





TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞ ADAMLARI DERNEĞİ

YEREL YÖNETİMLER

SORUNLAR VE ÇÖZÜMLER

İSTANBUL
MAYIS 1992

(Yayın No: TÜSİAD-T/92, 5- 152)

Cumhuriyet Caddesi, Ferah Apt., 233/9-10, 80230 Harbiye / İstanbul
Telefon: 240 12 05 - 246 24 12 • Telefax: 247 00 82

**Bu raporun tamamı veya bir bölümü TÜSİAD
"Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümleri"
referansı yazılmak kaydıyla yayınlanabilir.**

**Basıldığı Yer
İde Ajans Tic. Ltd. Şti.**

ÖNSÖZ

TÜSİAD, ülkemizin ileri gelen sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında Anayasamızın 33'ncü maddesine göre kurulmuş, kamu yararına çalışan bir özel sektör kuruluşu olup yayınlarında bilimsel ve tarafsız kalmayı amaç edinmiştir. Raporda belirtilen değerlendirmelerin TÜSİAD üyelerinin görüşleri ile doğrudan bir ilişkisi sözkonusu değildir.

Bu araştırma Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü öğretim üyesi Dr.Selçuk Yalçındağ tarafından yapılmıştır. Raporun hazırlanması amacı ile Genel Sekreterlikçe yapılan ön çalışma ve istişare toplantılarında Merkez Valileri Sayın Fethi Aytaç'ın, Nazif Demiröz'ün, Osman Meriç'in ve Sayın Prof.Dr. Can Hamamcı'nın, Prof. Dr. Ruşen Keleş'in, Prof.Dr. Orhan Türkay'ın, Prof. Dr. Arif Payaslıoğlu'nun, Dr.Selçuk Yalçındağ'ın fikir ve eserlerinden büyük ölçüde yararlanılmıştır. Özellikle, Sayın Osman Meriç İstanbul'un sorunları konusunda düzenlediği raporla konuyu büyük aydınlığa kavuşturmuştur. TÜSİAD, sözü geçen değerli idare ve bilim adamlarına teşekkürlerini sunmayı bir borç bilir.

İstanbul, Mayıs 1992

Dr. Selçuk Yalçındağ

1930 doğumlu olan Dr. Selçuk Yalçındağ 1952 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden mezun olduktan sonra 1962 yılına kadar çeşitli ilçelerde kaymakamlık yaptı. 1962 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne (TODAE) asistan olarak girdi. 1964-65 yıllarında ABD Pittsburg Üniversitesi'nde bir yıl öğrenim gördü. 1976 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde doktorasını yaptı.

TODAE'de yerel yönetimler bölümü öğretim üyesi olan Yalçındağ, halen Enstitü Genel Müdür Yardımcılığı ve Enstitü'ye bağlı Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü görevlerini yürütmektedir. Yalçındağ'ın yayınlanmış dört telif, iki çeviri kitabı ve otuzu aşkın makalesi vardır.

GİRİŞ

Bir ÷lkede yerel yönetimler, özellikle şehir yönetimleri gerek demokrasi ve gerekse piyasa ekonomisi kültürünün oluşması ve kalıcı bir biçimde kök salması bakımından son derece önemlidirler. Demokratik davranışların ilk eğitimi yerel planda yaşar, ilçe ve köy sakinleri karşılıklı fikirlere saygı ve toleransı yerel düzeyde öğrenirler. Bugün ÷lkemizde giderek olgunlaşmakta olan sert siyasal çekişmelerin kökeninde yerel demokrasi konusunda yeterli deneyimimizin olmamasının yattığı söylenebilir. Gerçekten, bugün il, ilçe ve köyler düzeyinde halk yerel yönetimlere yeterince katılamamakta ve kendisini yerel toplumun ayrılmaz bir parçası sayamamaktadır.

Halkın yeterince katılmadığı bir yerel yönetimde yerel hizmetler hem etkin bir biçimde yapılamamakta, hem de denetlenememektedir. Çok başarılı şehir yönetimleri kurulamadığı gibi suistimallerin yaygın olduğu ve önlenemediğı bildirilmektedir. Şehirlerde aşırı nüfus yığılmasına ve artan diğer sorunlara karşı ne yerel yönetimler ve ne de merkezi otoriteler etkin çözümler üretememişlerdir. İstanbul başta olmak üzere birçok büyük şehrimizde bu durum artık açıkça gözlenmektedir.

Ayrıca yerel yönetimler piyasa ekonomisi esaslarına göre düzenlenmediğı takdirde kaynak israfları kaçınılmaz olmakta ve optimal bir şehir yönetim sistemi bir türlü kurulamamaktadır.

