınırsızdır ve hukuk dışı bir olaydır.[4]

Kurucu iktidarın ikinci kanadını "*tali kurucu iktidar*" oluşturur. Bu bir ülkenin anayasasının, yine anayasadaki hükümlere, yöntemlere uyularak değiştirilmesini ifade eder. Burada anayasanın yeniden bir bütün olarak değiştirilmesi söz konusu olmayıp, anayasanın bazı hükümlerinin 'günün koşullarına' uydurulması çabası vardır. Dolayısıyla tali kurucu iktidar hukuken sınırlıdır ve tamamen hukuki bir fonksiyon icra eder.[4] Konumuz anayasaların bir bütün olarak yeniden yapılması olduğu için burada bizi ilgilendiren asli kurucu iktidardır.

Asli kurucu iktidar biçimlerine baktığımızda, tarihi gelişim içinde ikiye ayrıldığını görüyoruz: Monarşik ve demokratik.

Monarşik Yöntemler: Siyasal gücün tek bir kişiye ait olduğu veya hükümdar ile meclisler arasında paylaşıldığı ülkelerde yapılan anayasalardır. 'Ferman' ya da 'anlaşma' biçimlerinde iki şekilde yapılır.[3] Ferman anayasalar kral ya da padişahın tek yanlı iradesiyle, yine kendi iktidarını sınırlayan kuralları içeren bir belgeyi kabul etmesiyle olur. 1876 Osmanlı İmparatorluğu Anayasası bu yöntemle yapılmıştır.

Anlaşma, misak biçimindeki anayasalar ise yine bir hükümdarın iradesinin ürünüdür. Ancak burada monarkın iradesinin karşısında ona kendini kabul ettirebilen temsili bir organ veya meclis vardır. 1876 Anayasasının 1908'de yürürlüğe tekrar girmesinden sonra II. Meşrutiyet döneminde, Kanun-i Esasi böyle bir nitelik kazanmıştır.

Ferman biçimindeki anayasalar mutlakiyetten meşrutiyete geçiş döneminde görülür. Anayasa padişahın tek yönlü iradesi olmakla birlikte, bunu etkileyen siyasal ve sosyal nedenler vardır. Anlaşma biçimindeki anayasalarda ise padişahın karşısında, onunla pazarlık yapan bir güç vardır. 1808 tarihinde 'ayanlarla', 2. Mahmut arasında imzalanan 'Sened-i İttifak' gibi.

Demokratik yöntemler: Demokratik asli kuruculuğun sahibi millettir, yani halkın iradesidir. Anayasa buna uygun olarak, halk iradesini ifade eden bir usulle yapılır. Bunun altında yatan neden anayasaların, bir toplum sözleşmesi olarak görülmesidir. Demokratik

kurucu iktidar biçiminde, 'halk iradesi'nin anayasaya yansması farklı yollardan (yöntem) gerçekleşiyor: [3]

Birincisi, halk anayasayı hazırlayıp, kabul etme yetkisine sahip bir kurucu meclis seçer. Yani kurucu meclisin kimlerden oluşacağı halkın iradesiyle belirlenir. Bu meclis anayasayı hazırlar, kabul eder ve dağılır.

İkincisi, halk hem kurucu meclisi seçer, hem de bu meclisin hazırladığı anayasanın yürürlüğe girebilmesi için, bu anayasayı onaylar. Hazırlanan anayasayı kabul edip etmemek yine halkın iradesindedir.

Üçüncüsü, iktidarı belli bir dönemde elinde bulunduranlar, hazırladıkları anayasa taslağını, bir tartışma ortamı oluşturmadan 'evet' veya 'hayır'la sonuçlanabilecek bir halk oylamasına sunarlar. Fransa'da Napoleon Bonaparte 1799'da anayasayı halka bu şekilde kabul ettirdiği için bu tür anayasalara "*Bonapartist Anayasacılık*" da denir.

Anayasanın meşruiyet sorunu kendini bu noktada açığa çıkarır. Yani anayasa yapılırken seçilen yöntem onun meşruluğunu da belirler. Yukarıda "*Bonapartist Anayasacılık*" olarak isimlendirilen, halka anayasanın yapılışında hiç bir söz hakkı tanımayan, sadece anayasanın hazırlandığını bildiren, ondan bu anayasayı kabul etmesini istemek en az demokratik olan yöntemdir. Aslında burada halkın anayasayı kabul etmeme yolu fiilen kapalıdır ve anayasa, jakoben biçimde halka kabul ettirilmek istenmektedir. Teziç' in de belirttiği gibi[3] anayasa tasarısı oylamaya sunulduğunda, oylamaya katılanlar tasarıda bir değişiklik yapma, ya da karşı metin hazırlama imkanına sahip olmayıp, sadece anayasayı bütünüyle kabul veya reddederler. Diğer yandan anayasa tasarısının kabulü yönünde kullanılan oylar, bunalımdan, geçici dönemden bir an önce çıkıp, siyasi hayatın yeniden işlerlik kazanması amaçını taşıyabilir. Bu amaçlarla kullanılan oylar ise, bu geçici dönemin meşruluğunu kabul etmek gibi algılanabilir, halbuki gerçek öyle değildir. "Anayasa hazırlanırken, özgür bir tartışma ortamının bulunmayışı, kurumsallaşmasına rağmen, iktidarı anayasayı hazırlayanların elinde bırakmaktadır." [3] Gerçekte böyle bir anayasa halkın isteklerini yansıtmak yerine iktidarı kullananların emellerine hizmet eder.

Kurucu meclisin "*halk tarafından seçilmesi*" yöntemlerine baktığımızda yukarıda belirtildiği şekilde iki yöntemin bulunduğunu görüyoruz. Bunlardan birinde hem kurucu meclisin oluşumunda hem de bu meclisçe hazırlanan anayasanın kabulünde halkın iradesine başvurulmakta, diğerinde ise yalnız kurucu meclisin oluşumunda halkın iradesi yeterli görülmektedir. Anayasa hazırlığı öncesi ve sonrasında halka gidilmesi yolu yani

ilk ve son sözü söyleyecek olan halk ise, bu yöntem en demokratik olanıdır. Ancak çeşitli sebeplerle bu yöntem uygulanmadığında, sadece kurucu meclisin halk tarafından seçilmesi de yeterli görülebilir.

Ancak burada "*kurucu meclisin oluşum biçimi ve seçim yöntemi*" de önemlidir. Kurucu meclise seçilebilme yolu ülke üzerinde yaşayan bütün toplum kesimlerine açık olmalı ve seçim sistemi de buna imkan verecek biçimde nisbi temsili esas almalıdır. Bazı kesimleri dışarıda tutarak hazırlanan bir anayasanın meşruluğu konusunda ciddi endişelerin varlığı kaçınılmazdır. Çünkü yapılacak olan anayasa ülke üzerindeki herkesi bağlayacak, onların temel haklarını belirleyecek ve belirsiz bir süre için (yeniden bir anayasa yapılanaya kadar) yürürlüğe konulacaktır.

Anayasanın demokratik olarak hazırlandığını söyleyebilmek için gerekli olan diğer bir şart da şudur: Anayasalar, geleceğin siyasi hayatının çerçevesini çizen belgelerdir. Bir Anayasanın, toplumun siyasi yapısına uygun olup olmadığını ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verip veremeyeceğini değerlendirebilecek olanlar siyasi partilerdir. Dolayısıyla anayasayı hazırlayacak bir mecliste parti temsilcilerinin varlığı, demokratik rejimde ortak uzlaşma zemininin sağlanabilmesi için en isabetli yoldur. İlk bakışta bunalımlı dönemde bunun bazı güçlükler çıkarabileceği akla gelirse de, bu güçlükler yapılan tartışmalarla giderilebilir. Bu yöntem, anayasanın kabulünden sonra çıkabilecek rejim tartışmalarını ortadan kaldıracı bir etki yapabilir. [3]

"Egemenliğin millete ait olduğu bir rejimde, demokratik anayasa hazırlama işi, bilimsel değil, fakat siyasi nitelikte bir iştir. Bunun hazırlayıcıları da seçmenler tarafından kurulmuş bir kurucu meclis olmalıdır. Ancak bu durum, anayasanın hazırlanması sırasında, uzmanlardan ayrıca yararlanılmasına engel değildir." [3]

IV- 1876'DAN 1982'YE OSMANLI-TÜRK ANAYASALARI

A- 1876 ANAYASASI

III. Selim'le başlayan ve II. Mahmut'la devam eden askeri, idari ve hukuki alandaki reformlar ve bunun üzerine bina edilen tanzimat reformları kendisine içeride ve dışarıda destekçi bulmasına rağmen beklenen sonucu vermedi. Siyasal istikrarsızlıklar ve dış müdahaleler devam ederken içeride meşruti düzeni savunan örgütlü bir muhalefet oluşmuştu. Dönemin Osmanlı aydınları (Yeni Osmanlılar) ve Tanzimat paşaları meşrutiyet konusunda tam bir görüş birliği içinde olmamakla birlikte pratikte özgürlük, anayasalı bir rejim ve temsili sistem

noktalarında hem fikirdirler. Yeni Osmanlılar daha eylemci ve güçlü görünüşleriyle Sadrazam Mithat Paşa'nın yönetiminde duruma hakimdi. Kanun-i Esasi'yi istemeyenler ise padişahın yetkilerinin sınırlandırılmasına ve müslim-gayri müslim eşitliğine karşı çıkıyordu. Bir başka kesim de, milletin henüz anayasayı anlayacak yetekte olmadığını söylüyordu. Anayasayı isteyenlere göre ise bunalımların tek kaynağı istibdatı.[21]

Yeni Osmanlılar eylemciydiler. Abdülaziz'i 'istibdatı' dolayısıyla tahttan indirdikten sonra yerine geçirdikleri V. Murat'ı da 'akıl hastalığı' gerekçesiyle hal' ettiler ve yerine Mithat Paşa'yla anayasa konusunda uzlaşan Abdülhamit'i getirdiler. Abdülhamit'in 30 Eylül 1876 tarihli iradesiyle, Kanun-i Esasi'yi yapacak özel bir kurul (meclis-i mahsus) kuruldu.[5] Bu kurul on altısı mülki memur, onu ulema, ikisi asker olmak üzere 28 kişiden oluşuyordu.[6]

Anayasa taslağını hazırlamak üzere aynı kurul içinde bir de alt komisyon kurulmuştur. Alt komisyon iddiaların aksine nispeten karşılaştırmalı bir çalışma yapmıştır. Tunaya, Namık Kemal'in "Tasarı hazırlanıncaya kadar en azından bin kitap karıştırılmıştır." sözünü naklettikten sonra, bu iddiayı denetleme imkânımız yok, fakat yapılan araştırmalar çeşitli ülkelerin anayasalarının çevrildiğini ve komisyona kişisel raporlar ve çeşitli tasarılar sunulduğunu gösteriyor. Bu güne kadar birinci el kaynaklardan yararlanmadan ileri sürülmüş olan Belçika, Polonya vb. örnekler iddiasıyla yetinilemez[5] demektedir.

Anayasa hazırlıkları sürerken anayasalandırmaya karşı olan bir grup, sokaklara imzasız bildiriler dağıtmış ve duvarlara da yapıştırmıştır. Yeni bir "talebe-i ulûm" (medrese öğrencileri) gösterisinin hazırlıklarına girilmiş ve halk arasında propaganda başlatılmıştır. Bu olaylar üzerine Sadrazam Mithat Paşa'yla, Abdülhamit arasında dikkat çekici bir tartışma yapılır. Mithat Paşa, eylemcilerin derhal ve yargılanmadan sürgüne gönderilmesini isterken, padişah yargılama yapılmasını önerir. Mithat Paşa'nın ısrarı ve Namık Kemal'in İttihat Gazetesi'nde kendisine verdiği destek sonucu, eylemciler, yargılanmadan çeşitli yerlere sürülürler.[5] Bu olayın keyfi bir rejime son vermek için anayasalandırma hareketine başlayanlar tarafından bu şekilde sonuçlandırılması düşündürücüdür. Sürgün maddesi daha sonra Kanun-i Esasi'de yer alacaktır.

Anayasal düzene geçişte en büyük etken 'dış etki'dir. Bu dönemde bir yandan Rusya, Osmanlı'ya karşı savaş hazırlıklarına başlamış, diğer yandan İmparatorluktaki etnik unsurların durumu bir daha kurcalanmak üzere İstanbul'da uluslararası bir konferans düzenlenmiştir. Sadrazam Mithat Paşa, Avrupa

devletlerine verilen söz gereği, eğer bir anayasa hazırlanarak İstanbul Konferansından önce ilan edilebilirse, dış müdahale önenebilir diye düşünüyordu.[7] Nitekim 23 Aralık 1876'da toplanan konferansta, görüşmelere devam edilirken, dışarıdan duydukları şiddetle top sesleri üzerine şaşırarak delegeler, Hariciye Nazırı Saffet Paşadan şu sözleri dinleyeceklerdir: Padişahımız meşrutiyet rejimini ilan etmektedir. İmparatorluktaki etnik unsurların özgürlükleri, bu yeni idare ile güvence altına alındığından, artık bu konferansa gerek kalmamıştır.[5] Bu sözlerden sonra Osmanlı delegeleri toplantıyı terk eder. Bu gösteri yabancı delegeler tarafından çocukça bulunsa da artık meşrutiyet ilan edilmiştir.

Diğer taraftan anayasa ilan edildiği sırada Bab-ı Ali'nin önünde toplanan kalabalık, saraya gönderilen çeşitli telgraflar, Kanun-i Esasi'nin tamamen yabancı baskısına karşı göstermelik bir önlem olmadığını içeride de destek bulduğunu göstermektedir.[5]

İlk Osmanlı Anayasası olan Kanun-i Esasi, Osmanlı Devleti'ni reforme etmek ve yabancı devletlerin imparatorluğun iç işlerine karışmasını önlemek amacıyla, batı kaynaklı fikirlerle beslenen Osmanlı aydını tarafından istenmiş ve Padişah Abdülhamit tarafından kabul edilmiş bir "ferman" Anayasadır. Yani 1876 Anayasası bağımsız bir yasama organı veya kurucu meclis tarafından yapılmış değildir.¹ Dönüp tarihe baktığımızda bu amaçlara ulaşamadığını görüyoruz. Yabancı devletler sadece iç işlerimize karışmakla kalmayıp, Türklerin yaşadığı topraklara da göz dikmişlerdir. İttihat ve Terakki'nin uyguladığı istibdat ise geçmişi aratmıştır.

B- 1921 ANAYASASI

Mondros mütarekesinin ardından Anadolu'da bir mücadele başladı. Amasya Tamimi, Erzurum Kongresi ve Sivas Kongresi yapılarak çeşitli kararlar alındı. Bu gelişmeler karşısında İstanbul Hükümeti, genel seçimlerin yapılması kararını aldı. Seçilerek İstanbul'a gelmeyi başaranlar son Osmanlı Mebusan Meclisi'ni oluşturuyordu. Bu meclis 28 Ocak 1920'deki toplantısında Erzurum ve Sivas Kongresinde alınan kararları, "Misak-ı Milli" adıyla kabul etti. Meclis bu tarihten yaklaşık iki ay sonra (18 Mart 1920) son toplantısını yaparak dağılacaktır.[6]

İstanbul'un işgali ve Mebusan Meclisinin sonu, Anadolu meclisini gündeme getiren bir imkandı.

¹ Okandan (R. Galip, Anne Hukukumuzun Ana Hatları, C.I. İstanbul, 1971, S. 147) buna bakarak 1876 Anayasası'nın bir anayasa niteliği kazanmadığını ileri sürer. Ne var ki Anayasa yapılırken demokratik yöntemlere uymak gibi bir amaç güdülmüştür. Dolayısıyla Anayasayı 'Monokratik yöntemlerle yapılmış bir Ferman anayasa' olarak kabul etmek bize daha anlamlı görünüyor.

"Atatürk, kurucu nitelikte olması tabii ve zorunlu olan meclisi kurmak için 17 Mart tarihli genelge ile, bazı kumandan arkadaşlarıyla 'müdavele-i efkarda' [fikir alışverişi] bulunmuş, 'müessisan' [Kurucu] deyiminin itirazlara uğraması üzerine, 19 Mart 1920 tarihli genelge ile ve 'salâhiyet-i fevkalâdeye malik bir meclis'in toplanması için seçim talimatı vermiştir." [8] M. Kemal, illere, bağımsız sancaklara ve kolordu komutanlıklarına gönderdiği bu genelgede "...Devlet başkentinin korunmasını, ulusun bağımsızlığını ve devletin kurtarılmasını sağlayacak önlemleri düşünüp uygulamak üzere ulusça, olağanüstü yetki verilecek bir meclisin Ankara'da toplantıya çağırılması ve dağıtılmış olan mebuslardan Ankara'ya gelebilecek olanların da bu meclise katılmaları zorunlu görülmüştür." [9] diyordu.

Ankara'daki meclise katılacak olanlar iki ayrı seçim kaynağından gelmiştir. Bir kısmı müdafâ-i hukukçulardan olup, dağılan İstanbul meclisinden gelirler. Çoğunluk ise illerden seçilip gelecek olan üyelerdir. [8] Seçimde, her il bir seçim bölgesi olarak beş milletvekili gönderecek, meclis üyeliğine bütün partiler, dernekler ve topluluklar aday gösterilebilecek, hatta isteyen kişiler istediği yerden bağımsız adaylığını koyabilecektir. Gizli oy ve salt çoğunluk sistemi uygulanacaktır. [9]

Ancak seçimlerin ne kadar demokratik olduğu tartışmalıdır. [10] Bununla beraber bu meclisin en önemli özelliği çok renkli ve çeşitli olmasıydı. Gerçekten de esnafından çiftçisine, müderrisinden şeyhine, kaymakamından generaline kadar hemen her özellikteki insan, mecliste kendine yer bulmuştu. [11] Meclisteki bu çoğulcu yapı ilerleyen günlerdeki tartışmalarda ve anayasanın biçimlenmesinde otoriter yapılaşmaya izin vermeyen ve demokrasiye işlerlik kazandıran bir fonksiyon icra edecektir.

Meclisin daha ilk günlerinde iki farklı eğilim belirir. M. Kemal'in yeni bir hükümet kurulmalıdır fikrine karşılık, diğer bir kesim seçim gerekçelerine uygun olarak aslolan saltanat ve hilafettir, meclisin görevi saltanat ve hilafet kurtarılınca kadar, dolayısıyla kalıcı çözümlere gitmek gereksizdir, diyordu. M. Kemal 24 Nisan'da meclise verdiği önergede, 'meclisin üstünlüğü ve hükümet kurmanın zorunluluğundan' bahsetmiş ve 'geçici de olsa bir devlet başkanı veya padişah kaymakamı atamanın yanlışlığına' dikkat çekmiştir. [12] Bu önerinin mecliste kabul³ edilmesiyle tartışma, sadece yürütme

organının gerekliliği açısından bitmiştir. Nitekim 5 Eylül 1920 tarihli Nisabı Müzakere Kanunu'nun birinci maddesi şöyledir: "Büyük Millet Meclisi, hilafet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlas (kurtuluş) ve istiklalinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti atıye dairesinde (aşağıdaki şartlar içersinde) müstemirren inikat eder (fasılasız toplanır)." [13] Bu tür ifadelerle saltanat kaldırılınca kadar bir çok defa rastlanacaktır.

Meclis çalışmalarına devam eder, bir hükümet kurulmuştur (icra vekilleri heyeti) fakat henüz ortada bir anayasa yoktur. Bu sebeple anayasa tasarısını hazırlamak üzere bir anayasa komisyonu kurulur. Bu komisyon 4 aylık bir çalışma sonucu sekiz maddelik bir tasarı hazırlayarak meclise sunmuştur. (18 Ağustos 1920) Bu tasarinın gerekçesinde şöyle denilmektedir: Hilafet ve saltanatın esarete düşmesi ve diğer olayların da buna eklenmesinden doğan zorunluluk üzerine TBMM kurulmuştur. Meclisin sonsuza kadar sürüp gideceğini kabul etmek, olağan dışı duruma gelen bir şekil vermek demektir. Bu olağandışı durum kalıcı olamaz. Dolayısıyla bu meclisin görevi, hilafet ve saltanatın kurtarılması ve ulusun bağımsızlığının kazanılmasına kadar devam edecek, kutsal amacın gerçekleşmesiyle meclis olağan döneme geçecektir. [14].

Tasarının birinci maddesi TBMM'nin yasama ve yürütme güçlerine sahip olduğunu, 'devletin yönetimini bizzat ve bağımsız olarak elinde tuttuğunu' söylüyordu. Tabii meclisin, olağanüstü koşulların meclisi olduğu kabul edildiğinde, bu yetkisi olağanüstü durumla sınırlı kalacaktır. Tasarının gerekçesindeki bu düşünce meclise de aynen yansımıştı. Buna karşı olan görüş ise, pek açık bir şekilde savunulamamaktadır. [14]

Bu tartışma 37 gün sürmüş ve görüşmelerin sonunda M. Kemal Paşa bir gizli oturumda şu açıklamayı yapmıştır: [14] Türk ulusunun tek temsilcisi olan TBMM'nin, yurdun ve ulusun bağımsızlığını sağlamaya çalışırken, hilafet ve saltanatla bu kadar çok meşgul olması sakıncalıdır. Şimdilik bunlardan hiç söz etmemek yüksek çıkarlarımızın gereğidir. Konuyu esastan çözmeye kalkarsak, içinden çıkamayız, ancak bunun da zamanı gelecektir. Yapılacak yasalar, varlığımızı ve bağımsızlığımızı kurtaracak olan millet meclisini ve ulusal hükümeti güçlendirecek anlam ve yetkiyi içermelidir.

Bu açıklamalardan sonra, M. Kemal Paşa'nın verdiği tasarı, meclisin 18 Eylül 1920 günkü toplantısında okunur ve anayasa, bu tasarıya uygun olarak düzenlenir. [14]

N. Ateş, "13 Eylül 1920'de bizzat Mustafa Kemal

² Bu konuda N. ATEŞ şöyle der: "19 Mart 1920 bildirisi ile yapılan seçimleri, 1919 Meclisi Mebusan seçimleriyle kıyasladığımızda: 1920 seçimlerinin demokratik olduğunu söylemek pek ihtimalkin görünmemektedir. Öyle ki Türk Devrimini (Anayasa Hukuku açısından tanımlayan NORBERT Von Bischoff) 1920'nin kanunsuz seçimiyle başlatır." Nevin Yurtsever ATEŞ: Türkiye Cumhuriyetinin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası: Sarmal Yayınevi, 1. baskı, 1994, s. 34'teki dipnot.

³ "Kuvvci İerâiye teşkiline karar verildi." 25.4.1336 (1920) tarihli Heyeti Umumiye

Kararı. (Gözübüyük-Kili: a.g.e., s. 81).

tarafından hazırlanan ve 18 Eylül 1920 tarihinde mecliste okunan "halkçılık programı" anayasa tasarısının hazırlanması yolunda önemli bir adımdır. Halkçılık programı mecliste okunduktan sonra, meydana getirilen bir komisyon tarafından incelenmiştir. Komisyonun bu program üzerindeki çalışmaları sonunda anayasa tasarısı meydana getirilmiş ve 18 Kasım 1920 tarihinde mecliste görüşülmeye başlanmıştır. Aslında bu anayasa tasarısı halkçılık programının hemen hemen aynısıydı." [10] demektedir.

Şimdi de Halkçılık Programı'nın bazı maddelerine bakalım:⁴[15]

"m. 2'de, TBMM hükümeti hayat ve istikbalini kurtarmayı yegane gaye bildiği halkı, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden tahlis ederek, idare-i hakimiyetinin hakiki sahibi kılmakta gayesine vasıl olacağı itikadındadır.

m. 4'de, ... siyasi, ictimai umdelerini milletin ruhundan almağı atfi ehemmiyet eden BMM hükümeti, bu umdelerin tatbikatında milletten temeyyülât (eğilim) ve ihtiyacı hakimiyesini nazarı dikkatte bulundurur.

Hakimiyet kayıtsız şartsız milletindir. Usul-i idare, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müsteniddir," deniyordu.

Bu program ışığında hazırlanan tasarı 25 madde ve bir ek madde halinde meclisin önüne gelmiştir. Tartışmalar daha çok tasarının, mesleki temsil ilkesini öngören 4. maddesi, meclis içinde meclis kurulmasını isteyen 7. maddesi, B.M. Meclisinin yetkilerini gösteren 8. maddesi ve meclis başkanının görev ve yetkilerini gösteren 10. maddesi üzerinde cereyan etmiştir.[10]

20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 1. maddesi Halkçılık programının bir yansıması olarak, hakimiyetin millete ait olduğunu söylerken, 2. madde yasama ve yürütmenin mecliste toplandığını ve 3. madde ile de 'meclis hükümeti sistemini' kabul ediyordu. Yasama ve yürütmenin tek elde toplanması da yine M. Kemal'in düşüncesidir. Henüz meclis açılmadan, M. Kemal'le, mecliste ikinci gruba yakın görünen Anayasa hocası Celalettin Arif arasında geçen konuşmadan bunu anlayabiliriz. "Celalettin Arif, yeni mecliste yasama ve yürütmeyi birbirinden ayırarak örgütlemeyi, yani 'kuvvetler ayırımı' savunurken, Mustafa Kemal buna karşı çıkıyor ve 'Tüm kuvvet halkındır, yasama ve yürütme diye birbirinden ayrılamaz' diyordu." [16] Meclis açıldıktan sonra, bilindiği gibi

'kuvvetler birliği' benimsenmiş, yapılan anayasaya da bu yansımıştır.

Ancak, diğer taraftan 'Halkçılık Programı' anayasayı şekillendirmekle beraber, bu iddia tümüyle doğru değildir. Özellikle meclisteki adem-i merkezîyetçi eğilim, Anayasanın devletin idari yapısını düzenleyen maddelerinde ağırlığını hissettirmiştir. Biz bu konuyu ilerleyen bölümlerde tartışacağız.

M. Kemal, 'Saltanat/hilafet ve ulusun kurtuluşuna kadar meclis' tezine, 'Halkçılık Programı' ile cevap vermiştir. Ancak ne 21 Anayasası, ne de Halkçılık programı uygulamaya konulamamıştır. Halkçılık programını "yanıp sönen bir yıldız"a benzeten Ulupınar[15] bununla bağlantılı olarak 24 Anayasasını şöyle değerlendirir: "Kanun yapmada, yürütmeye, idare işlerinde ve yargılamada halk etkisi rafta kalkınca; buralarda tersine eşraf, ayan ve onların alttan, üstten güdümünde olan devletluların bilfiil iktidarı (söz konusu) olunca, kişi niyeti hiç kertesine iner. İşte 24 Anayasası özü itibariyle budur." Biz bunun tartışmasını 1924 Anayasasını incelerken yapmaya çalışacağız.

C- 1924 ANAYASASI

Bu anayasa TBMM ikinci dönem milletvekilleri tarafından yapılmıştır. Dolayısıyla anayasanın yapılışına geçmeden önce, yeni meclisin oluşumuna kadar geçen süreye kısaca bakmak gerekir.

