

## MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİKLE YÖNELİK TEHDİTLER VE MERKEZİLEŞME EĞİLİMLERİ

Doç. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ\*

### GİRİŞ

Günümüzde anayasal bir yönetim birimi olarak “mahalli idareler”<sup>1</sup>, sayı ve alan olarak büyümelerine paralel olarak, idari ve mali açıdan sorunları da büyüyen idarelerdir. Bu sorunların başında mahalli idare özerkliğine yönelik tehditler gelmektedir.

Özerklik kavramı, farklı anlamlar taşıyabilen<sup>2</sup>; bazen devlet idaresinin bir parçası ve devletin sorumluluk alanında bir organizasyon prensibi olarak, bazen de devlet idaresinin karşısında farklı şekillerde karşımıza çıkan bir kavramdır<sup>3</sup>. Her ne şekilde anlaşılırsa anlaşılın genel özelliği ise kanunla belirlenen ölçüde tamamen veya kısmen bağımsızlık, faaliyet alanıyla ilgili serbest karar alabilme ve kendi adına ve sorumluluğu altında bu kararları uygulayabilme yeteneğidir<sup>4</sup>.

Anayasa Mahkemesi’ne göre genel anlamıyla özerklik; “...sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir”. Kararda mahalli idare özerkliği ise şöyle tanımlanmaktadır: “...özerklik..., anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir”<sup>5</sup>.

Teknik idare hukuku terimi olarak özerklik, kendi bağımsız iradesiyle hukukun geçerli, yürütülebilir kararlar alabilen ve bu kararları aynı şekilde uy-

\* S.Ü.Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

1 Özey, “yerel yönetim” kavramını, “yönetim” kavramının siyasi boyutundan hareketle, “mahalli idare” kavramına tercih etmek gerektiğini; zira yerel yönetimlerin “politiko-tekniik” kamu idareleri olduğunu ifade etmektedir. ÖZAY İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 1996, s. 180

2 Özerklik, “pasif”, siyasi olarak kamu hizmetinin vatandaşlar tarafından fahri olarak yerine getirilmesini anlatır. Ancak günümüzde hemen hemen sadece “aktif”, yani hukuki anlamda bir kavram olarak anlaşılmaktadır. WOLFF Hans J.-BACHOF Otto-STOBER Rolf, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., München 1987, § 84, rdn. 33.

3 ACHTERBERG Norbert, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1986, § 11, rdn. 1.

4 EHLERS Dirk, “Die Abhängigkeit des Verwaltungsrechts vom Recht der Europäischen Gemeinschaften und vom Verfassungsrecht”, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, Hrg. ERICHSEN Hans-Uwe-MARTENS Wolfgang, 9. Aufl., Berlin 1991, § 3, rdn. 44; WOLFF-BACHOF-STOBER, § 84, rdn. 34; ACHTERBERG, § 11, rdn. 2.

5 E 87/18, K 88/23, KT 22.6.1988, AMKD, Sy. 24, s.334.

gulama gücüne sahip olan her “hukuksal varlık” için kullanılan bir kavramdır<sup>6</sup>. Bu anlamıyla da mahalli idarelerin unsurlarından bir tanesidir<sup>7</sup>.

Aslında özerklik, idarenin geleneksel olarak merkezileşme eğilimini dengeleyici bir rol oynar<sup>8</sup>. Halkın kendisini doğrudan doğruya ilgilendiren sorunlara, kendi çabasıyla çareler bulmasına imkân tanınması sebebiyle mahalli düzeyde demokrasinin esasını gösterir<sup>9</sup>. Özerk mahalli idareler de sadece demokratik katılım açısından önem taşımakla kalmaz, aşırı merkezizetçiliğe karşı sağlıklı ve denge kurucu bir güç oluştururlar<sup>10</sup>.

## I. ÖZERKLİĞE YÖNELİK TEHDİTLER

Günümüzde mahalli idareler, sürekli büyüme eğilimi göstermekte; artan ihtiyaçların ve hayat standardının getirdiği karmaşıklık nedeniyle, sorunların üstesinden gelememektedirler. Merkezi idare ise, ülke üzerinde yaşayan herkesin hayat şartlarında birlik ve ahenk sağlamak için mahalli idarelerin işleyişine müdahale etmekte; bu durum, merkezileşme eğilimlerini artırmaktadır. Mahalli idarelerin özerkliklerini ciddi şekilde tehdit eden bu hususları şu şekilde belirtebiliriz:

### A. Mahalli İdare Birimlerinin Büyüme Eğilimi Göstermesi

Son yıllarda mahalli idarelerin, özellikle belediyelerin sürekli büyüme eğilimi gösterdiği; plânsız bir şekilde belediyeleşme sürecine girildiği; böylece bir yandan belediyelerin sayısının süratle arttığı, diğer yandan da göçler, hızlı nüfus artışı ve kentleşme sebebiyle hizmet alanının aynı süratle genişlediği açıkça görülmektedir. Bu durum mahalli idare özerkliğine yönelik tehditlerin başında gelmektedir<sup>11</sup>. Gerçekten, mahalli idareler büyüdükçe, belde halkının, kentin sorunları ile ilgilenmek mahalli yönetime katılmak istek ve şevkleri yok olmakta, kamusal yararın gerçekleştirilmesi yolundaki çabalar ikinci plâna itilmekte, kişisel yararın korunması ile ilgilenilmeye başlanmaktadır.

Mahalli idare özerkliğine yönelik bu tehdit, mahalli idarelerin büyümelelerinin durdurulmaları ile çözümlenemez. Çünkü, her şeyden önce mahalli idarelerin kendilerine verilen görev, yetki ve sorumlulukları gereği gibi yerine getire-

<sup>6</sup> ÖZAY, s. 180; AYTAÇ Fethi, Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Ankara 1994, s. 6.

<sup>7</sup> BLAIR George, Government at The Grass-Roots, California 1981, s. 9.

<sup>8</sup> CARTER M.-HERZ John H., Government and Politics in the Twentieth Century, London 1970, s. 88.

<sup>9</sup> CARTER-HERZ, s. 88; EHLERS, § 3, rdn. 44.

<sup>10</sup> CARTER-HERZ, s. 88.

<sup>11</sup> LAEPPLÉ Friedel, “Federal Almanya’da Yerel Özerklik Anlayışı Üzerine Düşünceler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 2, Sy. 3, Mayıs 1993, s. 81.

bilmeleri için, yeterli finansman ve düzenleme imkânlarını kendilerine sağlayacak bir alansal büyüklüğe ihtiyaçları vardır<sup>12</sup>.

### B. Toplumsal Hayatın Karmaşıklığı

Mahalli idarelerin özerkliği üzerinde ağırlığını hissettiren tehditlerden birisi de hayat şartlarının sebep olduğu karmaşıklaktır<sup>13</sup>.

Katı atıkların ve diğer kalıntı ve döküntülerin imha edilmesi, bunlardan çevrenin temizlenmesi, yeniden topluma ve ekonomiye faydalı hale getirilmesi, ses ve hava kirliliğinin önlenmesi, kentlerin içme suyu ihtiyacının karşılanması, kullanılan suların arıtılması, enerji ihtiyacının giderilmesi ve toplu taşıma gibi kentsel sorunlar, bundan önceki dönemlerde küçük mahalli idare birimleri tarafından çoğu ya hiç düşünülmeyen ya da söz konusu olan bir kısmı itibariyle, kolayca çözülebilen sorunlar iken; bugün artık sadece ülkemizde değil, bütün dünyada mahalli idarelerin kapasitesini aşar hale gelmiştir. Hemen hemen son yarım yüzyıldan beri, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra, mahalli idareler yerel ihtiyaçları istenildiği şekilde karşılayamaz olmuşlardır.

Mahalli idare birimleri artık zaman içinde kanunlarla kendilerine verilen ağır sorumlulukların üstesinden gelememektedirler. Bu nedenle, belirli ölçüler dışında kendilerinden yeterli ve kaliteli hizmet beklemek de mümkün değildir. Zira, kabiliyet ve imkânlarının üzerinde bir zorlama, onları iş göremez hale getirmektedir. Bu durum ise, "özerk mahalli idare" fikrinin zayıflamasına yol açmaktadır<sup>14</sup>.