÷lkemizde şehir yönetimlerini yerel yönetimler ile ilgili genel sistemimizden soyutlayarak çözüme olanağı kesinlikle mümkün değildir. Zira, büyükşehirlerin bugünkü sorunlarından çoğı yerel yönetim sistemimizin boşluk ve aksaklıklarından doğmakta ve bu sistemin düzeltilmesi halinde bunların çoğunun kendiliğinden ortadan kalkabileceğı düşünülmektedir.

Bu bakımdan, büyükşehir yönetimlerinin düzeltilmesi için yapılacak ilk iş yerel yönetim reformunun bir an evvel gerçekleştirilmesidir.

Bu rapor Türkiye'de şehir yönetimleri ve yerel yönetim sorunlarının kamuoyunda yeterince tartışılmasını sağlama amacıyla hazırlanmıştır.

Raporun üçüncü bölümünde büyükşehirlerle (özellikle İstanbul) ilgili genel sorunlar gözden geçirilmekte, son beş bölümde ise yerel yönetimlerle ilgili reform önerileri yer almaktadır.

TÜSİAD

YEREL YÖNETİMLER

SORUNLAR VE ÇÖZÜMLER

SUNUŞ	7
ÖZET VE SONUÇ	13
I. YEREL YÖNETİM KURUMUNUN NİTELİĞİ	21
II. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER	23
III. YEREL YÖNETİMLERİMİZİN SORUNLARI	25
III. 1. Temel Sorun	25
III. 2. Diğer Sorunlar	27
III. 2. 1. Çağdaş Örgütlenme ve Yönetim İlkeleri ile Tekniklerinden Yararlanmanın Sınırlılığı	27
III. 2. 2. Özelleştirme Uygulamalarının Yaygınlaşmaması	28
III. 2. 3. Kaliteli Personel Sorunu	29
III. 2. 4. Mali Kaynakların Yetersizliği ve Merkezi Niteliği	29
III. 2. 5. Görevler, Yetkiler, İdari Vesayet	30
III. 2. 6. Hemşehrilik Bilinci	33
III. 2. 7. Halk Katılımı	33
III. 2. 8. Saydamlık	35
III. 2. 9. Hizmet Beklentilerindeki Artış	35
III. 2.10. Kırsal Yörede Yönetim Boşluğu	36
III. 2.11. Merkeziyetçiliğin Yarattığı Sorunlar	37

III. 2.12. Yerel Yönetim Birimlerinin Özel Sorunları	38
III.2.13. Yerel Yönetim Seçimleri	41
IV. YEREL YÖNETİMLERİ GELİŞTİRME ÇABALARI	43
V. CESUR VE GENİŞ BOYUTLU, KAPSAYICI DÜZENLEME GEREKSİNİMİ	45
VI. YEREL TOPLULUKLARA HİZMET İÇİN ÖNERİLEN YENİ MODEL	49
VI. 1. Modelin Yöneldiği Temel Hedef	49
VI .2. Modelin Yapısal ve İşlevsel Niteliklerine İlişkin Öneriler	49
VI. 2. 1. Modelin Yapısal Niteliği	49
VI. 2. 2. Merkezle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü	50
VI. 2. 3. Organlar ve İç Örgütlenme	52
VI. 2. 4. İlişkiler ve Denetim	54
VI. 2. 5. Alt Birimler ve İç Örgütlenme	55
VI. 2. 6. Hizmetlerin Özelleştirilmesi	55
VI. 2. 7. Mali Kaynaklar	56
VI. 2. 8. Personel	56
VI. 2. 9. Katılım	57
VI. 2.10.Saydamlık	58
VI. 2.11.Hemşehrilik Bilinci	59

VII. BÜYÜKŞEHİRLERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	61
VII. 1. Hızlı Kentleşme	61
VII. 2. Hızlı Kentleşmenin Yarattığı Sorunlar	61
VII. 3. Çözüm Arayışları	62
VII. 4. Bugünkü Model, Sorunlar ve Çözüm Önerileri	66
VIII. YEREL YÖNETİMLER İÇİN MERKEZDE YÜRÜTÜLEN HİZMETLER	77
IX. MODELİN SAĞLAYACAĞI YARARLAR	79
IX. 1. Yönetmel Etkililik ve Verimlilik	79
IX. 2. Yerel Demokrasi	80
X. MODELİN UYGULANMASINDA İZLENMESİ GEREKEN STRATEJİ	81
Ek: 1/A Önerilen Model	47
Ek: 1/B Mevcut Model	48

SUNUŞ

60-70 yıldan bu yana Türkiye'nin en belirgin özelliklerinden birisi toplumsal, ekonomik ve siyasal alanlarda hızlı bir değişimi yaşamakta olmasıdır.