Birinci Mecliste bulunan farklı gruplar nedeniyle, tartışmalar uzuyor, oylar dağılıyor, acele ile çıkarılması gereken işler uzuyordu. Aslında bu meclis hükümetinin doğal bir sonucuydu. Atatürk bu engeli aşmak ve "kendi kadrolarının ortak tavır takınmalarını sağlamak amacıyla bir grup kurulmasına"[10] karar verdi. Kurulan bu grup (Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Grubu) diğer kesimin tepkisine yol açtı." Çünkü; programını bütün mebuslar kabul ettiği halde, bir çok mebus dışarıda bırakılarak kurulmuştur. ... Bu gruba katılmayan / alınmayan milletvekilleri (ise) çok farklı görüş ve beklentiler içinde olsalar bile, zaman zaman ortak hareket etmeye çabalamış ve bunlara genel olarak *İkinci Grup* adı verilmiştir." [10] Rauf Orbay bu grup için şunları söyler: "Muhalliflerin başında görünen(ler)... benim de, Mustafa Kemal Paşa'nın da arkadaşlarımızdı. Bunların başlıca muhalefetleri devlet ve hükümet işlerinin meclis murakabesinden sıyrılarak, tek elden yürütülmeye doğru gittiği kanaatlerinden doğup, bunu önlemeye matuf görünüyordu. Bu noktada pek hassas olduklarını belirterek, bilhassa Mustafa Kemal Paşa'nın hem meclis, hem hükümet başkanı ve aynı zamanda başkumandan olarak bütün yetkileri elinde toplamış olmasından endişe ettiklerini gizlemiyorlardı. Halbuki o 'güncü' durumda

⁴ S. AĞAOĞLU: Kuvayı Milliye Ruhu'ndan aktaran, M. Emin ULUPINAR: Sosyal Yapımız Işığında; Batı Tezi Anayasalarımız, 82 Taslağı ve Gerçek Demokrasi, Öztürk Matbaası, İstanbul, 1982, s. 31.

böyle olması zaruri idi. Başka çare yoktu. ... Fakat bu gerçeği, karşı tarafın milli hakimiyet hassasiyetine anlatmak gücü."⁵ Buna karşılık bu grup için "Birinci gruba karşı olanlar, Hilafet ve Saltanat haklarının muhafazası, .. kaygusunda görünüyörlardı."⁶ tanımlaması da yapılmaktadır.

Meclisteki iki grup, zaman zaman aynı kararları desteklemekle beraber, özellikle Lozan görüşmeleri sırasında (Mart 1923) ciddi görüş ayrılıkları gerçekleşmiş, mecliste en kuvvetli tenkidi yapan Ali Şükrü Bey'in bir cinayete kurban gitmesi sonrasında (27 Mart 1923) siyasi ortam⁷ iyice gerginleşmiştir.[10] Bu gelişmelerin sonrasında Rauf Orbay, M. Kemal'e şöyle der: "... Savaş alanlarında kazanılan büyük zaferin, sulh masası başında kaybedildiği iddiası ile, bunu her tarafa yayan muhalefetle aralarında beliren ayrılığın, Ali Şükrü Bey meselesi ile bütün bütün arttığını söyleyerek BMM'nin artık eski BMM olmaktan çıktığını ve bu nedenle de hükümet olarak memleketin selameti adına, meclisin yenilenmesinin zaruri olduğu düşüncesinde olduklarını belirtti." [10]

1 Nisan'da, meclise, seçime gidilmesine dair bir önerge verilmiştir. Önerge mecliste kabul edilmiş, seçim yasasında da bazı değişiklikler yapılmıştır. Seçimlerin yine 'iki dereceli' olarak yapılması öngörülmüştür. "Yapılan seçimlerde, bağımsız bir kaç adayın dışında -ki bunlarda daha sonra Halk Fırkasına katılmışlardır- seçilenlerin tümü Müdafai Hukuk Cemiyetine mensuptular. ... Böylece ikinci grup tasfiye edilmiş, Tek Parti yönetimine doğru yükselişte büyük bir engel ortadan kalkmış oluyordu, iyi bir organizasyonla gerçekleştirilmiş olan bu seçimler, itaatkar, parti başkanının elinde bir parlamento yaratacağı." [10]

Yeni meclisle ilgili olarak F. Rıfki Atay ise şöyle der: "Yeni seçimlerde ... ikinci grub tasfiye edilmiştir. Fakat bir muhalefet partisinin bütün unsurları meclise gelmiştir. Aralarında siyasi şöhretler, yarı veya tam aydınlar, şöyle böyle Türkçüler, fakat bilhassa Osmanlılar vardır. Devrimci değildirlere, gerici de değildirlere. Bunlar (bilâ-kaydû şart hakimiyet-i milliye) prensibini tutacaklar. Mustafa Kemal'in diktatör olmaması için dostça, muhalifçe uğraşacaklardır. Biraz sonra ilk gerçek demokrasi savaşını bunlar verecektir. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasını kuracaklardır. Kendileri ile Mustafa Kemal arasında asıl ayırıcı çarpışma Cumhuriyet ilan

edildiği zaman başlayacaktır." [10]

Demokratik ülkelerde seçimin önemi yadsınamaz. Meclis tıkandığında, çalışamaz hale geldiğinde seçimleri yenilemek demokrasinin bir gereğidir. Yine seçimlerin demokratik yöntemlere uyularak yapılması gerekir. 1. T.B.M.M.'de meclise 'seçimlerin yenilenmesi önerisi' geldiğinde, oy birliği [10] ile kabul edilmiştir. Eğer 2. gruba dahil milletvekilleri, seçimde tasfiye edileceklerini bilseler seçim önerisine olumsuz oy vermeleri gerekirdi. Atatürk'ün bu karar hakkında yaptığı konuşmada ilginçtir: "Meclisin bu kararı vermesi, inkılap tarihimizde önemli bir noktadır, çünkü bu kararı vermekle, meclis kendine beliren hastalığı kabul ettiğini ve bundan dolayı ulusun duyduğu üzüntüyü anlamış olduğunu gösterdi." [14]

Buraya kadar 'ulusal egemenlik' ilkesinden taviz verilmezken, seçimlerin demokratik yapılamaması Türkiye'nin önünde yeni bir sayfa açacaktır. Sayıları 118'e [17] kadar çıkan ikinci grubun tasfiyesiyle, Ağustos 1923'te göreve başlayan yeni meclisi zorlu bir demokrasi sınavı beklemektedir. Ancak işin kaynağının bozuk olması, bu meclisin işini çok zorlaştıracaktır. Başka bir ifadeyle bu 'eksik katılım', 1924 Anayasasının biçimlenmesinde 'merkezleşme' şeklinde kendini gösterecektir. Bunun karşısında 'adem-i merkezîyetçi' ve 'halka danışmaktan yana' olan muhalefete ise (Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kapatılarak) izin verilmeyecektir.

1924 Anayasasının çarpıcı özelliği bunu yapan meclisin 1921 Anayasasına bağlı olan, olağan bir meclis olmasıdır. Teziç'in de belirttiği gibi, bu meclis, "yeni bir anayasa hazırlamak amacıyla toplanmamıştır. Hatta, 1924 Anayasası, T.B.M.M.'ne sunulmuş bir anayasa önerisi olmadan, Anayasa Komisyonunun girişimiyle hazırlanmıştır." [3] Bu usul eksikliği mecliste gündeme getirilmiş ve tasarı görüşülmeye başlanmadan "9.3.1340 (1924) tarihli yedinci içtimada, ... Hasan Fehmi Efendi tarafından vâki olan teklif üzerine, kanunun ekseriyeti mutlakanın sülûsan ekseriyetiyle müzakere ve kabulü takarrür etmiştir." [13] (yani kanun, salt çoğunluğun üçte ikisi ile kabul olunur) şeklinde Heyeti Umumiye kararı alınmıştır. İlginç olan 21 Anayasasına bağlı olan bir meclis, sanki bir anayasa yokmuşçasına, uygulanabilirliğinin müzakeresi yapılmadan, meclis yeni bir tasarı üzerinde görüşmeye başlamıştır. Bu anayasanın görüşülüp kabulünden önce bu konuya dair meclisten alınan tek karar yukarıda zikredilen Heyet-i umumiye kararıdır.

Ateş, 1921 Anayasası'nın zamanın gereklerine uyabilmek için ivedilikle hazırlandığını, meşrutiyet anayasasını da cumhuriyetin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzeltmenin mümkün olmadığını belirterek,

⁵ Ş. Süreyya ATDEMİR: Tek Adam, cilt:2, s. 192'den aktaran N.Y. ATEŞ:s.41.

⁶ Hüseyin Avni Bey meclis kürsüsünden şunları söyler: "...Henüz mahiyeti meçhul olan bu suç (hükümet) ortaya çıkarsın. ... Bin tane Ali Şükrü adı suç ile ölsün. Fakat siyasi düşüncesinden ve kanımından, düşünce özgürlüğünden dolayı, bir düşüncenin savunucusu bulunduğundan dolayı uygarlık dışı, vahşice ve alçakça bir saldırıya uğrarsa, onun hesabını bu millet soracaktır." Hüseyin Avni ULAŞ'ın Bazı Nutukları, s. 15, 17'den aktaran, N.Y. ATEŞ: a.g.e., s. 58.

⁷ F. Kandemir, Hatıraları ve Söyleyemedikleriyle Rauf Orbay'dan nakleden N.Y. ATEŞ: a.g.e., s. 59.

oluşturulan Anayasa hazırlama komisyonunun 1924 Anayasasını hazırlamak için yoğun bir çalışmaya girdiğini söyler.[16]

Ancak bu iddiaya katılmak mümkün değildir. Birinci meclis açıldıktan hemen sonra anayasa çalışmalarına başlamıştır. Anayasa ise 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilmiştir. Yani Göze'nin de belirttiği gibi "anayasa dokuz ayda hazırlanmış ve kabul edilmiştir." [14] ve hatırlanacağı gibi 23 maddesi vardır. 23 maddelik bir anayasanın 9 aylık bir sürede 'ivedilikle' hazırlandığını söylemek zordur. 1924 Anayasasına gelince; Cumhuriyetin ilanı 1921 Anayasasındaki değişikliklerle yapılmış ve 25-30 Kasım 1923 tarihli gazete-lerde Teşkilat-ı Esasiyenin tadilatı ile ilgili meclis görüşmelerine başlanacağı [10] belirtilmiştir. Yeni Anayasa 20 Nisan 1924 tarihli olduğuna göre 5 aylık bir sürede 105 maddelik bir anayasa yapılmıştır. İkinci olarak 24 Anayasası'nın 21 Anayasasıyla yakından uzaktan ilgisi yoktur. Meşrutiyet anayasasıyla, 24 Anayasasının ise benzer tarafları bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle 24 Anayasası, yeniden 'merkeziyetçiliğe' dönüş şeklinde biçimlenmiştir. Hatta meşrutiyet anayasası iller ve belediyelerin yönetimini "vilâyet" başlığı altında 5 madde halinde düzenlemiştir. 24 Anayasası ise bunu "mevaddı mütefirrika vilâyat" [Türlü maddeler iller] başlığı altında üç madde olarak düzenlemiştir. Maddelerin içeriğine baktığımızda 24 Anayasasının 'daha merkeziyetçi' olduğunu görüyoruz. Tabii ki 24 Anayasasıyla 1876 Anayasası bir çok noktada birbirinden ayrılır. Her şeyden önce 1876 Anayasası Osmanlı Devletinin anayasası olup bir ferman anayasa niteliği taşımaktadır. Böyle bir anayasanın içeriği de ona göre hazırlanmıştır.

Bizim görüşümüze göre eğer 1923 seçimleri demokratik olarak yapılabileseydi, TBMM 1921 Anayasası'nı geliştirebilir ve çoğulcu demokrasinin önünü açabilirdi. Ne yazık ki bu mümkün olamamıştır.

Şimdi 1921 ile 1924 anayasaları arasındaki keskin kırılmayı daha iyi anlamlandırabilmek amacıyla birinci ve ikinci meclisteki grupları / partileri şu üç kriter açısından tartışacağız: Çoğulculuk, adem-i merkeziyet ve hukuki meşruluk.

Cumhuriyetin ilk yıllarında çoğulculuğun varlığını ararken 'meclisteki karşı ya da eleştirel düşüncenin' sonunun ne olduğuna bakmak yeterlidir. Birinci meclisteki 2. grubun tasfiyesini demokratik çoğulculuk prensibiyle bağdaştırmak imkansızdır. Birinci meclis zamanında o günkü şartlarda mecliste alınabilecek en zor karar herhalde saltanatın kaldırılmasıydı. Baktığımız zaman saltanatın kaldırılması kararı 'oybirliği' [16] ile alınmıştır. Meclisteki tartışmalara demokrasinin gereği olarak bakmak gerekir. Birinci grup

ile ikinci grubun arasını açan asıl olay ise "Lozan görüşmelerinde Türk heyetinin pasif davrandığı" iddiasıdır. İkinci grup, hükümeti misak-ı milliden taviz verdiği gerekçesiyle eleştirmiştir. İkinci grup içinde yer alan Hüseyin Avni meclis kürsüsünden "Gerek Bakanlar Kurulu, gerekse büyük millet meclisi, misak-ı milliden en küçük bir şey feda ederse millicilik ve namus gereği çekilip gitmelidir. Gidip hazırlansınlar ve buraya hazırlanmış olarak gelsinler. Eğer bundan fazla hazırlanamıyorlarsa yerlerini hazırlanabilecek adamlara bıraksınlar." ⁸ demiştir. Hatta "birinci grup çevresinde bile İsmet Paşa'nın başarı şansında şüpheler başlamıştı." ⁹

Bu tartışmalar esnasında ikinci grup, meclisin yenilenmesini istemiş, "Birinci grup (ise) Lozan görüşmelerinin sürdürülebilmesi bahanesiyle buna yanaşmamıştı. Mustafa Kemal 'inkita' sırasında bu meclisten İsmet Paşa başkanlığındaki Türk delegasyonunun Lozan'ın ikinci bölümü için de yetkili kılınması kararını çıkarttıktan sonra fesih isteğini ortaya atmıştır. (1 Nisan 1923) Ve ikinci grup eski isteği doğrultusunda bunu desteklemek zorunda kalmıştır." ¹⁰ 27 Mart 1923'de Ali Şükrü Bey'in bir cinayete kurban gitmesinin tartışmaların hararetini artırdığını da hatırlatmak isteriz. Bu gelişmeler üzerine bilindiği gibi seçime gidilmiş ve "karşı çıkan, eleştiren" grup tasfiye edilmiştir.

Aynı tartışmayı ikinci TBMM için de yapabiliriz. Seçimlerin yapılmasından sonra, meclis kendi içinde muhalefetini de doğurmuştur. Hatta bu muhalefet daha sonra partileşecek, programını ve nizamnamesini oluşturacaktır. Kapatılana kadar geçen yedi aylık sürede meclisteki milletvekillerinin katılımıyla 29 milletvekiline sahip olacaktır.

Mustafa Kemal'le, Terakkiperverleri ayıran temel nokta Cumhuriyetin ilanıdır. 29 Ekimde, 287 milletvekilinden sadece 159'u oylamaya katılmıştır. O gün yaşanacak önemli olayı bildikleri halde, 130 kadar milletvekili meclise gelmemiş hatta bazı gelişmeleri İstanbul'dan takip etmiştir. Bunlar arasında yer alan Kazım Karabekir, Rauf Orbay, Adnan Adıvar gibi Kurtuluş Savaşı'nın önemli isimleri, bu gelişmeleri Atatürk'ün hızla tek adamlığa doğru gittiği şeklinde yorumlamıştır. [18]

Yani Terakkiperverler adı konulmasa da 1920'den beri varolan Cumhuriyetin, bir makam ihdas edilerek zedelenebileceği endişesini taşımaktadırlar. Ve bu yönüyle parlamenter sisteme geçiş yerine meclis hükümetinin devamını istemektedirler.

⁸ Mahmut GÖLOĞLU: Türkiye Cumhuriyeti, s. 110-111'den aktaran N.Y. ATEŞ, s. 55.

⁹ Süreyya AYDEMİR: Tek Adam, cilt:1, s.78'den aktaran N. ATEŞ, s.55.

¹⁰ Mete TUNCA: Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması, Ankara, 1981, s. 50'den aktaran N.Y. ATEŞ, s. 59.

Ancak Terakkiperverlerin asıl itirazı şu noktadadır. Onlar Cumhuriyetin bizzat kendisine değil, "ilan ediliş şekline" karşı çıkıyorlardı. Onlara göre cumhuriyetin ilanı bir oldu-bittiye getirilmiş ve yeterince tartışılmadan meclisten geçirilmişti. Rauf Orbay bu konuyla ilgili olarak, gerçekte Cumhuriyetin ilanına karşı olmadığını fakat Anayasanın mecliste ve ülke çapında yeterince tartışılmadan alalecele ve usule aykırı bir şekilde değiştirilmesine karşı olduğunu söyler.[19] Ne var ki Terakkiperverlerin bu tutumu 'Cumhuriyete karşı olmak ve zorbalığa dönmeyi istemek' olarak yorumlanır.

Tartışmayı biraz daha şekillendirmek için Terakkiperverleri konuşmaya devam edelim. TPCF kurulurken şu beyannameyi açıklar. "... Bizzat millette olan hakkı hakimiyet ve hükümlerinin fiiliyat itibariyle mahdut heyetlerin eline geçmesi zaruretlerden olmakla beraber mahzurlardan salim değildir. Bu mahzurların en büyüğü milleti bu haktan kamilen mahrum ederek bışekli istibdadın teessüs edebilmesidir....

... Bu mahzurlu yolları kapamak için ... millet(vekillerini) ve İcra vekillerini mütemadi murakabe altında bulunduracak vasıtalarla şiddetle ihtiyaç vardır. Bu vasıtalar meyanında en müesiri bizim fikrimizce... fırkalarlardır. ... Fırkanın tefrika olmadığını ispat edecek ... dar fırkacılık zihniyetinden şiddetle muhteriz bulunacağız. Bu cihetle hangi fırkanın hakimiyet-i âmme, hürriyetperverlik, cumhuriyetçilik esaslarındaki noktai nazarı bu baktaki esaslarımıza tevafuk ederse, bu noktalarda onlarla beraber yürümekten ve her nevi irticai hareketlere mukavemetten çekinmiyeceğiz...."¹¹

Mustafa Kemal ise The Times muhabiri ile yaptığı röportajda¹² Terakkiperverlerin samimi olduklarına inanmadığını söyler, ayrıca beyannamelerindeki "kişisel zorbalığa karşı olmayı" şöyle yorumlar: "Böyle bir beyan, bu şekilde bir zorbalığın varolduğunu ima etmektedir. ... Ben böyle bir zorbalığın mevcut olduğuna inanmıyorum. Fakat şayet bir zorbalık varolsa dahi, bunun mevcudiyetinin en basit ve tek nedeni, ulusal egemenliğin ve Halk Partisi'nin prensiplerinin korunmasıdır." Atatürk, röportajın devamında muhalefet üyelerinin Cumhuriyet'e karşı söyledikleri sözleri unutamadığını belirtir ve bunu 'zorbalığa dönüş'le bağlantılı olarak yorumlar: "Sadece bir yıl önce muhalefetin muhtelif üyelerinin Cumhuriyete fazlasıyla karşı gelmekte ve zorba Osmanlı Hanedanının

devam etmesinde arzulu oldukları bilinmekte iken, şimdi iddia konusu olan bu zorbalık karşısında neden bu kadar feryat ediliyor?" Gerçekten de ilginç, Mustafa Kemal "Cumhuriyet'e karşı olmak şeklinde yorumluyor, Cumhuriyetin ilan ediliş şekline muhalefet edenleri. Karşı çıkanların muhalefeti ise yukarıda da belirtildiği gibi Cumhuriyetin kendisi değil. Bu farklı anlamlar iki kesim arasında kutuplaşmaya yol açıyor.

Cumhuriyet'in ilanı dışında dönemin diğer olaylarına baktığımızda Soyadı Yasası; Takvim, saat ve ölçülerin değiştirilmesi; Tekke, zaviye ve türbelerin kapatılması; Kıyafet değişimi gibi devrimlerin bu dönemde yapıldığını görüyoruz. Şüphesiz bunların mecliste görüşülmesi esnasında tartışmaların olması kaçınılmazdır. "Yeni bir devlet" yapılandırılırken, halk adına "egemenliği" kullanan "herkesin" kendine göre bir görüşü olması doğaldır. Zaten tartışmanın olmadığı bir yerde, demokrasi de yoktur, olamaz. Türkiye Cumhuriyeti kurulurken "yapılması gereken tartışma" yapılamamış ve bu bir eksiklik olarak kalmıştır. Bu olgu, demokrasinin yerleşmemiş olmasının yanında, Yeni Türkiye'yi kuranların "asker" kökenli olmasıyla da bağlantılıdır.

Bu dönemi "çoğulculuk adına" yorumlarken, sadece meclis içini değil, "meclis dışını" da hesaba katmak durumundayız. Baktığımız zaman; hükümeti en çok sıkıntıya sokan Şeyh Sait ayaklanmasında Terakkiperver Fırka hükümete her türlü desteği vermiş ve bu olayları şiddetle kınamıştır. Ne var ki, 1927 seçimlerinde 29 milletvekilinden hiç biri meclise giremeyecektir. Bunlardan sadece ikisi Atatürk'ün sağlığında meclise girmeyi başarır. (Biris 1933'te, diğeri 1937'de) TPCF üyelerinden meclise girmek isteyen diğerleri (7 kişi), Atatürk'ün ölümünü beklemiş, iki kişi de çok partili hayatla birlikte siyasete dönüş yapmıştır.[10] (Yani 25 yıl sonra). Bu somut olgulara baktığımızda, Mustafa Kemal'in 'doğru bildiği' yolda yürürken kendisini frenlemek isteyenlere, eleştirenlere karşı takındığı tavrı görüyoruz. "Atatürk demokrasisi" -en azından uygulamada- "çoğulculuğu" dışlayan bir nitelik taşımaktadır.

Tartışmak istediğimiz birinci husus "çoğulculuk"tu. İkinci husus ise "adem-i merkezietir." Gerçekten de 1921 ile 1924'ü anlamlandırmada üzerinde tartışılması gereken adem-i merkeziet noktasındaki bu derin çelişki tanımlandığında, bize önemli ipuçları verebilecektir. Yayla'nın da ifade ettiği gibi "mahalli idareyi asli yetkili, merkezi yönetimi ise sınırlı ve istisnai yetkili sayacak kadar ademimerkeziet"[20]çi bir anayasanın, nasıl oldu da birdenbire katı bir merkezietçiliğe dönüştüğü sorusunu, sadece "... genç cumhuriyetin çağdaşlaşması için reformlar yapılacak; yeni yönetimin bütün ülkeye yayılacak düşünce yapısı,

¹¹ TPCF Beyanname 18 Teşrin-i Sani 1340 (Kasım 24)'te Cumhuriyet'te yayınlanmıştır. Beyanname için (N. ATEŞ, a.g.e., EK: 8, s. 128 vd.)

¹² Bu röportajla ilgili olarak şu açıklamayı yapmak gerekir. The Times muhabirinin Mustafa Kemal'e yaptığı bu röportaj, sonradan Mustafa Kemal'in isteğiyle, Hakimiyet-i Milliye ve Tanin'de 'sansürlü' olarak yayınlanmış. The Times'da ise hiç yayınlanmamıştır. Ancak röportajı yapan Mr. Macartney röportajın ilk halini Mr. Lindsay'a -bir kopya halinde- vermiştir. Lindsay ise bunu "GİZLİ" kaydıyla İngiltere'ye göndermiştir. Nevin Y. ATEŞ, PRO'de E 10619/32/44 ile kayıtlı bu belgeyi Türkçe'ye çevirmiştir. N. ATEŞ; a.g.e., EK: 8, s. 220-227, ayrıca s. 324'teki dipnot.

her yerde aynı güçte etkisini gösterecek; iktisadi ve sosyal dengesizlikler aşılanacak, mahalli yönetimler kendi beceri ve imkanlarıyla kaderlerine terk edilmeyecektir." [20] ifadeleriyle cevaplamak bize yeterli görünmüyor.

1921 ile 1924 arasındaki bu çelişkiyi açıklamak gerekir. Zira Mustafa Kemal'in yapmayı planladığı projelerini, 1920'de düşünmüyor olması tutarlı bir açıklama olamaz. Öyleyse, bu projelerin adem-i merkezîyetçi bir anlayışla uygulamaya konulması düşünüldüğü için mi, 1921 Anayasası buna paralel bir anlayışla hazırlanmıştır? Buna da cevabımız hayır. Çünkü Mustafa Kemal, başından beri Türkiye'nin merkezî bir programla "modernleşebileceğini" düşünüyordu. Atatürk gerek birinci mecliste, gerekse ikinci mecliste bunun mücadelesini vermiştir. Bu durumda 1921 Anayasası'ndaki adem-i merkezîyet lehine olan maddelerin, "Atatürk'e rağmen" anayasaya girdiğini kabul etmek gerekir. Bu tezimiz hakkında kesin hükmü verebilmek için, meclise sunulan Anayasa tasarısına ve meclis müzakerelerine bakmak zorunluluğu açık olmakla beraber, bu tezin kabulü, olayları daha açıklayıcı kılacaktır. Atatürk'e muhalefet şeklinde belirginleşen, gerek birinci meclisteki muhalefet, gerekse ikinci meclisteki muhalefet adem-i merkezîyetçi bir yaklaşımla şekillenmiştir. Terakkiperverlerin, parti programına baktığımızda 10'a yakın maddede adem-i merkezîyet fikri benimsenmiş, bir maddesinde de (m. 5) halktan açık yetki almadan (referandum) Anayasasının değiştirilemeyeceği benimsenmiştir. Ali Fuad Paşa, iki fırka arasında fark bulunmadığı iddialarına cevap verirken şöyle diyecektir: "On dördüncü maddemiz, devletin vahdetine müteallik tabii kayıtlar dairesinde idari adem-i merkezîyeti ve mahalli salahiyetlerin istimâli hususunda intihâb usulünü tervic ediyor (öne çıkarıyor). Halbuki Halk Fırkası'nın faaliyette arz ettiği manzara, merkezîden başka bir şey değildir.

Yirmi üçüncü maddede şehreminlerinin diğer belediye reisleri gibi intihap (seçim) usulüne tabi olacağını söylüyoruz. Halk Fırkası şimdiye kadar bunun aksini iltizam etmiştir."¹³ İfadelerdeki açıklığa baktığımızda, TPCF'nın Mustafa Kemal'e kişisel bir muhalefetten değil, anlamlı bir görüş ayrılığından kaynaklandığı sonucuna varıyoruz. Adem-i merkezîyet fikri hem birinci mecliste (anayasaya yansımış haliyle), hem de ikinci mecliste (anayasaya yansımamış haliyle) muhalefet tarafından ileri sürülmüş "bilinçli bir tercih"tir. Burada, seçimlerde muhalefetin dışlanmasına yeniden dönersek, bunun çoğulculuğun dışında 'adem- merkezîyet' fikriyle de bağlantısını kurabiliriz. Hatta TPCF'nın kapatılması bile bununla açıklanabilir. Adem-i merkezîyet ve referandum Mustafa Kemal'in hiç de sıcak bakmadığı

kavramlardır. Muhalefetin adem-i merkezîyetçi eğilimine karşılık M. Kemal, bir an evvel modernleşmek ve "muasır medeniyet seviyesine ulaşmak için" bütün gücü merkezde toplamayı, merkezî hükümeti gelişmenin 'motor gücü' yapmayı istemektedir.