Bilimsel ve teknolojik gelişmeler ve kitle haberleşme araçlarındaki değişim sayesinde halk, birbirine son derece yakınlaşmış; bilgi, görgü, eğitim, öğretim ve kültür bakımından birbirlerini etkileme imkânına kavuşmuştur. Bu durum halkın idareden de nitelik, nicelik ve kalite itibariyle daha iyi hizmeti bekler hale gelmesine yol açmıştır. Ekonomik ve sosyal alanda görülen bu gelişmeler sonucunda mahalli idareler de, eskiden sınırlı ihtiyaçlara cevap verirken, artık kamu hizmetlerde meydana gelen değişiklik ve çeşitliliğin doğurduğu talepleri karşılayamaz olmuşlardır.

Tarımda makineleşme, sanayileşme ve toprak kaybı veya toprağın veriminin düşmesi<sup>15</sup>, kentlerin sahip olduğu toplumsal ve kültürel imkânların çekiciliği, kentli olmanın gururunu paylaşma<sup>16</sup> ve daha birçok nedenlerle şehirlere yönelik

<sup>12</sup> LAEPPLE , s. 82.

<sup>13</sup> LAEPPLE , s. 82.

<sup>14</sup> AKTAN Tahir, "Mahallî İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine," Amme İdaresi Dergisi, C. 7, Sy. 2, Haziran 1974, s. 107.

<sup>15</sup> AKTAN, s.102.

<sup>16</sup> KELEŞ Ruşen, Kentleşme Politikası, Ankara 1990, s. 12.

göçler, mahalli nitelikte birtakım sorunları ortaya çıkarmıştır. Artan nüfusa paralel olarak, konut, yol, trafik, su, elektrik, havagazı gibi sorunların giderilmesi ise mahalli idarelerin güç ve imkânlarını aşmıştır<sup>17</sup>.

Söz konusu yerel ihtiyaçların mahalli idare birimleri tarafından kısmen veya tamamen karşılanamaması hallerinde, bu görevlerin merkezi idareye aktarılması ya da merkezi idarenin bu sorunlara el atması söz konusu olmaktadır. Hatta bazı anayasalar, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarını yerine getiremedikleri durumlarda, bu görev ve sorumlulukları merkezi idarenin yerine getireceğini hükme bağlamaktadır<sup>18</sup>. Gerçi bu durum, en son çare olarak öngörülmekte ise de, ister istemez mahalli idare özerkliğinin zedelenmesi sonucunu doğurmaktadır<sup>19</sup>.

### C. Devletin Hayat Standardı Geliştirme Çabaları

Mahalli idare özerkliği üzerindeki tehditlerden birisi de devletin, ülkesinin tümünde benzer hayat şartları sağlamak arzusundan kaynaklanmaktadır<sup>20</sup>. Halbuki, hayat şartlarındaki farklılığı ve çeşitliliği açıkça destekleyen mahalli özerklik ilkesi ile bu durum tamamen çelişmektedir<sup>21</sup>. Her ne kadar, ülkedeki tüm idarelerin tek bir otorite altında toplanması, kamu hizmetlerin yeknesak ve rasyonel bir şekilde yürütülmesini sağlamakta; kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından yöreler ve vatandaşlar arasında birlik ve eşitliği mümkün kılmakta<sup>22</sup> ise de, idari hizmetlerin yürütüleceği yörelerin ihtiyaçlarının tespit edilmesinde ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara uygun bir şekilde yürütülmesinde, halkın kendisini doğrudan doğruya ilgilendiren mahalli işlerle ilgilenmek ve mahalli idareleri denetlemek suretiyle yönetime katılması esasına dayanan mahalli özerklik ilkesi<sup>23</sup>, idari hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yerine getirilmesinde birliğin sağlanması bahaneleriyle, erozyona uğramaktadır.

17 AKTAN, s.102.

18 Örneğin Almanya'da, hayat şartlarının iyileştirilmesi için Federasyonun işbirliği gerekiyorsa ve birlik için değer taşıyorsa, Federal devlet, Anayasa'nın 91 (a) hükmünde belirtilen hallerde eyaletin görevlerinin icrasına müdahale edebilmektedir. SCHMIDT-BLEIBTREU Bruno-KLEIN Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., Neuwid 1990, s. 1025 vd.; ESSER Josef, "Does Industrial Policy Matter? Land Governments in Research and Technology Policy in Federal Germany", in: The New Centralism, Ed. CRUCH Colin-MORQUAND David, 1989, s. 97; LAEPPLÉ, s. 82.

19 LAEPPLÉ, s. 82.

20 HANSON A. H., "Türkiye'de Bağımsız Mahalli İdare Hakkında", Mahalli İdareler Hakkında Etüdler, Ed. HANSON A. H., Ankara 1955, s. 144; LAEPPLÉ, s. 82.

21 LAEPPLÉ, s. 82.

22 GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 1996, s. 39-40.

23 SCHOLZ Georg, Allgemeines Verwaltungsrecht I, 6. Aufl., s. 34; MAURER Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., München 1990, § 23, rdn. 2.

#### D. Milletlerüstü Kuruluşların Yönelttiği Tehditler

Mahalli idare birimleri milli, egemenlikaltı (intra sovereign) kuruluşlardır. Ancak bunlarla ilgili düzenlemeler, sadece milli boyutta kalmamakta; uluslararası, egemenliküstü (ultra sovereign) kuruluşlar tarafından da yapılabilmektedir. Bu anlamda çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından, mahalli idarelerin statüleri düzenlenebilmekte veya devletler arasında yapılan anlaşmalar yoluyla bu idarelere bazı yetki, görev ve sorumluluklar verilebilmektedir. Söz konusu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi ise sadece devleti değil, mahalli idareleri de etkilemektedir<sup>24</sup>.

Bu noktada, milletlerüstü kuruluşlar ve özellikle Avrupa Birliği karşısında mahalli idarelerin ve mahalli idare özerkliğinin yeri önemlidir. Topluluk üyesi devletler içerisinde mahalli idareler, çok küçük köyleri ifade eden "komünler" den, yasama yetkisi ile donatılmış çok büyük bölgesel otoritelere kadar çeşitlilik ihtiva etmektedir<sup>25</sup>. Ayrıca, yetki ve görevlerin merkezi ve mahalli idareler ile bunların yerel ve bölgesel farklı düzeyleri arasında dağıtılması bir üye devletten diğerine farklılık gösterebilmektedir<sup>26</sup>.

Özellikle belirtmek gerekir ki, Avrupa Birliği'nin meydana getirilmesi, mahalli idarelerin sahip oldukları haklardan, zaman içinde artan bir kısmının Avrupa Topluluğunun ve onun hukuki düzeninin yararına devrini gerektirmektedir. Avrupa Topluluğu Hukuku, üye devletlerde, milli hukuk yerine geçerek geniş bir uygulama alanı kazanmakta<sup>27</sup>, gittikçe artan bir biçimde mahalli ve bölgesel idarelerin görev alanlarına müdahale etmektedir<sup>28</sup>. Topluluk hukuku, bir çok düzenlemesi ile mahalli idareler tarafından üstlenilecek görevlere de uygulanmakta ve onların faaliyet alanlarını doğrudan etkilemektedir. Zira, Avrupa Birliği, milletlerüstü, egemenliküstü bir kuruluş olup, organlarında doğrudan doğruya üye devletlere yönelik, bağlayıcı kararlar alınabilmektedir<sup>29</sup>. Burada şöyle bir soru akla gelebilir: Acaba, Avrupa Topluluğu Hukuku, üye devlet anayasalarının tanıdığı mahalli idare güvencelerine müdahale edebilir mi? Gerçekten, üye devlet

24 BONGERS Paul N., *Local Government and 1992*, Longman 1990, s.11.

25 Özellikle Almanya'da, Federal yapı sebebiyle yerel ve diğer özerk kuruluşlarıyla bu çeşitlilik açık bir şekilde görülmektedir. WOLFF-BACHOF-STOBER, § 85, rdn. 29-32; ACHTERBERG, § 11, rdn. 11-50.

26 LENZ Carl Otto, "Entwicklung und unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts", in: *Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration*, Hrg. HOPPE Werner-SCHINK Alexander, Köln 1990, s. 7.