Siyasal değerler ve kurumlarla, toplumsal ve ekonomik göstergeler açısından ülkeye damgasını vurmuş olan bu özelliğin dışında kalmış hemen tek kurum, kamu yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesimidir.

Merkez yönetimi düzeyinde kimi düzenlemelerin sınırlı da olsa gerçekleştirilmiş olmasına karşılık, kamu yönetim sistemimizin bu kesimi, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlerle birlikte, Cumhuriyet'in kurulduğu dönemden bu yana çağın gereklerine uygun bir gelişmeye konu olamamışlardır.

İlginç olan, bu kesimde aslında yukarıdaki anlamda olumlu bir değişimin gerçekleşmemiş olmasına karşılık belirgin bir gerilemenin, hatta yozlaşmanın ortaya çıkmış olmasıdır.

XXI. yüzyılın eşiğindeki Türkiye'de toplumun yönetim sisteminden beklentilerinde ise önemli değişimler olmuştur. Toplum artık yönetim sisteminden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, etkin ve verimli bir şekilde üretmesini istemenin yanında toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özelemlerinin, yönetim sistemine somut olarak yansımalarını da beklemektedir.

Oysa çeşitli araştırmaların sonuçları yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminin etkili ve verimli hizmet

retmekten çok uzak düşmüş olduğunu, bunun yanında geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının sürdüğü bu kesimin, yerel demokrasinin sağlıklı işlemlerini kolaylaştırıcı olması bir yana, tam tersine ülkemizde demokrasinin kökleşmesini, yerel demokrasinin sağlıklı işlemlerini önleyici ve yozlaştırıcı rol oynadığını açıkça ortaya koymuş bulunmaktadır.

Bu durumda yapılması gereken; yönetim sistemimizin, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimleri içerecek biçimde yerel topluluklara hizmet üreten kesimin, cesur ve köktenci bir biçimde yeniden yapılandırmaktadır.

Bu yeniden yapılanmanın güçlü ve demokratik yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu, yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma, bunları uygulayabilmek için (vergi koymak dahil) kaynak yaratma ve örgütlenme yetkileri vererek, kendi kendilerini özgürce yönetme olanağı sağlamaktadır.

Bu niteliklere sahip yerel yönetimler, Batı Avrupa topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkardıkları özgün bir kurumdur. Anılan toplumlardaki değişmelere koşut olarak yerel yönetimlerin giderek demokratik nitelikleri gelişmiş ve günümüzde aşığıdan yukarıya doğru örgütlenmiş demokratik düzenin yapıcı, vazgeçilmez temel kurumlarından birisi olma özelliği, kazanmıştır.

Bu nitelikte bir kurum, ne yazık ki bizim toplumsal yapımızda kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Ara kurumları yadsıyan merkeziyetçi Osmanlı toplumsal ve siyasal yapısı buna izin vermemiştir.

Bu nedenle yerel yönetim kurumunun Osmanlı yönetim sistemine girişi biraz zorlamayla ve ithal yoluyla olmuştur. Dolayısıyla, idari vesayet aracılığı ile merkezin koyu sultanı altına konularak, güçlü demokratik yerel yönetimlerin oluşmasına geçit verilmemiştir.

Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimlerin kaderi pek farklı olmamış, kimi parlak vaatlere karşın, güçlü, demokratik yerel yönetimler bir türlü kurulamamıştır.

Bunun nedeni Cumhuriyet döneminde de geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının tekrar tekrar üretilmiş olmasıdır.

Merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışı demokratik, güçlü yerel yönetimi, dolayısıyla yerel demokrasiyi dışlar. Bir başka yönüyle de yerel seçmene, yerel politikaya, kısacası yerel demokrasiye güvensizlik, inançsızlık anlamı taşır.

Ne var ki ulusal düzeyde demokrasiyi yaşattığını, işlettiğini savunan bir düzen için, bu durum kendi kendisi ile ters düşme anlamı içermektedir. Çünkü, eninde sonunda, ulusal düzeyde parlamentoyu, yürütme organını oluşturma, kısacası ülkeyi yönetme yetkisi verilmiş olan aynı seçmene, aynı politikacıya, bir ili, ilçeyi ya da kenti, kasabayı yönetmek açısından güvenmemek gibi kendi içinde açıklanması olanak dışı bir çelişkiyi de birlikte getirir.

