

Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÖKMEN

Celal Bayar Üniversitesi, Salihli Meslek Yüksek Okulu, SALIHLI

ÖZET

Bütün dünyada yaşanan, teknolojik-ekonomik ve politik-ideolojik gelişmeler bağlamında Türkiye'de de toplumun bir çok kesiminde ve değişik siyasal yaklaşımlar arasında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve sisteminin geliştirilmesi gereği konusunda ortak bir anlayış oluşmuştur.

Bu anlayış, özellikle 1960 sonrası Planlı Kalkınma Dönemi ile birlikte, Kalkınma Planlarında, Hükümet Programlarında, parti programlarında ve diğer çalışmalarda ağırlığını duyurmaya başlamıştır. Değişik zamanlarda farklı hükümetlerce dile getirilen ve bazı araştırma ve raporlarla sonuçlandırılan bu çabalar içinde 1998 ve 2001 tarihli Reform tasarıları önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimler reform tasarısı adıyla hazırlanan ve gerçekten önemli sayılabilecek gelişmeleri içeren ancak bir türlü Komisyonları aşır Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kuruluna gelemeyen bu çalışmalar ne yazık ki, bitmeyen senfoninin bir parçası olmaktan kurtulamamıştır. Bu çalışmada, genel olarak yönetimde ve özel olarak yerel yönetimlerde reform çabalarının genel bir gelişim sürecinin yanı sıra, sözü edilen son iki reform tasarısıyla ilgili bir değerlendirme ve analiz yapılmaktadır. Şu anda görevde bulunan hükümetin hazırladığı 2003 tarihli Reform Tasarısı çalışmaları ise henüz kamuoyu ile paylaşılmadığı için değerlendirilmesi mümkün olmamakla birlikte, konu bugüne yansıyan temel sorunlar ve yaklaşımlar çerçevesinde 1998 ve 2001 tarihli tasarılar merkezli olarak irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Yerel Yönetim Reformu, Yeniden Yapılanma

Initiatives of Reformation on Local Governments And a Review of Recent Reform Bills

ABSTRACT

In the context of technological-economical and political-ideological happenings all over the world, a consensus on the issue of necessity which empower the local governments and improve the system came into existence in many parts of Turkish Society and among varied political approaches.

This consensus had a strong influence on development plans, governmental and party programs and other studies particularly afterwards Planned Development Period of 1960 and on. Reform Bills, dated 1998 and 2001, take an important part in these efforts that were depicted by distinct governments in various times and concluded by certain researches and reports. Unfortunately, these studies, which were prepared under the name of Local Government Reform Bill containing important developments indeed and but cannot be brought to the general council of Turkish Great National Assembly by exceeding the lower commissions in one way or another, did not escape from the being a part of a never-ending symphony. Besides a general course process of reformation efforts in national government generally and in local governments specifically, an analyze and conclusion has been made concerning last two bills mentioned above. On the other hand, it is not possible that Reform Bill, which is dated 2003 and was prepared by existing government recently, can be evaluated because of this it is not offered to public opinion. The matter will be examined by focusing on bills dated 1998 and 2001 in the context of the recent issues and approaches.

Keywords: Local Government, Reformation Of Local Government, Reconstruction

Giriş

Bütün dünyada yaşanmakta olan hızlı kentleşme, sürekli toplumsal ve teknolojik değişim ve demokratikleşme konusundaki gelişmelerin yanında, merkezîyetçi yapılardan uzaklaşma, küreselleşmeyle birlikte gelen yükselen yerellik ve çevre bilinci, hizmetlerde halka dönüklük ve etkinlik, yaşam kalitesinin artırılması çabaları gibi olgular, yerel yönetim ve kentsel sorunlar konusunda yeni arayış, anlayış ve yapılanmalara yol açmıştır.

Bütün bu yapılanmalara paralel gelişen yerel yönetim kavramı, gerek anlayış olarak gerekse kurumsal olarak yeni ufuklara doğru yol almaktadır. Bu durum, yönetim anlayışı ve tekniğindeki küresel gelişmelerin doğal bir sonucu olduğu gibi aynı zamanda bu sürecin bir parçasıdır. Söz konusu sürecin en belirgin niteliği ise, daha demokratik, daha halka yakın ve yerel niteliğiyle yerel yönetimlerin hızla öne çıkması ve yeni yapılanmalarda ağırlığını arttırmasıdır.

Bu gelişmeler bağlamında Türkiye’de de toplumumuzun bir çok kesiminde ve değişik siyasal yaklaşımlar arasında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve sisteminin geliştirilmesi gereği konusunda ortak bir anlayış oluşmuştur.

Bu anlayış, özellikle 1960 sonrası Planlı Kalkınma Dönemi ile birlikte, Kalkınma Planlarında, Hükümet Programlarında, parti programlarında ve diğer çalışmalarda ağırlığını duyurmaya başlamıştır. Değişik zamanlarda farklı hükümetlerce dile getirilen ve bazı araştırma ve raporlarla sonuçlandırılan bu çabalar içinde 1998 ve 2001 tarihli Reform tasarıları önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimler reform tasarısı adıyla hazırlanan ve gerçekten önemli sayılabilecek gelişmeleri içeren ancak bir türlü Komisyonları aşır Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kuruluna gelemeyen bu çalışmalar ne yazık ki, *bitmeyen senfoninin* bir parçası olmaktan kurtulamamıştır. Bu çalışmada, genel olarak yönetimde ve özel olarak yerel yönetimlerde reform çabalarının genel bir gelişim sürecinin yanı sıra, sözü edilen son iki reform tasarısıyla ilgili bir değerlendirme ve analiz yapılmaktadır. Şu anda görevde bulunan hükümetin hazırladığı 2003 tarihli Reform Tasarısı çalışmaları ise henüz kamuoyu ile paylaşılmadığı için değerlendirilmesi mümkün olmamakla birlikte, konu bugüne yansıyan temel sorunlar ve yaklaşımlar çerçevesinde 1998 ve 2001 tarihli tasarılar merkezli olarak irdelenecektir.

Yerel Yönetim ve Niteliği

Toplumlarda kaynak ve değerleri meşru zor kullanma tekeli elinde bulundurarak, otoriter yolla dağıtan kurum ve ilişkilerin bütünü olarak tanımlanan siyasal sistemin kaynak ve değer dağıtması, kural koyması ve karar alması; ancak sisteme yardımcı alt sistemlerin varlığı ile mümkündür. Siyasal sistemin karar ve kurallarını otoriter yolla uygulayan aygıt anlamında idare, çeşitli kurum ve işlevlerden oluşan bir sistem olarak ele alınabilir. Aynı sosyal sistem içinde örgütlenen ve sürekli bir etkileşim içinde bulunana bu iki sistem, bir toplumun siyasi ve idari kurum, örgüt ve işlevlerinin kendi aralarında oluşturdukları uyumlu

bir bütün anlamında siyasi- idari sistemi oluştururlar. Bu sistem ise o toplumun sosyal, kültürel, ekonomik ve diğer sistem ve alt sistemleriyle etkileşim içindedir.

Amacı, belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde yaşayan insanların, iç ve dış güvenlik, adalet, sosyal güvenlik ve sosyal refah gibi ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak olan devlet, sosyal bir organizasyondur. Devletler, bu tür görevlerini yerine getirebilmek için faaliyet alanları tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi idare örgütü kurmuşlardır. Ancak, devletin egemen olduğu ulusal sınırlar içinde dağınık bir tarzda köy, kasaba ve kent gibi değişik büyüklükte birçok yerleşme birimi mevcuttur. Bunların da kendi mahalli sınırları içinde yaşayanlar için önem taşıyan bazı hizmetlere ihtiyacı vardır. Devlet bu tür ihtiyaçları da merkezi idare örgütü aracılığıyla karşılayabilir. Ancak, merkezi idarenin bu hizmetleri de üstlenmesi ekonomik ve siyasal bazı sebeplerden dolayı rasyonel bir davranış olmaz. Merkezi idare yetki ve güç yönünden sahip olduğu avantajlara rağmen bu hizmetleri etkin bir biçimde gerçekleştiremez (Nadaroğlu, 1994: 3). İşte gerek bu hizmetlerin etkin yürütülmesi, gerekse başka ekonomik ve siyasal nedenlerle, siyasal sistemin uygulama aygıtı olan idarenin örgütlenme ve işleyişi değişik görünüm almaktadır. Farklı açılardan ele alınabilecek bu görünümlerden birisi de merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi yapılanmalardır. Bu yapılanmaların farklı ülke ve toplumlarda farklı etkenleri olmasına rağmen bu noktada en büyük etken ekonomik ve siyasal etkenlerdir.

Adem-i merkezîyetçi yapılanmanın en önemli ve eski örneği olan yerel yönetim kurumunun temelinde demokrasi değerleri vardır. Yerel toplulukların kendilerini en çok ve en yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerine özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngören bu değerler, daha çok “klasik liberalizmin ilk zamanlarında ortaya atılan düşüncelerden geliştirilen özgürlük, eşitlik ve refah” gibi kavramalarla ifade edilebilir (Hill, 1974: 20). Bu değerler, başka bir yaklaşımda ise, özgürlük, katılım ve etkinlik olarak ele alınmıştır (Sharpe, 1970: 115). Birbirine yakın ve tamamlar nitelikteki bu demokratik değerlerin yanı sıra yerel yönetim kuruluşları, üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetime göre, etkinliği ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir. “Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yanında ve onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleridir. Bir başka ifade ile yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel/ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir” (Toprak, 2001: 14).