Meşruiyet konusuna gelince şunları söyleyebiliriz:

Birinci Meclisteki İkinci Grup, meşruiyeti "yazılı kurallara uyulması" olarak tanımlamakta ve işler ağır yürüse dahi her şeyin tartışılması gerektiğini düşünmektedir. Bu düşüncelere İkinci meclisin muhalefetinin programında da rastlanır. (Öyle ki idare mahkemelerinin kurulmasını dahi önerirler.) Mustafa Kemal ise işlerin hızla yapılabilmesini, çağdaşlaşmanın sağlanabilmesini temel olarak alır. Bu durumda yapılanların hızını kesen muhalefetin saf dışı edilmesinin meşruluğu, Atatürk düşüncesinde kendiliğinden oluşur.¹⁴

Yukarıdaki açıklamalarla 1921 ve 1924 Anayasalarını oluşturan meclislerin iktidar-muhalefet boyutunda düşünce yapısını kısaca ortaya koymaya çalıştık. İki anayasa arasındaki derin farklılığı anlamlandırmada sanırım bu açıklamaların önemi büyüktür.

Özbudun, 24 Anayasasının mecliste özgürce yapılan müzakereler sonucu kabul edildiğini, özünde otoriter bir nitelik taşımadığını, CHP otoriter rejiminin anayasaya değil, "anayasaya rağmen" oluşturulduğunu söyler. [21] Bu ifadelerin eksik kalan yönü, anayasayı yapan meclisin çok renkli olamaması ve iktidara tanınan hukuki imkanların fazlalığıdır. Samet Ağaoğlu'nun ifadesiyle "Kuvvetlerin beraberliği sistemine dayanan 24 Anayasası öyle bir sistemle karşılaştı ki, bunun sonu tek partiye geldi. Ortada fiilen, bir kelimeyi bilerek kullanıyorum, faşist sistem doğdu... Sistem fiilen devam etmekle birlikte kanunlaştırılmadı. Yani Recep Peker Bey'in teklifi (Mussolini Sistemi) Atatürkçe reddedildi."¹⁵

Türkiye 1946'da sözde çok partili hayata geçmiş, 1950'yle birlikte DP hegemonyası başlamıştır. Bir Türk köylüsünün şu özlü sözü, bu gerçeği çok iyi ifade eder: "Araba tekerleği tezeğin üzerinden geçmiş; yarısı CHP, yarısı DP olmuş." [22] Bu söz aynı zamanda demokrasiden anlamayan(!) bir köylünün (karşı) cevabıdır. Ne var ki halk kendisine bir "dost" göremeyince, "düşmanının düşmanına" gitmiştir. Ancak "kusurlu demokrasiye" son noktayı koyacak olanlar

¹³ Meşruiyet konusunda şu örnek ilginçtir: Bir milletvekilinin, başkumandanın ulusa angarya yaptığını, halbuki angaryanın yasa ile yasaklandığını söylemesi üzerine M. Kemal şöyle diyecektir: "Evet bu doğrudur, fakat ihtiyaç, tehlike bize her şeyi meşru göstermektedir. Ordunun ihtiyacı ulusa angarya yaptırmayı gerektiriyorsa, bunu yaparız ve en doğru yasa budur." Ayferi GÖZE: Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrim Tarihi, s. 162.

¹⁴ Samet Ağaoğlu'nun Temmuz-82'de 'milliyet'le yaptığı röportajdan aktaran. M. Emin ULUPINAR: Sosyal Yapımız Işığında s. 37.

¹³ Vatan Gazetesi, 28 Kanun-ı evvel 1340 (Aralık 1924). N. ATEŞ: a.g.e., içinde. EK: 20, s. 232-235.

askerlerdir.

D- 1961 ANAYASASI

"Anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışlarıyla meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 Devrimini yapan Türk Milleti..." (Anayasanın başlangıcından)

Türkiye'nin gerçek tarihini anlatan bu özlü sözde, aynı zamanda, "anayasanın ömrü" de gizlidir.

A. Toplu¹⁶, 27 Mayıs'a yol açan olayları unutarak, 27 Mayıs'a atıp tutanları eleştirdikten sonra, "27 Mayıs sabahı radyodan duyduğumuz inşirah verici ses beni sevindirdiği gibi, namuslu iktidar mensupları ile, namuslu muhalefet mensuplarını da sevindirmiştir." der. Ve, 27 Mayıs tepkisini yerinde koymasına, milletin tasvibini kazanmasına rağmen tedavide neden başarılı olmadı? diye sorar ve şu cevabı verir. TSK 27 Mayıs sabahı "... Girişilmiş olan bu teşebbüs, hiç bir şahsa veya zümreye karşı değildir..." demesine rağmen, uygulama böyle olmamıştır, "tedavide hata ilaçta hile" yapılmıştır. "Evvla doğudan ağa, bey atı altında bazı şahıslar batıya sürüldü. Hemen hepsi de DP' li idi. Oysa ki CHP'li ağalar, beyler de vardı. Sonra ...Türkiye çapında bir DP' liler avı başlamıştı. Ve nihayet DP kapatılmıştı. ... CHP'liler ihtilalin kendileri lehine yapıldığı havası içinde memleketi velleve vermeye başladı. Partiler arasındaki uyumsuzluk giderilecek yerde, gerildikçe gerildi." [22]

Özbudun, "27 Mayıs 1960 darbesi, demokratik hayata ara vermek için değil, demokratik niteliklerini gitgide yitiren bir iktidara karşı yapılmış ve demokrasiyi kısa zamanda yeniden kurmayı amaçlamıştı. ... Ancak gene de ... yeni anayasanın yapılması ve iktidarın sivilere devri konusunda ... bir takım sorunlar yaşanmıştır." [21] der.

Milli Birlikçiler memleketi tanımak ve halkı aydınlatmak için bazı profesörleri 'yurt gezisine' çıkarmıştır. Toplu bu prof.ların "kaş yapayım derken, göz çıkardıklarını", "halkı endişeye düşürdüklerini" belirterek kendi vilayetindeki (Muş) bir olayı anlatır: Gönderilen prof.lardan birinin (Osman Ersoy), yanında bayan asistanıyla birlikte Noşen Köyü'nde bir saat kadar konuştuklarını ve köylülerin kadın-erkek bunları dinlediğini anlatır. Toplu, daha sonra köylülerin yanına gittiğinde, onların kendisine "Beyim, bunlar gomonist." dediklerini ve her ne yaptıysa köylüleri ikna edemediğini belirtir. Çünkü köye gelenler, "Bu camide Türkçe ezan okunsa, Türkçe namaz kılınsa ... daha iyi olmaz mı?" demiştir, artık. Bir çok yerde bu tür olayların olduğunu belirten Toplu, bunların 'milli birliği' bozduğunu; daha

sonra Cemal Gürsel'in radyodan yaptığı, "din ve ezan" hakkındaki tebliğin vicdanlardaki yarayı gideremediğini söyler.[22] Halktan kopuk aydın tipinin tipik bir yansıması olan bu hareket, "güven" sınırlarını kendisi delmiştir.

MB Komitesinin 12 Haziran 1960'da 1924 Anayasasında yaptığı değişiklikle TBMM'nin yerini MBK almış, Devlet Başkanlığı görevinin MBK başkanınca yürütüleceği kararlaştırılmıştır. (MBK'ya üyeler harf sırasına göre başkanlık edecekti). Bakanlar Kurulu da, Devlet Başkanınca atanacak ve Komitece uygun görülecek kişilerden oluşur. Yine yapılan değişiklikle düşürülen Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar ve eski milletvekillerini yargılamak üzere 'Yüksek Adalet Divanı'nın kurulması kabul edilmiştir.[23] Daha başlangıcında "tabi hakim / kanuni hakim prensibine" uyulmayan bu mahkemeden adil bir karar çıkması beklenemezdi.

Kurucu Meclisin kurulması ve Temsilciler Meclisinin seçilmesiyle ilgili olarak 157 ve 158 sayılı yasalar çıkarılmıştır. "Kurucu Meclis" MBK ve Temsilciler Meclisinden oluşuyordu. "Bu meclis, genel oya dayanan, seçimle gelen bir organ değildi. Ama temsil niteliğini yaygın tutmak için o günkü şartlarda mümkün olanlar yapılmıştır... (Ancak) yapılan işin önemli bir tarafı vardı. Temsilciler meclisi üyelerinin seçilme yeterlilikleriyle ilgili kanun maddesindeki 'faaliyetleri, yayınları ve davranışlarıyla 27 Mayıs İhtilali'ne kadar Anayasa'ya, insan haklarına aykırı icraat ve siyaseti desteklemekte devam etmiş olanlar Temsilciler Meclisi'ne üye seçilemezler.' şeklindeki kısıtlama, bu organın, ülkedeki siyasi kadroları ve görüşleri tam olarak yansıtmamasını önlemiştir." [24]

Sonuçta Temsilciler Meclisine şunlar seçilmiştir.[22]

- Devlet Başkanı ve MBK'ca seçilecek temsilciler
- Bakanlar Kurulu Üyeleri
- İl temsilcileri
- Siyasi parti temsilcileri (CHP: 49 - CKMP: 25)
- Diğer teşekkül ve kurumlar temsilcileri (Baro, basın, gençlik, işçi ...)

Son iki şıktaki temsilci türüne 1982 Kurucu Meclisinde yer verilmeyecektir. İki anayasa arasındaki, Özdemir'in dikkat çektiği bir başka fark da şudur: "Askeri yönetim dönemlerinde ve askerlerin isteği üzerine oluşturulan meclislerde asker kökenli üyelerin oranı, ilkinde günde 8.83 (genel yüzde 5.15), ikincisinde yüzde 15.56 (genel yüzde 12.57) ... Asker kökenli üyeler ve bunların içinde de generallerin oranı her

¹⁶ Abdülhadi Toplu, 1961 Anayasası Kurucu Meclis Üyesidir.

defasında artıyor." [22]

1961'de Temsilciler Meclisi MBK karşısında daha güçlü konumdadır. Tarafların "metin" üzerinde anlayamadığı durumda Karma Komisyonun kurulması, burada kabul edilen metnin Kurucu Meclisin bileşik toplantısında oylanması öngörüldüğünden Temsilciler Meclisinin sayıca kalabalık olması MBK'ya karşı bir üstünlük sağlıyordu. 1982'de ise MGK, Danışma Meclisinin kabul ettiği metin üzerinde istediği değişikli yapma hakkını veya tümüyle reddetme yetkisini kendisinde saklı tutmuştur. Anayasa konusunda son sözü söyleyecek olan MGK'dır. [4]

A. Toplu'nun, kurucu meclisteki hakim zihniyet konusunda verdiği örnek ilginçtir: Mecliste "din ve vicdan hürriyeti" konusundaki 19. madde görüşülürken Enver Ziya Karal'ın "Din ahlakı da neymiş?..." diye başladığı konuşması Toplu'yu rahatsız etmiş ve şu çıkışı yapmıştır. "... Ben bir CHP'li ve il başkanlığı yapmış bir insanım... Sizler şahıs olarak dini kaale almayabilirsiniz. Buna hürmet ederim. Laiklik de budur. Ancak burada 30 milyon Türk'ün, hem de % 99'u müslüman olan bir milletin anayasasını yapıyorsunuz..." diye devam eden uzun konuşmasının ardından meclis salonundaki hava biraz yumuşamış. Garip olan, Toplu, toplantı sonunda Nurettin Ardiçoğlu'na (CKMP'li) "Yahu ben Halk Partiliyim, konuşmalara ve yapılanlara dayanamıyorum. Sen muhafazakar bir partilisin. Nasıl oluyor da sesini çıkarmıyorsun?" dediğinde şu "ilginç" cevabı almıştır. "*Hadiciğim, bırakın bu anayasayı bir an evvel yapalım. Şu askeri idare başımızdan gitsin de, sonra gelecek meclisler noksanlıkları düzeltir.*" [22] Toplu "Anayasa Komisyonuna, Kurulu Meclise hakim olan zihniyet, birinci derecede mükemmel bir anayasa yapmak değil, askeri idarenin elinden yönetimi almak." diyor. [22]

"Biz idareyi elimize alalım da, millet ne yaparsa yapsın." düşüncesinden hayat bulan bu gibi fikir sahiplerinin manevi sorumluluk duyup duymadığını bilemiyoruz, ancak bu kişilerin görevlerini yapmadığı, eksik yaptığı iddiasıyla yargılanamamasını demokrasinin bir zaafı olarak kabul etmek gerekir. Demokrasiden, yeniden demokrasiye geçmek bir ara otoriter rejimin varlığını gerekli kıldığı durumlarda, otoriter rejimi ellerinde tutanlar buna yol açanları 'otoriter rejim kurallarınca' yargılarken; demokrasiye geçişten sonra otoriter iktidarın yargılanamaması 'demokrasinin affediciliği' ile mi açıklanacak?

Özdemir, 1961'deki anayasa hareketinin diğer bir eksikliğine dikkat çekiyor: "Oluşturulan çoğulcu yapının anayasaya yerleştirilen kurum ve kurullar sistemi sayesinde ayakta tutulabileceği iyimserliğine kapılmak... aynı şekilde anayasaya sahip çıkacak sosyal güçlerin

gelişimini yine anayasada mevcut imkanlarla özendirmek yerine, yalnızca kurullar ve kurumlar sistemine bel bağlamak..." [24] Sanırız demokrasi manevi sorumlulukla, maddi sorumluluğu bir noktada kesiştirmek zorunda.

"Millet, egemenliğini, ... yetkili organlar eliyle kullanır." (m.4) ifadesi 1961 Anayasasını 1924'ten ayıran en önemli özelliktir. İlk bakışta temsili demokrasinin tanımı gibi görünse de, "organlar" kelimesinin çoğul kullanılması yönündeki tercih, farklı iktidarların bulunduğunu gösteriyor. Çoğulculuk ve denge esası üzerine oturtulmak istenen 1961 Anayasasındaki bu düzenleme, 1960'ların sonlarına doğru sorunları çözmekle başarısız kalan iktidar kanadındaki politikacılar için bir 'çıkış kapısı' olarak görülecek; 1971'deki idareyi güçlendirici değişiklik de yeterli görülmeyecek, 'güçlü iktidar' arayışına askerlerin vesayetinde hazırlanan 1982 Anayasa'sı ile cevap verilecektir.

1961 Anayasası'nın hazırlanmasındaki bir başka farklılık "ya, halk kabul etmezse?" sorusuna verilen cevaptır. "Anayasanın süresi içinde çıkarılmaması, ya da halk oyu sonucu Anayasanın reddedilmesi durumunda, "genel seçimle seçilmiş" yeni bir Temsilciler Meclisi göreve çağrılacaktır." [23] Bu ifade, belirsizliği ortadan kaldırmakla beraber, yapılan hatanın "resmen kabulü" anlamına da gelir. Bu kabul, 1982'de yine unutulacaktır.

1961 ile 1982 arasındaki en büyük farklılık, Anayasanın hak oyna sunulmasında kendini gösterir. Gerek siyasi partiler, gerekse Anayasanın kabulüne karşı olanlar görüşlerini kamuoyuna nispeten rahatlıkla açıklayabilmişlerdir. MB Komitesi 'de yaptığı tanıtma konuşmalarında "zorlayıcı" bir ifade kullanmamıştır. "... Bunları oku anla, anlayamadığını sor, öğren. Sonra da elini vicdanına koyarak hükmünü ver. Eğer anayasamızı haklarına, menfaatine uygun görüyorsan 'evet' dersin, görmüyorsan 'hayır' dersin..."¹⁷ Ne var ki bu yumuşak ifadeleri tercih eden MBK, ilerleyen satırlarda, 61 Anayasası'nın tepkici özelliğini devam ettirerek "... kuzu postuna bürünmüş kurtlar da bu halimizi bildiklerinden haklarımızı birer birer yediler..." diyerek, bu kişilerin Yassıda'da yargılandıklarını belirtmiştir.

1982 Anayasası halkoylamasında ise Anayasayı tanıtma görevi Devlet Başkanı olarak Kenan Evren'e verilmiş, 71 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararında da "Anayasanın geçici maddeleri ile Devlet Başkanının radyo-televizyonda yapacakları Anayasayı tanıtma konuşmaları hiçbir suretle eleştirilemez ve bunlara karşı yazılı veya sözlü herhangi beyanda bulunulamaz" denilerek tartışmalar sınırlandırılmıştır. Siyasî partiler de zaten kapalı olduğu için kamuoyu oluşturmaları mümkün

¹⁷Anayasa Konusunda Köylü Kardeşlerle Sohbet, MB Komitesi, 27 Mayıs İnkılabını, Yayın ve Tanıtma Komisyonu Yayını, s. 3-4.

olmamıştır.[4]

İki anayasanın halk oylaması sonuçları bu gerçeği çarpıcı biçimde gösterir: 61 Anayasasını kabul edenlerin oranı % 61,5 iken, bu oran 82'de % 91,37'ye çıkacaktır. Bu aynı zamanda halkın askerlere bir tepkisidir.

E- 1982 ANAYASASI

"Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milleti'ne ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiç bir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlemiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı..."¹⁸

"Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığına,

Yetmiş günü aşan bir süredir, hak ve hürriyetlerimizden mahrum ve ihtilalden men edilmiş [kimseyle görüşemez] bir halde bulunmaktayız. Bu durum yargısız, süresiz, sınırsız bir cezanın infazından başka bir şey değildir... Zincirbozan Vak'ası Atatürk ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Ülkenin en ağır şartları içinde bile Atatürk'ün kendine muarız [muhalif] saydıkları kimseleri askeri bir garnizona kapattığı görülmemiştir. ... Yapılanların bir haksızlık olduğu, Anayasanın sarih [tereddütsüz] bir ihlali bulunduğu açıktır. Ülkenin yönetimini elinde tutanların bu kadar kısa süre içinde kendi yaptıkları Anayasanın dışına çıkmaları hazindir. ... Zincirbozan'da tel örgü içinde kafese konan bizler değil; Anayasa, hak, hukuk ve adalettir. ... Şerre maruz kalanların Allah'a sığınmak ve millete güvenmekten gayri yapacakları hiç bir şey kalmamış demektir... Saygılarımla.

Süleyman Demirel

Zincirbozan-Çanakkale"¹⁹

MGK rejimini daha yakından tanıyalım: 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun (27.10.1980) ışığında.²⁰

Yeni Anayasa kabul edilip, yürürlüğe girinceye kadar 'istisnalar saklı kalmak kaydıyla' 61 Anayasasının yürürlükte olduğu kabul ediliyordu. (m. 1) Ancak 6. maddeyle MGK'ya Anayasa'yı değiştirme yetkisi de veriliyordu.

¹⁸1982 Anayasasının Başlangıç kısmından.

¹⁹Eski Başbakan ve kapatılan Adalet Partisi lideri Süleyman Demirel'in Zincirbozan'dan MGK Başkanlığına hitaben kaleme aldığı "12 Ağustos 1983" tarihli bu yazı, askeri yönetimin "keyfiligi" hakkında fikir vermek için yeterlidir. Hikmet Özdemir, Türkiye Cumhuriyeti, s. 460-468.

²⁰Resmi Gazete, 28.10.1980-17145. Şeref Gözütbiyüç, Türk Anayasa Hukuku, 82 Anayasası bölümü içinde, s. 8.

Ayrıca MGK'nın kanun niteliğindeki işlemlerinin 'Anayasaya aykırılığı' ileri sürülemeyecek (m.3), Bakanlar Kurulu kararnamelerinin ve üçlü kararnamelerin iptali veya yürütmenin durdurulması istenemeyecek (m. 4) ve bakanlar ile bakanların yetki verdiği görevlilerin kamu personeli hakkında uyguladıkları / uygulayacakları işlemler ve alınan kararların da yürütmesinin durdurulması istenemeyecektir. (m. 5) Böylece MGK 2324 sayılı yasayla hem kurucu iktidar rolünü üstleniyor, hem de Anayasa yargısı ve idari yargı yolunu kısıtlayarak, kendini güvenceye alıyordu.

Sormak gerekir. "Ülke bütünlüğünü korumak, kanunla milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, devletin otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak..."²¹ bu kadar zor mudur? Yoksa MGK, daha sonra 82 Anayasasıyla da (geçici 15. madde ile) kendini güvenceye alacağı gibi, bu dönemde de böyle bir yola mı başvurmuştur? Diğer bir ifadeyle 'demokratik düzeni kurmak' istediğini söyleyen MGK'nin, "hukuk"tan neden çekinmek gereği duyduğunun cevabı açık değildir.

MGK 29 Haziran 1981'de 2485 sayılı "Kurucu Meclis Hakkında Kanun"u kabul etmiştir. Buna göre Kurucu Meclisin bütün üyelerinin MGK tarafından seçileceği; bunların bir kısmının (40 üye) doğrudan doğruya, bir kısmının da (120 üye) her ilin tesbit ve teklif ettiği adaylar arasından seçilmesi kararlaştırılmıştır. (m.3) Danışma meclisine seçilebilmek için, 11 Eylül'de hiç bir partinin üyesi olmamak koşulu getirilmiştir. Yani partiler dışlanmıştır. (m. 5) Kurucu mecliste hazırlanan tasarıda "son sözü söyleme hakkı" MGK'nındır. MGK, Danışma Meclisinden gelecek kararları aynen veya değiştirerek kabul etme ya da reddetme hakkına sahiptir. (m. 25-26).[4]

MGK, Danışma Meclisinin kabul ettiği tasarı üzerinde değişiklik yaparken çoğu kez, anlamlı bir gerekçe sunamamış, hatta bazı gerekçeleri maddenin tekrarı şeklinde kaleme almıştır. Yine MGK, tek başına da Anayasaya madde koymuştur. 117. maddenin gerekçesi ilginçtir. "Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde bulunmayan Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği Renar başlıklı madde, 107. madde olarak Anayasa metnine eklenmiştir. Böylece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel işlemlerinin Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenmesi imkanı getirilmiştir." [25] İki cümleden ibaret olan bu gerekçede ilk cümlede "cumhurbaşkanı", ikinci cümlede ise "Cumhurbaşkanlığı" denmesi de ca-bası.

²¹MGK'nın 1 no.lu bildiriyle Harekâtın amacını açıklayan sözler.

2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkındaki Kanun'un gerekçesinde şöyle denir: "Memleketimizin 11 Eylül 1980 tarihinde, içinde bulunduğu ortam ve bu ortamı doğuran sebepler dikkate alınınca 12 Eylül Harekâtının amacının (demokratik düzene dönme) değil, sağlıklı ve sağlam (demokratik düzen kurma) olduğu anlaşılır..."[23] Bu ifade 'yukarıdan aşağıya doğru ya da benim istediğim gibi bir 'demokrasi' anlayışını göstermesinin yanı sıra, böyle bir yaklaşım tarzı her konuya anayasal cevap bulma endişesiyle anayasanın oldukça kapsamlı hazırlanmasını gerektirecektir. Sorunların altında yatan nedeni / nedenleri görmeden her sorunu sadece bir anayasa sorunu olarak ele almak anayasayı kısırlıktan kurtaramayacaktır.

1982 Anayasası, "Anayasayı tanıma konuşmaları hiç bir surette eleştirilemez..." kısıtlaması altında tanıtılarak oylamaya gidilmiş; ayrıca Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle, Anayasanın kabulü birleştirilmiştir. Oylama işlemi Yüksek Seçim Kurulunun yönetim ve denetiminde yapılmış, kabul oyu verenlerin oranı % 91.37, ret oyu verenlerin oranı % 8.63 olmuştur.

Anayasa'nın kabulüyle demokrasiye geçiş hemen olmamış, MGK Anayasa yapım sürecini etkilemenin yanında, Anayasaya koyduğu geçici maddelerle oldukça uzun bir demokrasiye geçiş dönemi öngörmüştür. 1961'de "asker cumhurbaşkanının" seçiminde çıkan zorluk,²² 1982'de geçici birinci maddeyle halledilivermiş, (Cumhurbaşkanlığı seçimi ile halk oylaması birleştirilmiş), MGK'nın, geçici 2. maddeyle Cumhurbaşkanlığı Konseyi haline dönüştürülmesiyle hem Cumhurbaşkanı hem de sivil iktidar örtülü bir şekilde vesayet altında tutulmuştur. Geçici 9. madde ile altı yıllık bir süre için Anayasanın değiştirilebilmesi için üçte iki çoğunluk yerine, dörtte üç çoğunluk öngörülmüştür. Geçici 15. maddeyle Anayasayı yapanlar, hukuka karşı hukuki güvence altına alınmıştır.

Ayrıca Özbudun'un belirttiği gibi MGK, 6 Kasım 1983 seçimlerine katılabilecek olan siyasi partileri belirlemek ve katılmasına izin verilen partilerin aday listeleri üzerinde "veto hakkını" geniş bir şekilde kullanan suretiyle seçimlerle oluşan TBMM'nin siyasal bileşimini de etkilemiş, dolayısıyla TBMM içinde de siyasal ağırlığını 'örtülü' bir şekilde devam ettirmiştir.[21]

1960'tan bu güne ordu'nun kazanımlarına baktığımızda Türkiye açısından sonuç ürkütücüdür. Ordunun siyasi kazanımı 1961 Anayasasında (m. 111) "Milli Güvenlik Kurulu ... temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye eder." şeklindeyken, 1982 Anayasasında (m. 118) "Milli Güvenlik Kurulu... görüşlerini Bakanlar

Kuruluna bildirir... zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır." şekline "terfi" etmiştir. Ekonomik kazanımı ise düşündürücüdür. 1961'de (Ordu Yardımlaşma ve Dayanışma Kurumu adıyla) kurulan OYAK²³ bu gün ekonomik alandaki bir çok sektörde faaliyet göstermekte ve Türkiye ekonomisinin % 10-15'lik bir kısmını kontrol etmektedir. Ordunun ekonomiyi bu kadar içli dışlı olması, askerlerin "Türkiye Cumhuriyetini koruma ve kollama" görevine yeni görev alanları katacaktır. Artık askerler siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklarda, darboğazlarda, döviz rezervleri azaldığında ya da ödemeler dengesi bozulduğunda 'durumdan vazife çıkararak' kendilerine sistem içinde yer aralayacak ve siyasileri atlayarak 'düzenleyici rolünü' üstlenmek isteyeceklerdir. Ne var ki demokratik toplumlarda bunun kabulü imkansızdır. Bunun çeşitli tartışmaları beraberinde getireceği şüphesizdir. Yakın bir örnek olarak ANASOL-D Hükümeti Maliye Bakanı Temizel'in, hükümetin uygulamaya koyduğu istikrar programını savunurken "Eğer birtakım önlemler alınmazsa, Türkiye'nin önümüzdeki üç yılı demokratik sistem içinde geçiremeyeceği konusunda kişisel olarak büyük endişelerim var..." sözünün çağrıştırdığı anlam gösterilebilir. Bu konuyla ilgili haberler gazetelere "Ya kemerleri sıkacağız ya demokrasi gidecek"[26], "Ya reform ya darbe"[27] şeklinde yansımıştır. Bir hükümetin uyguladığı veya uygulamak istediği istikrar programının başarısızlığa uğraması ihtimalinin en yetkili ağızlarda darbe söylentilerine yol açması; eğer bu tutum (söz konusu programın uygulamasına oluşacak tepkilere karşı) bilinçli bir korkutmayı veya sindirmeyi amaçlıyorsa başka nasıl izah edilebilir?

Sanırım tartışılması gereken başka bir nokta da yönetime askerler tarafından el konulması sonrasında, yapılanların "millet adına" olduğunun söylenmesiyle, yapılanların karşılığının (!) fazlasıyla alınması arasındaki çelişkidir.