27 HESSEL Bart-MORTELMANS Kamiel, "Decentralised Government and Community Law: Conflicting Institutional Developments?" *Common Market Law Review*, 30, 1993, s. 906.

28 YETER Enis, "Avrupa Topluluğu 1992-Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, Sy. 3, Eylül 1990, s. 69.

29 YETER, s. 70.

anayasaları mahalli idareler hakkında çeşitli güvenceler ihtiva etmektedir<sup>30</sup>. Burada hemen belirtmek gerekir ki, topluluk hukuku, milli hukuku dikkate almak durumunda değildir. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın çeşitli kararlarına göre, üye devletler egemenlik haklarının devriyle, kendilerini kapsayan, bir anlamda bağımsızlıklarını sınırlayan yeni bir hukuki varlık, bir tüzel kişilik oluştururlar. Bu açıdan bakıldığında, topluluk hukuku normları, ne uluslararası ne de milli hukuk niteliğinde olup, “sui generis” (kendine özgü) bir yapıya sahiptir. İşte bu sebeple topluluk hukuku, üye devletlerin anayasa güvencesinde bulunan mahalli idare hakkına müdahale edebilecek konumdadır<sup>31</sup>.

Avrupa Birliği gibi egemenliküstü kuruluşların faaliyetleri, kararları ve standartları nedeniyle mahalli idare özerkliğinin zedelenebileceği açıktır. Bu bakımdan mahalli idare özerkliğinin azaltılmasına karşı uluslararası düzeyde de gerekli tedbirlerin alınması, örneğin, Avrupa Topluluğu gibi milletlerüstü kuruluşların statülerinde ve hukuksal belgelerinde, mahalli özerkliğini koruyucu hükümlerin yer alması sağlanmalıdır<sup>32</sup>.

7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşmasının imzalanması, Avrupanın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel idarelerin işlevlerine ayrı bir önem kazandırmıştır. Söz konusu Antlaşmanın 3/B maddesine göre, “salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, Topluluk (Birlik) yalnız yerellik (subsidiarity) ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerin amacı, üye devletlerce yerine getirilmekte olsun, kapsamı ve etkisi açısından, Topluluk düzeyinde daha iyi ele alınsın. Toplulukça yapılacak işlem, Antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz”. Görüldüğü gibi, “yerellik” ya da “hizmette halka yakınlık” ilkesi yerel demokrasinin bir güvencesi olarak Antlaşmada yer almıştır. Keleş'e göre, “Bu ilke ile, gerçekte, aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapının oluşturulması amaçlanmamaktadır. Yani istenen, yalnız bir alt basamaktaki örgütün belli bir görevi yerine getirmeye gücünün yetmediği durumlarda üst düzeyde bulunan örgütün (Birliğin) işe ka-

30 Örneğin, Alman Anayasası'nın 28. maddesine göre; “Eyaletlerin anayasal düzenlemeleri, Federal Anayasa anlamında cumhuriyetin, demokratik ve sosyal hukuk devletinin esaslarına uygun olmak zorundadır. Eyaletlerde, kentlerde ve belediyelerde halkın, genel, dolaysız, serbest, eşit ve gizli seçilmiş temsilcileri bulunmalıdır. Belediyelerde seçilmiş bir heyet, belediye meclisinin yerine geçebilir. Belediyeler kendi sorumlulukları altında ve kanunlar çerçevesinde bütün mahalli işleri kendileri icra etmelidir. Belediye birlikleri de kendi kanuni görev alanı içinde hukuki, kanuni ölçülerde özerkliğe sahiptir. Federal devlet, eyaletlerin anayasal düzenlemelerinin belirtilen hususlara ve temel haklara uymasını garanti eder.” SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN, s. 489 vd.

31 RENGELINK Hans-Werner, “Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europaischen Integration”, in: Kommunale Selbstverwaltung und europaische Integration, Hrg. HOPPE Werner-SCHINK Alexander, Köln 1990, s. 38 vd.; YETER, s. 71; Mahalli ve Bölgesel idareler ile Topluluk hukuku arasındaki kurumsal gelişmeler hakkında geniş bilgi için bkz: HESSEL-MORTELMANS, s. 905-937.

32 LAEPPEL, s. 82.

rişmasına olanak veren bir yapının oluşturulması değildir. Kastedilen, optimizasyon ve etkinlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapı oluşturmaktır<sup>33</sup>. Ancak şurası da bir gerçektir ki yerellik ilkesinin uygulanması, Avrupa Topluluğu'nda hukuk birliğinin etkilenmesine yol açacaktır<sup>34</sup>.

Maastricht Antlaşmasınının 198/a maddesinde, ayrıca bir de görevi, Avrupa Komisyonu'na ve Bakanlar Konseyi'ne önerilerde bulunmak olan "Bölgeler Komitesi" nin kurulması öngörülmektedir. Kurulacak bu komite sayesinde, mahalli idareler ilk kez, Avrupa Birliği seviyesinde, karar ve danışma süreçlerinde söz sahibi olabileceklerdir<sup>35</sup>.

## II. MERKEZİLEŞME EĞİLİMLERİ

Her ne kadar, halkın yönetime katılması, demokrasi idealine bağlılık, mahalli idarelerin artan özerklik ve bağımsızlık talepleri, kalkınmanın mahalli teşebbüslerden ve halktan başlaması gibi düşüncelerle, yerinden yönetim biraz güç kazanmış görünse de, son yıllarda, merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki tercihlerde ya da bir ülkede her ikisinden yararlanma oranında, merkezden yönetim lehine bir değişme göze çarpmaktadır. Merkezi idarenin artan görevleri, kalkınma ve plânlama ihtiyaçları, plân ve programların milli birlik ve bütünlük gerektirmesi, toplum güvenliğinin sağlanmasında devlete düşen görevler, bu yöndeki gelişmeyi etkileyen etkenlerin başında gelmektedir<sup>36</sup>. Özellikle, fonksiyonel farklılaşmada görülen devamlılık ve artan merkezileşme, modern devletin, her zaman birbiriyle uyumlu olmayan, iki önemli eğilimidir. Bu eğilimler, özerk bir kurum olarak, mahalli idare düşüncesinin haklılığını sorgular gibi gözükmektedir<sup>37</sup>.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de mahalli idareler tarafından yerine getirilen kimi hizmetlerin, merkezi idarenin görevleri arasında yer aldığı görülmektedir. 1580 sayılı Kanunun kabul edildiği 1930 yılından beri, merkezi idarenin görev alanı sürekli belediyeler aleyhine genişlemiştir. Bu süreç içinde belediyeye ait bir görev, ya merkezi idare tarafından kendi uhdesine alınmış ya da kaynaklar kısıldığı için belediyeler birçok görevi yerine getirmekten kendi-

---

KELEŞ Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 2. Basım*, Ankara 1994, s. 68-69.

HESSEL-MORTELMANS, s. 936.

Bölgeler Komitesi üyelerinin Birlik üyesi devletlere dağılımı şöyledir: Belçika (12), Danimarka (9), Almanya (24), Yunanistan (12), İspanya (21), Fransa (24), İrlanda (9), İtalya (24), Luksemburg (6), Hollanda (12), Portekiz (12), İngiltere (24). KELEŞ, *Yerinden Yönetim*, s. 69.

KELEŞ Ruşen, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, IULA-EMME, İstanbul 1993, s. 234.

LOUGHLIN Martin, *Local Government in The Modern State*, London 1986, s. 1.

liklerinden vazgeçmek zorunda kalmışlardır<sup>38</sup>. Aynı şekilde, yürütülmesi 1913 tarihli Kanun ile il özel idarelerine bırakılan okul, hastane, yol yapımı, hayvancılık ve tarım gibi çeşitli alanlardaki görevler, zaman içinde kanunlarla merkezi idareye verilmiştir<sup>39</sup>.

Mahalli idare birimlerinin gelir, harcama ve hizmet unsurları açısından, gittikçe artan bir biçimde merkezi idarenin kararlarına bağlı ve onun tarafından denetleniyor olması, merkezileşmenin bir diğer göstergesidir. Başka bir deyişle, gelir ve harcamaların büyük bir kısmının merkezi idare tarafından tesbit edilmesi ve kimi mahalli hizmetlerin giderek daha çok merkezi idare birimleri tarafından yerine getirilmesi, mahalli idare birimleri arasında farklılıkların oraya çıkmasına yol açmakta ve mahalli hizmetlerin merkezileşmesi sonucunu doğurmaktadır<sup>40</sup>.