Yerel yönetimlerin oynadığı türlü roller ve fonksiyonlar, siyasal, yönetsel ve ekonomik başlıklar altında toplanabilir. Bu ana işlev kümeleri içinde de, bu yönetimlerin çok sayıda işlevlerinden söz edilebilir. Demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkinliğin sağlanması, toplumsal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması, ulusal birlik ve bütünlüğün korunup geliştirilmesine katkı, bu işlevlerden birkaçıdır (Keleş, 1994: 42). Bu işlevlerden bazıları belirli zaman ve yerlerde daha ön plana çıkıp, daha etkin olabilmektedir.

Yerel Yönetimlerde Yeni Yapılanmalar ve Türkiye Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenlemeyi Gerektiren Nedenler

Yüzyılımızın sonuna doğru bütün dünyada yaşanmakta olan hızlı değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, çevre sorunlarına uluslararası düzeyde çözüm arayışları, dünyada bir küreselleşme sürecini başlatırken, diğer yandan ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmeler, bilginin hızla yayılması, yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi öne çıkarmıştır (Ökmen, 1998: 23).

İki binli yılların başındaki dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir gözükken bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel yönetim anlayışlarını ve uluslar arası yapılanmaları dönüştürmektedir; buna karşılık, yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi anlayışları yeniden üretmek ve birbirine eklemeyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır (Emrealp, 1994: 2).

İşte bütün bu gelişmelerin önemli bir sonucu olarak, dünyanın bir çok yerinde, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli hizmet sunma birimi olarak yerel yönetimler üzerinde bir konsensus oluşmaktadır. Hem demokratikleşme eğilimlerinin hem de etkin ve verimli hizmet sunma bağlamında yeni yönetim tekniklerinin odağı olarak öne çıkan yerel yönetimler, sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, yeni nitelikler ve işlevlerle, bir realite, bir alternatif olarak giderek önem kazanmaktadır” (Ökmen, 2002: 625). Bugün birçok ülkede, yerel yönetimler ve yerel siyaset, aktif tartışma konularının başında gelmektedir. Giderek artan kamuoyu beklentileri ve yerel toplulukların karar vermede daha çok katılımı içeren güçlü baskıları, yerel otoriteleri yeni taleplerle karşı karşıya getirmektedir (Hambleton, 2000: 931).

Sözü edilen ve hızı, içeriği giderek artan bu gelişmeler, doğal olarak ülkemiz yerel yönetimlerini, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerini ve bunlara ilişkin anlayış ve yapılanmalarını da etkilemektedir. Bu etkileme süreci ise genellikle reform ve yeniden düzenleme düşüncesi ve girişimleri şeklinde uygulamaya yansıtılmak istenmektedir.

Ülkemizde kamu hizmetlerini görmekle yükümlü idare, *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetim* esaslarına göre faaliyet göstermektedir. Merkezi idare, esas itibarıyla bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarından, mahalli idareler il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Merkezi idare ve mahalli idareler, idarenin birbirini tamamlayan iki unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmetlerin niteliğine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü yapılmış değildir. İdari yapımızın en belirgin özelliği, aşırı merkeziyetçi oluşudur. Yerel nitelikteki pek çok hizmet, merkezi idare birimlerince yerine getirilmektedir. Mahalli idareler kamu hizmetlerinin ancak %12'sini görmektedir. Oysa, bu oran gelişmiş ülkelerde %50'ler civarındadır (Daşöz, 1996: 83).

Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, ülkemizde yüz yılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin en azından uygulamasının varlığından söz edilebilir. Türkiye’de yerel yönetimlerin geçmişi pek eskilere gitmemektedir. Bu yönetimler Tanzimat döneminde ve esas itibarıyla 1854’den sonra oldukça yavaş ve ilginç bir gelişme seyri izleyerek kurulmuşlardır. “Bu dönemde imparatorluğun savunmasını *Batı’ya rağmen Batılılaşmak* biçiminde gören yöneticiler bunu bir dizi Batılı kurumu *ithal* ederek sağlamaya çalıştılar. Belediye örgütü de bunlardan biriydi.

Osmanlı-Türk toplumunda belediyeler hem beliren yerel gereksinimleri karşılamak için organik olarak, hem de bazı dış baskılar sonucunda yapay olarak doğdular. Bu oluşumun özel koşullarının etkilerini ve uzantılarını, özellikle merkezi hükümet-yerel yönetim ilişkileri boyutunda, bugün de gözlemek olanaklıdır

1850’lerde ilk Batı tarzı belediye örgütü ağırlığını Müslüman olmayan nüfusun oluşturduğu İstanbul’un Beyoğlu semtinde kurulduktan sonra yerel örgütler imparatorluk’ta yaygınlaştı ve özleri fazla değişmeden, Cumhuriyet dönemine kadar geldiler” (Göymen, 1997: 19). Gerçi, modern yerel yönetimler Türkiye’de demokratik bir amaçla doğmadı, ama demokrasi yerel yönetimin doğasında vardır ve Türkiye de bu kuralın dışında kalmış değildir (Ortaylı, 1985: 12).

Osmanlı Devleti’nin son döneminde yaşanan bu ilginç ve yavaş seyrin ardından “Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yeni bir döneme girilmiştir. Ankara Hükümeti bir an önce Türkiye’nin imarını gerçekleştirmek amacındadır. Ankara’nın başkent olması nedeniyle, önce başkentim imarı gereklidir. Dolayısıyla başkent olarak Ankara bütün Türkiye’ye örneklik edecektir. Onun için Ankara, belediyecilikte önemli bir *laboratuvar* olmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti’nin yeni olması, kültürel mirasının da yeni olduğunu göstermez. Yeni devletin kültürel mirasının özellikle de bürokratik kültürünün, Osmanlının merkeziyetçi yapısı olduğunu, yani Osmanlının merkeziyetçi kültürünün, Türkiye Cumhuriyetini de önemli ölçüde etkilediğini belirtmek gerekir. Bu arada, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e aktarılan belediyecilik deneyimi de oldukça yetersizdir” (Görmez, 1997: 99, 100). Tüm hukuki niteliklere sahip yerel yönetimlerin kuruluşu için ise, Cumhuriyet ilerleyen yıllarını beklemek gerekecektir.

Özellikle, çok partili siyasi hayata geçişle birlikte yerel yönetimler konusunda beklenen atılımlar yapılamamıştır. “Tam tersine, çok partili siyasi hayata geçiş, yerel yönetimlerin fonksiyon itibarıyla zayıflamasını sağladı. Siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri idari ve mali açılarından kendilerine bağımlı hale getirmek suretiyle, yerel demokrasiyi zayıflattılar” (Eryılmaz, 1997: 13). Türkiye’de yerel yönetimlerin gerek mali gerekse yönetsel açıdan merkeze bağımlı olmaları siyasetin merkeze yönelik olma niteliğinin kemikleşerek sürmesine neden olmuştur (Köksal ve Kara, 1990: 118).

Yerel yönetimlerde reform konusu, 30-40 yıldan beri söylenmekte, hükümet programlarında yer almakta; ancak nedense bir türlü

gerçekleşmemektedir. Bunun sebebi, yetkili kişilerin ellerindeki yetki ve imkanları devretmek istememeleri, siyasilerinde bu konuya sıcak bakmamalarıdır (Pirler, 1996: 5). Sıcak baksalar bile konu siyasi çıkar ve tekelciliğe kurban edilmektedir.

Türkiye’de hemen herkesin üzerinde birleştiği yeniden düzenleme ya da reform girişimi konusu birtakım gerçekçi nedenlere ve sorunlara dayanmaktadır. Yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler üç temel alanda yoğunlaşmış bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi, demokratik niteliklerin yetersizliğidir ki, yürütülebilir karar alma yetkisinde, halk katılımında ve yönetsel saydamlık konularında yoğunlaşmaktadır. Diğer temel alan güçsüzlük ile ilgilidir ve genel olarak yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluk, yerel yönetimlerin kesin yürütülür karar alma yetkisi ve akçal kaynak yeterliliği ve kaynak yaratma yetkisi konularını içermektedir. Son temel sorun alanı ise, etkili ve verimli hizmet üretememe konusu ile ilgilidir (TODAİE, 1992: 4).

Yerel yönetimlerimizin karşı karşıya buldukları sorunları daha somut başlıklar altında ele alabiliriz. Bu başlıklar aynı zamanda yerel yönetimlerde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenleri oluşturmaktadır.

Bugünkü durumuyla gerek yönetim birimlerimiz çağdaş toplumun isteklerini karşılayabilecek demokratik, katılımcı, saydam, etkin ve verimli yönetim yapısına sahip değildir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, bunların da kendi aralarında etkinliği ve demokratikliği arttıracak biçimde, nesnel, bilimsel verilere dayalı olarak bir görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmış değildir.

Yerel yönetimlere, gerekli görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yeterli, serbestçe toplayıp kullanabilecekleri akçal olanaklar, gelir kaynakları sağlanmamıştır. Yerel yönetimler, akçal kaynaklar açısından merkeze göbeğinden bağlıdır. Yerel yönetim gelirleri içinde devlet gelirlerinden aktarılan payların ve öbür kaynakların oranı büyük bir yüzdeyi oluşturmaktadır. Başka bir anlatımla, yerel yönetimlere serbestçe salabilecekleri, toplayabilecekleri yerel nitelikteki kaynaklar bırakılmamıştır. Öz gelirlerin toplam içindeki payı çok düşüktür.