V-SONUÇ

Daha Anayasanın kapağını açıp sonuna kadar okumaya fırsat bulamadan Anayasa değişiklikleri karşısında, "neden?" diye sormamız bir zorunluluk olarak karşımızda duruyor.

²² Cemal Gürsel'in Cumhurbaşkanı seçilebilmesi bir çok etkenin yanında, mecliste "Arkadaşlar, oylama işlemi ve tasnif bitene kadar lütfen kimse yerinden ayrılmamasın. Çünkü kulise çıkan kapılar kilitlemiştir." sözlerinden sonra olmuştur. (S. Coşkun, Türkiye'de Politika, .../1995)

²³ "OYAK, yatırım ve vergi alanlarında sağlanan bağışıklardan yararlanarak çeşitli sanayi dallarında geniş yatırıma girişmiş, böylece bir çok büyük şirketi çatısı altında toplayan bir gizli holding durumuna gelmiştir. Yirmi beş şirketteki sermaye toplamı bakımından OYAK, 1986'da en büyük üç holding arkasından dördüncü sırada yer alıyordu. Otomotiv sektörü, kurumun girişimlerinde yüzde 40'a yakın bir ağırlığa sahiptir. OYAK- Renault'taki payı yüzde 42 olan kurum, pazarlama şirketi MAİS'in tamamına, Goodyear Lastik Şirketi T.A.Ş.'da ise yüzde 11.5'lik bir hisseye sahiptir. Gıda sektöründe sermayesinin tamamına sahip olduğu Turkaş'ın yanı sıra, yüzde 15 ile yüzde 60 arasında değişen sermaye paylarını elinde tuttuğu çeşitli işbirlikleri vardır. Hizmet sektöründe ise, sermayesinin tamamına sahip olduğu OYAK menkul kıymetler, yüzde 60 payla sahip olduğu OYAK sigorta, yüzde 85 payla sahip olduğu Oyaş İç ve Dış Ticaret ve mülkiyetini elinde tuttuğu İstanbul Etap Oteli gibi önemli yatırımları vardır..." Ana Britanika ansiklopedisi,cilt 17, s.145.

İdris Küçükömer bu soruyu, "Halk demokrasi istiyor mu?" diye sorar. Bin yıllık devlet geleneği içinde bir "muhalafetin" olmadığını, oysa tutarlı demokrasilerde muhalafetin "devletin bir parçası" olarak kabul edildiğini söyler. Türkiye'deki partilerin hükümet ve muhalafetiyle devleti oluşturan "gerçek iktidar bölümlerini" ifade etmediklerini, bunun da tarihsel süreçle örtüştüğünü belirtir. Demokratik anayasaların başta gelen özelliğinin iktidar ayrışması / farklılaşması olduğunu belirterek yukardan yapılan bir anayasada bu farklılaşmışlık belirtilse de uygulamada bu gerçekleşmez, der. "Cumhuriyet eski otoriteyi bertaraf etti. Ama bir otorite kurabildi mi? Ciddi olarak düşünün. Sloganlarla cevap aramayın" diyen Küçükömer, Türkiye'nin, bin yıllık, "yazılı olmayan bir anayasanın" etkisi altında olduğunu belirtir.[28]

Küçükömer'in açıklamalarına katılmakla birlikte sanırım, soru yanlış sorulmuş. Bizce doğrusu "**Devleti İdare edenler demokrasi istiyor mu?**" olmalıydı.

Milli hakimiyetin "ulusta" olduğu kabul edildiğinde, ulus bu "hak"ını temsili demokrasinin en önemli aracı olan "**seçim sistemiyle**" kullanır. Milli egemenliğin -ülke koşullarında- formüle edilmesindeki en küçük bir hata, onulmaz zararlara yol açacaktır. 1877 yılında yapılan seçim kanununda iki dereceli seçim sisteminin kabulüyle, ikinci seçmenler tarafından milletvekillerinin belirlenmesi usulünün, seçim sistemindeki çeşitli değişikliklere rağmen 1946'ya kadar değiştirilememesi, İttihat ve Terakki'nin "sopalı seçimler" diye isimlendirilen uygulamalarına ve Tek Parti döneminde "ikinci seçmenlerin parti adayı olmalarına" yol açmıştır. 1946'dan 1960'a uygulanan "tek turlu, listeli, basit çoğunluk sistemi" tek parti hegemonyasını doğurmuştur. 1961'de çoğunluk sistemine tepki olarak kabul edilen nisbi temsil sistemi ise bunalımlara yol açmıştır. Seçim sistemi 80 sonrasında da oturtulabilmiş değildir.

Türkiye gerçeği anlaşılmasın ya da anlaşılmasın yapılacak seçim sistemi tartışmaları ise anlamsızdır kalacaktır.

Türkiye'de hangi '**hükümet modeli**'nin daha uygun olacağı tartışılmış değildir. Meclis hükümeti mi, parlamenter sistem mi, yoksa başkanlık sistemi mi daha uygundur? sorusu hala cevap beklemektedir. Kanımızca bu soruya cevap bulmadan, "hangi seçim sistemi?" tartışmasına geçmek anlamsız olacaktır.

"Türkiye'de kitaplar başka türlü yazar, oyunlar başka türlü oynanır. Bu oyunun bilmeyenlerin politikada işi olmamalıdır. Bu oyunu bilmeyenlerin de politikada kaldıkları müddetçe millete saadet yoktur. 40 yıllık siyasi

ömrümde edindiğim intiba budur." [22] diyen Toplu'nun pratiğe dayalı bu ifadelerini şu teoriyle anlamlandırmaya çalışalım:

"**Siyaset**, toplumla ilgili bağlayıcı kararların alındığı ve yürütüldüğü süreçtir. ... Siyaset, hem değiştirmeye, hem de muhafaza etmeye yönelik eylem ve düşünceleri birlikte barındırır. ... Muhalafetin, mücadelenin serbest ve meşru olduğu rejimlerde, siyaset vardır ve meşrudur. ... Siyasi partiler yoksa, ya da hepsi birbirinin benzeri ise, siyaset de yoktur.

"**İdare**, muhalafetsiz, münakaşasız ve çekişmesiz yönetim anlayışını ifade eder. Siyasi iktidarın uygulamaları konusunda kişi ya da kurumlara eleştirme ve muhalafet etme hakkı tanınmaz. ... Muhalafet, çoğu zaman "asilik" ve "hainlik"le suçlanır. Siyaset yapma hakkı, sadece merkezdeki dar bir kadroya tanınmıştır. Siyasi iktidar kamu yararını en iyi şekilde kendisinin bildiğini ve kendisinin gerçekleştireceğini düşünür. Çoğulcu ve katılımcı olmayan bir 'kamusal fayda' felsefesi egemendir....

Türkiye, Tanzimat'tan beri 'siyaset' ve 'idare' arasında geliş-girişlerin sıkıntısını yaşamaktadır. Sistem resmîyette, siyaseti esas aldığı halde, uygulamada idare politikası egemen olmuştur."²⁴

Diğer bir nokta da şudur: Türkiye hemen hemen bütün meselelerde sorunlar "yumak" olana kadar bekleyip sonra da "**bir an evvel**" bunları çözme yoluna gidiyor. Çalışmamız kapsamında baktığımız zaman; gerek 1924, gerek 1961, gerekse 1982 Anayasaları bir taraftan tartışma kapılarını sadece belirli kesimlere açarken, diğer taraftan sorunların ana nedenini bulmak ve çözüm üretmek yerine "kopyacılığa ve şekilciliğe" kaçıyor, problemlerin bir an evvel çözülmesi, aşılması amacıyla olaylara yaklaşıyor. İlginç olan "bir an evvel" dedikçe her gün biraz daha merkezileşiyor, büyüyor, devleşiyor, varolan sorunlarına sorun katıyor. Sorunların artması karşısında çözümü "katicılık"ta buluyor.

1924 Anayasasını yapan meclisin oluşumunda görülen muhalafeti (İkinci Grubu) seçimde saf dışı etme girişiminin başarıya ulaşması, anayasanın şekillenmesinde iktidarı kullananlara anayasayı sadece kendi görüşleri doğrultusunda şekillendirmeleri için bulunmaz bir fırsat sağladı. Ülkenin başındaki siyasi iktidar 1925 yılının karışık olaylarından (Şeyh Said Ayaklanması) da yararlanarak meclisin kendi içinden doğurduğu muhalafeti de (Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası) susturacak ve Tek Parti yönetiminin önünü açacaktır.

²⁴ Bilal ERYILMAZ: Erciyes Üniversitesi'nde düzenlenen sempozyumunda sunduğu tebliğ'den.

1961 Anayasasının oluşumu sürecinde Demokrat Parti ve bağlılarının kurucu meclise girememesi hem anayasanın meşruiyetini zedeleyen hem de ülke içindeki kamplaşmalara zemin hazırlayan bir süreci başlatmıştır. Böylece demokratik anayasa yapma imkanı sekteye uğratılmıştır.

1982 Anayasasında ise bütün siyasal partilerin ve hatta siyasetin(!) anayasa yapımından uzaklaştırılması yolu seçilerek ve bütün tartışma kapıları kapatılarak anayasa hazırlanmış, oluşan boşlukta da askerlere Millî Güvenlik Kurulu aracılığıyla siyasal arenada oldukça önemli bir yer ayrılmıştır.

Bu gün, Türkiye Cumhuriyeti' geldiği noktayı iyi tespit etmeli ve kapılarını Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde yaşayan herkese açmalıdır. Türkiye bu "kısır döngüyü" kırmadıkça, "içerdekileri" serbest bırakıp yönünü "dışarıya" dönmedikçe ne iç barış ne de dış barış mümkün değildir. *Bütün toplum kesimlerinin temsiline olanak sağlayan seçilmiş kurucu meclisçe, yeni bir anayasa hazırlama gereği Türkiye Cumhuriyeti'nin önünde hala bir sorun olarak durmaktadır.*

KAYNAKÇA

- [1]-TUNAYA, Tarık Zafer : Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku. 3. baskı, Sulhi Garan Matb., İstanbul, 1975.
- [2]-ERDOĞAN, Mustafa ; Anayasacılık, Parlamenterizm ve Silahlı Kuvvetler, Siyasal Kitabevi, 1. baskı, 1993.
- [3]-TEZİÇ, Erdoğan ; Anayasa Hukuku, Beta Yay., 2. baskı, 1991, İstanbul.
- [4]-ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 4. baskı, Yetkin Yay., 1995.
- [5]-TUNAYA, Tarık Zafer : "1876 Kanuni Esasisi ve Türkiye'de Anayasa Geleneği". TCTA içinde, cilt: 1. İletişim, İstanbul, 1985.
- [6]-ALDIKAÇTI, Orhan : Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 61 Anayasası, 4. baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- [7]-TANÖR, Bülent : Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış, TCTA içinde, İletişim, 1985, cilt: 1, İstanbul.
- [8]-PALAOĞLU, M. Kemal : "TBMM Nasıl Kuruldu" TCTA içinde, İletişim, İstanbul, 1985.
- [9]-ATATÜRK, M. Kemal; Nutuk. 13. Baskı, İstanbul, 1973.
- [10]-ATEŞ, Nevin Yurtsever : Türkiye Cumhuriyetinin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, Sarmal Yayınevi, 1. baskı, 1994.
- [11]-ÖZTÜRK, Kazım ; TBMM Albümü. Önder Matbaası, Ankara, 1973.
- [12]-TANÖR, Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. Der Yay., İstanbul, 1992.
- [13]-GÖZÜBÜYÜK, Şeref ; KILI, Suna : Türk Anayasa Metinleri, Ankara, 1957.
- [14]-GÖZE, Ayferi ; Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrim Tarihi, Beta Yayınları, 4. baskı, 1993, İstanbul.
- [15]-ULUPINAR, Mehmet Emin : Sosyal Yapımız Işığında Batı Tezi Anayasalarımız, 82 Taslağı ve Gerçek Demokrasi, Öztürk Matbaası, İstanbul, 1982.
- [16]-ATEŞ, Toktamış ; Türk Devrim Tarihi. Der Yayınları, 5. baskı, İstanbul 1995.
- [17]-KAYALI, Kurtuluş; 1. TBMM'de Muhalefet, Tanzimattan Cumhuriyet.... Türkiye Ansiklopedisi içinde, İletişim yayınları, 1985, İstanbul, cilt: 2.
- [18]-COŞKUN, Süleyman; Türkiye'de Politika, Cem Yayınevi, 1995, İstanbul, 199, İstanbul
- [19]-ZÜRCHER, Eric Jan , Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (Çev.: Gül Çağalı Güven) Bağlam Yayınları, İstanbul, 1992
- [20]-YAYLA, Yıldızhan ; Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif, Siyasal Bilimler Fak. Yay., 2. Baskı, İst. 1924.
- [21]-ÖZBUDUN, Ergun : Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Bilgi Yay., 1. baskı, 1993.
- [22]-TOPLU, Abdulhadi ; Anayasada Milliyetçilik Mücadelesi, 27 Mayıs ve Kurucu Meclisin Perde Arkası, Töre-Devlet Yay., Ankara, 1976.
- [23]-GÖZÜBÜYÜK, Şeref ; Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, 1. baskı, İstanbul, 1995.
- [24]-ÖZDEMİR, Hikmet; Türkiye Cumhuriyeti, İz Yay., İstanbul, 1995.

[25]-KUZU. Burhan ; Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat. Filiz Kitabevi, 3. baskı. 1993. İstanbul.

[26]-Sabah Gazetesi, 19 Ekim 1997

[27]-Milliyet Gazetesi, 19 Ekim 1997.

[28]-KÜÇÜKÖMER. İdris : Halk Demokrasi İstiyor mu?. Bağlam Yay.. İstanbul.

* Anayasa Konusunda Köylü Kardeşlerle Sohbet. M.B. Komitesi. 27 Mayıs İnkılabını Yayma ve Tanıtma Komisyonu Yayını.

* Ana Britanika Ansiklopedisi. cilt:17. (OYAK maddesi).

* Bilal ERYILMAZ. Erciyes Üniversitesinde düzenlenen sempozyumda sunduğu tebliğ.

ULUS DEVLET FELSEFESİ VE KÜRSELLEŞME ÜZERİNE BİR İNCELEME

Aynur CAN

M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi

Abstract

There is a procedure from city-state to nation state in the history. Despite the critiques against it, the reality of nation-state is a fact in modern times. This article is aimed to explain briefly city-state, feudal state and empires. The debates on nation-state and globalization will be also expressed.

I-GİRİŞ

Tarihe baktığımızda, şehir devletinden ulus devlete ulaşan bir süreç görürüz. Yöneltilebilecek pek çok haklı eleştirilere rağmen ulus devlet modeli günümüzün yadsınamayacak gerçeğidir.

Bu yazıda şehir devleti, imparatorluk devleti ve feodal devlete temel özellikleri ile değinildikten sonra ulus devlet felsefesi ve küreselleşme ile gündeme gelen tartışmalar ve eleştirilere yer verilecektir.

II. ŞEHİR DEVLETİ

İnceleme konusu içinde şehir devleti oldukça önemli bir yere sahiptir; çünkü, Batılı hayatın ayırıcı unsuru olarak, günümüze kadar devam eden dünyayı kavrama yaklaşımının geliştirilmesinde büyük katkısı vardır.

Şehir devleti, doğrudan demokrasinin yaşandığı, organik ünitelerden oluşan, siyasal örgütlenme modelidir.

Şehir devleti felsefi temelini Platon ve Aristo'da bulur. Platon'a göre devlet, sınırsız ihtiyaçlar karşısında kendi kendine yetemeyen ve birbirlerine muhtaç olan bireylerin ortak yaşamlarını, mutluluk sağlayacak şekilde düzenledikleri doğal bir oluşumdur. Aristokrasiye dayalı idealize edilmiş, bireylerine erdemli bir hayat sağlamak için var olan ve birey-devlet birlikteliğinin yaşandığı bir devlet. Bu anlamda şehir devlet, sadece siyasi, toplumsal, iktisadi bir örgütlenme değil, aynı zamanda ruhi ve dini bir birlikteliğin ifadesidir. Devlet, toplum için bir eğitim kurumu olma niteliğini de taşır. Bu eğitimle, bireyler

duyusal yaşayıştan duyular üstü bir yaşayışa yükseltilecek bu dünyada iken Tanrısal yaşama hazırlanırlar. Devlet bireylerin bütün hayatlarını kavrayacak ahlaki bir ideali gerçekleştirmek için amaçtır.

Aristo'da da devlet, aynı şekilde ahlaki erdemi temsil eden ve onu gerçekleştirmek adına amaca dönüştürülmüş doğal bir topluluk olarak anlatılır. Şehir devletinde aktif bir yurttaşlık, dini bir cemaatin sıcaklığı ve dostluğu, sanatlarda ve hayatın zevklerinde derinleşmiş katılımcı paylaşım vardır.[1]

Bu örgütlenme yalnızca ortak bir hayatı paylaşmak için değil, olabilecek iyi bir hayatı yaşamak adına oluşturulmuştur. Temel özelliği, bahsedildiği üzere, organik ünitelerden oluşmasıdır. Aristo bu özelliği şöyle anlatıyor: "...şehir ya da devletin, aileden de, aramızdaki herhangi bir bireyden de önceliği vardır. Çünkü bütün parçadan önce gelmelidir. El ya da ayağı tüm bedenden ayırın, artık el ya da ayak olmaz. Böyle bir eylem sonucunda, onu o yapan güç ve işlevi yitirmiş olacağı için ortadan kalkacaktır....öyleyse, devletin hem doğal hem de bireyden önce olduğu apaçiktir. Çünkü, bir birey nasıl bir parçası ayrıldığı zaman tümüyle kendine yeterli olmazsa, o da tıpkı öteki parçaları gibi bütünle aynı ilişki içindedir...."[2]

Şehir devletinde zihinsel ve kurumsal temel belirleyici unsur çoktanrılı dinlere inanıştır. Ebenstein'a göre bu Yunanlılar'ın insan türünün temel bir tekliğini görmelerini güçleştirmiştir. Evet, bu doğal bir sonuçtur ve kanımca tarihin lehine işlemiştir; nitekim bugün Batı'da çok gelişmiş olan sivil toplum anlayışı çok tanrılı dinlere inanişe indirgenerek açıklanmaktadır.

İnsanlar bir arada geçinme sorunsalını çözerek, daha mutlu olacakları bir hayat tarzında birleşmişlerdir. Ve bu dönem, metafizik ilginin çok yoğunlaştığı, sorgulamalara karşılık bulunan cevapların hayata geçirilişinin en aktif olduğu dönemdir.

Anlatılan bölümden, insanların bu konuma

mücadele sonucu geldikleri gibi bir anlam çıkmaktadır. Ancak, sınırları büyüyen bir devlete göre bir yerel yönetim birimi diyebileceğimiz şehir devletinde bireyler farklılaşmamıştır; ortak kültürün bireylerinde çatışma yoğunluğu çok düşük. konusu ise çok sınırlı olacaktır. Bu nitelikleriyle şehir devletinin doğal bir sonuç ve yine doğal olarak başarılı bir örgütlenme modeli olması beklenir.

Platon'un ve Aristo'nun oluşturdukları geniş ve kendi içine kapalı bilim sistemleri, şehir devletinde teorik ilginin düzeyini, devlete ilişkin yapılan tarifler ise bu konudaki başarıyı göstermektedir. Bugünün siyaset felsefesi gündeminde bile ilgili filozoflara yapılan atıflar da bunun bir göstergesidir.

III. İMPARATORLUK DEVLETİ

İmparatorluk devletinde, şehir devletinin düşünsel ürünlerinin etkileri tamamen silinmemiştir. Şehir devletini formüle eden Platon ve Aristo'nun baş tacı ettikleri felsefe yerine, sürekli kanunlardan, kanun toplumu olmaktan söz eden Çıçoro'yu götürürüz. Fetihlerle büyüyen imparatorluk büyüdüğü oranda bireylerden uzaklaşmış ve birey-devlet ilişkilerini düzenlemek için hukuk ve kurumsal yapılara ihtiyaç göstermiştir. Roma hukukunun sahneye bu dönem çıkması tesadüf değildir.

Şehir devletinin kendi kendini yöneten, aktif bireyi imparatorluk devletinde pasifize edilmiş tebaa haline gelmiş; sosyal sınıflar Roma kamu hukukunun etkisiyle yerini halk kavramına bırakmıştır.[1]

Roma hukukunun temeli Sofistlere ve doğal hukuk anlayışını ortaya koyan düşüncelere dayanır. Doğanın yasasına göre yaşamak Stoa ahlakının temel ilkesidir. Stoacılar'da insanların birliği tabiat kanunu fikriyle ayakta duran geniş bir dünyanın parçasıdır. Ve bu fikrin geçerliliği, kralların, imparatorların emirnameleri ile değil, iç dünyadaki akılsallıkla korunur. Stoacı tabiat kanunu kavramı "ius naturale" (doğal kanun) denilen Roma felsefi düşüncesinde, "ius gentium" (milletlerin kanunu) denilen Roma hukuk sisteminde olduğu gibi pratik uygulamasını bulmuştu.[1]

Aktif davranan birey büyüyen imparatorluğun aksine, küçülmüş, devletle yabancılaşmış; kimliğini belirleme zorluğu yaşamıştır. Bu anlamda Stoa'nın individualizm ve universalizm'i uzlaştırmaya çalışan sosyal teorisinin özelliği olarak, insanoğlu bireyden bu genel topluluk biçimine hiç geçersiz doğrudan atlamıştır.[3]

Şehir devletinde bireyin mutluluğunu sağlamak ve iyi bir hayat için araç olan devlet anlayışı yerini, kolay bir

idari işleyiş ve istikrar amaçlı ortak, resmi bir devlet anlayışına bırakmıştır. Bireyin tümel olarak teklifi görebilmesi onun mutlu düzenini bozdu. Güçlü bir devlet adına bireyin doğal hukukla elinde bulduğu hakları ve inisiyatifi elinden alınarak devlete maledildi. Bu anlatılanlardan sonra akla şu soru geliyor. Sınırları büyüyen, halk katmanları artan, bu oranda farklılıkları artan ve yönetme, inisiyatif kullanma ayrıcalığı elinden alınan bireyleri, devletin gücü ve istikrarı adına bir arada tutan neydi? Öyle ki imparatorluk devleti yüzyıllar boyu tüm ihtişamıyla tarihteki yerini aldı. Polis gücü olsa, bu süreç yüzyıllar sürmezdi. İşte bu noktada, imparatorluk devlet felsefesinde yeni bir gerçekliğe geliyoruz ve bize yardımcı olacak önemli bir şahsiyet St. Augustin!

St. Augustin Dünya Devleti , Tanrı Devleti ile iki karşıt hayat yolu, yaşama biçimi arasındaki ayrımı ortaya koyar. Dünya devletinde nefis sevgisi, gücü elinde bulundurma hırsı üstün gelirken, Tanrı devletinde Tanrı'yı sevmek, onun sevgisini tercih etmek temeli vardır. Eğer insan cennetin ebedi krallığına, Tanrı devletine girmeyi istiyorsa bunu nasıl başaracak? Onu bu konuda yönlendirecek, aracı olacak olanın kilise olduğunu St. Augustin mistik bir şekilde söylemiştir. Ona göre devletin sağladığı barış ortamı Tanrı'ya hizmeti mümkün kılan bir şart ve araçtır. Adalet kavramı onun tarafından insanın Tanrıyla ilişkisi olarak tanımlanmış, din dışı kavramdan dini bir kavrama dönüştürülmüştür. Böylece Tanrı devleti olma nitelikleriyle imparatorluk düzeni sağlanır. IV. Yüzyılda Hıristiyanlık devletin resmi dini, V. Yüzyılda ise tek izin verilen inanç haline gelmesi ilişkiler sistemini anlatmakta yardımcı olacaktır.

Ebenstein, Augustin'in gerek imparatorluğun çatışmalı ve çalkantılı son döneminde eskiye özlemle, gerekse putperestlik ve zındıklık karşısında Hıristiyanlığı savunmaya kendini çok kapırdığına ve bu yüzden siyasi ve dini iktidar arasındaki sınırları tam olarak tanımlayan bir siyasi teori geliştiremediğine inanıyor; imparatorluk devletini tanımlayacağımız siyasi teoriyi (daha sonra çifte kılıçlar teorisi denilecek) Papa Gelasius'a atfediyor.

Çifte kılıçlar teorisine göre İsa (Mesih) kendisi kral ve rahipti. İnsan doğasından gelen günahlara meyil ve zayıflığı bildiği için iki görev alanı oluşturarak, dini otoriteye insanların dini ve ruhani refahını sağlamak, siyasi otoriteye ise dünyevi işlerin idare ve düzenlemesi görevini verdi. Dini ve siyasi iktidarın ikisi de otoritelerini Tanrı'dan alırlar ve her biri kendi alanında bağımsız ve üstünlük sahibidir. Aralarında işbirliği önerilen her iki otoritenin düalizmi kesin olarak kabul edilmiş değildir. Tanrı her iki otoritenin kaynağıdır ve varlık sebeplerini Tanrı'ya hizmette bulurlar. İki kılıç da kiliseye aittir ve imparator otoritesini kiliseden alır. Böylece bireylerin farklılıklarını Tanrı devleti amacı

içinde eriterek bir arada yaşarlılığı sağlanmıştır.

İmparatorluk devleti hıristiyanlığın tek tanrılı din olmasıyla evrensellik iddiası taşımaktaydı. Böylece siyasi ve dini gücü şahıslarında toplayan imparatorlar kutsal sayılmışlardır. Kilise ve siyasi iktidarın birbirlerine müdahale etmemesi, İsa'nın "benim hükümranlığım bu dünyada değil" ve Aziz Paul'un "Sezar'ın hakkını Sezar'a, Tanrı'nın hakkını Tanrı'ya verin" felsefesi temeline dayanır. Bu durumda her iki iktidar farklı alanlara hükmediyordu.

Hıristiyanlığın yayılması ve imparatorluğun siyasi gücünü kaybetmeye başlaması ile nüfusu artan kilise, siyasi iktidara karşı üstünlük iddiası taşıyan söyleme geçmiştir.

IV. FEODAL DEVLET

Feodal devlet* yapılanmasında merkezi devlet iktidarı parçalanmış, bireyin büyük ölçekli kurumlara olan bağlılığı yerini feodal beylere bırakmıştır. Egemen bir devlet kavramı ortadan kalkarken, karşılıklı hak ve sorumluluk ile ilişkiler sistemi düzenlenmiş, birey-toprak sahibi senyörler tarih sahnesine çıkmıştır. Her küçük birim kendi iktidarını temsil etmekte ve buna paralel olarak idari, siyasi, yargısal hak ve yetkilerini düzenlemektedir.

Ortaçağ siyasi düşüncesi Stoacılık ve Hıristiyan dininden beslenir. Kilisenin evrensellik anlayışı, değişen yapılanmasıyla değişmemiş; hatta, meşrulaştırıcı olmuştur. Ortaçağ siyaset felsefesi ve pratiği siyasal iktidar ve kilisenin üstünlük mücadelesine dayanır. Bu dönem kilisenin artan gücüyle birlikte, savunduklarıyla çelişen uygulamalarına tanık olunur. St.Thomas doğal hukukun kilisenin kurallarına uygun olduğunu söyleyerek feodal toplumun eşitsizliklerine gerekçe aramıştır. Ona göre toplumun amaçlarını gerçekleştirmek için kaynağını Tanrı'dan alan siyasi iktidar zorunludur. Tanrı yasaları ile uyumlu olan yasaların toplum yararına göre düzenlenmiş, akıl ile inanç uzlaştırılmıştır. İktidarın kilisenin belirlediği yasaların dışına çıkması halinde halkın direnme hakkı doğar.