Belirtmek gerekir ki, merkezileşme olgusu bir takım temel zorunluluklardan kaynaklanabilir. Bazı durumlarda, geleneksel olarak yürütülen kimi hizmetlerin daha geniş ölçekte ve daha yüksek düzeyde yerine getirilmesi, üretim ölçeğinin büyümesi nedeniyle düşük maliyetle üretimin mümkün olması yüzünden bazı hizmetlerin bir üst idareye, özellikle merkezi idareye aktarılması; savaş gibi kaçınılmaz olayların gelir ve giderlerde doğuracağı artış; mali ve iktisadi genel politikalar nedeniyle merkezi idarenin bazı hizmet ve harcamaları denetim altında tutmak istemesi ve nihayet, kamu hizmetlerine, gelir ve giderlerine merkezi idarenin müdahalesinin toplumda hoş görülme eğiliminin bulunması gibi çeşitli nedenlere bağlı olarak, gelir gider ve hizmetlerde zorunlu bir merkezileşmenin görülmesi de mümkündür<sup>41</sup>.

Merkezileşmenin sebepleri genel olarak; gelir kaynaklarının merkezileşmesi etkisini gösteren gelişmeler, bilimsel ve teknolojik alandaki ve ulaşımdaki gelişmeler, göçler, kamu hizmetlerinde görülen gelişmeler ve bunların rasyonel esaslara göre düzenlenmesi zorunluluğu olarak karşımıza çıkar.

### A. Gelir Kaynaklarının Merkezileştirilmesi

Mahalli idarelerde gelirlerin merkezileşmesi; köy-kasaba-şehir ilişkilerinin ekonomik yönden çok fazla artması, hemşehrilik kavramının değişmesi, büyükşehir hizmetlerinin mahalli kaynaklarla yürütülememesi gibi sebeplere da-

38 TEKELİ İhan, "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", in: Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Ed. Ergun Türkcan, Birinci Kitap, Belediyecilik Araştırma Projesi, Ankara 1978, s. 280.

39 AKYILMAZ Bahtiyar, "İl Özel İdaresi", Türk İdare Dergisi, Y. 60, Sy. 379, Haziran 1988, s. 102, 107.

40 FALAY Nihat, "Yerel Yönetim Birimleri Arası Farklılıklar", Prof. Dr. Fadıl H, SUR'un Anısına Armağan, Ankara 1983, s. 124.

41 FALAY, s. 124-125.

yanmaktadır. Kamu hizmetindeki merkezleşme eğilimi, gelirlere de yansımaktadır.

Devlet gelirlerinde en önemli payı oluşturan gelir ve kurumlar vergisi gibi doğrudan, katma değer vergisi gibi dolaylı vergiler, merkezi idareye aittir. Buna karşılık mahalli idarelere yürüttükleri hizmetle orantılı gelir kaynakları verilmemiştir. Kaynakların bir kısmı da zaman içinde kamu hizmetinin merkezleşmesine bağlı olarak merkezi idareye devredilmiştir. Mahalli idareler, gelir kaynaklarını kaybettiği ölçüde hizmet görme imkânlarını da kaybetmişler, bu sebeple, geliri kendinde toplayan merkezi idare, hizmetleri de üstlenmek durumunda kalmıştır<sup>42</sup>.

Mahalli idare birimleri arasında ortaya çıkan gelir-gider farklılıkları da merkezleşmeyi doğurmaktadır. Gelir-gider farklılıklarının temelinde hizmet üretim ve sunumundan kaynaklanan kimi dış etkenler bulunmaktadır. Ayrıca sanayileşme ve kentleşme hızındaki farklılıklar da mahalli farklılıklar sorununun bir yansımasıdır. Bu farklılıklar, merkezi-mahalli idare birimleri arasında mali ilişkiler düzeninde ortaya çıktığı takdirde gelir ve giderlerde merkezleşme görülmektedir<sup>43</sup>.

## B. Bilimde Teknolojide ve Ulaşımındaki Gelişmeler

Bilim ve teknikte meydana gelen gelişmeler ulaşımda da etkisini göstermiş, ülkeler ve bölgeler arasındaki mesafeler kısalmıştır. Ulaşım teknolojisinde görülen ilerlemeler sayesinde nüfusun hareketliliği önemli ölçüde artmış; buna bağlı olarak yöreler arasındaki farklılıklarda çok radikal değişiklikler olmuştur. Birbirlerine yaklaşmaları sonucunda görgü, bilgi, kültür bakımından kendilerini ve çevresini daha iyi tanıyan insan, idareden daha kaliteli hizmet bekler hale gelmiştir<sup>44</sup>.

Bu gelişmelerin sonucunda, eskiden yerel kabul edilen birtakım hizmetler, merkezi bir nitelik kazanmıştır. Örneğin, turistik yörelerde ve sahillerde, mahalli idarelerin sağlık, konut ve temizlik gibi hizmetlerinin eskisi gibi mahalli bir hizmet olarak algılanması güçleşmiştir.

Teknik ve ekonomik alandaki gelişim, sosyal ve kültürel dokuların gelişmesine de yol açmış; bu durum, sorunların daha da karmaşık hale gelmesine sebep olmuştur. Mevcut imkânların yetersizliği ve gereken kaynaklarla donatılmama gibi nedenlerle, mahalli idareler yeni görevlerin üstesinden gelememişler, görevlerinin bir kısmını il veya başkent teşkilatı gibi daha üst merkezi idari birimlerine devretmek zorunda kalmışlardır. Yeni yeni mahalli ihtiyaçların ortaya

NADAROĞLU Halil, Mahalli İdareler, 5. Bası, İstanbul 1994, s. 70-71.

FALAY, s. 119.

AKTAN, s. 102; NADAROĞLU, s. 71.

çıkması, mahalli idareler arasında bunların yerine getirilmesi bakımından denge-  
sizlikler meydana getirmiş, mali yardımlar veya bağışlar dolayısıyla merkezi ida-  
re müdahale ve denetim yetkisini sürekli kendisinde görmüştür<sup>45</sup>.

### C. Göçler ve Kentleşme

Ekonomik ve sosyal nedenlerle köylerden kente yönelik nüfus akımı, kentleşmeye yol açmıştır<sup>46</sup>. Kentleşmenin en önemli özelliklerinden birisi, nüfusun artan oranlarda büyük kentleri seçmesi, orta büyüklükteki kentlere rağbet etmemesidir<sup>47</sup>. Kentleşmenin özünde sanayileşme yatar. Ancak, kentleşmeyi sadece sanayileşme ile özdeşleştirmek de mümkün değildir. Kırsal kesimde toprak üstündeki nüfusun baskısı, tarımda makinalaşma, toprağın küçük parçalara bölünmesi, kırsal alandaki ve özellikle ilçelerdeki sınırlı iş imkânları ile bunların sağladığı gelir düzeyindeki yetersizlikler, kentlere olan akımın diğer sebepleri-  
dir<sup>48</sup>. Gerçekten, sanayileşmiş toplumlarda, kentlerdeki iş imkânları, hayat standartları ve kentlerde üretilen mal ve hizmetlere duyulan talep, kırsal nüfusu kentlere çekmektedir<sup>49</sup>.

Kent idareleri için, nüfusun büyümesi, yeni ihtiyaçlar, yeni talepler, yeni sorunlar, yeni sorumluluklar ve buna bağlı olarak yeni politikalar, yeni hizmetler ve yeni ajanlar demektir.

Kentsel büyümenin sonuçlarından biri ve belki de en önemlisi, geniş alanlara yayılan ve sayısı artan nüfusun nitelik ve nicelik açısından kent yönetimlerinden daha çok hizmet istemesidir<sup>50</sup>. Böylece kentleşme, mahalli idarelerin hizmetlerinde ciddi bir genişlemeye yol açmakta<sup>51</sup>, eskiden karşılamakta güçlük çekmedikleri yerel hizmetleri, karşılayamaz hale gelmelerine sebep olmaktadır.