Merkezden, bakanlıklarca kullanılan fonlardan ve ödeneklerden kaynak aktarılırken yandaşı olan kent yönetimlerini kayırcı, ödüllendirici, yandaşı olmayan belediyeleri cezalandırıcı davranıldığı açıkça görülmektedir. Bu durum aşağı yukarı bütün hükümetler için aynı olmuştur.

Yerel yönetimlerde, hizmetleri yürütmekte olan görevlilerin, çalışanların hukuki konuları, sosyal güvenceleri, işe alım ve çalıştırma koşulları, hizmet öncesi ve sonrası eğitimleri vb. açık seçik kurallara bağlanamamış daha doğrusu yerel yönetimlerin bürokrasileri tam anlamıyla kurulamamıştır.

Yerel yönetimlerin özerk ve demokratik birer yapıya kavuşamamalarında, merkezi yönetimin, başkent ve taşradaki örgütlerinde aşırı merkezizetçiliğin ağır basmasının büyük etkisi görülmektedir.

1982 Anayasasının öngördüğü kimi düzenlemelerinde etkisi ile yerel yönetimleri organları, kararları işlemleri, çalışanları üzerindeki yoğun idari vesayet

sistemi, yerel yönetimlerin gelişmesini engellemekte, demokratikleşme ve yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesini önlemektedir.

3030 sayılı yasa dışında belediyelerin nüfus, coğrafya, ekonomi, toplumsal yapı ve kültürel özellikler göz önünde bulundurulmadan, bölgesel gelişmişlik düzeyine bakılmadan aynı görev, yetki ve sorumluluklarla donatılması, tümüne aynı gelir kaynaklarının ayrılması, uygulamada kimi belediyelerin gelişmesini, yeterli, nitelikli hizmet sunmasını engellemektedir. Başka bir anlatımla, ülke ölçeğindeki belediye hizmetlerinin belirli bir düzeyin altına düşmemesi sağlanamamaktadır (Geray, 1995: 14, 15).

Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Gelişimi

1960- 1980 Arası Girişimler

Türkiye’de, bir çok alanda olduğu gibi yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ile ilgili çalışmalar da, 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle başlamıştır denilebilir. Yönetimin bir bütün olarak yeniden yapılanması bağlamında hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur.

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim, kuşkusuz **MEHTAP** (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) dir. 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla başlatılan bu projenin amacı, planlı dönemde, yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır. Bu araştırma sonucunda şu öneriler yapılmıştır: “*Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir.*” Öneriler arasında, “*Mahalli idareler ve bunların merkezle münasebetlerinin incelenmesi*” de vardır.

MEHTAP projesinde, yönetimlerin kümelendirilmesinde, gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmesi, merkezi vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında sağlanması gerektiği, merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin göz önünde bulundurulması gerektiği, yerel yönetimlerin personel sorununun devlet memurlarının kine koşut olarak çözümlenmesi ve meslek içi eğitimlerinin sağlanması gibi öneriler ortaya konulmuştur. Rapor, ayrıca belediyelerin, büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak kümelendirilmesini öngörmektedir.

Belediyelerin akçal kaynak sorununa salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakan MEHTAP projesinin önerilerinden pek azını uygulamada gerçekleştirmek olanağı bulunabilmiştir. Bu projeye uygun olarak bir çok tasarı hazırlanmış ancak bunlardan yalnızca birkaçı yürürlüğe sokulabilmiştir. Onlar da 1980’li yıllara rastlar (Keleş, 1994: 378-380).

Yerel yönetimlerle ilgili ikinci önemli çalışma 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile *Devlet kesiminin yeniden*

düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini tespit etmekle görevlendirilen Danışma Kurulunca yapılmıştır. Üç ay gibi kısa bir sürede tamamlanan bu çalışmada bazı öneriler öne sürülmüştür.

Belediye kuruluşları için gerekli taban nüfusun 5.000 olması, yerel yönetimlerde oto kontrol sistemi geliştirilip güçlendirilmesi, vesayet yetkisini kullanacak makamların azaltılması, aralarında eşgüdüm sağlanması ve yetkinin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi gibi öneriler getiren bu çalışmada il düzeyinde denetim ve vesayet, valiler ve kaymakamlar aracılığı ile uyumlu bir biçimde yapılmalıdır denmektedir.

Çalışmada ayrıca, yerel idare birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması, yerel idarelerin, işlemleri, muhasebe usul ve tekniklerinin bir örnek, basit ve sade olması, ihtiyaç ve şartlara göre sürekli olarak geliştirilmesi, yerel yönetimlerin örgütleniş biçimini tayin edecek faktörün, bu birimlere verilecek görevler olması gerektiği şeklinde düşünceler yer almaktadır (Tortop, 1992: 44).

Yerel yönetimlerde yeni düzenleme girişimleri ile ilgili belli başlı çalışmalar arasında, 1978 Ocak ayında kurulup, Kasım 1979'da kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi önemli bir yere sahiptir. Olumlu ya da olumsuz yanları ile Yerel Yönetim Bakanlığı girişimi, yerel yönetimin önemini vurgulama fırsatı sağlamış bir çalışma olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, ülkemizde güçlü merkezi yönetim düşüncesinin *güçlü imajını* ortaya koyması bakımından önemli bir deneyimdir.

1980 Sonrası Girişimler

Yerel yönetimlerle ilgili 1980 sonrası çalışmaların temel özelliği, düzenleme girişimlerinin bir bütün oluşturamamasıdır. Yapılan çalışmalar bir bütün oluşturamamakta ve birbirinden ve birbirinden bağımsız ele alınmış bulunmaktadır.

Bu dönemde yapılan çalışmaların en önemlisi, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumu haline getirmeyi amaçlayan, 1989'da başlatılan ve 1991'de tamamlanan KAYA projesidir.

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) projesinin özelliklerinden biri, kamu yönetiminin bir bütün içinde, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ve onunla taşra birimlerinin bir arada ele alınmasıdır. Daha önceki çalışmalarda bu bütünlük yeterince sağlanmış değildir. Diğer özellik, yerel yönetimlerin kendi aralarında, bunların merkezle ve merkez yönetiminin taşra birimleri arasında gerekli bağlantıların kurulmağa çalışılmış olmasıdır. Özellikle kırsal alanlara ilişkin önerilerde bu açıkça görülmektedir. Her iki türden yönetim birimlerinin bir arada alınmasının bunlar arasında, uyumlu bir dengenin kurulmasına katkıda bulunacağı açıktır. Üçüncü bir özellik ise, KAYA Raporunda verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin birbiriyle çelişen iki zıt kavram olarak ele alınmayışıdır (Geray, 1993: 10).

KAYA Raporunda, genel nitelikte önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı

öneriler sunulmaktadır. Bu öneriler, temel ilkelerden görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçevede oluşturulmuştur.

Çalışmada ilçe yerel yönetimi temel bir hizmet birimi olma özelliği taşımaktadır. İl yerel yönetimi de, büyük ölçek içinde ele alınması daha ekonomik ve verimli olan önemli bir kısım hizmetlerin sorumluluğunu üstlenecek ve ilçeye destek hizmet verecektir (TODAİE, 1992: 68).

Yerel yönetimlerle ilgili yeniden düzenleme çalışmaları bağlamında önemli bir çalışma da TÜSİAD'ın önerdiği modeldir. Kırsal ve kentsel yöreler için ayrı ayrı yönetim basamakları öngören bu çalışma 1992 yılında tamamlanmıştır.

Temel amaç olarak, *bir yandan yerel topluluklara güçlü, özerk, demokratik yerel yönetimler aracılığıyla temsil sistemi içinde yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi vermek* gibi bir yaklaşım sergilenen bu çalışmada ayrıca, *bu yetkilerin kamu yararı doğrultusunda ve etkili/verimli bir gerçekleştirmeğe yönelik kullanılmasını sağlamak için yasal ve demokratik yol ve yöntemleri gerçekleştirmek gereklidir* denilmektedir.

Kırsal yöreler için önerilen üçlü yapının öğeleri olarak ise, il yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi ve köyler ile belediyeler öngörülmektedir. Temel hizmet birimi ise ilçe yerel yönetimleridir (TÜSİAD, 1995: 14). TÜSİAD'ın önerdiği model ile KAYA Raporu arasında yakın bir benzerlik bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili başka önemli çalışmalar da bulunmaktadır. Bunlar arasında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME'nin ortak bir çalışma olarak ortaya koyduğu ve çok sayıda kitap ve raporu içeren girişim, önemli bir yer tutmaktadır. Burada, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi ve başka konular geniş bir biçimde ele alınmıştır. Yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi bağlamında, Anayasa ve Yerel Yönetim ile ilgili madde önerisi, Belediye Yasası önerisi, Yerel Topluluk Üyelerinin Temel Hakları ve Ödevleri Bildirgesi, Yerel Seçilmiş Görevlilerin Hak ve Ödevleri Bildirgesi, Yerel Yönetim Ahlak Şartı Önerisi ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim Ortak Kurulu Önerisi gibi konular ele alınmıştır.