Görüldüğü gibi, Skolastik felsefe de şehir devleti felsefesinin dinamik ve evrimci niteliğini taşımamaktadır. Şehir devletinde ahlaki erdem, Tanrı olarak belirlenip geliştirilirken bu akıl yürütmenin sonucunun ne olacağı bilinmiyordu. Skolastik felsefede ise aklın sınırı çizilmiş,

felsefenin sınırları kilisenin denetimine bırakılmış, ve adeta kilise amaca dönüştürülmüştür. Skolastik filozoflar dinin felsefeye üstün gelmesi fikrini icat etmediler ama onu zamanın gereklerine göre ince bir biçimde geliştirdiler.[1]

Ortaçağ filozofuna göre, doğru olan bulunduğu için yeni olanın aranmasına gerek yoktur. Onun amacı hazır bulunduğu tabloya sağlam bir temel kazandırmaktır. Özetle skolastik felsefe, Hıristiyan dogmasını kavramsal bir çerçeve içinde sistemleştirmek ve bunu akılla bağdaşan bir öğreti olarak temellendirmek uğraşısından ibarettir.[3]

Kilise, feodal devlet dönemi istekleri doğrultusunda ihtiyacı olan sistematik felsefeyi ve bilgiyi üretmek gücüne güç katmıştır.

V. ULUS DEVLET

Feodal devlet anlayışının çözülmesiyle birlikte XI. Yüzyıldan itibaren ilk izleri belirmeye başlayan ulus devlet, 1648 Vestfalya Antlaşması ile Avrupa'daki uluslararası sistemin temel siyasi birimi haline gelmiştir.

Feodal devlet ile bugünkü anlamdaki ulus devlet arasında çok derin farklar vardır. Ulus devlet sahip olduğu yapılanmaya nasıl ve niçin bu dönem ulaştı?

Feodal devlette kendi kendine yeten (otarşik) bir tarım ekonomisi hakimdi. Zamanla nüfusun artması öncelikle tarım ekonomisini etkileyip canlandırmış, ticareti de etkilemiştir. Batı'da bu dönem kentlerin uyanışı ve Haçlı Seferleri vardır. Artık geçimlik üretimden farklı olarak gelir elde etmek amaçlı, piyasa için üretim yapan yeni bir sınıf "burjuvazi" ortaya çıkmıştır. Zamanla artan uzmanlaşma ve işbölümü beraberinde yeni üretim şekillerini ve ürünleri getirir. Mülkiyet anlayışı da çözülerek yerini Roma hukuku anlayışına dönen yeni bir anlayışa bırakıyor. Anlatılan gelişmelerle XIII. Yüzyıldan başlayarak siyasi bir birliğe ve merkezileşmeye doğru yol alınmıştır.

Teknolojik gelişmeleri (barut, pusulanın bulunması), coğrafi keşifler izledi ve yeni dünya ülkelerinden getirilen zenginlik kaynakları, sömürgecilik, zenci ticareti burjuva sınıfının güçlenmesini sağladı. Bu gelişmelerin Avrupa kültürüne yansımaları rönesans ve reformdur.

Rönesans felsefesinde, eski ve yeninin karşıtlığı kadar bağdaştığı noktaları da görürüz. Ortaçağ felsefesine karşı çıkılırken antikçağ felsefesi irdelenmiştir. Bu anlamda "yeniden doğuş" demek olan rönesans, eski dönemde kendini bulan bir yeniden gündeme geliştirdi.

* Feodal beylikler imparatorluk sınırları içinde yer alır. Sınırsal belirsizlik ve birlikten yoksun olduğundan devlet denilmesi yadırganabilirse de getirdiği düzen sistemi ve düşünsel temelleri ile kesin bir şekilde imparatorluk devletinden ayrılan bir siyasal örgütlenme modeli olduğu söylenebilir. Birey-siyasi iktidar ilişkilerini bağımsız olarak belirleyip, uygulama gücü ve yaptırımına sahip olduğundan devlet denilmesi uygun görülmüştür.

Ortaçağın evrensellik iddiasını taşıyan ve kilise tarafından üretilen tek düze bilgi ve felsefe yerini, kendini tanımlamada farklılaşan çok renkliliğe bırakmıştır. Artık felsefe sadece Latince ve din adamları tarafından değil, ulusal dillerle ve yeni bir yapı olan üniversitelerce üretiliyordu. Artık bireyin ruhunu kilisenin temsil ettiği bir organizmanın ruhsuz bireyi değil, fizik ve ruh yapısıyla ayrı bir organizma olduğu vurgulanmaktadır. Bireyde ortaya çıkan bu kendine dönüş ve sahiplenme ulusal kimliklere de yansımış, tek tek uluslar kendilerini evrensel Hıristiyan topluluğunu oluşturan parça değil, ayrı bir bütün olarak değerlendirmeye başladılar. Böylece rönesans diğer yenilikler yanında ulusların kendilerine göre bilinçleri olan bağımsız kültür üreten siyasal örgütler olarak sahneye çıkmalarının görüldüğü dönemdir.

Rönesans “yeni”ye biçim verirken, antikçağ sonlarının bıraktığı yerden işe başladığı söylenebilirse de ortaçağın monoton, karışıklıkları bastıran yaşanmışlığı olmasaydı rönesans hiç yaşanmayabilirdi. Dini düşünce ve tecrübe alanında rönesans, Protestan reformu ile ölüm sonrası yeni bir yorumla açılmıştır. Dünyevi amaç ve çıkarlar Kutsal Kitaba uyumlandırılarak meşru sayılmıştır.

Modern siyasi düşüncenin merkezi kavramı olan ulus devlet fikrine Machiavelli çok yaklaşmış ve “la stato” olarak literatüre geçirmiştir. İtalya’nın kilisenin körtüklediği siyasi entrikalarla parçalanmış durumu karşısında Machiavelli kurtuluşu güçlü ve birliği sağlanmış bir ulus devlette görür. Onun, devleti insanların gereksinmelerinin sonucu olarak doğal nedene bağlaması rönesansın her şeyi doğaldaki arayan görüşüyle uyumludur. Bireyler için var olan ve bireyler tarafından taşarlanan “...ticarette, tarımda ve insanlara özgü bütün faaliyetlerde sanatlarını yapabilmekte cesaret ve emniyet veren, belde ve devleti herhangi bir surette zenginleştirmeyi düşünenleri mükafatlandıran bir iktidar”[4] yapılanması öngörür.

Devletin varlığını ortaya koymada ve sürdürmede savunma gücü ve meşruiyetini şart koşar. “Hükümdar” adlı kitabında Machiavelli halkı çok iyi analiz etmiş ve meşruiyetin önemini vurgulamıştır. “... insanları eskilerden çok yeni şeylere kapılırlar ve yenilerinde iyiliği buldukları zaman ondan faydalanırlar ve başka şey aramazlar; hatta, hükümdar öteki işlerde kendisine düşen vazifelerde kusur etmedikçe onu her yönden korurlar. Bu kusurlar olmadıkça bir orduyu savaşa hazır tutabilecek bir kudreti olan devletler elden gitmez.”[11]

Zorluklar ve savaşlar içinde ulus olma vasfının açığa çıkacağını söylüyor ve ulusu devleti ayakta tutan temel unsurlar arasında sayıyor. Diğerlerini ordu ve iktidarın meşruiyetidir. Hükümdarın devletin birliğini

sağlama amacı içinde olduğunu söyler. Bu anlamda hukuku belirleyen devlettir ve bunu devletin var olması adına yapar.

Onun “... İtalyan ruhunun liyakatını...”[4] anlatan cümleleri bu anlamda ulusa ortak bir ruhun açığa çıkması anlamını kazandırmaktadır.

İtalyan birliğini savunan Machiavelli’yle birlikte benzer olarak mezhep kavgaları ile bölünmüş Fransa’da Bodin’i görürüz. Bodin, devleti, otorite ve akıl ile düzenlenmiş bir aileler birliği olarak tanımlarken, ayrımcı unsur olarak egemenliği devlet olma niteliğinin temel ve vazgeçilmez ögesi sayar. Nitekim onun “Devlet Hakkında Altı Kitap” eserinde egemenlik kavramı, ilk olarak sistematik ve açık ifadesini bulur. Egemenlik mutlak ve sürekli bir güçtür. Bu tanımla halk iktidar arası ilişkiler yeniden düzenlenmiş ve egemenliğe ulusal ve seküler bir anlam verilmiştir. Bodin mutlak egemenliği, iktidarın ahlak ve doğal hukuk yasalarına itaat etmekle yükümlü olduğunu söyleyerek hukukla sınırlandırır ve Machiavelli’yle bu noktada ayrılır; hukuka uygun bir devlet modeli tasarlar.

Ulus devletin düşünsel temellerini oluşturan düşünürlerin Avrupa’nın farklı ülkelerinden olmaları bile, daha önce bahsedilen çok renkliliğin ifadesidir.

Hobbes, fiziksel ve ruhsal her şeyi doğal nedenlere bağlayarak tutarlı bir şekilde naturalizmi geliştirmiştir. Bu anlamda Tanrı bile maddi nitelikli doğal bir nedendir ve en üstünüdür. Devlet felsefesinde ahlak ve devleti doğal görüşle temellendirmiştir. Devlet, bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları kurumların toplamıdır. Bu birlik, kendi haline bırakılmayarak nedenleri bilimle kavranabilecek zorunluluğa ve varoluş nedenine göre oluşturulur. İnsan, her konuda kendisi öncelikli tercih yapma eğilimi taşır. Her birey aynı yapıya sahip olduğundan, Hobbes’e göre; “İnsan insanın kurdudur.” Bir arada yaşarlılığı sağlamak adına toplumsal sözleşme ve yurttaşlık kavramını ortaya atmıştır. Yurttaşlık, bireylerin birbirine zıt pek çok istençleri yerine tümün istencinin geçirilmiş olmasıdır. İnsanlar arasında ortak yaşarlılığı sağlayan, mantiki temellere dayanmış genel hükümler (pozitif hukuk) konacak ve tümün haklılığı adına bireyin haklılığından vazgeçilecektir.

Hobbes’e göre din, devletin belirlediği bir alan; zorunluluğun bir parçasıdır.

XVIII. yüzyıl “Aydınlanma felsefesinde insanın varlığının anlamı ve dünyadaki yeri geniş ölçüde ele alınmış, bulunan cevaplar bugüne kadar teorik ve pratik anlamda etkinliğini sürdürmüştür.

Locke, Hobbes gibi doğal hal kavramından yola çıkar. Onun devlet felsefesi liberalizmi hazırlamıştır. Birey özgür olmalıdır, akıl hayatın kılavuzu yapılmalı, kültürün her alanında (din, bilim, devlet, eğitim vb.) gelenek ve otoritenin her türlüünden kurtulmalıdır.[12] Çözümü örgütlü toplumda gören Locke, Hobbes'e göre daha iyimserdir. Toplum ve devlet arasında kesin bir ayırım yapar. Toplum hükümete göre çok daha önemli ve uzun ömürlüdür. Toplum öncelikli bu düşünüş klasik liberalizmin başlıca öğretisi olmuştur. Yönetimin yasalar ve adaletin dışına çıkarak bozulması halinde halkın direnme hakkı doğar. Locke, bu savıyla kendinden öncekilerden çok daha emin ve toplum amaçlı devlete derin inancıyla, halka yasaları koruma sorumluluğunu yüklemiştir.

Aydınlanma felsefesiyle gelen zihinsel dönüşüm sürecinde eşyanın doğası gereği hiçbir varlık diğeriyle zorunlu ve mutlak ilişki içinde olmak zorunda değildir. Ulus devlette ilerleme inancı bu ilkeye dayanır. Doğaya bakış değişmiştir. Eskiden düzeni kavranmaya çalışılan doğa Bacon tarafından bir ava benzetilerek doğa insana hizmet etmeye mecbur edilmektedir.

Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı prensibi ve Fransız Devrimi ile ulus devlet projesi tamamlanmıştır. Oluşan modern liberal demokratik devlet, Hıristiyan özgürlük idealinin ve evrensel insan eşitliğinin gerçekleşmesinden başka bir şey değildir. Tanrıyı ilk başta yaratanın insan olduğunu ve o nedenle de onu yeryüzüne getirip modern devletin parlamentolarında, başkanlık saraylarında ve bürokrasi binalarında yaşatacak olanın gene insan olduğunun kabul edilmesi[5] fikrinden beslenir.

Böylece, ulus devlet hareketli, işbölümüne dayanan, maksimum üretim ve büyüme hedefine yönlendirilmiş bir toplumu kültür temelinde uluslaştıran modern bir aygıt olarak karşımıza çıkar.[6]

Ulus devlet düşünsel temelini Protestanlık reformunda bulur. Protestanlık kiliseyi ulusallaştırmayı başarınca din de ulusal bir kimlik kazandı, böylece Papalığın merkezi ve birleştirici otoritesi ulusal parçalara bölünmüş oldu. Böylece, insanlar kendilerini dini işlerini yürüten Papa yerine devlete bağlı hissedeceklerdi.

Bilimsel temel Galileo'nun hareket teorisi, sosyal ekonomik temel ticari kapitalizm, sosyo-politik temel ise sınır esasına dayalı millet mutlakiyetçiliği[7] olan ulus devlet, felsefi açıdan bir dünya cenneti yaratma amacına yönlendirilmiş olması itibarıyla dünyevidir.

Ulus devlet felsefesi bir dünya cenneti yaratma amacına yönlendirilmiş olması itibarıyla dünyevidir.

Ulus devlet, XIX. yüzyılda en köklü felsefi temelini Hegel'de bulur. Hegel insanın gerçek hürriyetini devletin ve kanunun yüce aklılığına boyun eğmekte ve kendini onunla özdeşleştirmekten ibaret[9] bulmaktadır. "... kendi için varlığın gerçek özverisi kendisinden ölümde olduğu gibi bütünüyle vazgeçmesi demektir, ama gene de bu vazgeçişte o denli de kendisini saklamaktadır, böylece kendinde ne ise edimsel olarak kendisinin özdeş birliği olmaktadır..."[8] Böylece devlet, ahlaki idealin gerçeğiştir.

Yine, Hegel devletin meşruiyetinin sağlanmasındaki birey-devlet ilişkisini şöyle anlatır:

"...Ötekiler onda kendi özyüklerini etkinleşmiş bulmaktadırlar, ama kendi-için varlıklarını değil, düşüncelerinin ya da arı bilinçlerinin edimlendiğini görmekteyken, ama bireyselliklerinin değil. O öyleyse onların düşüncelerinde tanınmakta ve onurlanmaktadır..."[8]

Hegel'in devleti Almanya'nın o dönemki durumu ve tarihsel geçmişi ile bütünlüştür bir tarzda milletleştirilmiştir.

Hegel'in aşkın devlet anlayışına karşılık liberal felsefede Spencer yer alır. Spencer, "Devlete Karşı İnsan" makalesini yönetimin ilahi bir kurum değil, bir düzenleme kurulu olduğu ve yurttaşların hür rızaları tarafından ona bağışlanmış ahlaki tasdik ötesinde kendi özünden gelen hiçbir otoriteye sahip olmadığı hatırlatmasıyla bitirir. Spencer, "Liberalizmin işlevi geçmişte kralların iktidarına bir sınır çekmekti, gelecekte de gerçek liberalizmin işlevi parlamentoların iktidarına bir sınır çekmek olacaktır." derken de bugünleri görmüş olmalı.

Tıpkı XVIII. Yüzyılda Locke'un Amerikan siyasi düşüncesini hükümetin rızaya dayalı aklılığı teziyle beslediği gibi, Spencer Amerikan sosyal felsefesine, onu XIX. yüzyılın sonlarında laissez faire'in aklılığı teziyle besleyerek hakim oldu.[1]

Spencer insan haklarının devletle ters bir ilişkide bulunduğunu söyleyerek, devletin hakları yaratmadığını, sadece onayladığını söyler. Ebenstein, Spencerciliğin acımasız, rekabetçi kapitalizmin haydut-baron tipi ilk döneme uygun düşen bir havada olduğu düşüncesindedir.

Keynes'le birlikte devletin seküler felsefesinin yerini yeni arayışlara bıraktığına tanık oluruz. Onun sosyal devlet anlayışıyla liberalizmin sınır tanımazlığına bir set vurulmuştur. Artan işsizlik ve enflasyon oranları ile devlet, kamu harcamalarını arttırarak faaliyet sahasını genişletmiştir. Keynes'in Hegel'e göre çok daha mütevazı

olan devletinde bireyler aktif rol oynarlar.

VI. KÜRESELLEŞME VE ULUS DEVLET

Küreselleşme, kapitalizmin yakın dönem aşaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatansız olan sermayenin dolaşım hızının artması küreselleşmeyi çok boyutlu hale getirmiş, hızla küçülen dünyanın yüzünü ortak değerlere, anlayışlara ve farklılıkları yok sayan ideallere çevirmiştir.

Küreselleşme-ulus devlet felsefesine baktığımızda Hegel’le temellendirilen aşkın devlet anlayışına dayanan “ulus ruhu”nun artık olmadığını söyleyebiliriz. Onun yerine liberal ve pragmatik felsefelerle rağbet vardır. Keynes’le gelen sosyal devlet anlayışına rağmen ulus devletin hak ve hürriyetler rejiminin yaşanmasına araç olma vasfı, yerini küresel politikaların gerçekleştirilmesi aracılığına bırakmıştır.

Küreselleşme ile birlikte ulus devlet felsefesinin temel taşları olan kavramlar tartışmaya açık hale gelmiştir.

Egemenlik,

Meşrutiyet,

Ulus.

A. EGEMENLİK

Acaba bugün egemenlik Bodin’in devlet projesindeki gibi mutlak ve sürekli bir güç müdür? Bu soruyu evet olarak yanıtlamak doğru olmaz. Uluslararası örgütlerin ulus devletlere rağmen mağdura ulaşabildikleri bir düzende, ulus devletin yasama ve yargı organlarının bağımsızlığını ve egemenliğini savunmak mümkün gözükmemektedir. Ve yine OECD, IMF gibi uluslararası ekonomik örgütlerin ulus devlet ekonomilerine yön vermedeki payı göz önünde tutulursa, ulus devletin egemenliğini daraltmanın da ötesinde, yerine karar verme sürecinin yaşandığı söylenebilir.

Egemenlik gücünü uluslararası platformda daraltma yolunu seçmede zorlanan devlet bu gücü bir nevi halkına yöneltmiştir. Nitekim, yeni teknolojilerle güntümüzde iktidarın elinde, vatandaşların direnmesini engelleyen daha güçlü silahlar var. İktidarın sosyal devletle artan görevleri bürokratik egemenliğini arttırmasına yol açmıştır. Teknik ilerleme, otoritelerin kötüye kullanılma eğilimlerini ortadan kaldırmamış, aksine geliştirmiştir.[9]

B. MEŞRUIYET

Modern ulus devletin meşrutiyeti Weber tarafından

buyrukların yasallığına, yani usulüne uygun olarak kabul edilmiş, genel kurallara dayandırılmıştır. Buna karşılık Schmitt bu meşrutiyet gerekçesinin güçlü bir ideal, evrensel olarak paylaşılan bir geçerlilik ölçütünü çağrıştırmadığını, tersine bütünüyle biçimsel, içerikten yoksun bir usule uygunluk kaygısına atıfta bulunduğu için görece zayıf bulur.

Çağdaş liberalizmin meşrutiyetinin bu içsel zayıflığı, iki açıdan giderek artan bir sorun haline gelmektedir. İlki, parlamentonun merkeziliği, hukukun üstünlüğü ve genelliği, güçler ayrımı gibi egemenlik bölümünde değinildiği üzere, yasal-ussal otoritenin bazı kurumsal temelleri ve anlatımları ortadan kalkmıştır. İkincisi, devlet-toplum çizgisini belirsizleştiren kimi gelişmeler, usul kurallarına uymakla bir şey kazanmayacak ve fırsatını bulsa hukuku çiğneyecek olan toplumsal güçlerin (ezilen kesimler veya sosyo-ekonomik gücün toplandığı şirketler olabilir.) siyasal gücünü arttırmasıdır. Böyle bir tablo karşısında yasal-ussal otoritenin meşrulaştırıcı önemi daha da zayıflamış, öbür yanda sanayideki gelişmeler ve toplumun giderek artan karmaşıklığı, ya doğrudan devletçe ortaya çıkarılan ya da sonuçta devletçe onaylanan ve toplumsal yaşamın her yönünü saran kurallar ağını giderek yoğunlaştırmış ve külfeti kırmıştır.[10] Devletin yeni değişme ve gelişmeler karşısında kendisine yeni bir meşrutiyet formülü bulması şart haline gelmiş, modern devleti zayıflatmak (küçültmek) yerine geliştirmek ve bürokratikleştirmek eğilimi artmıştır. Artan bürokrasi devlet-birey ilişkilerini yıpratarak meşrutiyeti törpülemektedir. Böylece, devlet kendisini oluşturan bireylerin amaçlarından ayrılarak baskıcı bir role bürünmektedir.

C. ULUS

Ulus, farklı kültürel, dinsel, etnik yapılarıdaki bireylerin bir devletin vatandaşı olmak bağıyla aynı potada eritilmesiyle ortaya çıkan bir kavramdır.

Devletin değişen yapı, fonksiyon ve düşünsel temelleri ile insanlar kendilerini bir devletin vatandaşı olmaktan çok, küçülen dünyanın bireyi olarak tanımlama eğilimindedirler.

Dünyanın birçok bakımdan transnasyonal olması nedeniyle, insanlar kendilerini kendi anlayabilecekleri biçimde tanımlama ihtiyacını duymaktadırlar. Bu durum giderek ulus devletin temellerini sarsmaktadır. Hatta, ulus devlet artık ulus devlet olmaktan çıkmakta, yalnızca “devlet” olmakta, yani siyasal bir birim olmaktan çok idari bir birim haline gelmektedir.[11]

Dünyada çeşitlenen ve yaygınlaşan iletişim teknolojileriyle her bireyin ayrı bir dünyası oluyor. Ve

artık eskiden olduğu gibi resmî ideolojinin korunması araçlarıyla ulus devlet karakterini korumak imkansız gözüküyor.

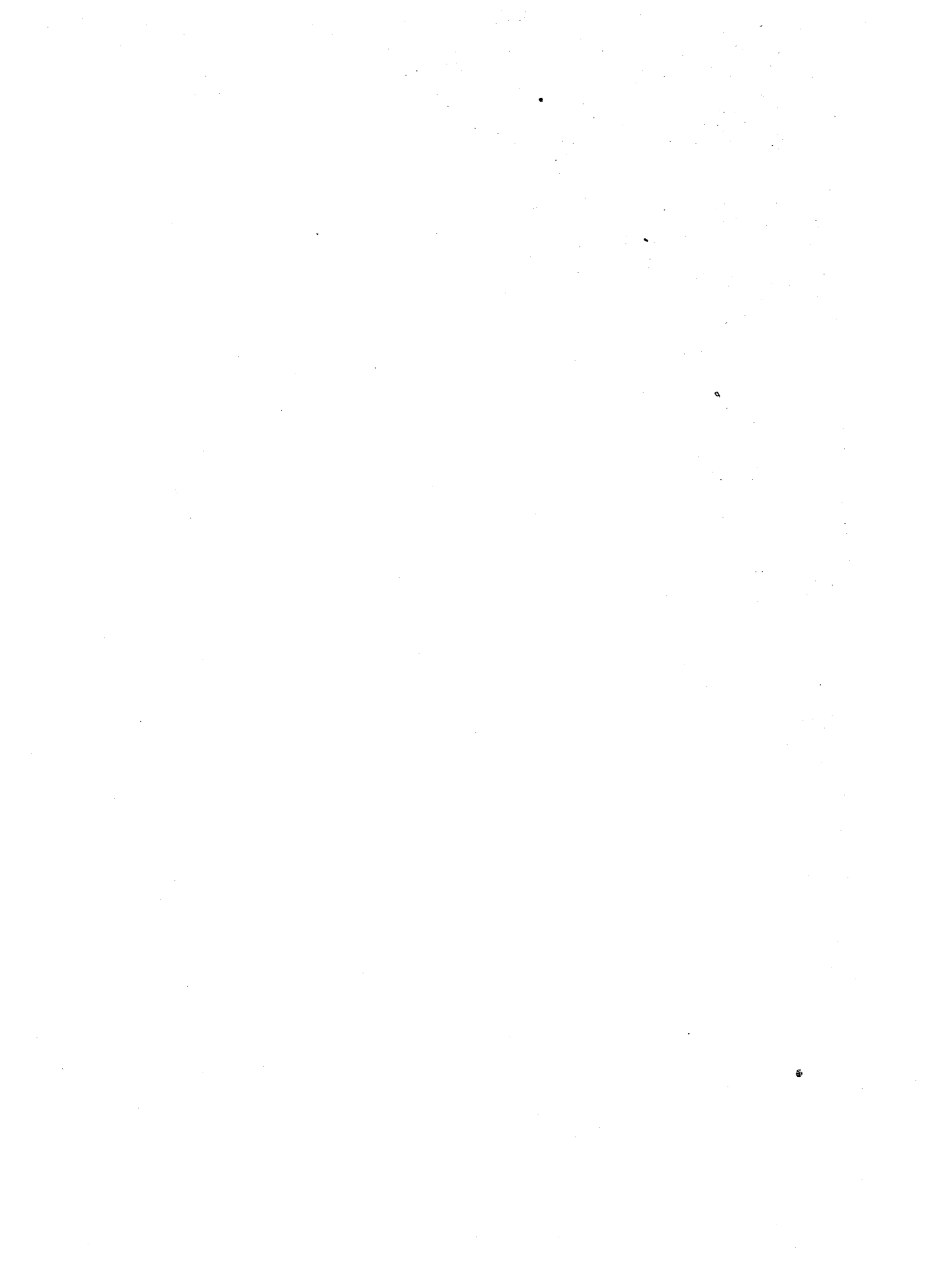
VII-SONUÇ

Anlatılanlar ışığında, yine küreselleşme ile ulus devlet içinde farklı kültür alanlarının kendi özerkliklerini kazanma süreci yaşanıyor. Yaşadığımız dönemde yeni bir olgu var: "insiyatif alan şehir" olgusu. Şehrin ekonomik olarak devletten otonomi kazanma süreci demek.[12] Ekonomik gücün küresel politikaları gerçekleştirme aracı sermayeye iyi ev sahipliği yapmakla donatılmak üzere şehirlere verilmesi, ulus devlet felsefesini anlamsızlaştıran tartışmaların büyük bölümünü içerir. Ulus devletlerin kurulması sürecinde, ulusların oluşması ve özerklik alanına sahip olma mücadelelerini görmüştük, şimdi kazanılan bu egemen, bağımsız alanı küresel amaçlarla bölerek geriye iade etme girişimlerinin düşünsel alt yapı hazırlıkları var. Bu arada bireyin mutluluğu ve güvenliği amaçlı tasarlanmış ulus devlet anlayışı gücünün yanında olana destek veren bir felsefi temele dönüşme sürecine girmiştir. Önceki konularda anlatılan devletlerin yıkılarak farklı süreçlerle yeni düzenlere dönüşmesinde temel neden siyasal üstünlük iddiasında olan bir gücün ortaya çıkmasıydı. Şimdi ise, bu neden ekonomik üstünlük olmuşa benziyor.