45 AKTAN, s. 113.

46 TACHAU Frank, *The Politics of Authority, Democracy and Development*, Praeger, 1984, s. 148.

47 Örneğin Türkiye'de "100.000 ve daha fazla nüfuslu kentlerin, kentli nüfus içindeki payı, 1960'da % 43.3'den, 1985 yılında % 64.9'a yükselmiştir. 2000 yılında ise % 75 olacağı tahmin edilmektedir. 1960-1985 döneminde, kentlere yeniden 18.5 milyon insan gelmiştir. 2000 yılında, kentli nüfusa 20 milyon insanın daha eklenmesi beklenmektedir. Bu 20 milyonun 18 milyonu 10.000 ve daha fazla nüfuslu kentlerde yaşayacaktır." KELEŞ Ruşen, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Ankara 1988, s. 9.

48 KAZANCI Metin, "1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar", in: *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım*, Ed. TÜRKCAN Ergun *Belediyecilik Araştırma Projesi*, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi-2, Ankara 1979, s. 240.

49 KELEŞ, *Kentleşme Politikası*, s. 9.

50 Kentsel büyümenin diğer sonuçları için bakınız: YAŞAMIŞ Firuz Demir, "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", *Yeni Türkiye*, Yıl :1, Sy.1, Mayıs-Haziran 1995, s. 428.

51 SHARPE L. J., "Is There a Fiscal Crisis in Western European Local Government? A First Appraisal," in: *The Local Fiscal Crisis In Western Europe*, Ed. SHARPE L. J., London 1981, s. 18.

Büyük kentlerdeki tarihi, kültürel zenginlikler, sağlık, eğitim ve benzeri hizmetlerdeki göreceli üstünlükler, sadece buralarda yaşayanların yararlanacakları cinsten mahalli özellikler değildir. Ülke nüfusunun çoğunluğu bu imkânlardan yararlanmaktadır. Belirtmek gerekir ki, üniversitelerin, kültürel ve sanatsal faaliyetlerin, yeterli sağlık ve eğitim hizmetlerinin büyük çoğunluğunun büyük şehirlerde yoğunlaşması da göçün en önemli sebeplerindedir.

Büyük şehirlerde mahalli hizmetler, sayı, tür ve nitelik olarak da artmaktadır. Bunun ilk nedeni, büyük kentlerde yaşayan insanların, kırsal veya daha az nüfuslu yerlerde yaşayanlara oranla daha az kendi kendine yeterli (self-sufficient) olmasıdır. İkincisi, artan nüfus yoğunluğuna bağlı olarak evlerin, dükkanların, büroların ve fabrikaların birbirlerine yakın olması, bunun da bir takım ek mahalli hizmetlerin yerine getirilmesini gerektirmesidir. Üçüncüsü ise, kırsal alanlarda ortaya çıkmayan kollektif ihtiyaçların doğması; kentin büyümesiyle birlikte, cadde aydınlatması, kanalizasyon, cadde temizliği, kamu ulaşımı ve itfaiye hizmetleri gibi kentsel hizmetlerin sağlanmasında da artma söz konusu olmasıdır.<sup>52</sup>

Bütün bu ve buna benzer sebeplerle, özellikle eğitim, sağlık gibi hizmetler, yerel özelliklerini yitirmekte ve merkezi idare tarafından yürütülen ya da yürütülmesi gereken hizmetler haline gelmektedirler.<sup>53</sup>

#### **D. Kamu Hizmetlerindeki Gelişmeler**

Teknolojik gelişmeler sonucunda bazı hizmetlerde öylesine gelişmeler görülmüştür ki, bunlar mahalli idarelerin, hatta merkezi idarenin sınırlarını aşmış, devletlerarası ilişkilere konu olmuştur. Çevrenin korunması yolundaki çalışmalar bunun en güzel örneğidir.

Avrupa Topluluğuna üye devletler, 1973' te ortak bir çevre politikası uygulanması için bir takım ilkeler belirlemişler ve bu politikanın amacını şu şekilde açıklamışlardır: "İnsana mümkün olan en iyi yaşam koşullarını sağlayacak bir çevre vererek gelişmeyi insanın hizmetine sunmak ve bu gelişmeyi gittikçe daha büyük bir önem kazanan doğal ortamı koruma zorunluluğuyla bağdaştırmak için elbirliği ile çalışmak"<sup>54</sup>.

#### **E. Kamu Hizmetlerinin İdaresinin Rasyonel Esaslara Göre Düzenlenmesi Zorunluluğu**

Teknolojik gelişmelere paralel olarak, kamu hizmetlerinin de asgari bir ölçüğe göre teşkilatlandırılması suretiyle, daha rasyonel işletme ve idare usullerine göre yerine getirilmesi zorunludur. Bu asgari ölçük ise çoğunlukla mahalli ihti-

<sup>52</sup> SHARPE, s.19-20.

<sup>53</sup> NADAROĞLU, 71.

<sup>54</sup> Aynı konuda, Akdenizin kirlenmesini önleyecek ortak bir çözüm bulunması konusunda yapılan ve Türkiye'nin de dahil bulunduğu milletlerarası çalışmalar örnek olarak verilebilir

yaçlara göre değil, milli ihtiyaçlara göre belirlenecektir<sup>55</sup>. Böylece, bir kısım hizmetlerin merkezi idare tarafından yerine getirilmesiyle, mahalli idarelerin aynı hizmeti üstlenmesine oranla geniş ölçekli üretim ortaya konulmuş, maliyet tasarruflarından daha etkin ve verimli bir şekilde yararlanılmış olacaktır<sup>56</sup>.

#### F. Plânlanmanın Daha Yaygın Bir Uygulama Alanı Bulması

Merkezileşmeyi teşvik eden diğer bir gelişme de, devlet hayatında plânlanmanın, gittikçe daha yaygın bir uygulama alanı bulması olmuştur.

1930' lu yıllarda dünyayı etkisi altına alan ekonomik buhranı izleyen dönemde, ekonomideki yeni düzenlemelerin ve toparlanmanın, savaşın yaralarını sarmanın, insanlığın geleceğini daha mutlu ve güvenli bir düzeye ulaştırmanın, ancak, milli kalkınma plânlaması ile gerçekleşebileceği kabul edildi. Ancak, kalkınma plânlarının hazırlanması, işsizliğin önlenmesi, sosyal adaletin sağlanması, ekonomik büyümede istikrar, ödemeler dengesi, enflasyona yol açmayan sıhhatli bir para politikası, geniş kapsamlı amaçlarla, sınırlı kaynaklar arasında denge kurulması ve önceliklerin isabetli tesbit edilmesi, mahalli idarelerin değil, merkezi idarenin faaliyet alanı içinde görüldü<sup>57</sup>.

#### G. Mali Denge ve Sorumluluk

Mali denge, bireylerin, "ödedikleri şeyi elde etme" ve "elde ettikleri kadar ödeme" ihtiyacıdır<sup>58</sup>. Mahalli idareler arasındaki gelir-gider farklılaşması, bazı mahalli idarelerin, bir takım kamu hizmetlerini yerine getirememelerine, dolayısıyla mahalli halkın bu hizmetler açısından tatmin edilememesine yol açmaktadır. Mali açıdan güçlü mahalli idarelerde mali denge de sağlanmakta, yani hem hizmet yerine getirilmekte, hem de hizmetten yararlananlar tatmin edilmektedir. Kentin mahalli hizmetleri halka sunmasındaki mali denge ve sorumluluk sorunları da demokratik ve etkin kent idarelerine yönelik tehditlerdendir.

Mahalli halkla mahalli idarenin karşılıklı sorumluluklarını yerine getirememeleri de bir başka sorun olarak karşımıza çıkar. Genelde, mahalli meclislerin, çalışması için elverişli ortamın mevcut olmayışı, yönetim riskleri, kentin mevcut imkân ve araçlarının kentsel hizmetlere yetişememesi, mahalli halkın yönetime ilgisizliği, ekonomik tercihlerinden kaynaklanan göçler gibi birbiriyle ilgili konular, demokratik, etkin ve kendi kendine yeten bir mahalli idarenin gelişimini engellemekte, onun özerkliğini tehdit etmektedir<sup>59</sup>.

55 NADAROĞLU, s. 72.

56 ÖNCEL Yenal, Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul 1992, s. 37.