Bir yandan, Türkiye'de konut ve kentleşme konularında başlatılan kurumsal ve yasal düzenlemeler somut katkı ve girdiler sağlamayı hedefleyen diğer yandan yerel yönetimlerin mevcut ve artması beklenen yetki, sorumluluk ve kaynaklarını daha etkin bir biçimde kullanmalarını sağlayacak yönetsel yapılar ve tekniklerin geliştirilmesi üzerinde duran ve genel olarak yerel demokrasinin geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan bu çalışma (IULA-EMME, 1994: 8) yerel yönetimlerle ilgili düzenleme girişimleri içinde kapsamlı bir yere sahiptir.

Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Temel İlkeler

Yerel yönetimler yeniden düzenlenirken bazı ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu ilkeler hem daha önce yapılan çalışmalarda eksik ve hatalı durumların ortadan kalkmasına yardımcı olacak hem de tekin ve verimli bir yerel yönetim düzeltimini olanaklı kılacaktır.

İlk olarak, merkezi yönetimin başkent ve taşradaki birimleriyle yerel yönetimler birlikte, bir bütün içinde ele alınmalıdır. Yine, yerel yönetimlerin kendi aralarında, bunların merkezle ve merkezi yönetimin taşra birimleri ve yönetsel kademeler arasındaki ilişkiler, bağlantılar göz ardı edilmemelidir.

Verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin birbirleriyle çelişen kavramlar olmadığı, verimlilikten özveride bulunmaksızın da demokratikliğin gerçekleştirilebileceği noktasından hareket edilmelidir.

Gelişen ulaşım, iletişim olanakları ve yapılmakta olan işlerin nitelikleri, özellikleri dikkate alınarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümünü, yerel yönetimlerin yüklenebilecekleri hizmetleri gerçekleştirmeye yeterli olabilecek ölçüde gelir sağlamayı amaçlayan bir akçal denkleştirmeyi gerçekleştirmeksizin yerel yönetim düzeltimi yapılamaz.

Yerel yönetimler düzeltimi, temelde kamu yönetiminin tümüyle desantralize edilmesi ile eş anlamlıdır. Merkezi yönetimin merkezdeki ve taşradaki birimleri yetki genişliği ilkesine göre desantralize edilmedikçe, yerel yönetimler desantralize edilemez.

Yeni il ve ilçelerin kurulması, yeni il özel yönetimlerinin, yeni belediyelerin kurulmasını gerektirdiğinden, yerel yönetimler yönetsel kademelenmelerden soyutlanarak ele alınmalıdır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki aşırı idari vesayeti en aza indirilmeli, yerindelik denetimi yerine, hukuka uygunluk denetimi getirilmelidir.

Kent yönetimine halkın katılımı yolları araştırılmalı. Mahalle ve semtler düzeyinde yerel örgütlenme biçimleri üzerinde öneriler geliştirilmelidir (Geray, 1995: 18).

Belediyelerin nitelikli personel sağlamalarına yarayacak eğitim kurumları kurulmalıdır. Büyük belediyelerin kendileri de bu tür kurumlar oluşturabilir. Hizmet içi eğitim yolu ile mevcut personelin olgunlaşması sağlanmalıdır. Ayrıca, ilçe yerel yönetimi ile ilgili görüşler değerlendirilmelidir (Tortop, 1992: 50).

Yerel yönetimler kamu harcamalarının %50'sini yapabilecek şekilde yeterli gelir imkanlarına kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlerin bütçelerinin %50 miktarı kendi meclislerince belirlenecek yerel vergilerden oluşmalıdır (Gerice yöreler hariç). Bunun yanında, her kademedeki yerel idare, plan, program ve bütçe yapma yetkisine sahip olmalıdır (Yazıcıoğlu, 1996: 241). Bu ve benzeri düzenlemeler, gerçek yerel yönetim özerkliğinin önemli bir parçası olacaktır.

Sözü edilen içeriklerin dışında özerklik kavramı bugün uluslar arası bir nitelik kazanmıştır ve bazı hukuksal metinlerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede, “yerel yönetimler merkezi yönetimin müdahalelerinin dışında kendi yapısını, örgütünü ve faaliyetlerini düzenleme yetkisine sahip olmalıdır. Özerk yerel yönetim ilkesi, başta anayasa olmak üzere ilgili yasalarda güvence altına alınmalıdır. Yerel özerklik, Avrupa Bakanlar Konsey’inde imzalanan (1985) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olarak düzenlenmelidir. Yönetsel denetim (vesayet), anayasa ve yasalara uygunluk denetiminin ötesinde olmamalıdır. Yerel özerklik, hem idari, mali özekliği içermelidir” (Aktan, 1998: 72).

Özeklik Şartı'nı kabul eden fakat bazı çekinceler koyan Türkiye, kendi özel ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel koşullarının durumuna göre ve küreselleme gelen yerellik anlayışına uygun olarak bazı hukuki düzenlemeler yapmalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, önemli demokratik katkılar içeren bir uluslar arası belgedir. Türkiye'nin de imzaladığı bu belge, eksiklik ve uygulamadaki aksaklıklara rağmen Türk yerel yönetim sistemi açısından önem taşımaktadır. Türkiye'nin özellikle yerel bazda karşı karşıya olduğu, çevreden altyapıya, konuttan ulaşımaya kadar birçok sorunun çözümünde yerel yönetimlerin bu özerk niteliği çok önemlidir (Ökmen, 2002, 116-118).

Yerel Yönetim Reformu ve 1998 Tarihli Yasa Tasarısı

Temel Amaç ve Hedefler

1997 yılında hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na 24.03.1998 tarihinde sunulan Yerel Yönetim Reformu yasa taslağı ilk olarak, *İdareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir yapıya kavuşturmak* hedefini ön plana çıkarmaktadır. Burada idarenin bir bütün olarak ele alınması oldukça önemlidir. Çünkü bundan önceki reform girişim ve çalışmalarının en büyük eksiği yerel yönetim yapılarını tek başına ele almış olmalarıdır. Ayrıca, yerel yönetimin üç temel değeri olan özgürlük, katılım ve etkinlik ilkelerinden biri olan etkinlik ve verimliliğe vurgu yapılmış olması önemli sayılabilir.

Taslağın ilk hedeflerinden biri de yerel hizmetlerin *yerinden yönetim* ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerce yürütülmesini sağlamak olarak ele alınmaktadır. Bu, 1982 Anayasasının 123 ve 127. Maddelerinde vurgulandığı gibi ayrıca Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslar arası belgelerde de sıkça yer alan bir ilkedir. Ancak, bütün çalışmalarda olduğu gibi bunda da uygulanma süreci çok önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Taslağta öngörülen önemli bir hedef de, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki payının %15'lerden, %35'lere çıkarılması, buna karşılık merkezi idarenin hizmet üretimindeki rolünün değiştirilmesidir ki, bu oldukça önemli bir hedefdir. Avrupa ülkelerinin şu anki durumuna yakın bir oranı ifade eden bu oran *uygulanabilirse* ülkemiz yerel yönetimleri için oldukça olumlu bir gelişme olacaktır. Bu bağlamda, yerel yönetimin mali, ekonomik, siyasal ve hukuksal bir bütün olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Yerel yönetimleri görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapıya kavuşturmak başlığı altında ele alınan hedef ise yine 1982 Anayasasının 127. Maddesinde ele alınan durumun biraz genişletilmiş şeklini vurgulamaktadır. Görev kavramına ek olarak sorumluluk kavramı ortaya konulmuştur.

Yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak veya hafifletmek, kendi organları vasıtasıyla karar verme ve uygulama yapma yeteneklerini arttırmak şeklinde ele alınan hedef, ülkemizdeki mevcut merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin durumuna ve vesayetin *koyuluğuna* bakılacak olursa sevindirici bir gelişmedir. Ama uygulamada merkezi yönetimin nasıl bir

tavır alacağı, vesayetin hafifletilmesi ve *hukuka uygunluk denetimi* düzeyinde tutulmasının bir *statü ve yetki kaybı* olarak değerlendirilip, değerlendirilmeyeceği konusu önemli bir noktayı oluşturmaktadır.

Taslağın öngördüğü hedeflerin bir tanesi de, yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma olanaklarının artırılmasıdır. Bu ilke de yine 127. Maddede vurgulandığı için yeni bir şey getirmese de, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslar arası belgelerde önemle ve sıkça vurgulanan bu ilkenin burada da yer alması önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerde nitelikli personel istihdamını kolaylaştırmak başlığı ile ele alınan hedef genel bir ifade olarak karşımıza çıkmaktadır ve bu durumun ekonomik, teknik, eğitimsel, sosyal ve hukuksal bir çok yönünün bulunduğu açık bir gerçektir.

Yerel hizmetlerin, özelleştirilmesinin kolaylaştırılması hedefi ise ilginç bir durumu ortaya koymaktadır. Yerel yönetimler yerel nitelikteki hizmetleri halka yakınlık ilkesi çerçevesinde etkin ve demokratik bir biçimde yerine getirmek için üstlenirler ve bu doğal bir durumdur. O halde şu soru sorulabilir. Yerel yönetim birimi yerel hizmeti özelleştirecekse yani kendi yerine getirmeyecekse niçin üstlenip, merkezi yönetimden devralacaktır? Ya da merkezi idare yerine özel kuruluşlarca yerine getirilmesinin yararı ve avantajı ne olacaktır?