Dünyanın yeni görünümünü felsefi açıdan yansıttıktan sonra, sonuç olarak denilebilir ki, fiziksel ve ruhsal yapısıyla bir bütün olan insanı ihmal eden hiç bir devlet ve toplum incelemesi rasyonel, adil ve verimli olamaz.

KAYNAKÇA

- [1]-Ebenstein, William, **Siyasi Felsefenin Büyük Düşünürleri**. Çev. İsmet Özel. İstanbul:Şule Yayınları. 1996.
- [2]-Aristoteles, **Politika**. 2.b.çev. Mete Tuncay. İstanbul: Remzi Kitabevi. 1983.
- [3]-Gökberk, Macit, **Felsefe Tarihi**. 5.b. İstanbul: Remzi Kitabevi. 1985.
- [4]-Machiavelli, Niccoia, **Hükümdar**. Çev. Yusuf Türk. İstanbul: Düşünen Adam Yayınları, 1986.
- [5]-Fukuyama, Francis, **Tarihin Sonu ve Son İnsan**. Çev. Zülfü Dicleli. İstanbul: Simavi Yayınları, 1992.
- [6]-Bulaç, Ali, "Modern Devletin Totaliter ve Ulus Niteliği." **Bilgi ve Hikmet**. Sayı3. 1993. S.3-15.
- [7]-Davutoğlu, Ahmet, **İslam Ansiklopedisi**. Cilt 8. İstanbul: Diyanet İşleri Yayınları.
- [8]-Hegel, G.W.F, **Tinin Görüngübilimi**. Çev. Aziz Yardım. İstanbul: İdea Yayınları, 1981.
- [9]-Duverger, Maurice, **Politikaya Giriş**. Varlık Yayınları.
- [10]-Paggi, Grangranca, **Çağdaş Devletlerin Gelişimi**. İstanbul, 1996.
- [11]-Drucker, Peter F., **Kapitalist Ötesi Toplum**. Çev. Belkıs Çorakçı. İstanbul: İnkılap Kitabevi. 1993.
- [12]-Keyder, Çağlar, "İstanbul'u Nasıl Satmalı?" **İstanbul Dergisi**. Sayı 3. 1992.
- Abadan, Yavuz, **Devlet Felsefesi**. Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayınları. 1959.
- Miliband, Ralph, **Kapitalist Devlet**. Çev. Osman Akinhay. İstanbul:Belge Yayınları. 1983.
- Ökten, Niyazi, **Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi**. 4.b. İstanbul: Beta Yayınevi. 1983.
- Politzer, Georges, **Felsefenin Temel İlkeleri**. 10.b. çev. Muzaffer Erdost. Ankara: Sol Yayınları. 1990.
- Weber, Max, **Sosyoloji Yazıları**. Çev. Taha Parla. İstanbul: İletişim Yayınları. 1996.



METROPOLİTEN İSTANBUL'UN YÖNETİM YAPISI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Ülkü ERTABAK

M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi

Abstract

In order to assure the administrative necessities of Istanbul appearing to be a world-city, it is essential to solve such problems as the determinance of the legal boundries of metropolitan municipality, the reforms on inter-governmental relations, the organizational structure of the municipality, the relations between managers and the lower level personnel, the fiscal structure and the control mechanism.

I-GİRİŞ

İstanbul'da yaşanan hızlı kentleşme süreciyle birlikte kent nüfusunun yoğunlaşması ve kent sınırlarının genişlemesi beraberinde çeşitli sorunları da getirmiş ve mevcut yönetim yapısı bu sorunları çözümlenmekte giderek yetersiz hale gelmeye başlamıştır. Bu sorunları çözüme kavuşturmak ve son yıllarda meydana gelen ulusal ve uluslararası gelişmeler karşısında İstanbul'u çağdaş bir dünya kenti yapabilmek için günümüzde metropoliten alan niteliği taşıyan bu kentimizin yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bu çalışmada öncelikle İstanbul'un yönetim yapısını yeniden düzenleme ihtiyacı ortaya konularak bu konuda yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilecek, daha sonra ulusal ve uluslararası gelişmeler göz önüne alınarak mevcut yönetim yapısının sorun alanları belirlenecek ve bu sorun alanlarının çözümüne yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, son yıllarda İstanbul'un yönetim yapısını geliştirmeye yönelik yapılan bazı çalışmalar bu sorun alanları da dikkate alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

II. İSTANBUL İÇİN METROPOLİTEN BİR YÖNETİM YAPISI İHTİYACI

İstanbul, dünyanın en büyük imparatorluklarından ikisinin, Roma ve Osmanlı İmparatorluklarının başkentliğini yapmış bir kenttir. Kente bu olanağı İstanbul boğazı üzerindeki stratejik konumu sağlamıştır. Çünkü,

boğaz sanayi öncesi toplumun üretim ve ulaşım teknolojisinin sınırlamaları içinde büyük bir kentli nüfusun beslenmesine olanak verecek bir yerdir. Bu nedenle İstanbul Karadeniz ve Akdeniz havzasının büyük bir kesimini denetim altında tutmuştur. İstanbul'un bu coğrafi konumu, tarih içinde uzun yıllar dünya kenti olmasına, ülkeler arası siyasal, ekonomik ve kültürel işlevler yüklenmesine neden olmuştur. İstanbul'un bu coğrafi konumu, tarih içinde uzun yıllar dünya kenti olmasına, ülkeler arası siyasal, ekonomik ve kültürel işlevler yüklenmesine neden olmuştur. İstanbul'un bu işlevlerinde büyük değişiklikler 19. Y.Y. ortalarından itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu, sanayi devrimini geçirmekte olan dünya ekonomisi ile bütünleşmiş, diğer yandan merkezi gücün artmasına eş zamanlı olarak bir modernleşme deneyimi yaşamaya başlamıştır. Bu gelişmeler, İstanbul'un temel işlevlerinin, toplumsal ve fiziksel yapısının değişmesine ve yeniden yapılanmasına neden olmuştur. Kentin bugünkü yapısı 19. Y.Y.'ın ikinci yarısında yaşamaya başladığı bu dönüşümün izlerini taşımaktadır.

I. Dünya Savaşı sonrası dünyada ve Türkiye'de radikal dönüşümler (Sovyet Devrimi, Ankara'nın başkent olması, 1929 bunalımı sonucu ulusal ekonomi politikaları) de İstanbul'un kaderini değiştirmiştir. İstanbul uluslararası işlevlerini kaybetmiştir. Cumhuriyet döneminde İstanbul küçük bir kent olmuştur ve I. Dünya Savaşı öncesi nüfusa ancak otuz yıl sonra ulaşılabilmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında ise İstanbul'un sakin büyüme dönemi sona ermiş, Türkiye'de yaşanmaya başlayan hızlı kentleşmeyle birlikte İstanbul nüfusu da hızla artmıştır. Nüfus, 1950 yılında 975 000 iken 1990 yılında 7 521 000'e yükselmiştir. Kent nüfusu her on yılda ikiye katlanmıştır.[1]

1950'li yıllardan itibaren başlayan ve bugüne dek süren hızlı göç süreciyle birlikte İstanbul'un nüfusunda görülen yoğunlaşma, kent halkının kamu hizmetlerine olan talebini hem nitelik, hem de nicelik olarak arttırmış, aynı zamanda bazı yeni hizmetlere de ihtiyaç duyulmaya

başlanmıştır. Örneğin, altyapı hizmetlerine olan talep nitelik ve nicelik olarak artarken, diğer yandan da, yerel yönetimlerin konut yapımı, çevre kirlenmesini önleme gibi hizmetleri de üstlenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Mevcut belediyeler bu hizmetleri yerine getirmekte yetersiz kalmışlardır. Yerel nitelikteki bu hizmetlerin merkezi idarece yerine getirilmesi halinde ise etkinlik ve demokratikleşme amaçları gerçekleşmeyecektir. Bu nedenle, söz konusu hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilme yetki ve kaynağına sahip, yerel demokrasinin geliştirilmesine olanak sağlayacak ve metropoliten alanın tüm fiili sınırların kapsayacak boyutta bir metropoliten yönetimin kurulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

III. İSTANBUL'UN YÖNETİM YAPISINA İLİŞKİN YAPILAN ÇALIŞMALAR VE BUGÜNKÜ YÖNETİM YAPISI

İstanbul, tarihte imparatorluklar merkezi olduğu dönemlerde diğer kentlerden farklı olarak her zaman sahip olduğu kendine "özel" yönetim geleneğini Cumhuriyet Türkiye'si'nin 1930 tarih ve 1580 sayılı "genel" Belediye Kanunu'na rağmen neredeyse 1960'lı yıllara kadar koruyabilmiştir.[2]

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirmiştir. Bu kanun ile İstanbul Belediyesi, İstanbul İl Özel İdaresi ile birleştirilmiştir. Bu ortak yönetimin halkın oyu ile seçilen üyelerden oluşan bir meclisi ve hem seçimle gelen, hem de atanmış üyelerden oluşan encümeni ve başında da aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı olarak görev yapan ve meclis yönetimince atanan bir vali bulunmaktaydı. 1956 yılından itibaren ise yeniden hem belediye, hem de il özel idaresi kendi seçilmiş meclislerine ayrı ayrı sahip olmuştur.[3]

1950'li yıllardan itibaren hızlanan göç süreci ile birlikte İstanbul'un nüfus yoğunluğunun artması ve kentin fiziki sınırlarının giderek genişlemesi beraberinde çeşitli sorunları da getirmiştir. Mevcut yönetim bu sorunları çözümlenmekte yetersiz kalmış ve yönetsel kademeler arası koordinasyon eksikliği görülmeye başlanmıştır. Mevzuatın bu sorunlara cevap verebilecek şekilde değiştirilmesi, gelir kaynaklarının yeniden düzenlenmesi, yeni gelir kaynakları ve nitelikli ve yeterli sayıda personelin sağlanması Metropoliten İstanbul'un yönetimi için zorunlu hale gelmiştir.

Bu ihtiyaca cevap verebilmek amacıyla 1960'lı yıllardan itibaren çeşitli çalışmalar yapılmış, ancak bu çalışmalardan tatmin edici bir sonuç alınamamıştır.

Metropoliten bölgeler için özel yönetimler oluşturulması yönünde duyulan ihtiyaca cevap

verebilmek amacıyla Türkiye tarihinde ilk anayasal düzenleme 1982 Anayasası ile yapılmıştır. 1982 Anayasası, 127. Maddesi'ne "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir." hükmünü koymuştur. 1983 sonlarında yeni hükümetin kurulmasından sonra 2972 sayılı yerel seçimlerle ilgili yasa, merkezindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde birer anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Aynı yasa, hem anakent için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir.

İstanbul, 1984 yılında bu koşullara sahip üç kentten biriydi ve İstanbul'da bu tarihte 14 ilçe bulunmaktaydı. Yasaya göre, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent anakent belediyesi statüsü kazanmaya hak kazanıyordu ve ilke olarak anakent yönetimi, İl Özel İdaresi'nin yerini almak üzere düşünülmemiştir. İl Özel İdareleri varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Yerel seçimlerle ilgili bu yasadaki son Mart 1984'te Kanun Hükmünde Kararname ile bu konu düzenlenmiş, daha sonra Büyükşehir Belediyeleri'nin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984'te yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler sonucu İstanbul'da anakent belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmuştur. Yerel kamu hizmetlerinin bir bölümünün anakent belediyelerince, bir bölümünün ise ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür. Anakent belediyelerinin görevleri, yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapım, bakım ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplumsal hizmetlerin sağlanması ile ilgilidir. Ayrıca anakent belediyeleri, ilçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde aracı olarak görev yapmak ve belediye kolluk güçlerinin ve öteki hizmetlilerin çalışmaları arasında eşgüdümü sağlamakla da görevlidir. İlçe belediyeleri ise, belediye yasasında belediyelerin görevleri arasında sayıldığı halde özel yasa ile anakent belediyesine bırakılmamış görevlerle, yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler yapmak, toptancı halleri kurmak ve mezbahalar yaptırmak gibi görevlere sahiptirler. Anakent belediyeleri görevlerini, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında mali ve teknik kaynakları, nüfus büyüklüğünü ve hizmet alanının genişliğini dikkate alarak dengeli bir biçimde yerine getirmek zorundadır. İlçe belediyelerince istenip, karşılığının ödenmesi ve anakent belediye meclisinin de olumlu karar vermesi halinde ilçe belediyelerine bırakılmış olan görevlerden bir bölümü, anakent belediyesince ilçe belediyeleriyle işbirliği yapılarak

ortaklaşa görülebilir.

Anakent yönetimi, anakent ölçeğinde önem taşıyan kimi hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak toplantılarına anakent belediye başkanının başkanlık ettiği iki eşgüdüm örgütünün hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bunlardan birincisi, görevi anakentteki altyapı yatırım programlarını ulusal sosyo-ekonomik kalkınma plan ve programları çerçevesinde bir araya getirmek olan Altyapı Eşgüdüm Kurulu'dur. İkincisi ise görevi kamu ulaşım araçlarının başlıca güzergahlarını belirlemek, tarifelerini saptamak ve uygulamak olan Ulaşım Eşgüdüm Kurulu'dur.

IV. METROPOLİTEN İSTANBUL İÇİN YENİ BİR YÖNETİM YAPISI

Hızlı kentleşme, metropolleşme ve küreselleşme gelişmeleriyle birlikte ortaya çıkan, insanların kişisel ve toplumsal hayatlarında giderek artan bir biçimde duymaya ve yaşamaya başladıkları yepyeni ve yaygın ekonomik, sosyal, kültürel, iletişimsel ve benzeri ilişkiler ağı ve karşılıklı bağımlılıkları doğuran gelişmeler, giderek bir dünya kenti konumuna yönelen İstanbul'da bu gelişmelere uyum sağlayabilecek bir yönetim yapısına ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur.[1]

1984 yılında 3030 sayılı yasayla birlikte İstanbul, çağdaş girişimler arasında yer alan ve metropoliten alanlar için en uygun seçenek olarak kabul edilen iki kademeli yeni bir yerel yönetim yapısına kavuşmuştur. Ayrıca yasayla, yerel kamu hizmetlerinin anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında paylaşılması ve anakent yönetimine bazı yeni kaynak ve yetkiler sağlanması anakent ölçeğindeki yatırım ve projelerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmıştır.

Ancak, İstanbul'da 1984 yılından beri uygulanmakta olan yönetim yapısının dünyada meydana gelen gelişmelere uyum sağlayabilmesi için, mevcut yönetim yapısının bünyesinde bulundurduğu sorun alanlarına çözümler getirilmesi, yönetim yapısının etkinlik ve demokratikleşme amaçlarına da hizmet edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

A. BUGÜNKÜ YÖNETİM YAPISININ SORUN ALANLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

1. SORUNLAR

İstanbul'da günümüzde uygulanmakta olan yönetim yapısının önemli sorun alanlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

İstanbul anakent yönetiminin hukuki sınırları tüm

anakent alanının fiili sınırlarını kapsamamaktadır.

İki kademeli yönetim yapısında alt kademe ilçe gibi yerel yönetimle ilişkisiz bir kavrama dayandırılmıştır ve ilçe belediyelerinin nüfus ve alan büyükleri arasında tutarsızlıklar görülmektedir.[1]

Bu ise, hizmetlerin görülmesinde etkinlik ve katılımın yeterli düzeyde gerçekleşmesine engel olmaktadır.

Anakent belediye meclisinin üyelerinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeyip, ilçe belediye meclislerinin üyeleri arasından seçilmesi, anakent belediye meclisinin ilçelerden bağımsız olarak nesnel kararlar alabilen bir organ olmasını da önlemektedir. Çünkü ilçe belediyelerini temsil etmekte olan üyeler görüşülmekte olan her konuda kendi belediyelerinin durumunu dikkate almaktadırlar.[3]

Merkezi yönetimin İstanbul anakent yönetimi üzerindeki denetimi, yerindelik denetimi niteliğindedir. Merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi, anakent yönetiminin mali ve beşeri kaynakları konusundaki karar verme yetkisini sınırlandırmakta, bu ise, hizmet sunumunda etkinliği engellemektedir.

Anakent yönetimine anakent ölçeğinde yapması gereken yatırımların finansmanı için yeterli gelir kaynakları sağlanmamıştır. Anakent belediyesi ve ilçe belediyeleri mali özerkliğe sahip değildir. Tarh ve tahsilini kendilerinin yaptığı öz gelirleri son derece sınırlıdır. Merkezi yönetim gelirlerinden aldıkları payların miktarı tamamen merkezi yönetimin tasarrufundadır ve çoğu zaman belirlenmiş olan payları dahi alamamaktadırlar.

Anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev bölüşümü konusunda anlaşmazlıklar ortaya çıkmakta, bazı görevler her iki yönetim tarafından üstlenilmekte, bazı görevler ise sahipsiz kalmaktadır. Dolayısıyla, kent hizmetlerinde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır.

İlçe belediyeleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmamaları nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan ve emlak vergisi hasılatından anakent belediyelerine yasa gereği göndermeleri gereken paylara el koymaktadırlar. Bu ise, anakent belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında anlaşmazlıkların doğmasına neden olmaktadır.

Anakent yönetimi ve ilçe yönetimleri kendi personel kadroları ve ücret sistemleri ile ilgili karar verme yetkisine ve kendi personel yasalarına sahip değildir.

Hizmet etkinliğini arttırmak için anakent yönetim örgütünün yeniden düzenlenmesine ve çalışanların verimliliğini arttırmaya yönelik mekanizmaların geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

3030 sayılı yasa ile anakentlerde yapılan düzenlemelerde yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğu gözardı edilerek, işlevleri yerel kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yönetimler olarak algılanmış, bunun sonucu olarak demokratik katılım etmeni ikinci planda kalmıştır. Yerel demokrasi ancak mahalleler ölçüsünde halkın yerel yönetime katılmasının olanaklı kılındığı yerlerde görülür. Halka danışma, halkın katılımını ve yardımını sağlama yerel demokrasi kavramının temelinde vardır. Türkiye'deki anakentlerde ise halk belediyelere daha çok, türlü hizmet alanlarıyla ilgili taleplerini iletebilmek, sorunlarının çözümünü izleyebilmek için başvurmaktadır.[3]

Bugün uygulanmakta olan yönetim sistemi halka yönetime katılma ve yönetimi denetleme olanağı sağlayan mekanizmaları bünyesinde bulundurmamaktadır.

2. ÇÖZÜM YOLLARI

Aşağıda İstanbul'un yönetim yapısının sahip olduğu bazı sorun alanlarının çözümü için öneriler getirilmiştir.

Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin tüm anakent alanını kapsayacak şekilde etkin bir şekilde sunulabilmesi için, İstanbul anakent yönetiminin hukuki sınırları anakent alanının fiili sınırları ile uyumlu hale getirilmeli, anakent yönetiminin sınırları tüm il sınırlarını ve etki alanını kapsayacak biçimde genişletilmelidir.

İki kademeli yönetim yapısında alt kademenin ilçe esasına göre değil, hem hizmetlerin etkin bir biçimde görülmesini, hem de katılımın arttırılmasını sağlayacak şekilde belirli nüfus esasına göre belirlenmesi gerekir.

Anakent yönetim organlarının oluşum ve işleyişi çoğulcu ve katılımcı demokratik mekanizmaları getirecek şekilde yeniden düzenlenmeli, anakent yönetim meclisinin doğrudan halk tarafından seçilmesi sağlanmalıdır.

Merkezi yönetimin anakent yönetimi ve alt kademe yönetim ile olan ilişkileri yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmeli, mevcut yerindelik denetimi niteliği taşıyan vesayetçi denetime son verilmeli, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı tutulmalıdır. Ayrıca, halen merkezi yönetimce görülen yerel nitelik taşıyan hizmetlerin yerine getirilmesi

tamamen anakent yönetimine bırakılmalı, merkezi yönetim genel düzeyde planlama ve eşgüdümünden sorumlu olmalı, kendi asli fonksiyonlarına çekilmelidir.

Anakent yönetimleri üstlenmiş oldukları büyük çaplı yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek için mali bakımdan güçlendirilmeli ve özerk bir mali yapıya kavuşturulmalı, merkezi yönetimce koşulları önceden belirlenmek suretiyle anakent yönetimi tarh ve tahsilini kendi yaptığı gelir kaynaklarına sahip olmalıdır.

Anakent yönetimi sahip olduğu mali kaynakları etkin bir şekilde kullanabilmek için Plan Program Bütçe Sistemi'ne göre bütçe sistemini düzenlemeli, mali kontrol mekanizmalarını geliştirmelidir.

Anakent yönetimi ile alt kademe yönetimler arasındaki uyumsuzluk ve kopuklar giderilmeli, iki kademe arasındaki ilişkiler etkinlik ve yerel demokrasiyi sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Bu amaçla anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümü ve buna bağlı olarak gelir bölüşümü belli kriterlere göre yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenlemede şu hususlar göz önünde tutulmalıdır:

a) Her iki kademenin de yetkili ve sorumlu olduğu hizmet alanları açıkça belirlenmelidir. Anakent kademesi, anakent ölçeğinde yerine getirilmesi gereken, stratejik planlama, yatırım ve hizmetleri yerine getirmekle ve eşgüdümü sağlamakla, alt kademe belediyeler ise günlük ve geleneksel yerel yönetim hizmetleri ile yetkili ve sorumlu tutulmalıdır.

b) Görevler ve yetkilerle birlikte anakent kademesi ile alt kademe arasındaki gelir paylaşımının da yeniden gözden geçirilmesi ve her iki kademeye de görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gereklidir.

Hizmetlerin yürütülmesinde etkinliği ve eşgüdümü sağlayıcı mekanizmalar güçlendirilmeli ve geliştirilmelidir.

Anakent örgütünün oluşum ve işleyişi, çalışan-çalıştıran ilişkilerini sağlıklı bir yapıya kavuşturacak ve insan kaynaklarının geliştirilmesini sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimler, çalıştıracakları personel kadroları ve ücret sistemleri ile ilgili kendileri kararlar vererek uygulayabilmelidirler.

Anakent yönetim yapısı, anakent alanında yaşayan halkın yönetim ve denetime katılmasına olanak sağlayacak şekilde düzenlenmeli ve halkın etkin katılımını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir. Yerel seçmenlere halk oylaması, seçilmiş yerel yöneticilerin geri çağırılması gibi olanaklar sağlanmalıdır.

Anakent yönetimini denetim sistemi, halkın anakent yönetimini denetleme olanağını ve etkinlik denetimini sağlayacak mekanizmaları içerecek şekilde geliştirilmelidir.

B. YÖNETİM YAPISI İÇİN ÖNERİLEN PROJELER VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Gerek ulusal ve uluslararası alanda, gerekse şehircilik alanında meydana gelen değişme ve gelişmeler ve İstanbul'u bir dünya kenti yapmak düşüncesi son yıllarda İstanbul'un yönetim yapısı üzerindeki tartışmaların yoğunluk kazanmasına neden olmuştur.

Bu kısımda, İstanbul'un yönetim yapısına ilişkin olarak geliştirilmiş olan üç projeden bahsedilecek ve İstanbul kentinin bazı sorun alanları göz önüne alınarak bu projeler değerlendirilecektir. Bu projeler:

Geleceğin İstanbul'u Projesi (Gİ),[1]

T.C. Başbakanlık İstanbul 2001 Kurulu Projesi (2001),[4]

İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Yapısı Teklifi (T).[5]

1. MERKEZİ YÖNETİM-ANAKENT YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ

Gİ ve T, merkezi yönetim ile anakent yönetimi ilişkilerini yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde düzenlemişlerdir. Gerek Gİ'de, gerekse T'de merkezi yönetimin anakent yönetimi üzerindeki denetim yetkisinin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılması gerekliliğine değinilmiştir.

Gİ'de anakent yönetiminin de katılacağı "Yerel Yönetim Ortak Kurulu", merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki temel ilişkilere, koordinasyona, işbirliğine ve bilgi alışverişine yönelik olarak yapılacak düzenlemelere katkıda bulunmak amacıyla oluşturulacaktır. "Anakent Bölgesi Ortak Kurulu" ise anakent bölgesinin genel planlama ve gelişmesine katkıda bulunmak amacıyla, kamusal hizmetlerin koordinasyonunu sağlamak ve bu bölgede faaliyette bulunan her tür kamu ve yerel yönetim kurum ve kuruluşlarının plan, program ve bütçelerinin birbirine uygunluğunu gerçekleştirebilmek amacıyla, Anakent Yönetimi Başkanı ve merkezi yönetimin anakent bölgesi hizmetlerinin sorumluluğunu taşıyan bakanının ve uygun bulunan diğer yetkililerin katılacağı bir kuruldur. Bu düzenlemelerle Gİ merkezi yönetim ile anakent yönetimi arasındaki ilişkilerin yerel nitelikteki hizmetlerin görülmesini kolaylaştıracak şekilde geliştirilmesine imkan

tanınmaktadır.

2001 ise Başbakanlığa bağlı ve Başbakan'ın başkanlığını yaptığı "İstanbul 2001 Kurulu"na yeni bir yasal düzenleme yapıncaya kadar kenti emanet etmekte ve yapılacak yasal düzenleme ile de İstanbul'un tek yönetici organının "İstanbul 2001 Kurulu"nun uzantısı olan ve nasıl oluşturulacağından bahsedilmeyen bir "Kent Meclisi"nden oluşacağını belirtmektedir. Dolayısıyla 2001, merkezi yönetim ile anakent yönetimi arasındaki ilişkileri yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde düzenlemediği gibi, yerel yönetimleri adeta yok sayarak merkeziyetçiliği güçlendirme çabasıdır.

2. ANAKENT YÖNETİMİ-ALT KADEME BELEDİYE İLİŞKİLERİ

Gİ, anakent yönetimi ile belediyeler arasındaki görev bölüşümünü hem etkinliği hem de demokratikliği sağlayacak şekilde düzenlemiştir. Anakent alanında görülecek hizmetler, bir yandan katılıma duyarlı, katılıma duyarsız, diğer yandan, ölçek ekonomilerine duyarlı ve ölçek ekonomilerine duyarsız şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Ölçek ekonomilerine duyarlı ve katılıma duyarsız hizmetlerin anakent belediyelerince, ölçek ekonomilerine duyarsız ve katılıma duyarlı hizmetlerin ise alt kademe belediyelerce görüleceği belirtilmiştir. Anakent kademesi, anakent ölçeğindeki stratejik planlama, yatırım ve hizmetlerle, belediye kademesi ise günlük ve geleneksel yerel yönetim hizmetleri ile yetkili ve sorumlu tutulmuştur.

T'de anakent kademesi ile belediye kademesi arasındaki görev bölüşümü konusunda yeni bir öneri bulunmamakla birlikte, emlak vergisi ve çevre temizlik vergisinin ilçe belediyelerine bırakılması önerisi anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında gelir bölüşümü konusunda çıkan anlaşmazlıklara bir ölçüde de olsa çözüm getirmektedir.

2001 ise yalnızca merkezi yönetimi güçlendirmeyi hedefleyen yüzeysel öneriler getirdiği için anakent yönetimi- belediye ilişkilerine değinmeye gerek duymamıştır.