57 AKTAN, s. 113-114.

58 KARAMAN Zerrin-Toprak, "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", Yeni Türkiye, Y. 1, Sy. 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 542.

59 KARAMAN, s. 542.

### III. MERKEZİLEŞME EĞİLİMİNE İKİ ÖRNEK: İNGİLTERE, ALMANYA

Son yıllarda Batı'da da Dünyadaki genel gelişime uygun olarak mahalli hizmetlerde merkezileşme eğilimleri görülmektedir.

İngiltere'de, kimi hizmetlerin mahalli idarelerden merkezi idareye devredilmesi, özel yardımların artırılması, mahalli idare harcamalarının ve yerel meclislerin vergileme yetkilerinin denetim altına alınması yolunda çalışmalar bulunmaktadır.

1970 ortalarına kadar olan dönemde, mahalli idareler üzerinde merkezin denetiminin yavaş yavaş artması ile ekonomik ve sosyal değişiklikler aynı zamana rastlamıştır. Ancak, bu değişikliklerin mahalli idare özerkliğini azaltma arzusuyla yapıldığı söylemek zordur<sup>60</sup>. Çünkü, bu dönemde, özel yardımların yerini genel yardımların alması, hükümetlerin mahalli idareleri eğitim ve diğer sosyal hizmetlerin sağlanması konusunda cesaretlendirmeleri, mahalli idarelerin harcamalarının genişlemesine neden olmuştur. Hatta bu dönemde, mahalli idareler, yerel olarak konan vergilerle finanse edilmişler ve genel yardımlar, mahalli otoritelere göreceli bir özgürlük vermiştir.

Mahalli idare özerkliğini azaltıcı eğilimler, 1970'li yılların ortalarında başlamış olmasına rağmen, muhafazakârların ve İşçi partilerinin yaklaşımları farklı olmuştur. İşçi partisi, merkezden yapılan genel yardımların miktarını azaltarak muhafazakârlar ise, özel yardımları istekle ve şevkle kullanmak suretiyle yerel meclisleri etkilemeye çalışmışlardır.

1980'li yıllarda, merkezi ve mahalli idareler arasındaki siyasi bölünmüşlük<sup>61</sup> yüzünden merkezi ve mahalli otoriteler arasında ortak hedef birliğinin bulunmaması, sosyal ve ekonomik amaçların başarılabilmesinin, mahalli otoritelerin zayıflatılmasıyla kolaylaşacağı düşüncesiyle<sup>62</sup>, merkezi hükümet tarafından mahalli idarelerin özerkliğini zedeleyici birtakım yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür.

1980 tarihli Mahalli İdareler Plânlama ve Arazi Kanunu, merkezin, mahalli idareler üzerindeki etkisini artırmak için önemli bir adım atıyor ve "blok

<sup>60</sup> TRAVERS Tony, "The Threat to The Autonomy of Elected Local Government", in: The New Centralism, Ed. CROUCH Colin-MORQUAND David, 1989, s. 19.

<sup>61</sup> Aynı yıllarda iktidarda Muhafazakârların bulunmasına karşılık, mahalli meclislerde İşçi Partisinin ağırlığı bunuyordu.

<sup>62</sup> Muhafazakâr Hükümet, kamu hizmetlerinin en önemli sunucusu olmalarına rağmen, mahalli kurumların önemli ideolojik ve siyasî rollerinin bulunması ve bu kurumların önemli kamu harcamalarını yapmaları gibi nedenlerle, İngiliz toplumunu yeniden yapılandırmanın engelleri arasında mahalli idareleri de görüyordu. DUNCAN Simon - GOODWIN Mark, Local State and Uneven Development, 1988, s. 94.

yardımlar"ın dağıtılmasında "ihtiyaç" ve "kaynak" elemanlarına dayanılmasını öngörüyordu. Böylece, artan mahalli harcamaların kısılmasında blok yardımların kullanılması, mahalli idare özerkliğini azaltıcı sakıncalarına rağmen, kaçınılmaz bir çare olarak öngörülmüştü. Blok yardımlar, mahalli idare özerkliğinin sınırlandırılmasının ilk adımını teşkil etmiş, daha sonra bunlar, artan oranda cezalandırıcı amaçlarla kullanılmıştır<sup>63</sup>.

1979 yılından sonra Muhafazakâr hükümetler mahalli idarelerin kent kalkınmalarına yönelik yetkilerini geri alan politikaları benimsemiştir<sup>64</sup>. Özellikle, mahalli idare girişimlerinin sınırlanması için yasa yapma üstünlüğünü kullanılmış, kalkınma süreci üzerindeki yerel kontrol sınırlandırılmış, ayrıca, idarelerarası ortaklığa dayanan kentsel kalkınma programları üzerindeki merkezi denetimler de genişletilmiştir<sup>65</sup>. Bu stratejilerin devamı olarak, Kent Kalkınma Tüzelkişilikleri (Urban Development Corporations) kullanılmıştır<sup>66</sup>. Bu tüzel kişiliklere, kamu arazileri, dikkate değer mali kaynaklar ile plânlama ve ulaşım konusunda önemli yetkiler verilmiştir. Kentsel Kalkınma Tüzelkişilikleri mahalli idare özerkliğini önemli bir şekilde azaltmıştır<sup>67</sup>.

Almanya'da da son yıllarda merkezileşme eğilimlerine tanık olunmuştur. Federal Hükümet ile eyaletler arasında açık bir işbölümü tesis etmek zordur. Anayasa'ya göre, Federal Hükümet, dış politika, savunma, temel hak ve hürriyetler, milli para, federal sınırlar, demiryolları, hava taşımacılığı, posta ve kitle haberleşmesi ve merkezi polis gibi fonksiyonlardan tek başına sorumludur<sup>68</sup>. Federal hükümetin, görevli olduğu alanların dışında ve söz konusu alanların düzenleme hakkını, kendi yasama yetkisinin bulunduğu alana almadığı süreç, e-

63 TRAVERS, s. 10; DUNCAN -GOODWIN, s. 108.

64 HARDING Alan, "Central Control in British Urban Economic Development Programmes" in: The New Centralism, Ed. CROUCH Colin-MORQUAND David, 1989, s.31.

65 HARDING, s. 35.

66 Kentsel Kalkınma Tüzelkişilikleri, mahalli idarelerin kontrolünden çıkarılan önemli alanlarda kurulmuşlar ve Hazine'den finanse edilmişlerdir. Bunlar, Parlamente'ye karşı sorumlu olmuşlar ve ilgili bakan tarafından atanan kişiler tarafından idare edilmişlerdir. Mahallî otoritelerin kalkınma kontrol fonksiyonlarının yönetimini devralmışlardır. HARDING, s. 34.

67 TRAVERS, s. 13.

68 Federasyonun tek başına yasama yetkisine sahip olduğu hususlar; dışişleri, milli savunma, vatandaşlık, seyahat özgürlüğü, pasaport işleri, göç, suçluların iadesi, para, ölçü, ağırlık rejimi, zaman birimi tesbiti, gümrük ve ticaret işleri, demir ve hava yolları, posta ve telekomünikasyon işleri, Federasyona bağlı kamu kuruluşlarındaki görevlilerin personel rejimi, ihtira ve yayın hakları, adli polis, federal polis ve federal istatistik çalışmaları olarak Anayasa'nın 73. maddesinde onbir bent halinde tadadi (enumerativ) bir şekilde sayılmıştır. SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN, Art 73, s. 817-832; THIEME Werner, Verwaltungslehre, 2. Aufl., 1969, rdn. 567, 569, 811, 975, 981; ES-SER, s. 97.

yaletlerin her türlü yasama yetkileri mevcuttur<sup>69</sup>. Federal Devlet, eyaletlerin yasama yetkisi dahilinde olan şu üç alanda “federal yasamaya ihtiyaç olduğu ölçüde” yasama yetkisi kullanabilir: Eyalet kanunlarının etkili olmadığı durumlarda, eyaletin yapacağı kanunların diğer eyaletlerin veya tüm ülkenin menfaatini ihlal edeceği hallerde ve nihayet, Anayasa'nın, öngördüğü “hukuki veya ekonomik birliğin korunması, özellikle, eyalet üzerindeki hayat şartlarında ahengin sağlanması” ile ilgili konularda<sup>70</sup>. Üçüncü durumu, federal sistem içerisinde “merkezileşmenin truva atı” olarak değerlendirilmiştir<sup>71</sup>. Çünkü, bu hüküm gerçekte, Federal Hükümetin kendi görev ve sorumluluğu altına alacağı, dış politika ve hatta hukuki, ekonomik, tarımsal, taşıma ve sosyal politika gibi politika alanlarına temel teşkil edebilmektedir. Böylece, eyaletlere sadece eğitim politikaları ile idari yapı kalmış olmaktadır<sup>72</sup>.