Taslağın dilek ve temenni niteliğindeki bir diğer hedefi ise, şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturulmasıdır. Bu, gerek uluslar arası belgelerde gerekse ülkemizde sık sık tekrarlanan ve vurgulanan ama bir türlü etkin olarak gerçekleştirilemeyen bir konudur. Demokratik yerel yönetimin bir gereği olan şeffaf ve katılımcı yerel yönetim, sosyal, siyasal, kültürel ve etik yönleri olan bir durumu anlatmaktadır. Ülke genelindeki demokratik uygulamalar ve eğitim düzeyi ile de yakından ilgili bulunmaktadır.

Taslakta Öngörülen Yenilikler ve İçeriği

Yerel yönetim reform taslağı ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmetlerin niteliğine ve ülke ve dünya gerçeklerine uygun bir görev bölüşümüne dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, adalet, güvenlik, dış politika ve eğitim gibi hizmetler ile, bölgesel veya ulusal nitelikli olan veya bölgesel ya da ulusal düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken hizmetler, yerel yönetimlerin gücünü aşan hizmetler ve ayrıca hizmetlere ilişkin politika, hedef ve standart belirleme ve bunlara uyulmasını sağlama görevi merkezi yönetime verilmektedir. Yerel nitelikli tarım, imar, bayındırlık, eğitim altyapısı, gençlik, spor, sağlık, çevre, turizm, ormancılık, ağaçlandırma, hayvancılık vb. hizmetler ağırlıklı olarak yerel yönetimlere verilmektedir.

Taslakta, idari bütünlüğü güçlendirecek şekilde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet ilişkilerinin esasları düzenlenmektedir. Merkezi yönetime hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, ülke düzeyinde dengeli yürütülmesini sağlama ve yerel yönetimlere rehberlik ve yardımcı olma görevi verilmekte, yerel yönetimlere ise hizmetleri mevzuata, merkezi yönetimce

belirlenen ilke, hedef ve politikalara uygun olarak yürütme zorunluluğu getirilmektedir.

Yerel hizmetler; halka yakınlık, hizmet kapasitesi ve rasyonel hizmet alanı büyüklüğü kriterlerine göre il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında bölüştürülmektedir. Burada özellikle, 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşmasında önemle vurgulanan **Yerellik (Subsidiarity)** ya da hizmette halka yakınlık ilkesinin bir kriter olarak öne çıkarılması büyük önem taşımaktadır. Aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapılanma ve optimizasyon, etkinlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapıyı da içeren yerellik yani hizmette halka yakınlık ilkesinin vurgulanmış olması Türk Yerel Yönetim Sistemi açısından önemli bir aşamadır. Ancak, yine asıl önemli olan uygulama aşamasındaki başarı oranının yüksekliğidir. Bu da sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel olmak üzere çok yönlü bir durumu içermektedir.

Taslağın görev bölüşümü ve hizmetlere ilişkin yapılanmada bütüncül bir bakış açısı taşıması yani, merkezi yönetim ile yerel yönetimin bir bütün olarak ele alınması da önemli bir gelişmedir. Bu konu taslakta, *Öngörülen görev bölüşümü ve hizmet esaslarına göre yeniden yapılandırılacak bakanlıklar ve diğer kuruluşlar ile merkezi yönetimin yerel yönetimlere yapılacak devirlerin esasları düzenlenmektedir*, şeklinde ifadelendirilmektedir.

Taslağın getirdiği önemli yeniliklerden biri de il özel yönetimlerinin yeni bir yapılanmaya kavuşturulmasıdır; Buna göre, İl özel yönetimleri, sorumluluk alanı ilin tamamı olan ve ağırlıklı olarak kırsal kesime hizmet götüren yerel birimlerdir. Bu özellikler gereği pek çok hizmeti il genelinde, bir bütünlük içerisinde ve rasyonel bir şekilde yürütme olanakları vardır.

Bu nedenle; eğitim altyapısı, sağlık, gençlik-spor, bayındırlık, imar, altyapı, turizm, çevre, tarım, hayvancılık, ağaçlandırma ve benzeri görevler, ağırlıklı olarak il özel yönetimlerinin sorumluluğuna verilmektedir. İl özel yönetimleri bu hizmetleri yürütebilecek bir teşkilat yapısına kavuşturulmakta ve genel bütçeden aldıkları pay %1,70'den %20'lere çıkarılmaktadır.

İl özel yönetimleri, bu asli görevlerinden ayrı olarak aynı zamanda, mali ve teknik gücü yetersiz belediye ve köylere destek bir unsur olarak değerlendirilmekte, merkezi yönetimin pek çok alanda taşra örgütü kurmasını gereksiz hale getirecek bir düzenleme getirilmektedir.

Bu düzenlemeler sonucunda bugün çeşitli bakanlık kuruluş tarafından ayrı ayrı ve farklı öncelik ve planlamalarla yürütülen pek çok hizmetin ilin gerçek ihtiyaç önceliklerine göre *tek elden* planlanması ve gerçekleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

Burada iki nokta önemli görünmektedir. Birincisi, yıllardır süren il özel yönetimleri kaldırılması ya da kalması gerektiği yönündeki iki kutuplu tartışmaya bir nokta konmaktadır. Yıllar içerisinde yaptıkları yerel hizmetler birer birer merkezi yönetime geçerek etkisiz ve yetkisiz durumda kalan il özel yönetimlerinin durumu iyileştirilmeye çalışılmakta ve bu yönde düzenlemeler öngörülmektedir. İkinci durum ise, il özel yönetimlerinin genel bütçeden aldığı payın oldukça yüksek bir orana yani %20'ye çıkarılmasıdır ki, taslakta bu da

birinci durum ile ilgili olarak ele alınmakta başka bir deyişle il özel yönetimlerinin durumları iyileştirilerek varlıklarının devam ettirilmesi çabasının bir parçası olarak ortaya çıkmaktadır. Burada dikkat çekici bir nokta ise, il özel yönetimlerinin demokratik yapısı, vesayet gibi konulara değinilmemiş olmasıdır.

Reform taslağında belediyelerle ilgili olarak ise genel olarak şunlar yer almaktadır; *Belediyeler, artan kentleşme sorunları ile başa çıkabilecek hukuksal yetki ve mali kaynağa sahip hale getirilmektedir. Belediyelerin öz gelirleri arttırılmakta, genel bütçeden aldıkları pay %9,25'den %15'lere çıkarılmaktadır. İl merkezi belediyelerine ayrıca o il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden %5 pay verilmektedir. Ayrıca Anakent Belediyelerinin kurulması ve geliştirilmesi ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmektedir. Anakent Belediye Encümeninde seçilmiş üyelerin de yer alması sağlanmaktadır.*

Burada dikkat çeken önemli bir konu belediyelerin gelirleri konusundaki önemli artıştır. Gelirlerin arttırılması belediyeler için çok önemli bir konu olmakla birlikte, gelir arttırımının her şey demek olmadığı da unutulmamalıdır. Üstelik bu gelirler içinde öz gelirlerin oranı yeterli düzeyde değilse tam tersi bir sonuçla yani *yerelleşirken farkına varmadan merkezileşme* gibi bir sonuçla karşılaşılabilir.

Anakent Belediye Encümeninde *seçilmiş üyelerin de* bulunması gerektiği yolundaki düzenleme trajikomik ve anti-demokratik bir durumu yansıtmaktadır. Çünkü normal ve doğal olan, bir yerel yönetim biriminin karar organının seçilmiş üyelerce oluşturulmasıdır. Yoksa bu üyelerin tamamının atanmış olması ya da bunları yanında seçilmişlerin de bulundurulması demokratik bir uygulama olamaz. 3360 sayılı yasanın il daimi encümeninde doğal üye bulunmaya ilişkin maddesinin, Anayasa Mahkemesince iptalini gerektiren, Anayasanın 127. Maddesinde öngörülen ve yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulması gerektiğini gösteren hükmü burada da geçerli olmalıdır. Anakent Belediye Encümeni de bir karar organıdır ve demokratik bir yapı için üyelerinin tamamı seçimle gelmelidir. Anlaşılması zor olan şudur ki burada atamayla gelen üyeler doğal olarak nitelendirilmektedir. Önceki duruma göre bir ilerleme sayılsa da Anakent Belediye Encümeninde seçilmiş üyelerin de bulunması değil, tamamının seçimle gelmesi gerektiğine ilişkin bir düzenleme daha demokratik bir tavır ve karar olacaktır. Burada teknik konulardaki gerekliliği öne sürerek yapılan savunmalar ve ortaya konulan düşünceler ile belirtilen sakıncalı durumlar ise daha değişik yol ve yöntemlerle giderilmelidir. Çünkü, etkinlik ve verimlilik kadar demokratiklik ve katılım da yerel yönetimlerin en önemli değerlerini oluşturmaktadır.

Taslağın getirdiği diğer yenilikler arasında, yerel yönetimlerle ilgili kararların alınması ve uygulanması sürecine halkın katılımını sağlayacak ve arttıracak düzenlemeler yer almaktadır. Bu bağlamda kaymakamların, muhtarların ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kendi görev ve faaliyet alanı ile ilgili konularda il genel meclisi ve belediye meclisi toplantılarına katılıp, oy hakkı olmaksızın görüşlerini dile getirebilmelerine olanak sağlanmaktadır.

Ayrıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüş ve önerilerini almak amacıyla yerel yönetimler genel karar organlarının özel

gündemle toplanması sağlanmaktadır. Diğer taraftan ilçelerde, yapılacak hizmet ve yatırımların önceliklerini belirlemek ve yetkili mercilere önerilerde bulunmak üzere kaymakamların başkanlığında, yerel yönetimler, merkezi idare, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımı ile *ilçe meclisleri* oluşturulmaktadır. Bu düzenlemelerle daha katılımcı bir yönetim oluşturulacağı düşünülmektedir.

Taslağın getirdiği yenilikler arasında şunlar da sayılabilir; Belediye başkanlığı için iki turlu seçim sistemi, hazine arazilerinin il özel idarelerine ve belediyelere devri, her belediyede profesyonel yönetici anlayışına uygun olarak bir genel sekreter bulunması, il özel idareleri ve belediye bütçelerinden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına pay verilmesi uygulamasının kaldırılması, il özel yönetimi ve belediyelerin taşıt alımlarında gerekli olan Bakanlar Kurulu kararının kaldırılması, yerel yönetimler konusunda araştırmalar yapmak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Enstitüsü kurulması ve başta belediye başkanı ve meclis üyeleri olmak üzere yerel yönetim personelinin durumlarının iyileştirilmesi.

Burada sözü edilen hazine arazilerinin belediye ve il özel idarelerine devri olumlu bazı yanlara sahip olmakla birlikte dikkat edilmesi ve kötüye kullanılmaması konusunda gerekenin yapılması önemli bir konudur. Çoğu konu gibi bu konu da politize olma talihsizliğine uğrar ve gerekli denetim yapılamazsa zararı yararından fazla bir uygulama haline dönüşebilir.

İki turlu seçime gelince bu konu da çift uçlu bir bıçağa benzetilebilir. Güçlü ve halka yakın, halkın çoğunluğunca seçilen yerel yönetici ve meclisler hem demokratik hem de etkin ve verimli çalışma açısından önemli ve gerekli olmakla beraber bu türlü bir uygulamanın mevcut ikili ideolojik ayrışma ve çatışmaları derinleştireceği, dolayısıyla toplumsal barışa zarar vereceği düşünülebilir. Ama son tahlilde daha katılımcı ve etkin bir yerel yönetim ve temel değerlere uygun bir yerel yönetim anlayışı için çift turlu seçim yararlı olabilir. Bu, aynı zamanda ülkemizdeki ulusal anlamda demokrasiye de katkıda bulunabilir.

Taslağın son kısmında ise şu görüşlere yer verilmektedir.; *Taslaqlarla amaçlanan şey, gerçekçi ve anlamlı bir görev bölüşümü ile merkezi yönetim ve yerel yönetimlere daha iyi yapabilecekleri görevler vermek ve bu yöneticilerin bu görevleri etkili ve verimli bir şekilde yapabilmelerini sağlayacak mali kaynak, örgüt ve yetkiye sahip kılmaktır. Bunun sonucunda idari sistemimizin bir bütün olarak daha sağlıklı bir yapıya kavuşacağına ve üniter yapımızın daha da güçleneceğine inanılmaktadır.*

Bu düzenlemelerle, idari reform yolunda geniş bir kapı açılacağı muhakkaktır. Sürecin tamamlanması, yerel nitelikli hizmet gören Bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının *görev tanımlarının* yeniden yapılarak buna göre teşkilatlanmaların sağlanmasına ve bu yönetimlerden yerel yönetimlere, hizmetin gerektirdiği devirlerin gerçekleştirilmesine bağlı olacaktır.

Taslak, idari terminolojiyle, teşkilat mı önemlidir, teşkilatın ettikleri mi sorusundan teşkilatın ettiklerine önem veren bir yaklaşım ile hazırlanmıştır. Bu

tercih de, yönetimde etkililiğin artırılmasında yetersizliklerin sürdürülmesine zemin hazırlayacaktır.

İl özel idareleri, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı gibi değerlendirilmiş, yerel hizmetler geliştirilerek çeşitlenmiştir. İl özel idarelerine köy ve belediyenin hiyerarşik üst birimi gibi yaklaşım, kontrol den ve yürüten işlevi yükletilmiştir. Bu işlevi artırmak için, il özel idaresi, ilçe özel idaresi kademelenmesi getirilmiştir. Oysa İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy ayrı tüzel kişiliklere sahip ve özerk birimlerdir. Aralarında ne hiyerarşik ne de vesayet ilişkisi bulunmaktadır. Öyle olması da gerekmektedir.

Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip köy idareleri unutulmasa da her zamanki gibi geçiştirilmektedir. Esasen bu taslakta, köy idareleri için ayrı bir düzenleme getirilmemiştir. Yerel yönetimlerin hizmetlerinin yürütülmesinde açıklık, şeffaflık, halkın denetimi gibi konular ise yine unutulmuştur (Toprak, 1997: 60).

Yerel Yönetim Reformu ve 2001 Tarihli Yasa Tasarısı

Yukarıda sözü edilen 1998 tarihli Tasarının daha da geliştirilerek ve bir takım eksikliklerin giderilerek revize edildiği bir çalışma niteliğindeki son Tasarı, 25.05.2001 tarihinde Türkiye büyük millet meclisi başkanlığı'na sunulmuştur. Temmuz 2001 tarihinde bir takım eklemeleri de yapıldığı söz konusu Reform Tasarısı, Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının yanı sıra Büyükşehir Belediyelerinin yönetimi hakkında ve İl Özel İdareleri Kanununda da önceki tasarıya göre önemli sayılabilecek düzenlemeleri içermektedir.

Tasarının önemle üzerinde durduğu konulardan biri merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet ve görevler konusunda somut bir ayırımın ve görev tanımlamasının yapılmasıdır. Bu konu, yetki, gelir ve akçal denkleştirme konularıyla yakın ilişkisinden dolayı ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Burada merkezi yönetim daha çok, ulusal ve bölgesel nitelikte olan veya ulusal ve bölgesel düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken hizmetlerle ilişkilendirilirken, merkezi ve yerel yönetimlerce yürütülen hizmetlerin mevzuata, belirlenen genel politikalara ve standartlara uygunluğunu denetlemek gibi *eşgüdüm ve denetim* ağırlıklı bir yaklaşım çerçevesinde ele alınmıştır.

Yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek hizmetler ve görevler konusunda ise, yerel nitelikteki her görevin ya da hizmetlerin mümkün olduğunca yerel halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerce yerine getirilmesi düşüncesinin ağırlıklı olarak vurgulandığı görülmektedir. *Bu kanunda ve ilgili kanunlarda belirtilen esas ve sınırlamalar çerçevesinde; eğitim,sağlık, sosyal yardım, gençlik ve spor, kültür, sanat, turizm, tarım, orman, ağaçlandırma, çevre, bayındırlık, imar, ulaştırma, zabıta hizmetleri, itfaiye hizmetleri, sanayi ve ticaret alanlarında yerel ve müşterek nitelikli hizmetler yerel yönetimlerle ilişkilendirilmiş, ayrıca asli görev ve hizmetlerinin yanı sıra, kanunların yasaklamadığı veya münhasıran başka idarelere vermediği yerel ve müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak üzere genel karar organlarının uygun göreceği her*

türlü faaliyet ve hizmetler de yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet ve görevler olarak ele alınmıştır.

Tasarıda, hizmet ilişkilerinin esasları ile ilgili olarak ise benzer bir yaklaşım sergilenmektedir. Buna göre, *Bakanlıklar, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarına giren hizmetlerinin ulusal ve bölgesel düzeyde koordinasyonunu sağlar. Bakanlıklar, kendi sorumluluk alanlarına giren hizmetlerle ilgili konularda yerel yönetimlere rehberlik eder, teknik destek sağlar ve personelinin eğitimine yardımcı olur. Yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine, mevzuata, kalkınma planlarının ilke ve hedeflerine ve merkezi idare belirlenecek politika ve standartlara uygunluğu ilgili kanunlara göre merkezi idarece denetlenir. Yerel yönetimler, görev ve sorumluluk alanlarındaki hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde açıklık ve katılımı sağlayıcı her türlü tedbiri almakla yükümlüdür.*

Tasarının önceki çalışmalardan farklı olarak oluşturduğu yeni bir yapı olan Mahalli İdareler Ortak kurulu da dikkat çekmektedir. *Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ulusal düzeyde hizmet ilişkisi, koordinasyon, işbirliği, yardımlaşma ve mevzuat düzenlemeleri konularında bilgi alışverişinde bulunmak, ortak sorunları değerlendirmek ve bunların çözümü konusunda yönlendirici kararlar almakla görevli Mahalli İdareler Ortak Kurulu oluşturulur.* Merkezi ve yerel yönetimlerden temsilcilerin oluşturacağı kurul, ilke olarak olumlu olarak değerlendirilse de, uygulamada merkezi yönetimin yerel yönetimleri kontrolü ve yönlendirmesine dolayısıyla yerel özerkliği zedeleyecek bir sonuca doğru gidebileceği yönünde bir takım çekinceler de söz konusudur.