3. ANAKENT ALANINDA YAŞAYAN HALKIN ANAKENTİN YÖNETİMİNE KATILIMI

Gİ ve T İstanbul'un yönetim yapısını düzenlerken halkın yönetime katılımını temel hedefleri arasına koymuşlardır. 2001 ise bu konuda herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir.

Gİ'de İstanbul anakent yönetimi sınırları içinde ikamet eden kişileri ifade etmek üzere yerel topluluk

üyelerinden bahsedilmiş ve yerel topluluk üyelerinin, yerel hizmetlerin yürütülmesine katılmaya, anakent ve belediye yönetimine ve yerel işlere ilişkin tüm bilgileri edinmeye ve yerel yönetimi denetlemeye hak sahibi olduğu belirtilmiş, yerel topluluk üyelerine ve yerel grupların temsilcilerine anakent yönetimi adına dava açılmasını talep ve davalarda müdahale hakkı verilmiştir. Anakent yönetimi ve belediyelerin, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel topluluk üyeleri ve yerel gruplarla işbirliği yapabileceği belirtilmiştir.

Ayrıca, Gİ'de yerel topluluk üyelerine temel yerel işler, kurallar, düzenlemeler ve büyük projelerle ilgili olarak, kayıtlı yerel seçmen sayısının yüzde 15'inin yazılı başvurusuyla halk oylaması yapılmasını isteyebilme hakkı ve yerel kurullar oluşturmak, düzenlemeler getirmek ve yerel işlerle ilgili projeler sunmak ve anakent yönetiminin karar organlarının gündemine madde ekleyebilmek amacıyla anakent yönetiminin yetkili organları nezdinde doğrudan girişimde bulunabilme, bu girişimlerin geri çevrilmesi ya da cevapsız kalması halinde ise kayıtlı yerel seçmen sayısının yüzde 15'inin yazılı başvurusuyla bu konuda halk oylamasına gitme hakkı tanınmıştır.

Yine Gİ'ye göre, yerel topluluk üyeleri, bilgi, yetenek, önderlik ve dürüstlük gibi alanlarda ciddi eksiklikler taşıdıkları gerekçesiyle ve başarısız buldukları seçilmiş yerel yöneticileri, kayıtlı seçmen sayısının yüzde 25'inin yazılı başvurusu üzerine yapılacak halk oylaması sonucu kayıtlı seçmen sayısının çoğunluğunun oylarıyla seçim süreleri dolmadan geri çağırabilme hakkına sahiptir.

T'de gerek temel yaklaşımlar, gerekse temel ilkeler bölümünde, halkın yönetime katılımının sağlanması gerektiği belirtilmiş ve kurulacak şehir meclisinin halkın katılımını arttıracak demokratik birimler oluşturması ve gerekli görmesi halinde halk oylamasına gitmesi önerilmiştir.

4. ANAKENT YÖNETİMİNİN MALİ YAPISI

Gİ, anakent yönetiminin merkezi yönetimden sağladığı gelirlerin ve kendi öz gelirlerinin artırılması yönünde öneriler getirmiş, anakent yönetimine merkezi yönetimin topladığı belirli vergi, resim ve harçlara yasa ile belirlenen sınırlar içinde belirli bir kesir eklemek suretiyle yeni bir gelir kaynağı önermiştir.

T'de ise, şehir meclisine merkezi yönetimin KDV oranlarına ilave vergiler koyabilme hakkı tanınmıştır. Aynı zamanda, şehir meclisine, şehrin sorunlarının çözümüyle ilgili kaynak temin edebilmek için vergiler ihdas etme yetkisinin tanınmasıyla, anakent yönetiminin

öz gelirlerinin artırılması amaçlanmaktadır.

Ayrıca T'de, "Mahalli İdare Fonları"nın etkili bir şekilde kullanabilmek için bir şehir bankası kurulması önerilmektedir. Gİ'de ise, anakentin gelişmesine katkıda bulunmak, anakent yönetiminin mali yapısını güçlendirmek, yatırımlarına finansman sağlamak amacıyla, anakent yönetimi ve sınırları içindeki belediyelerin ortak olduğu, anakent yönetimine bağlı, özel hukuk hükümlerine dayalı bir Anakent Gelişme ve Yatırım Bankası'nın kurulması önerilmektedir.

2001 ise, şehrin yönetiminde büyük ölçüde merkezi yönetimi yetkili kılmayı hedeflediği için anakent yönetiminin mali yapısını güçlendirmeye yönelik düzenlemelere gerek duymamıştır.

5. ANAKENT YÖNETİM MECLİSİNİN OLUŞUM VE İŞLEYİŞİ

Gİ'ye göre, anakent yönetiminin genel karar ve denetim organı olan anakent meclisi, anakent sınırları içinde yaşayan yerel topluluk üyelerince, kendi aralarından genel oyla, beş yıl için seçilen 150 üyeden oluşacaktır. Anakent yönetim başkanı ve anakent sınırları içindeki belediyelerin başkanları anakent meclisinin doğal üyeleridir. Anakent yönetim meclisi başkanı meclis üyeleri arasından iki yılda bir seçilir.

T'de ise, anakent meclisinin oluşumunda ve meclis başkanı konusunda halen uygulanmakta olan sistem devam etmektedir. Ancak T'de, İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi'nin yerine oluşturulmak üzere tek bir Şehir Meclisi kurulması önerilmektedir. İl Genel Meclisi'nin de yerine geçecek olan Şehir Meclisi'nin yetki alanı böyle bir düzenlemeyle yalnızca belediye sınırlarını değil, tüm il sınırlarını kapsayacaktır.

2001'de ise, bir Kent Meclisi'nden bahsedilmekte, ancak bu meclisin ne şekilde oluşturulacağından bahsedilmemektedir. Bu meclisin İstanbul 2001 Kurulu'nun uzantısı olacağı belirtilmekte, bu ise, merkezi yönetimin Kent Meclisi'nde de ağırlığını hissettirmeye çalışacağını açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Gİ'de, anakent yönetimi meclisi toplantılarının açık yapılacağı ve yerel topluluk üyeleri ve yerel grupların meclis toplantılarına katılma usulünün iç tüzükte düzenleneceği belirtilmektedir. Bu da, yerel demokrasinin geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. T'de ise, Şehir Meclisi'nin halkın katılımını arttıracak demokratik birimler oluşturabilmesi gerektiği belirtilmiştir.

6. DENETİM

Hem Gİ, hem de T, belediye hizmetlerinin etkinliğinin denetimi ve halkın anakent yönetiminin çalışmalarını denetleme imkanlarını sağlayan mekanizmaların oluşturulması yönünde önerilerde bulunmaktadır. 2001'de ise bu konulara değinilmemiştir.

Gİ, anakent yönetiminin eylem ve işlemlerine karşı yerel topluluk üyelerine ve yerel grupların temsilcilerine de idari yargıda dava açma hakkı tanımış, ayrıca, anakent meclisi kararıyla, meclis başkanı tarafından, kendi alanında uzmanlığı kanıtlanmış kişiler arasından atanacak "Kamu Denetçisi"nin meclis adına meclis üyelerinin, yerel topluluk üyeleriyle, yerel grupların temsilcilerinin başvuruları üzerine anakent yönetimini denetleyeceğini belirtmiştir. Yine Gİ tarafından önerilen anakent yönetimi bağlı kurum ve kuruluşlarıyla işletmelerinin yılda bir kez bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesi, etkinlik denetimi açısından olumlu bir gelişmedir.

T'de ise, belediye hizmetlerinin etkinliğini arttırmak ve ülkenin genel politikalarına, kanunlara ve şehrin genel çıkarlarına uygunluğunu sağlamak için, meclise bağlı, ancak hiyerarşik yapısı dışında çalışabilen, üyeleri meclis dışından ve gizli oyla konunun uzmanları arasından üçte iki çoğunlukla seçilen bir Denetim Kurumu'nun oluşturulması önerilmektedir. Ayrıca T'de, Gİ'nin de önerdiği halk avukatları veya halk adına denetim yapan kamu denetçileri yoluyla halkın denetimine imkan tanınmaktadır.

7. ÖRGÜT YAPISI VE İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ

Gİ, anakent yönetim örgütünün anakent yönetim meclisince oluşturulacağını belirtmiş, ayrıca örgüt yapısının hizmet etkinliği ve kalitesinin geliştirilmesi ve yerel topluluğun yönetime ve hizmetlerin yürütülmesine katılmasını sağlayacak şekilde kurulmasını önermiştir.

Gerek Gİ, gerekse T, anakent yönetimi ve ona bağlı müessese ve işletmelerde çalışan personel kadroları ve ücret sistemleriyle ilgili kararların anakent yönetim meclisince verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Böylece anakent yönetimi, kendi ihtiyaç ve imkanlarını göz önüne alarak personel politikasını belirleyebilecektir.

Ayrıca Gİ'de, insan gücünün geliştirilmesi konusu ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, anakent yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttırmak, çalışma koşullarını geliştirmek üzere çalışanların ve yönetimin temsilcilerinin katılımıyla Yönetim Geliştirme Kurulları'nın ve insan gücünün geliştirilmesine yönelik her türlü faaliyet ile bu

alanlarda araştırma, inceleme çalışmaları yapmak ya da yaptırmak amacıyla Anakent İnsan Gücü Geliştirme Merkezi'nin oluşturulması önerilmiştir.

T'de ise, yerel yönetimlerin değişen çevre şartları ve halkın isteklerine uyum sağlayabilmek için yenilikçi, konusunda uzman, tecrübeli ve karar verme ve analiz yapabilmeye kabiliyeti yüksek personele ihtiyaç duyduğu ve bu amaçla yerel yönetimlerin kendi personel kanunlarının olması gerektiği belirtilmiştir.

Gerek Gİ'de, gerekse T'de yer alan bu gibi düzenlemeler çalışan çalıştıran ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve insan kaynaklarının geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. 2001'de ise, bu konularda gelişme sağlayıcı herhangi bir öneriye rastlanmamaktadır.

V.SONUÇ

İstanbul, tarihte imparatorluklar merkezi olduğu dönemlerden, bugünlere dek bir metropoliten kent olma niteliğini daima korumuştur. Bu nedenle, İstanbul için özel bir yönetim yapısının geliştirilmesi konusu tarih boyunca hep gündemde kalmıştır.

1950'li yıllardan itibaren hızlanan göç süreciyle birlikte İstanbul'un nüfus yoğunluğunun artması ve kentin fiziki sınırlarının giderek genişlemesi beraberinde çeşitli sorunları da getirmiştir. Mevcut yönetim yapısı bu sorunları çözmekte yetersiz kalmış, İstanbul'un yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Metropoliten bölgeler için özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan ihtiyaca cevap verebilmek amacıyla Türkiye tarihinde ilk anayasal düzenleme 1982 Anayasası ile yapılmış, 1983 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri'nin yönetimine ilişkin yasa bu düzenlemeyi izlemiştir. Bu düzenlemeler sonucu İstanbul, anakent belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan, çağdaş girişimler arasında yer alan ve metropoliten alanlar için en uygun seçenек olarak kabul edilen iki kademeli yeni bir yerel yönetim yapısına kavuşmuştur. Ancak, İstanbul'da 1984 yılından beri uygulanmakta olan yönetim yapısı, İstanbul'a bir dünya kenti niteliği kazandıracak, aynı zamanda, kent hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasına ve yerel demokrasinin geliştirilmesine olanak sağlayacak bir metropoliten yönetim ihtiyacını tam olarak karşılayamamaktadır.

İstanbul için gerekli olan bu nitelikteki bir metropoliten yönetim ihtiyacını karşılayabilecek şekilde, anakent yönetiminin hukuki sınırlarının yeniden belirlenmesi, merkezi yönetim-anakent yönetimi, anakent

yönetimi-alt kademe yönetimler arasındaki ilişkilerin, anakent yönetimi örgüt yapısının ve çalışan-çalıştıran ilişkilerinin, anakent yönetiminin mali yapısının ve denetim mekanizmasının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

İstanbul için yeni bir yönetim yapısı geliştirmeye çalışan Gİ ve T, İstanbul'un yönetim yapısındaki bu sorun alanları konusunda ciddi çözüm önerileri getiren ve dikkate alınması gereken çalışmalardır.

KAYNAKÇA

- [1]-IULA-EMME ve T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. **Geleceğin İstanbul'u**. İstanbul: IULA-EMME ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. 1993.
- [2]-ALADA. Adalet. "Cumhuriyet Döneminde İstanbul'un Yönetimi." **İstanbul Dergisi**. Sayı.8. s.133-138.
- [3]-KELEŞ, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 2.b. İstanbul: Cem Yayınevi. 1994.
- [4]-T.C. Başbakanlık İstanbul 2001 Kurulu. **İstanbul 2001 Kurulu Projesi**.
- [5]-ERDOĞAN, Recep Tayyip. **İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Yapısı Teklifi**.
- EMMİOĞLU, Kahraman. "İstanbul'a Niçin Yeni ve Özel Bir Kanun." **Yeni Türkiye Dergisi**. Sayı 4 (Mayıs-Haziran. 1995). s.496-498.
- KOZAKÇIOĞLU, Hayri. "İstanbul'un Sorunları, Geleceği ve Öneriler." **Yeni Türkiye Dergisi**. Sayı 4 (Mayıs-Haziran, 1995) s.487-495.
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılanması Raporu**. Ankara: TOBB Yayını. 1995.

ANAKENT KAVRAMI VE ANAKENTLERİN SORUNLARI

Bekir KÖKSAL

M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi

ABSTRACT

I study Metropolis Municipality in this paper. In the first section I mention some definitions and characteristics of metropolis municipalities. In the second section I mention the problems of metropolis municipalities.

I-GİRİŞ

Dünya hızlı bir kentleşme temposu içindedir. Kentler giderek büyümekte ve anakentleşmektedirler. Anakentlere olan yığılmalar yanlarında türlü sorunları da getirmektedir. Ortaya çıkan bu sorunlara çözüm üretebilmek için öncelikle anakent kavramının tanımlanması gerekmektedir.

Çağdaş bir kavram olan "anakent" günümüzde sıkça kullanılmaktadır. Fakat Türkiye'de bu kavramın ne ifade ettiği, kavramdan bilimsel anlamda ne anlaşılması gerektiği konusunda fazla çalışma yapılmamıştır. Bu eksiklikten hareketle çalışmada, anakent kavramı irdelenecek ve anakentleşmenin getirdiği sorunlar üzerinde durulacaktır.

Bu bağlamda; çalışmanın birinci bölümünde anakentle ilgili bazı kavramlar incelenecektir.

İkinci bölümde ise, daha çok soyut konular üzerinde durulacaktır. Bunlar; anakentlere niçin ihtiyaç duyulduğu, nasıl ortaya çıktığı ve anakentleşme ile gelen sorunlardır.

Bu tarz üzere çalışma tamamlanacaktır.

II. METROPOLİS (ANAKENT)'İN TANIMI

Ülkemizde sıkça kullanılan ve "metropol", "metropolis" "metropoliten" gibi üzerinde birlikteliğin sağlanamamış olduğu sözcüklerle ifade edilen kavramlar yerine, biz genellikle anakent kavramını kullanacağız. Metropol (anakent): Yunanca asıllı metro(ana) ve polis(kent) sözcüklerinden oluşmuş ve ilkin Antik çağların kent-devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır. Daha sonraları ise Londra, Paris, New York gibi büyük

yerleşim merkezlerini betimlemek için kullanılır olmuştur.[1]

"Anakent, çağımızda gittikçe yaygınlaşan, çok yönlü karmaşık bir olgudur. Anakent bir yönetim düzeni, bir toplumsal organizma, bir ekonomik birim, insanların ve binaların oluşturduğu bir birikim ya da sadece bir coğrafi alan olarak düşünülebilir. Bir siyaset bilimcisi için çok önemli görülen boyutlar toplum bilimci, planıcı, coğrafyacı, ekonomist ve sanatçı için farklı olabilir. Bir gözlemcinin ya da bilim adamının anakentte aradığı şey, onun bakış açısı, kişisel ilgi, beğeni ve amaçlarıyla bağımlı olacaktır."[2]

Buradan da anlaşılacağı gibi anakentin değişik yanlarını ortaya koyan, değişik çevrelerce benimsenecek bir tanımını yapmak oldukça zordur. Daha çok toplumsal, ekonomik ve yönetsel içerikli olan bu kavramı açıklayabilmek için tek başına yeterli olabilecek bir kıstas bulabilmek zordur. Örneğin nüfusu ele alırsanız, endüstri öncesi kentler içinde nüfusu Roma'da olduğu gibi bir milyona yaklaşan kentler bulunmasına karşılık onlar bugün ki anlayışa göre anakentler olarak nitelenemez. Ayrıca anakent içinde bulunduğu ülkenin koşullarına göre ayrı nitelikler gösterebilir. Kentin ülke ekonomisine katkısı, mali gücü, çalışma olanakları gibi ekonomik etmenler bir başka boyutunu oluştururlar.

Zanden anakenti, sanayi merkezi şehirlerin yeni teknolojik buluşların tesiriyle bir kaç sanayi merkezini kendi bünyesine alarak büyümesi olarak tanımlamaktadır.[3]

Bu tanımlar anakentin özelliklerini belirtmekte beraber işlevsel değildirler. Burada yeni bir tanım vermek yerine anakent geniş bir şekilde irdelenecektir.

III. METROPOLİTEN ALAN:

Metropoliten alan, yüksek yoğunluklu bir büyük merkez ile onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük ekonomik, sosyal, kültürel vb. ilişkide olan kent ve kırsal alandan oluşan bir topluluğun oluşturduğu ve üretim yaptığı toprakların tümü olarak tanımlanabilir.[2]

Metropoliten alan kavramı, iş ile ev arasındaki günlük gidiş gelişlerin yoğunluğu itibariyle faaliyetleri merkezi kente bağımlı sayılan daha uzak mesafedeki toplulukları da kapsayabilir.[4] Metropoliten alan kavramında önemli olan iki öge; bir merkezi kent ile onu kuşatan coğrafi alanda çevre kentlerin olmasıdır.

IV. METROPOLİTEN YÖNETİM:

Anakent etrafında bulunan, yerel yönetim birimlerinin belli bir gelişme alanı içerisinde, gerek bölge planı, gerekse kent planının uygulanmasında bir araya gelerek, bazı ana hizmetlerin, görev-yetki ve uygulamalar bakımından bir elden yapılmasını sağlamak, halka daha iyi hizmet götürmek, halkın kent yönetimine katılımını artırmak amacı ile daha üst düzeyde kurulan bir yerel yönetim birimidir.[5]

A.METROPOLİTEN YÖNETİM TÜRLERİ:

1. Tek Kademeli Metropoliten Yönetimler
2. İki Kademeli Metropoliten Yönetimler
3. Gönüllülüğe Dayanan Metropoliten Yönetimler
- 4.Özel Amaçlı Kuruluşlara Dayanan Metropoliten Yönetimler

Bu genel kategoriler de kendi içlerinde değişik yapılar ve örgütlenme biçimleri göstermektedirler:

- Tek kademeli anakent yönetim modelleri; mevcut bir yerel yönetime "katma/kaynaşma", "şehir/ il birleşmesi", "yerinden yönetime dayalı tek kent" gibi değişik biçimler gösterirler.

- İki kademeli yönetim modelleri; "iki kademeli metropol yönetimi", "metropoliten birlikler" ve "kent birlikleridir".

- Gönüllülüğe dayalı anakent yönetim modelleri; "sözleşmeli kentler", "yerel yönetim birlikleri" ve "alt bölge belediye birlikleri"dir.

- Özel amaçlı kuruluşlara dayalı anakent yönetimi ise, bu kuruluşların amaç ve çeşitliliğine bağlı farklı yaklaşımlar içermektedir.

Anakent yönetiminin dünya ölçeğinde gösterdiği bu değişik modellerin ayrıntısına girmeden bu modeller hakkında vurgulanması gereken nokta;

-Tek kademeli modelin kuruluş, işleyiş güçlükleri, yerelliği gözardı etmesi, hizmete erişilebilirlik ve katılım gibi sorunlar taşıması,

-Gönüllülüğe dayalı modelin süreklilik, etkinlik ve stratejik yaklaşım oluşturma güçlüğü gibi sakıncaları bulunması,

-Özel amaçlı kuruluşlara dayalı modelin parçacı ve demokratik katılımı ve denetimi güçleştirilmesi gibi problemleri nedeniyle, iki kademeli yönetim modelinin bugün ve yakın gelecekte seçilebilecek en uygun model olduğu söylenilebilir.[6]

B.METROPOLLERİN OLUŞTUKLARI YERLERİN ÖZELLİKLERİ

Aşağıda sayılacak özelliklerin tüm anakentler için geçerli olduğu söylenemez. Ancak yapılan gözlemler bu özelliklerin anakentlerin oluşumunda etken olduğunu göstermiştir. Bunlar:

1. Demir, kara ve hava yollarının denize ulaştığı noktalarda, diğer bir ifadeyle yolların bulunduğu liman kentlerinde metropoller oluşmaktadır.

2. Bu yerlerde iklim şartları mutedildir.

3. Limanın gerisinde coğrafi ve topoğrafik bakımdan geniş ve uygun bir toprak varlığı mevcuttur.(Hinterlant Genişliği).

4. Genel olarak zirai potansiyel ve verimlilik yüksektir.

5. Her eğitim seviyesinde işgücünü hazır bulmak mümkündür.

6. Buralarda yaşayan nüfusun genel karakteri; kozmopolit, canlı ve girişimci özellik göstermesidir. Halkın bu karakteri, metropoller oluşmadan çok öncelere dayanır.

7. Metropollerin olduğu yerler tarih itibariyle eski yerleşim yerlerini içerebilirler.

8. Girişimcilerin çoğu hizmet sektörü alanında faaliyet gösterirken, tüm ülke ve dünya ile haberleşme imkanına sahiptirler.[7]

V. ANAKENTLERİN ORTAYA ÇIKMASI.

Kentlerde devamlı genişlemenin yanısıra nüfus yoğunluğunun da artması sonucu yerel idare birimlerinin

tek başlarına bu gelişmelere ayak uydurabilmeleri zorlaşmaktadır.

Bunda idari yapıdaki aksaklıklar kadar mali ve teknik kapasitelerdeki eksikliklerinde rolü vardır. Ayrıca, yerel bazı hizmetleri üstlenen merkezi idare ünitelerinin ayrı ayrı yürüttükleri çalışmalardan da arzulanan verim sağlanamamaktadır.[8]

Söyle ki:

- Toplum yapısındaki dinamizmin özellikle yansıdığı metropoliten alanlarda göç olgusundan kaynaklanan aşırı nüfus birikimi beledi hizmet arzı ve talebi arasındaki dengesizlikleri artırmasıyla ortaya çıkan sorunlar değişmeyen mekanizmalar ve kurumlar ile karşılanamamaktadır.

- Metropoliten alanlarda ilçe ve belediye sınırları içiçe geçmiş durumdadır ve bu alanlar sosyo-ekonomik ve fiziksel bütünlük ifade etmektedirler.

- Çok sayıda ve önemli ortak yapıların bulunması nedeniyle belediyelerin alt yapı sorunlarını ayrı ayrı ele almaları ve planlamaları çok güç hatta olanaksız olmaktadır. Güç birliği sağlanamadığı için alt yapı sorunlarının çözümü zorlaşmakta, projelerin gerçekleştirilmesi aksamakta, yapımı sırasında iş ve güç birliği kurulmadığı için gerçekleşen yatırımlardan büyük ve küçük belediyelerin eşit koşullarda yararlanması da sağlanamamaktadır. Gereksinmelerin genel bir çerçeve ve geniş bir perspektif içinde düşünülmesi, değerlendirilebilmeleri, planlamanın ancak bir elden yürütülmesi ile gerçekleştirilebilir. Bu konuya İstanbul örnek gösterilebilir.

1984 öncesinde (3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Yasanın kabulünden önce) İstanbul da İstanbul belediyesinin yanısıra 33 belediye daha vardı. Yetki alanının genişliği, mali imkanları vb. konusunda aralarında önemli farklar olmasına rağmen, yasalar önünde İstanbul Belediyesi ile onunla içiçe girmiş 33 küçük belediye arasında hiçbir fark yoktu. Bütün bu belediyelerdeki insanlar İstanbul Belediyesi'nin hizmetlerinden yararlandıkları halde İstanbul Belediyesi'ne herhangi bir ayrıcalık tanınmamıştı. 3030 sayılı kanun çıkarılarak hem belediyeler arasında eşgüdüm sağlanmaya çalışılmış hem de büyükşehir belediyeleri mali yönden rahatlatılmıştır.

Sonuç olarak; hızlı kentleşmenin meydana geldiği geniş alanlarda geleneksel yönetim birimlerinin dışında yeni bir düzenlemeye gitmek ve yeni bir yönetim modeli kurmak kaçınılmaz olmaktadır. Metropoliten yönetimler,

bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulmakta ve geliştirilmektedir denilebilir.

VI. METROPOLLEŞMENİN KRİTERLERİ

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki sayılacak bu kriterler metropollerin sosyo-ekonomik, kültürel ve tarihsel özelliklerine göre değişebilir. Kriterler şunlardır:

1. Kent, tarımsal üretimdeki bir aşamanın sonucu iken, anakent, sanayi devriminin teknolojiye sağladığı gelişmelerin sonucunda doğmuştur.[6]

2. Nüfus Kriteri: Kentin nüfusunun belli bir büyüklüğe ulaşmış olmasıdır. Keleş bunu bir milyon olarak belirtmiştir.[9] Ancak bu çok net bir kriter değildir. Örneğin altı yüz bin nüfuslu Toronto'da iyi işleyen bir metropol yönetimi vardır, yirmi altı milyon nüfuslu Tokyo'da da anakent yönetimi vardır. Bunun yanında iki milyonu aşmış olmasına rağmen Ankara ve İzmir bazı kriterleri taşımadığı için anakent olarak kabul edilememektedir.

3. Hizmet sektörü gelişmiştir: Önceleri sadece malların taşınması, kısa süreli depolanması, ve satılması anlamına gelen ticaret; antrepoculuk, banka ve sigorta sistemleri, turizm, konaklama, dağıtım hizmetleri, danışmanlık, haberleşme gibi öğeleri de içererek "hizmet sektörü" haline dönüşmüştür.

Hizmet sektörü şu alanları kapsamaktadır:

Metropoller finans merkezidirler. Bankaların ve diğer kuruluşların, sigorta şirketlerinin, uluslararası şirketlerin merkezleri buradadır. Borsa işlemleri buradan yürütülmektedir. Ticaret ve iş merkezleri ile buna bağlı olarak ticaret odalarının merkezleri buradadır. Kısaca anakentlerde finansman işlemlerinin çok yüksek oranda olduğu söylenilebilir.

Finans sektörünün anakentleri tercih nedeni, anakentin sağladığı olanakların yüksek olmasıdır. Bu anakentin oluştukları yerlerin özelliklerine bağlanılabilir.

İletişim ve enformasyon merkezidirler: Medya merkezleri buradadır. Bunun nedeni anakentteki haberlerin genellikle tüm ülkeyi ilgilendiren haberler olmasıdır.

Anakentler bilginin biriktiği ve eğitim kurumlarının yoğunlaştığı yerlerdir. Bilgi buradan çevreye yayılır.

Anakentler aynı zamanda kültür ve eğlence merkezidirler. Bir çok kültürün bir araya geldiği ve karşılıklı etkileşimde bulunduğu yerlerdir.