Merkezileşme eğilimleri, 1966-67 ekonomik durgunluk dönemini takip eden yıllarda en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Ekonomiyi altüst eden ekonomik krizin üstesinden gelmek için, devlet, müdahaleciliği gerekli görülmüştür. Keynezyen mekanizmaların üretilmesinden, devletçi görüşte olan ticaret birliklerinin ve karar verme sürecinin güçlenmesinden sonra, gerçekleştirilen en önemli yenilik, daha fazla merkeziyetçilik ve federalizmin rasyonelleşmesi olmuştur. Bölgesel ve yerel kurumların ekonomik istikrarı bozucu etkisinin üstesinden gelmek amacıyla, özellikle, eyaletlerin ve mahalli idarelerin mali özerklikleri azaltılmış, merkezi hükümetin yasama ve idari yetkileri genişletilmiş ve yerel ve milli politikalar arasındaki koordinasyonun sağlanması için, “Mali Plânlama Konseyi”, “Ekonomi Yönetimi Konseyi” ve bölgesel plânlama kurumları gibi yeni merkezi kurumlarla birlikte, alt-düzey bölgesel ve mahalli otoritelerin plânlama ve idari yetkilerinin güvenlik altına alınması yoluna gidilmiştir. “Dikey politikaların entegrasyonu”nun en önemli sonucu olarak, tarımsal ve bölgesel ekonomik yapıların, yüksek öğretimin ve eğitim ve araştırma politikalarının düzeltilmesi için mahalli idarelere yönelik projeler üretilmiştir<sup>73</sup>.

Özetle, Almanya’da, 1980’li yıllarda Eyalet endüstriyel politika faaliyetleri genişlemiş, teknolojik gelişmelere paralel olarak, birtakım yenileştirme programları geliştirilmiştir. Devlet cihazında yapılan kurumsal ve usuli değişiklikler arasında yetki ve kararların merkezileşmesi de söz konusu olmuştur. Fonksiyonların merkezi devletten Eyaletlere transferi, bu yoldaki teze rağmen sürdürülememiştir. Federal Devlet, 1970’lerin ortalarında endüstriyel politika ve faaliyetle-

69 Anayasa m. 70/ (1) “Eyaletler, bu Anayasanın Federasyonun inhisarına bırakmadığı ölçüde yasama yetkisine sahiptirler”. Bkz. SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN, Art 70, s. 807-811.

70 Anayasa m.72.

71 ESSER, 97.

72 ESSER, 97.

73 ESSER, 98.

rini genişletmiştir. Kendi faaliyetlerindeki artışa rağmen, Eyalet ortaklaşa yapılan federalizmden feragat etmemiştir. Yeni anahtar teknolojilerin oluşturulması ve içeriğinin şekillenmesinde büyük şirketler stratejik olarak önemli rol oynamışlardır. Eyaletler ise bu firmaların faaliyetlerini yasaklamamışlardır<sup>74</sup>.

#### IV. MAHALLİ İDARE REFORMLARININ MERKEZİLEŞME ETKİSİ

Mahalli idareler son yıllarda ülkelerin bir çoğunda yeniden teşkilatlandırılmıştır. Bu yapısal gelişmenin en önemli müşterek sonucu, merkezileşme etkisi meydana getirmeleridir<sup>75</sup>. Gerçekten, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, gerek dünya'da ve gerekse Türkiye'de mahalli idare birimlerinde çok büyük gelişme ve değişimler olmuştur. Bu gelişmelerin ve değişmelerin en önemli sonucu, kendisini, mahalli idarelerin reorganize edilmesinde göstermiştir<sup>76</sup>. Bu gelişmeler, mevcut mahalli idare yapılarının yetersiz kalmasını sağlamış ve belediyeleşmeden ziyade millileştirme için bir sebep teşkil etmişlerdir<sup>77</sup>.

Mahalli idarelerin yeniden teşkilatlandırılmasının, ekonomik, sosyal ve siyasal şartlara bağlı, kalkınmış veya kalkınmakta olan ülkelerin her ikisinde de gözlemlenen yeniden teşkilatlandırılmalarının iki önemli esas sebebi, şehirleşme ve sanayileşmedeki gelişmelerdir<sup>78</sup>.

Ekonomik, teknolojik, siyasi ve psiko-sosyolojik sebeplere<sup>79</sup> bağlı olarak ortaya çıkan şehirleşmenin mahalli idareler bakımından ciddi sonuçları bulunmaktadır. Ülkeden ülkeye, hatta aynı ülkede yöreden yöreye değişmeye müsait ve etkileri çok büyük olan bu sonuçların en önemlilerinden birisi, şehir belediyesi nüfuslarının artması ve özellikle şehirde oturanlar ile mahalli idareler arasındaki uzaklıkların önemli ölçüde büyümesidir<sup>80</sup>. Gerçekten, gelişmiş olsun veya gelişmekte bulunsun, kapitalist veya sosyalist olsun bütün ülkeler şehirleşmenin sonuçlarının etkileriyle karşı karşıyadır. Birleşmiş Milletlerin tahminlerine göre, beş milyonu aşan şehirlerin sayısı ikibin yılında altmış'ı bulacaktır<sup>81</sup>. Şehirleşmenin ikinci önemli sonucu, metropoliten bölgelerin ortaya çıkmasıdır<sup>82</sup>. Çoğu

<sup>74</sup> ESSER, 107.

<sup>75</sup> ROWAT, Donald R., "Son Mahalli İdare Reorganizasyonlarının Merkezileşme Etkisi," İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl:40, Sy. 459, Ocak 1984, 1390.

<sup>76</sup> ROWAT, 1390.

<sup>77</sup> LOUGHLİN, 7.

<sup>78</sup> ROWAT, 1390.

<sup>79</sup> Şehirleşmenin sebepleri hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: KELEŞ, Kentleşme Politikası, 8 vd.

<sup>80</sup> ROWAT, 1390.

<sup>81</sup> KELEŞ, Kentleşme Politikası, 6-7.

<sup>82</sup> ROWAT, 1390.

durumlarda, mahalli idare metropolitan bölge içerisinde parçalanmıştır ve metropolitan idaresinin her şeye şamil bir birimi mevcut değildir. Hatta, metropole dahil yerler arasında hizmet dengesizlikleri bile giderilememektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, şehir hayatının gerektirdiği hizmetleri sunamayan bu idarelerin metropole dahil olan çevrelerin sorunlarını çözmesi mümkün olmamaktadır. Sanayileşmenin ortaya çıkışı ile, şehirleşmenin artması birbiriyle yakından ilgilidir. Sanayileşme ile, ülke ekonomisinde entegrasyon artmış ve mahalli değil, milli düzeyde halledilmesi gereken sorunlar ortaya çıkmıştır. Gerçekten, sanayileşme ile birlikte şehirleşmenin ortaya çıkardığı kişisel ve bölgesel farklılıkların giderilmesi, servetin vergilendirilmesi ve mahalli idareler vasıtasıyla yeniden dağıtımının sağlanması zorunluluğunun yanında, sosyal ve idari hizmetlerin ülkenin her tarafından asgari olarak sağlanması ihtiyacı doğmuştur. Böylece, tüm ülke düzeyinde, birörnekliliği, adaleti, etkinliği ve kalkınmayı teşvik etmek için merkezden yönetime doğru bir gelişme eğilimi ortaya çıkmıştır. Pek çok ülkede, tarımsal üretim yapısına göre kurulmuş mahalli idare birimlerinin, sanayileşme ve şehirleşme sonucunda boyutlarındaki büyüme nedeniyle, mahalli hizmetlerin yerine getirilmesinde yetersiz kaldıkları söylenebilir.