Tasarının 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdarelerini düzenleyen 1913 tarihli Geçici Kanunun içeriğinde önemli değişiklikler yaptığı bir gerçektir. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 20 maddesi başlığı ile birlikte değiştirilerek kentsel katılım artırılmaya çalışılmıştır. *Belediye baş amirleri, mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri, üniversitelerin ilgili bölüm temsilcileri ve komisyon üyesi olmayan meclis üyeleri görev alanlarıyla ilgili konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına iştirak edebilir, görüşlerini belirtebilir, ancak oy kullanamazlar.*

Aynı kanuna, mahallelere yardım başlığı altında bir madde eklenerek belediyelere mahalle yönetimleri konusunda bir takım görevler verilmesi de aynı yönde değerlendirilebilir. *Belediyeler, mahallelere yönelik hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde mahalle muhtarlığının ve mahalle halkının katılımını sağlayıcı tedbirleri alır, mahalle halkının önereceği ve katkı sağlayacağı projeleri öncelikle değerlendirir ve imkanları ölçüsünde mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerini yapmalarına ve muhtarlık bina ve bürolarının tesisine yardımcı olur.*

Bu konuyu biraz açmak gerekirse, 2001 yılında TBMM'de gündeme alınan tasarıda mahalle yönetimleri ile ilgili düzenlemede, yerleşimlerin toplumsal gereksinimleri karşılayacak şekilde tasarlanması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi

düşüncesi, yaşanabilir kentlerin ancak yaşanabilir mahallelerden kurulabileceği gerçeğine işaret edilmektedir (Toprak, 2001:102).

Yine eklenen açıklık ve katılım başlıklı başka bir maddeyle de benzeri bir yaklaşım ortaya konmuştur. *Belediyeler, faaliyetleriyle ilgili olarak halkın, meslek odalarının ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerini sağlayıcı tedbirleri alır. Gerçek ve tüzel kişiler, maliyetini aşmamak üzere belediye meclisine belirlenecek tarifede yer alan bedel karşılığında, belediye karar organlarının karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren kısımlarının suretlerini yazılı olarak isteme hakkına sahiptir.*

Belediyenin gelir ve giderlerini gösteren aktarılır. üçer aylık Mali Durum Raporu, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek esaslara uygun olarak hazırlanır ve belediyenin mutakat ilan yerlerinde askıya çıkarılır.

Yine İl Özel İdaresi Kanunu'na yapılan ekleme ve değişikliklerle de benzer adımlar atılmıştır. Örneğin İlçe köy birliklerine yardım başlıklı maddede, en az dört köyü olan ilçelerde; gönüllülük esasına dayalı olarak, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, gerektiğinde bu hizmetleri bizzat yapmak ve kırsal kalkınmayı katılımcı bir anlayışla sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ve Bakanlar Kurulu izniyle kurulduğu ilçenin adını taşıyan İlçe Köy Birlikleri kurulması öngörülmekte ve katılımı öne çıkaran bir işleyişe vurgu yapılmaktadır.

İl Özel İdarelerinin yurt dışı ilişkileri ve görev alanlarıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslar arası teşekkül ve organizasyonlara katılımı konusu da eklenen bir maddeyle daha geniş bir bakış açısıyla düzenlenmiştir.

Yine açıklık ve katılım konusu burada da öne çıkarılmıştır. *İl özel idareleri, faaliyetleriyle ilgili olarak halkın, meslek teşekküllerinin ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerini sağlayıcı tedbirleri alır.* Belediyelerde olduğu gibi mali şeffaflığı sağlamak açısından Mali Durum Raporlarının askıda tutulması il özel idareleri için de düzenlenmiştir.

Tasarıda önemle ele alınan konulardan biri de yerel yönetimle merkezi yönetim arasındaki gelir bölüşümü yani yerel yönetimlerin gelirlerinin ne olacağı konusudur. Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı pay 1998 tarihli tasarıdan biraz daha farklı ele alınmıştır. Buna göre belediyeler, illerde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %5'i ve ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %8'i belediyelerin iller bankasındaki hesabına aktarılır. Yine dağıtım da nüfus esas alınmakla birlikte, ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde 5'i, iller bankası nezdindeki kalkınmada öncelikli yöreler belediyeleri hesabına yatırılır. Bu şekilde nüfus esasının yanında kalkınmada öncelikli yöreler için yapılan ayrı bir düzenlemeyle dağıtımda denge sağlanmaya çalışılmıştır.

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı paylar ise, İstanbul ilinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde 7'si ve ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %3,32'inden

oluşmaktadır. Ayrıca, ülke genelinde yağılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde 3'ü de iller bankası nezdindeki kalkınmada öncelikli yöreler il özel idarelerine aktarılmaktadır.

Belediye Gelirleri Kanunu adını taşıyan 2464 sayılı kanunun adı değiştirilerek Belediye ve İl özel İdareleri Gelirleri Kanunu yapılmış ve burada özellikle bu yönetimlerin özkaynaklarının artırılmasına çalışılmıştır. Özellikle, haberleşme ve elektrik-gaz tüketim vergisi öne çıkarılmıştır. Burada önceden belediyelere verilen yetkiler genişletilerek il özel idarelerini de içine alır duruma getirilmiştir.

Yine aynı kanuna yapılan eklemeye, mahalli idare hizmetlerine katkı payı oluşturulmuştur. Mahalli idare hizmetlerinde kullanılmak üzere aşağıda belirtilen işlemler ve kağıtlar için karşılıklarında gösterilen miktarlarda mahalli idare hizmetlerine katılma payı ödenir. Bu bağlamda vergi dairelerine ve belediyelere verilen beyannameler ile SSK'ya verilen sigorta prim bildirgelerinden ve gümrük idarelerine verilen beyannamelerden maktu miktarlarda pay alınması düzenlenmiştir. Yine taşıt alım vergisine tabi olan motorlu taşıtların kayıt ve tescil ile devirlerinden de benzer şekilde pay alınması öngörülmektedir. Burada başka birçok konuda alınacak paylarla ilgili olarak dikkati çeken nokta, alınacak miktarların maktu olması yani parasal olarak belirlenmiş olmasıdır. Bu sorun, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanun gibi bir çok yasal düzenlemede yaşanmışken yine böyle zamanla değerini yitirecek maktu miktarların tercih edilmesi pek anlaşılır görünmemektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Yeni teknolojik gelişmelerin, hızlı kentleşme, küreselleşme ve demokratikleşme çabalarının yer aldığı yoğun değişimler içindeki bir dünyada yaşıyoruz. Yirminci yüzyılın sonuna doğru bütün dünyada yaşanan ve yaşanmakta olan hızlı değişim ve bu bağlamda ortaya çıkan sorunlara uluslar arası düzeyde çözüm arayışları dünyada bir küreselleşme sürecini öne çıkarırken, diğer yandan ulaşım- iletişim alanındaki gelişmeler ve bilginin hızla yayılması olgusu, yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi zorunlu kılan sonuçları da beraberinde getirmiştir. Üçüncü bin yılın başındaki dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir.

Bütün dünyada yaşanmakta olan bu demokratikleşme ve yerelleşme eğilimlerinin odağında bulunan yerel yönetimler, bu süreçte hem demokratik bir yerel yönetim birimi ve yerel demokrasinin kaleleri olarak hem de etkin ve verimli hizmet sunan birimler olarak öne çıkmaktadır. Bu öne çıkma keyfiyeti, ortaya çıkan yeni anlayışlara paralel olarak, yerel yönetimlerle ilgili reform ve yeniden yapılanma tartışmalarını da beraberinde getirmektedir.

Sözü edilen anlayış ve yapılanmalar, hem yerel demokrasi dinamikleri hem de etkin ve verimli bir yerel yönetim sistemi oluşturmaya yönelik çabalar çerçevesinde, Türk yerel yönetim sistemini de yakından ilgilendirmektedir. Bu bağlamdaki çabalar ve yeniden düzenleme girişimleri, özellikle 1960 sonrası,

Planlı Kalkınma Dönemiyle birlikte, Kalkınma Planlarında, Hükümet Programlarında, Parti Programlarında ve diğer çalışmalarda egemen konumda olmuştur. Genel olarak ise, *merkezi denetimin azaltılması, yerel yönetimlere ağırlık veren yeni görev bölüşümü, yerel temsil ve katılımın özendirilmesi, yerel parlamentoların oluşturulması, yerel kaynakların artırılması, büyük metropol ve özel gelişme merkezleri için büyük projelerin yürürlüğe konulması, bölgesel gelişme ve stratejilerin saptanması* gibi ilkelerle dile getirilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimin karşı karşıya bulunduğu ana sorunlar ve yerel yönetimin temel ilkeleri göz önünde tutulduğunda, yerel yönetim sisteminin geliştirilmesinde ikili bir yapı gerekli görülmektedir. İlk olarak, *demokratik* yönetim birimi olmanın gerektirdiği yerel yönetimin genel konumunu ve yerel demokrasinin kapsamlı bir biçimde geliştirilmesi gibi düzenlemeler dikkate alınmalıdır. İkinci olarak, etkin hizmet birimi olmanın zorunlu kıldığı yerel hizmetlerin, insan gücünün, mali kaynaklarının, örgütsel yapısının geliştirilmesi gibi düzenlemelere yer verilmelidir.

Yerel yönetimlerimizle ilgili yasaların çok eskimiş olması, hızlı kentleşme ve çok partili rejimle başlayan demokratikleşme, ülkemizde çoktandır köklü bir yerinden yönetim reformunu zorunlu duruma getirmiştir. Avrupa Birliğine tam üye olabilmek için yapılan başvuru, yerel yönetimlerde reformun önemini daha da arttırmıştır.