4. İmalat sanayi gelişmiştir. Büyük fabrikalar ve diğer imalat merkezleri burada kuruludur.

5. Çok sayıda yönetim vardır. Bunlar merkezi ve yerel yönetim birimleridir.

6. Yönetim merkezidirler. Siyasal gücün temel kaynaklarıdır. Onlar ya hükümet merkezi ya da ulusal veya uluslararası örgütlerin toplumsal eylemlerinin yoğunlaştığı yerlerdir.

7. Sosyal farklılaşma ve tabakalaşma: Kentleşme her şeyden önce işbölümü demektir. İşbölümü ise sosyal farklılaşmanın ilk adımıdır. Bu adımla başlayan meslek ve statü farklılaşması; kentte sosyal tabakalaşmayı oluşturan ve anakentleşmeyle yaygınlaştırarak derinleştiren bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

8. Sağlık ve sosyal yardım kuruluşları büyük ölçekli ve gelişmiştir.

9. Denetleme ve organizasyon kuruluşları yaygındır. Çok sayıda beyaz yakalı uzman çalıştıran örgütler yer alır. Bunlara "dördüncü sektör" adı da verilmektedir.

10. Kamusal nitelikli hizmetlerin faydasının geniş bir alana yayılması. Anakentler yalnız kendi nüfuslarına değil, aynı zamanda yakın çevrelerine, hatta bazen bütün ülkeye hizmet sunarlar. Ulaşım, çevrenin korunması vb. gibi.

11. Banliyölerle(altkentler) kuşatılmıştır. Merkezde çekirdek kent ve onu kuşatan ve onunla ilişkili olan banliyöler vardır. Sanayi kent merkezlerinden ayrılarak alt kentlere gider. Oturma ve çalışma alanları ayrılmış, konut ve sanayi banliyöleri ortaya çıkmıştır. Konut alanları toplumsal tabakalaşmaya göre kendi aralarında farklılaşmıştır.

12. Sektörler informelleşmektedir. Sektörler resmi kurumların denetiminin dışına çıkmak için türlü yollar geliştirmişlerdir. Denetimin zor olması nedeniyle anakentlerde mafya ve işportacılık yaygınlaşmaktadır.

13. Anakentlerin "anakent" niteliği kazanmaları kentte yaşayanların arzusuna bağlı değildir. Anakentler, devletin ekonomik ve toplumsal siyasalarının bir ürünü olarak ortaya çıkarlar.

VII. ANAKENTİN SORUNLARI:

Anakentte sorunların büyük bir kısmı kentteki sorunların büyümesiyle ortaya çıkan sorunlardır. Bu sorunlar büyük ölçüde iyi yönetilmemekten kaynaklanırlar. Bunun yanısıra anakentin yerleşim yerinden, çağın gereklerine yetişememekten ve doğabilecek sorunlara önceden önlem alınmamasından kaynaklanan sorunları vardır. Bunların birbirlerine bağlantılı sorunlar olduğunu kabul etmekle beraber maddeler halinde incelemenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Şu noktayı da vurgulamak gerekir ki sayılacak sorunların bütün anakentler için geçerli olacağı iddia edilemez. Şüphesiz anakentlerin bir kısmı bu sorunların bazılarının üstesinden gelmiş olabilir.

A. İDARİ SORUNLAR

"Bir kent çok küçükse, kendini koruma gücünden yoksun demektir ki, bu büyük bir eksikliktir. Eğer çok büyükse gerekli savunma gücü var demektir, ancak o bir ülke gibidir, kent değil; ona uygun bir yönetim kurmak çok zor olacaktır... Bir kent için gerekli olan ilk şey nüfusunun, hemşehrilerini siyasal yapısında mutlu yaşatmaya yetecek kadar olmasıdır".

Aristo

Genel olarak coğrafi birlik, işlevsel eşgüdüm, teşkilatlanma ve hukuki sorunlar olarak özetleyebileceğimiz yönetsel sorunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Görevler ve buna bağlı olarak mali kaynaklar çok sayıda yerel yönetim arasında paylaştırılmıştır. Anakentlerde gözlenen değişik düzeyden çok sayıda kamu yönetimi olgusu, hizmetlerde ekonomiklik ve etkinliği güçleştirici bir sonuç doğurabilmektedir. Şöyle ki; bütün hizmetler için uygun bir büyüklük sağlamak olanaklı olmamakla birlikte, çoğu yerel hizmetlerin yapılmasında büyük olmanın avantajlı olduğu ispatlanmıştır. Ancak bunun da bir sınırı vardır. Aşırı büyüme sonucu optimallığın düşmesi hizmetlerin üretiminin pahalı olmasına sebep olur. İrili ufaklı çok sayıda yönetimli bir anakentte ölçekler uygun olarak saptanamamaktadır.

2. Anakentlerin çeşitli yörelerinde hizmetlerin düzeyi ve yeterliliği açısından dengesizlikler vardır. Aynı şekilde hizmetlerin çekirdek kent ile çevre kentler arasındaki dağılımı yönünden gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında fark vardır.

3. Yönetimler arasında, özellikle çekirdek kent aleyhine bir gelir dengesizliği vardır.

Ülkelerin çoğunda anakentlerin en önemli gelir kaynaklarından biri taşınmaz vergisidir. Yönetimlerin sınırları içindeki taşınmazların niteliği vergi gelirlerini doğrudan etkiler. Bu nedenle, örneğin ticaret ve iş merkezlerinin yada yüksek gelirli konutlarını kapsayan alanlara sahip yerel yönetimler, bu kaynaktan yararlanmakta, bu tür imkanlara sahip olmayan yerlerde aynı verimlilik sağlanamamaktadır. İstanbul ile İzmit'in karşılaştırılması buna güzel bir örnektir. Şirketler faaliyetlerini İstanbul'dan yürütmekte üretimlerini ise İzmit'te yapmaktadırlar. Dolayısıyla vergilerinden İzmit Belediyesi yararlanmaktadır. Aynı şekilde yerleşimin az olduğu ilçelerle yerleşim merkezi olan ilçelerde de emlak vergisi konusunda aynı sorun yaşanmaktadır.

4. Anakentlerdeki temel sorunlardan biri de şudur: Yerel yönetimlerin tanımları ve tarihsel nitelikleri gereği demokratik katılım ve denetime daha çok imkan sağladığı söylenmektedir. Kentin küçük olması halkın doğrudan katılımına daha çok imkan vermekle birlikte, ekonomiklik ve verimlilik için yukarıda da belirttiğimiz gibi gerekli olan uygun büyüklükten yoksun olmaktadır.

Buradan şu sonuca varılabilir: Anakentler merkeziyetçiliği doğurmakta katılım imkanlarını ve yurttaş etkinliğini azaltmaktadır. Büyük ölçekli yönetimlerin bu durumu merkezi planlama ve uygulama, ekonomik ve yönetsel etkinlik için elverişli olmakla birlikte denetim zorlaşmaktadır. Merkezî planlama ile yerel demokrasinin en uygun bir şekilde bağdaştırılması gerekmektedir.

5. Anakentsel nitelik taşıyan planlama, ulaşım, güvenlik, sağlık gibi hizmetlerin değişik yerel yönetimler arasında paylaşılması, eşgüdüm yokluğu, görev alanlarındaki geçişme ve ikilemler kaynak israfına yol açmaktadır. Bazı sorunlar bırakın anakenti, bölgeyi, hatta bütün ülkeyi ilgilendirmektedir. Kimi sorunlar arasında ise neden sonuç ilişkisi vardır. Örneğin, ulaşım kent planlamasından, nüfus eğitim sorunundan soyutlanamaz. Bunların bir bütün olarak düşünülmesi lazımdır.

B. NÜFUS PATLAMASI VE BUNA BAĞLI OLARAK ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Anakentlerde nüfusun artmasına neden olan faktörlerin en önemlisi göç olgusu ve doğum oranlarının yüksek olmasıdır.

Burada nüfus artışından kaynaklanan belli başlı sorunlara değinilecektir.

1. GECEKONDU SORUNU

Günümüz anakentlerinin sorunlarının başında gecekondulaşma gelmektedir. Gecekondu bilindiği üzere "şehrin kenar semtlerinde kurulan fakat sosyal ve ekonomik bakımdan şehir hayatına (merkezine) bağlı yerleşme şeklidir".[3]

Türkiye'de 1985 sonrası politik amaçlı olarak çıkarılan ve daha sonraları gelenekselleşen gecekondu afları sonucunda özellikle büyük kentler için sorunların kaynağı haline gelmiştir.

Gecekonduların iki önemli özelliğini; genellikle bu evler yasal olmayan yollarla ya hazine arazisine veya şahıs arazisine yapıldıkları için hiç bir güvenceye sahip değildir. Diğer özelliği ise standartların altında yapılmalarıdır.[3]

Gecekonduların bu özellikleri başta çarpık kentleşmeye ve aşağıda sayılacak bir çok soruna neden olmaktadır. Bu konu bir gözlemden yola çıkılarak şu şekilde incelenebilir. İstanbul'a bakıldığında özellikle kenar mahallelerde evlerin neredeyse tamamının çatılarının olmadığı görülecektir. Kırsal alandan özellikle geçim sorunu nedeni ile İstanbul'a gelen insanların en büyük derdi kalacak yer sorunudur. Bu sorun çeşitli şekillerde çözülebilmektedir. Birincisi ev kiralamak. Kiralık evlerin haline gelmesi sonucu ev kiralama astronomiktir. Bu yüzden insanların bir çoğu maddî sıkıntılar nedeniyle bu yolu seçmemektedirler. İkinci çözüm yolu ev satın almaktır ki bu yol da çözümsüzlüktür. Son çözüm yolu gecekondudur. Bu çare anakente gelenlerin çoğu için akla en yakın olan yoldur. Ankara'nın %75'inin İstanbul'un %65'inin gecekondu olduğu düşünülürse bu tezin gerçekleri yansıttığı kabul edilecektir. İstanbul'a gelen insanlar bu konuda caydırıcı yaptırımların olmamasına güvenerek konutlarını yapmaktadırlar. Bunun yanında ileride gelirinin artacağını düşünerek konutunun çatısını daha sonra üzerine ilave edebilmek amacıyla yapmamaktadır. Bu da halihazırdaki manzarayı yansıtmaktadır.[10]

2. ARSA VE KONUT SORUNLARI

Artan nüfus için arsa ve konut sağlamak gerekmektedir. Merkezi ve yerel yönetimlerin bu soruna çözüm üretememeleri (üretmemeleri) arsa ve konut spekülatoörlüğü sorunlarını ortaya çıkarmıştır. En önemli si de rantçılıktan kaynaklanan haksız kazançlar sorunudur.

Rant: "Bir fırsatı değerlendirerek, yahut siyasal bir gücü kullanarak, emeğin veya sermayenin üzerinde bir kazanç sağlanmasıdır".[11]

Rantın dağıtımında sınır yoktur. Rant sisteminde herkes kaybeder. Ancak bazıları daha az kaybeder. Ranta ülke düzeyinde bir sorun olarak bakıldığında; rant ekonomisi hayatı pahalılaştırır, dış rekabette etkisiz kalınır ve insanlar spekülasyon yatırımlara yöneldikleri için üretim yapılmaz olur. Belediyeler rant dağıtımında önemli rol oynarlar. Günümüzde belediye başkanlarının bir çoğu rant dağıtarak politika yapmaktadırlar.[11] Özellikle 1985 sonrası rantçılık devlet politikası haline gelmiştir. Bu durum telafisi çok güç sorunları ortaya çıkarmıştır. İnsanları homo-ekonomik (kapitalist düşünen insan) yapmıştır. Bu durum beraberinde bir ahlaki bozulmayı da getirmiştir.

1996 Yılında bir belediye başkanının zaten sorun merkezi olan İstanbul'da rant dağıtımını amacıyla " Şişli'yi Man-hattan yapacağım" demesi, üzerinde önemle durulması gereken bir durumdur. Sonuçta dikilecek olan gökdelenlerle trafik alt-üst olacak, rüzgar sirkülasyonunun engellenmesi sonucu hava kirliliği artacak vd. sorunlara yol açacaktır.

3. NÜFUS AKIMININ NEDEN OLDUĞU BOĞULMALAR

Nüfusun yoğunlaştığı bölgelerde kent ile köy arasındaki ayırım giderek kaybolmaktadır. Ayrıca yoğun nüfusun neden olduğu kalabalıklaşmanın maliyeti ihmal edilemez bir düzeye erişmiştir. Örneğin kent içi ulaşımında milyonlarca insanın devamlı olarak yer değiştirmesinin neden olduğu trafik akımı hem hizmetin kalitesini düşürmekte, hem de ortaya çıkardığı tıkanıklık nedeniyle büyük bir strese, zaman ve akaryakıt kaybına neden olmaktadır. İ.B.B. Belediyesi Araştırma Müdürlüğü tarafından 1996 yılında yapılan bir anket sonucuna göre İstanbul'da kişi başına yolculuk sayısı %110 ve ortalama olarak bir kişinin günlük trafikte geçirdiği zaman 2,5 saat olarak belirlenmiştir. Bunun maliyeti ise trilyonlarla ifade edilmektedir.

4. ALT YAPI HİZMETLERİNDE TIKANMA

Hızlı ve sağlıklı anakentleşme, eğitim, sağlık, konut, ulaşım, su, kanalizasyon ve diğer alanlarda hizmetlerin aksamasına yol açmaktadır. Sonuçta anakentler refah merkezleri değil sorun merkezleri haline dönüşmüşlerdir.

C. SOSYAL SORUNLAR:

Sosyal problemler şu şekilde maddeleştirilebilir

1. ÇEVRENİN TAHRİBİ, FİZİKİ PLANSIZLIK VE YERLEŞME DÜZENSİZLİĞİ:

Çevre sorunları 20. Yüzyılın getirdiği bir sorun değildir. Daha önceleri de var olmasına rağmen, bugün ki gibi doğal dengeyi bozacak büyüklükte olmamıştır. İçinde bulunduğumuz yüzyılda hızlı nüfus artışı, her gün ilerleyen teknoloji ve endüstrileşmeye paralel olarak, çevre kirliliğinin boyutları da doğanın kaldırabileceği düzeyi aşmış ve çevre sorunları günümüzde en çok üzerinde durulması gereken bir sorun haline gelmiştir.[12] Fakat ne yazık ki ona karşı çok az önlem alınmaktadır.

Çevre tahribatının en açık ve göze batan örneği, kentlerin düzensiz bir biçimde en verimli çevre tarım arazilerine doğru yayılmasıdır. Üstelik bu yayılma; "gecekondu" binalar şeklinde olmakta; fiziki plansızlık ve alt yapı eksiklikleriyle birleşince kent çevresinde kümelenen Batı'daki "kent blokları" tiplmesi, Türkiye'de "köy blokları" şeklinde ortaya çıkmıştır.[3]

Yine gecekonduculuğa bağlı olarak kentlerin estetiği ile turistik yönden büyük önem taşıyan proteksi giderek yok olmaktadır.[13]

Düzensiz yerleşme bir sorun fakat düzenli yerleşmenin de kendine göre sorunları vardır. Kentler büyük ölçüde betonlaşmaktadır. Betonlaşmanın, estetikten yoksun soğuk yüzü, tek düzeligi, kentleri ruhsuzlaştırmakta ve bu durum kentte yaşayan insanları da olumsuz yönde etkilemektedir.

Anakentlerde ortaya çıkan diğer bir sorun da informal çevre sorunu denilen yoksulluk sonucu ortaya çıkan çevre kirlenmesidir.[14] Örnek olarak işportacılık, bisiklet dolmuşçuluğu ve seyyar satıcılık verilebilir.

2. GELİR DAĞILIMINDAKİ EŞİTSİZLİK:

Gelir dağılımındaki eşitsizlik iki şekilde ortaya çıkmaktadır:

-Kentteki işsizlikten kaynaklanan gelir dağılımı eşitsizliği.

-Kente yeni gelenlerin informal sektörde çalışmalarından kaynaklanan gelir dağılımı eşitsizliği.

Kentlerin ölçsüz bir şekilde büyümesi, artan maliyetler nedeniyle ekonomik ve mali yönden olumsuz

bazı sonuçlar doğurmaktadır. Gerçekten belirli bir büyüklüğü aşan yerel ünitelerdeki koordinasyon güçlükleri, yoğun bürokrasi ve politik baskılar sonucu kısa sürede düşük ücretli çok sayıda personel kadrosunun oluşmasına neden olmaktadır.

Anakente görülen gelir dağılımındaki bu eşitsizlik toplum yaşayışının ahengini ve bütünlüğünü derinden etkilemekte ve sosyal bunalımların oluşmasında adeta bir katalizatör rolü oynamaktadır.

VIII. KENTTEN METROPOLE GELİRKEN YAŞANAN DEĞİŞİM

A. KÜLTÜREL DEĞİŞİM

Anakentleşme beraberinde büyük bir kültür değişmesini getirmektedir. Bunlardan bazıları:

-Değer hükümlerinde değişmeler olmaktadır.

-Zihniyet ve davranışlardaki değişmeler olmaktadır. Sanayi toplumuyla ortaya çıkan ve anakentleşmeyle yayılan tüketim toplumu, yanında çeşitli sorunları getirmektedir. Sürekli tüketimi özendiren ve "bırakınız yapsınlar" felsefesine sahip sanayi toplumu, dini ve ahlaki değerlerden uzak olan bir tüketim toplumunu doğurmuştur.

Sürekli tüketmeye ve zengin olmaya özendirilen toplumun özgürlüğü de bilerek veya bilmeyerek sınırlandırılmaktadır. Böyle olunca "kentler insanı özgür kılar" şeklindeki Alman atasözü de anakentleşmeyle geçerliliğini yitirmektedir.

Şöyle ki; ülkeler ekonomik açıdan zenginleştikçe, insanların önemli bir kısmı daha çok kazanma uğruna özgürlüklerini, kişisel karar alma ve uygulama güçlerini büyük ölçüde yitiriyorlar. İnsanın insana olan güveninin ve sevgisinin yitirilmesiyle doğru orantılı olarak katılaşan, anlamsız bürokratik kurallara tutsak olunuyor. Önceden bilincine varılmayan bir hapishaneye tutsak olunuyor adeta.[15]

Anakente gelen insanlar yeni değer hükümleriyle karşılaşmaktadırlar. Yeni gelen kişi, bu değer hükümlerini benimseyebildiği ve maddi kültür değişmelerine (yeni tüketim kalıplarına) yönelebildiği ölçüde anakent hayatına uyum gösterecek ve toplumla kaynaşabilecektir. Aksi durumda bu kişi, yeni çevreye ve kültüre karşı bir yabancılaşma(alienation) yaşayacak ve belli bir zaman sonunda kendi eski değer hükümlerine daha sıkı sarılarak yeni çevrenin kültürüyle olan bağlarını en aza indirip yalnızlığa çekilecek veya anakente sığınabileceği mekanlara yerleşecektir. İstanbul'a başka illerden göç

eden insanların belli yerlerde toplanmaları ve hemşehri mahalleleri kurmaları buna bağlanabilir.

Buna benzer diğer bir konuda anakente ortaya çıkan "gettolaşma" sorunudur. Gettolar daha ziyade alt sınıf diye tabir edilen; anakentin kültürüne direnenler veya anakentten dışlanan, ikinci sınıf vatandaş muamelesi gören insanların oluşturduğu topluluklardır. Özellikle ABD gibi değişik kültürlerin bir araya geldiği ülkelerde kendini hissettiren gettoların oturduğu bölgeler birer suç yuvası haline gelmiştir. Örneğin New York' ta geceleri sokağa çıkmak cesaret ister. New York'a ilk kez gelen bir insana hangi semtlere gidip, hangilerine gitmemesi konusunda bilgi verilmesi sorunun ciddiyetini göstermektedir.

B. TOPLUM HAYATINDA ÇÖZÜLME:

Çözülme, "makro olarak ve toplum seviyesinde, bir toplum düzeninin bütün boyutlarıyla işlerliğini kaybetmesi ve tıkanıklıklara yol açması olarak" tanımlanabilir.[3]

Çözülmenin kaynağı da kültür değişmesi ve kültür boşluğuna (cultural gap) bağlanabilir. Hem maddi hem de manevi alanda görülen kültür değişmesi, bütün unsurlarıyla değişmeyi yaşayan obje (fert, aile vb.) üzerinde bir takım zıtlıklara ve zihniyet çatışmalarına yol açar. Bu durum sosyal ilişkilere yansıdığı oranda, bütün toplum hayatında yankıları uzun süre devam edecek sosyal çalkantılara neden olabilmektedir.

Kültür değişmesi tam olarak kabul edilmişse, yani eski değer hükümleri tamamen terkedilip yenileri itirazsız kabul edilmişse toplumda bir çözülmeden söz edilemez. Çözülme ancak kuvvetli bir kültür boşluğu hissediliyorsa başlar. Daha fazla sosyolojik çözümlenmeye girmeden toplum hayatında çözülmenin neden olduğu sorunlara değinilecek olursa: Aile kurumu eskiden üstlendiği birleştirici rolünü kaybetmiştir. İnsanlar arasındaki insani ilişkiler, dostluklar olumsuz yönde etkilenmiştir. İnsanlarda belli bir yere ait olma (aidiyet) duygusu azalmıştır.

Anakentlerin bir özelliği de buraların büyük yerleşim merkezleri olması nedeniyle, devletin yerine getirdiği adalet mekanizmasının yavaş işlemesi sonucu adaletin arkadan gelmesidir. Bu durumda insanlar, kendileri çıkış yolları aramakta, örneğin Türkiye'de son zamanlarda olduğu gibi mafyayla işbirliği yaparak kendilerince çözüm bulmaktadır:

Anakentler de bireysel ve toplumsal kontrolün ortadan kalkması sonucu, insanların tutkularının peşinden koşması daha bir hızlanmıştır. Bu yerler tutkularının esiri

olanlara olabildiğince geniş imkanlar sağlamaktadır. Bundan dolayı bu kentlerde suç işleme oranı, mafyalaşma, soygunlar ve yolsuzluklar katlanarak artmaktadır.[15].

IX.SONUÇ

Anakent kavramı ile ilgili yapılan bu çalışmadan amaç; anakentleşmenin doğurduğu sorunların çözümünde bir aşama olarak, anakentle ilgili olarak bilinmesi gereken konular ve anakentlerin temel sorunlarının ortaya konulmasıdır. Ayrı bir çalışma konusu olan, sorunların çözümü için önerilere bu çalışmada deyinilmemiştir.

Genel olarak ifade etmek gerekirse anakent sorunlarının çözümü için yapılması gereken ilk iş; dünyadaki diğer anakentlerde görülen sorunlardan tecrübe edinerek, kentlerimiz ve anakentlerimizle ilgili uzun vadeli düzenlemeler yapmaktır. Düzenlemeler yapılırken toplumun kültürü ve kurumsal değerleri gözönünde bulundurulmalı ve halkın düzenlemelere katılımı sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

[1]-Sosyal Bilimler Ansiklopedisi. Şamil Yay. 1990.

[2]-EKE, Ali Erkan. **Anakent Yönetimi Ve Yönetimler Arası İlişkiler**. Ankara. A.Ü.S.B.F. Yay. 1982.

[3]-SEZAL. İhsan. **Şehirleşme**. İstanbul. Ağaç Yay. 1992.

[4]-**Metropoliten Yönetim Dünya da ve Türkiye'de. İstanbul**. Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği Yayınları.1994.

[5]-KARABİLGİN, Ahmet. **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. "Anakent Belediyelerinin Yönetimi".Ön Rapor**. T.O.D.A.İ.E. Yay. Ocak 1989.

[6]-**Geleceğin İstanbul'u** *Demokratik, Etkin ve İnsanca Yaşanabilen Bir Dünya Kenti* "Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 5 .İstanbul Toplu Konut & IULA-EMME Yay. 1993.

[7]-AYDINER. Gökhan. "Metropol Olgusu ve Yönetimi Üzerine Düşünceler." **Yeni Türkiye Dergisi**. Sayı:4. Mayıs- Haziran 1995.

[8]-NADARAĞLU, Halil. **Mahalli İdareler**. 5. B. İstanbul. Beta Yay. 1994.

[9]-KELEŞ, Ruşen. **Kentleşme Politikası** .2.B. Ankara. İmge Yay. 1993.

[10]-YAŞAMIŞ, Firuz Demir **Belediye Yönetimi**, Ankara: 1996.

[11]-TEKELİ, İlhan. "*Kentte Rant Sorunları*."Konulu Semineri. İstanbul. 17.1.1995.

[12]-SAMSUNLU, Ahmet. "*Nüfus, Şehirleşme, Çevre ve İstanbul Örneği*." **Yeni Türkiye Dergisi**. Sayı:5 (Temmuz-Haziran 1995).

[13]-KELEŞ Ruşen. Fehmi YAVUZ. **Yerel Yönetimler**. 2.B. Ankara. Turhan Kitabevi. 1989.

[14]-BECK, Jan Mansvelt. **Çevre ve Üçüncü Dünya**. Çev. Kadir Canatan. İstanbul. Endülüs Yay.1990.

[15]-GÜRDOĞAN, Ersin. **Hicaz'dan Endülüs'e**. İstanbul. İz Yay. 1993.

OCAK 1999'da yayınlanacak olan "öneri" Dergisinin 11. sayısı için makale teslim tarihi 2 KASIM 1998. Yukarıda belirtilen tarihe kadar makalelerin, istenilen özelliklere göre Enstitümüze ulaşması gerekmektedir. İstenilen özellikler aşağıda belirtilmiştir.

ÖZELLİKLER

- 1-Makale A4 boyutu kağıda ve 2 sütun halinde yazılacaktır.
- 2-Sayfa sayısı dört sayfadan az, on sayfadan fazla olmayacaktır.
- 3-İlk sayfada, İngilizce yazılan makalelerde Türkçe, Türkçe yazılan makalelerde İngilizce, Fransızca veya Almanca olarak düzenlenmiş, 50 kelimeyi aşmayacak şekilde özet bulunması gerekmektedir.
- 4-Makale yazılırken;
 - Kelime İşlem** : Winword 6.0 ve üstü
 - Yazı karakteri** : Times New Roman
 - Satır aralığı** : Tek satır
 - Girinti** : Özel, 1cm
 - Başlık** : 14 punto, sayfa ortası, Koyu. Hepsi büyük harf.
 - Yazar adı** : 11 punto, sayfa ortası, koyu, italik
 - Yazar bağlı olduğu bölüm** : 11 punto, sayfa ortası, koyu, italik
 - Özet** : 9 punto, koyu, çift sütun, iki yana dayalı
 - Ana makale** : 10 punto, iki sütun, iki yana dayalı. Makalede giriş, gelişme ve sonuç bölümleri bulunmalıdır.
 - Sütun genişliği** : Çift sütun, genişlik 8,25cm, aralık 0,5 cm
 - Dipnotlar** : 7 punto, makalenin bitiminde. Yararlanılan Kaynaklarda belirtilen kaynaklar dipnotlarda gösterilmeyecek.
 - Yararlanılan Kaynaklar** : 9 punto, makalenin sonunda yer alacaktır.
- 5-Yukarıdaki özelliklerde yazılar 1 adet printer çıktısı ile birlikte 3 ½ inç'lik PC IBM formatında floppy enstitümüze teslim edilecektir.
- 6-Yazılar şahsen elden teslim edilecektir.
- 7-İstenilen özelliklerde olmayan yazılar yayınlanmayacaktır.
- 8-Birden fazla yazılar yayınlanamaz.