Son yıllarda mahalli idarelerde gerçekleştirilen reformların gerçek hedefi, mahalli idarelerin özerkliklerini artırmak, mahalli düzeyde karar vermek ve halkın yönetime katılmasını ve onunla diyalog kurmada kolaylıkların sağlanması gibi demokratik değerlerin teşvik edilmesinden ziyade, hizmetlerin götürülmesinde en fazla verimliliğin ve milli entegrasyonun sağlanması, ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesi doğrultusunda olmuştur<sup>83</sup>. Gerçekten, mahalli idare reformlarının çeşitli ülkelerde gelişimi incelendiğinde görülmektedir ki, vatandaşın yönetime katılmasında teknik etkinlik üzerinde durulmuş ve merkezileşme teşvik edilmiştir. Özerk bölgesel mahalli idarelerin meydana getirilmesi ve mevcutlarının güçlendirilmesi çabalarının yanında, merkezi idarenin denetim derecesi artmış, mahalli idare özerkliği kısıtlanmış ve mahalli idareler vatandaştan daha da uzaklaşmıştır.

Mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi amacıyla, halktan kopuk, milli etkinliğe ağırlık veren reformların yapılması, bir ülkenin demokratik mahalli idare temellerini zayıflatacağı gibi, halktan uzak bir bürokrasinin oluşmasına hizmet edecektir. Rowat'ın dediği gibi, "etkinliğe verilen değer, demokrasi değerlerinin çiğnenmesi anlamına gelmemelidir"<sup>84</sup>.

Halkın idare ile diyalog kurabilmesi, yönetime katılabilmesi ve mahalli seviyede karar oluşturulabilmesi için yeni birtakım vasıtaların ortaya çıkarılması

83 ROWAT, 1391.

84 ROWAT, 1392.

gerekir. Diğer bir ifade ile, önemli kararların mahalli seviyede alınmadığı sürece gerçek mahalli idare özerkliğinin sağlanması mümkün değildir<sup>85</sup>.

### SONUÇ

Mahalli idarelerin özerkliği (yerel özerklik) birtakım tehditlerin altındadır. Mahalli idare birimleri gittikçe büyümektedir. Bu büyüme ise, örneğin belediyelerde, yerel halkın belde sorunları ile ilgilenmeleri ve mahalli sorunların çözümü ile ilgili faaliyetlere katılmak hususundaki şevk ve isteklerini kırmaktadır. Bu tehdidin ortadan kaldırılması için, mahalli idare birimlerinin alansal olarak büyümelerinin durdurulması yoluyla değil de, onlara yeterli mali özerklik verilmek suretiyle ve özellikle halkın mahalli sorunların çözümüne çeşitli şekillerde katılımının hukuken öngörülmesi ile mümkündür.

Yerel ihtiyaçların mahalli idare birimleri tarafından hiç veya yeterince karşılanamaması hallerinde, bu ihtiyaçları karşılayan yerel hizmetlerin merkezi idareye aktarılması veya merkezi idare ile ortaklaşa yürütülmesi öngörülmektedir. Bu mahalli idare özerkliğine büyük bir tehdittir. Merkezi idareler, artan ve mahalli idarenin boyutlarını aşan yerel hizmetleri kendi uhdesine almak yerine, o hizmetin mahalli idare birimi tarafından yerine getirilmesini sağlayıcı kaynak transferini gerçekleştirmelidir.

Ayrıca, devlet, tüm ülke düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinde birlik ve ahenk sağlama düşünceleriyle de olsa mahalli idare özerkliğini tehdit edici faaliyetlerden kaçınmalıdır. Zira, yerel özerklik düşüncesi doğrudan doğruya yerel halkı ilgilendiren sorunların yine kendilerin tarafından çözülmesi esasına dayanmaktadır. Bu nedenle, merkezi idare, kamu hizmetlerinde birlik sağlamak gibi düşüncelerle mahalli idarelere müdahale etmek yerine, hizmet standartları getirmek ve bu standartta hizmet üretmeleri için mali imkân vermek suretiyle yerel özerkliği korumak yoluna gitmelidir.

Egemenlik-üstü kuruluşların statüleri düzenlenirken veya devletler arasında anlaşmalar yapılırken, devletlere ve dolayısıyla mahalli idarelere çeşitli görevler vermektedirler. Bu durum ise, mahalli idare özerkliğine yönelik bir tehdit unsuru oluşturmaktadır. Bu nedenle, merkezi idareler, milletlerüstü kuruluşların yönelttiği tehditleri ortadan kaldırmak ve "hizmette halka yakınlık ve yerellik" ilkesini öngören hükümlerin uluslararası anlaşmalara konulması için merkezi idareler çaba harcamalıdır.

Son yıllarda hem ülkemizde ve hem de dünyada mahalli hizmetlerin tedricen merkezi idarelerin görevleri arasında yer almaya başladığı; mahalli idarelerin gelir, harcama ve hizmet unsurları açısından gittikçe merkezi idarenin kararlarına bağlı hale geldiği; mahalli idarelerin gelir kaynaklarının merkezileştiği; bilimsel

---

5 ROWAT, 1392.

ve teknolojik gelişmeler, göçler, kentleşme gibi nedenlerle, yerel kamu hizmetlerinin mahalli idarenin boyutlarını aştığı görülmektedir. Bu ve benzeri gelişmeleri ise, yerel kamu hizmetlerinde merkezileşmeyi doğurmaktadır. Merkezi idareler, her ne sebeple olursa olsun, yerel ihtiyaçları karşılayan hizmetleri kendi uhdesine almak yerine, mahalli idarelere yeterli kaynak sağlayarak, onların karşılıklı işbirliği içerisinde güçlerini birleştirmelerine vesile olarak veya birlik kurmalarını sağlayarak kendi sorunlarını kendilerinin çözmelerine yardımcı olmalıdırlar. Çünkü, çağımızda, mahalli idare özerkliğine yönelik en büyük tehdit, mahalli idarelerce yerine getirilemeyen yerel kamu hizmetlerinin merkezileşmesidir.

Günümüzde mahalli idareler, hem sayıca hem de fiziki ve fonksiyonel açıdan gittikçe büyümektedirler. Bu büyüme, yerel halkın belde sorunları ile ilgilenmek ve mahalli sorunların çözümü ile ilgili faaliyetlere katılmak hususundaki sevk ve isteklerini kırmaktadır. Bu tehdidin ortadan kaldırılması, mahalli idare birimlerinin alansal olarak büyümelerinin durdurulması yoluyla değil, onlara yeterli idari-mali özerklik verilmesi ve özellikle halkın mahalli sorunların çözümüne çeşitli şekillerde katılımını sağlayacak hukuki düzenlemelerin yapılmasıyla mümkündür.

Yerel ihtiyaçların, mahalli idare birimleri tarafından hiç veya yeterince karşılanamaması hallerinde, bu hizmetlerin merkezi idareye devredilmesi veya merkezi idare ile ortaklaşa yürütülmesi, mahalli idare özerkliğine büyük bir tehdittir. Merkezi idareler, artan ve yerel boyutlarını aşan hizmetleri, kendi uhdesine almak yerine, o hizmetin mahalli idare birimi tarafından yerine getirilmesini sağlayıcı kaynak transferini gerçekleştirmeli; onların karşılıklı işbirliği içerisinde güçlerini birleştirmelerini veya birlik kurmalarını sağlayarak kendi sorunlarını kendilerinin çözmelerine yardımcı olmalıdır.

Devlet, tüm ülke düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinde birlik ve ahenk sağlama düşünceleriyle de olsa mahalli idare özerkliğini tehdit edici faaliyetlerden kaçınmalıdır. Zira, yerel özerklik düşüncesi doğrudan doğruya yerel halkı ilgilendiren sorunların yine kendilerin tarafından çözülmesi esasına dayanmaktadır.

Merkezi idareler, milletler-üstü kuruluşların yönelttiği tehditleri ortadan kaldırıcı ve "hizmette halka yakınlık ve yerellik" ilkesini öngören hükümlerin uluslararası anlaşmalara konulması çaba harcamalıdır. Çünkü, çağımızda, mahalli idare özerkliğine yönelik en büyük tehdit, mahalli idarelerce çeşitli sebeplerle yerine getirilemeyen yerel kamu hizmetlerinin merkezileşmesidir.