Türkiye gibi yetmiş milyonluk bir ülkede her sorunu merkezden çözmeye olanak olmadığı sık sık dile getiriliyor. Konu, yalnız yönetim açısından değil, siyasal yönden de önem taşıyor. Reformun güçlüğü de burada bulunmaktadır. Sık sık belirtildiği gibi, yerel yönetimler demokratik gelişmenin ve yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamaklarıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı onaylamış bir ülke olarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine, ülkemizde sanki ilk bakışta kimse karşı değildir. Siyasal partilerimiz bu konuda neredeyse görüş birliği içindedirler.

Bütün bunlara karşın, söylenenler, nedense hep kağıt üzerinde kalmaktadır. Bunun değişik nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerin bir bölümü tarihten gelmektedir. Merkeziyetçi yönetim yapımız, Napolyon Fransa’sından esinlenerek oluşturulmuştur. İçtenlikle istense de bu yapıyı değiştirmek kolay değildir. Fransa’nın kendisi, 1980’lerde bu yönde önemli adımlar atmış olduğu halde, biz ondan aldığımız eskimiş merkeziyetçi düzeni hala ayakta tutmaya çalışıyoruz.

Yetkilerin ve kaynakların merkezin elinde tutulmasında yarar gören siyasal güçler Türkiye’de her zaman etkili olmuştur. Merkezdeki siyasal kadrolar, yetki ve kaynak paylaşımında, belediyeleri güçlendirerek kendilerine rakip odakları yaratmaktan kaçınıyorlar. Kısaca, *bindikleri dalı kesmek istemiyorlar*. Devlet adamlığına belediyelerden yetişerek sıçrama yapmış bir çok siyasal önder de , merkezi konumlarına kavuştuktan sonra, merkezden yana tavır almayı yeğlemişlerdir (Keleş, 1994: 33). Öte yandan, devlet merkezde güçlü bir otorite kurmayı tamamlamadan, yönetsel ve siyasal kurumlarını tam anlamıyla kurup olgunlaştırmadan yerel yönetimlerine , bölgelerine geniş yetkiler tanırrsa; bundan

ulusal birlik ve bütünlük açısından sakıncalar doğabileceği kaygısı her yerde var olmuştur. Bu nedenle, bağımsızlığına yeni kavuşmuş olan ülkelerde, yerel yönetimler değil merkezi devlet ön planda tutulur. Bu, Türkiye’de de böyle olmuştur.

Ama, unutmamak gerekir ki, Cumhuriyet 75 yaşını geride bırakmıştır. Halk bilinçlenmiş, kendi kurumlarını oluşturup yönetebilecek olgunluğa erişmiştir. Bu nedenle de, yerel yönetimlerin daha geniş yetkilerle donatılması, daha da özerkleştirilmesi, ülkenin birlik ve bütünlüğüne, gelişmesine olumsuz değil, olumlu etkiler yapacaktır. Bundan kaygı duymaya gerek yoktur. Kaldı ki, çekingen ve ürkek davranılsa bile yerelleşme ve özerkleşme eğilimleri, kaçınılmaz olarak varlığını sürdürecektir. Küreselleşme, yerelleşmeyi de gerekli ve kaçınılmaz kılmaktadır.

Önemli bir nokta da, yerinden yönetimleri yetki ve kaynak bakımından güçlendirmenin gerekli olmasına karşın, yeterli olmadığı unutulmamalıdır. Yerel yönetimleri, kadrolarıyla, atanmış ve seçilmiş personelinin nitelikleriyle, yönetim ve toplum anlayışlarıyla, sorumluluk ve bilinç düzeyleriyle, ellerindeki kaynakları ve yetkileri *toplum yararına* kullanabilecek bir düzeye getirmek de şarttır. Bu, hem belediyecilerin, hem halkın hem de siyasetçilerin bu alanlarda sürekli ve sistemli olarak eğitilmelerini gerektirir.

Yerinden yönetim, katılımcı olduğu kadar, saydam, sorumluluk duygusuna sahip ve halkın sürekli denetimine açık olmak zorundadır. Yolsuzluk olayları ya da söylentileriyle yıpranmış, bu olumsuzluklarla neredeyse özdeşleşmiş bir yerel yönetimin demokratik gelişmeye katkı yapması elbette söz konusu olamaz. Bu açıdan bakıldığında, gelir kaynaklarının artırılmasının yanı sıra, bu kaynakları, toplum yararına ve hukuka bağlı devlet ilkesine uygun olarak kullanmaları da o denli önemlidir.

Son olarak vurgulanması gereken bir nokta da, ülke çapında demokrasinin kendisi ile yerel demokrasi arasında kopmaz bir bağlılığın olduğu gerçeğinin hatırdan tutulmasıdır. Bir başka deyişle, yerel yönetimler demokrasi için ne denli vazgeçilmez öğeler ise; demokrasinin ülke çapında tüm kurum ve kurallarıyla yerleşmiş olması da, yerel demokrasinin varlığı için o denli önemli bir ön koşul ve güvencedir. O olmaksızın, bir ülkede yerel demokrasiden söz edilmesi iyimserlikten ötede bir anlam taşımaz (Keleş, 1994: 34).

Türkiye’de yıllardır devam eden reform ya da yeniden düzenleme çalışmaları 1980 sonrası ve özellikle de 1990 sonrasında bazı iç ve dış dinamiklerin etkisiyle daha da hızlanmıştır. Bu girişimlerin son halkalarını oluşturan 1998 ve 2001 tarihli yasa tasarıları hem içerik hem de bakış açısı bakımından Türkiye’de yerel yönetimlerin anlaşılmasına ve geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacak nitelikte olmasına rağmen, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kuruluna bir türlü gelememişlerdir. Eksiklikleri ve yararlı yanları ile yukarıda irdelenen bu iki tasarı da siyasi mülahalalara kurban edilmiş ve önceki deneyimlerin kötü sonuna benzer bir sonla karşılaşılmaktan kurtulamamıştır. Ancak yine de özellikle merkezi yönetimde yer alanların yerel yönetimler bakış açısı ve Türkiye’de yerel demokrasi, yerel katılım ve özerk yerel yönetim

anlayışının gelişimi açısından bu tasarıların önemli katkıları olduğunda şüphe yoktur. Zaten yerel yönetimlerde reform ya da yeniden düzenleme düşüncesi bütün siyasi partilerimizin ittifakla istediği ender konulardan biridir. Yeter ki bu konuda siyasi çıkar ve tekelcilikten uzak kalınabilsin. Mevcut sorunlu siyasi yapı ile bunun gerçekleştirilmesi zor görünse de imkansız değildir. Şu anda iktidarda bulunan hükümetin hazırladığı yerel yönetim reform tasarısı kamuoyuna açıklanmadığı için bir şey söylemek mümkün olmamakla birlikte, artık yerel yönetimler konusunda ele aldığımız iki tasarımın yani 1998 ve 2001 tarihli tasarıların içeriğinin gerisine gidileceğini tahmin etmiyoruz. En azından bunu temenni ediyoruz ve bu konudaki atılacak adımların bundan öncekilerin olduğu gibi yeni hükümetin de en büyük sınavlarından birini oluşturacağını düşünüyoruz.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (1998), Değişim ve Devlet, TİSK İnceleme Yayını, No:22, Ankara
- Daşöz, H. İbrahim (1996), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme” Türk İdare Dergisi, Mart.
- Emrealp, Sadun (1994), Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (1997), Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Geray, Cevat (1993), “KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.1, Ocak..
- Geray, Cevat (1995), “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, Eylül.
- IULA-EMME(1994), Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA- EMME Yayını, İstanbul.
- Görmez, Kemal (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayını, Ankara.
- Göymen, Korel (1997), Türkiye’de Kent Yönetimi, Boyut Kitapları, İstanbul.
- Hambleton, Robin (2000), “Modernising Political Management in Local Government”, Urban Studies, May.
- Hill, Dillys M (1974), Democratic Theory and Local Government, Allen and Unwin, London, 1974, s. 20
- Keleş, Ruşen (1994), Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1994), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem-Kültür Yayını, İstanbul.
- Köksal, Sema, Kara, Nihal (1990), “1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi ve Belediyeler”, Toplum ve Bilim, Sayı: 48-49.
- Ortaylı, İlber (1985), Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayını, İstanbul.
- Ökmen, Mustafa (1998), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve Türkiye”, Mahalli İdareler Dergisi, S.44.
- Ökmen, Mustafa (2002), “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye”, Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler (Edit. B.Parlak, H.Özgür), Alfa Yayını, İstanbul.
- Ökmen, Mustafa (2002), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar”, Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara.
- Pirler, Orhan (1996), Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara.
- Sharpe, L.J (1970), “Theories and Values of Local Government”, Political Studies, Vol. 18, NO:2, June.
- TODAİE (1992), KAYA Raporu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu”, TODAİE Yayını, Ankara.
- TODAİE (1992) KAYA Raporu, TODAİE Yayını, Ankara.

- Toprak, Zerrin (1997), “Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 417, Aralık.
- Toprak, Zerrin (2001), Yerel Yönetimler, İzmir.
- Tortop, Nuri (1992), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, C.25, Sayı:3, Ankara.
- Tortop, Nuri (1992), Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme, Amme İdaresi Dergisi, C.25, Sayı:3, Ankara.
- TÜSİAD (1995), Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- Yazıcıoğlu, Recep (1996), “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma”, Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke Yayını, Cilt:2, İstanbul