Bu nedenle demokrasisini sağlıklı işletmek isteyen ülkemizin artık eski yönetim anlayışlarını bir kenara bırakıp, yerel düzeyde yönetim sistemine yepyeni yaklaşımlarla bakması gerekmektedir.

Bu yeni yaklaşımın temelini, yukarıda da belirtildiği gibi yerel topluluklara güçlü, demokratik yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisini vermek amacı oluşturmalıdır. Bu amaca ulaşmak için güçlü demokratik yerel yönetim kurumu,

ithal edilmiş değil, özbeöz kendi kurumumuz gibi, demokrasimizin ve yönetim sistemimizin vazgeçilmez bir ögesi olarak benimsenmelidir.

Yeniden yapılanmada, yerel düzeyde temel hizmet birimleri illerde, ilçelerde, kasabalarda, kentlerde ve büyük kentlerde, yerel yönetim kuruluşları olmalıdır. Bu kuruluşların halkımızın demokrasi isteklerine denk düşecek niteliklerle donatılması büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla hemşehrilerin yalnız seçimle değil, bilgi edinme haklarına dayalı saydam yönetim anlayışı ve sivil toplum örgütleri aracılığı ve bilinen tüm katılma yöntemleri ile yerel yönetimleri sürekli etkilemelerine ve denetim altında tutmalarına olanak sağlanmalıdır.

Denemeler, böyle bir yerel yönetim kurumunun, yerel toplulukların etkili ve verimli hizmet beklentileri için en uygun örgütsel ortamı yarattığını göstermektedir. Bunun nedeni, yerel yönetimin kaynaklarını, ilke olarak yerel topluluğun sağlamasıdır.

Kaynağı sağlayan yerel topluluk, onun harcanmasını da etkin bir şekilde denetlemektedir.

Bir yandan toplumumuzun daha iyi hizmet beklentilerine, öte yandan çoğulcu, katılımcı, insana yönelik, kısacası demokratik yönetim isteklerine cevap verecek sonuçlar yaratması amaçlanan böyle bir yeniden yapılanma, küçük-büyük yerleşim yerlerinin Türk insanı için çağdaş ve uygarca yaşanan birer mekan niteliği kazanmasına yardım etmesi yanında, kırsal alanları ekonomik ve sosyal yönlerden daha çekici duruma getireceği için, özellikle büyük kentlerimizdeki aşırı nüfus yığılmasının önlenmesine de önemli ölçüde katkıda bulunabilecektir.

Kuşkusuz özerk yerel yönetim düzeninde merkez yönetiminin ulusal amaçları, hedefleri, ilke ve standartları belirleyerek, bunlara hukuka

uygunluklarını denetleyerek, uyulmasını güven altına almak, yerel yönetimlerin sorunlarının çözümüne yardım ve destek sağlamak ve mali denge aracılığı ile yerel yönetimler arasındaki dengesizlikleri gidermek gibi önemli işlevleri olacaktır.

Konu ile ilgili belirtilmesi gereken bir nokta da şudur: Demokratik ve güçlü yerel yönetim ağırlıklı bir yönetim sisteminin sağlıklı işlemesi için ülke bütününde bireysel hak ve özgürlüklerin tümü ile sivil toplum örgütleri, kitle iletişim araçları gibi demokrasinin öteki önemli kurum ve ilkelerinin geçerliliklerinin sağlanması da büyük önem taşımaktadır.

Bu Rapor'da önerilen model, yukarıdaki temel görüşler doğrultusunda hazırlanmıştır. Modelin temel özellikleri ve niteliklerinin belirlenmesinde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak son 4-5 yıl içinde çeşitli kuruluş ve araştırmacılar tarafından yapılmış olan çalışmaların verilerinden yararlanılmıştır.

Modelde büyükşehir belediyeleri ile öteki belediyelere ilişkin bugünkü yapı ilke olarak korunmakta, ancak kent yönetimlerimizin günümüzde önemli boyutlara ulaşmış sorunlarını aşarak, başarılı hizmet üretebilmelerinin bu Rapor'da dile getirilmiş olan çözüm önerilerinin uygulamaya yansıtılması koşulu ile mümkün olabileceğine inanılmaktadır.

Model'in önerdiği önemli yapısal değişiklik illerde ve ilçelerde güçlü bir yerel yönetim birimi oluşturulmasıdır. Kentlerde "mahalle" örgütüne yeni ve önemli bir işlev verilmesi de Rapor'un özgün önerilerinden birisidir.

ÖZET VE SONUÇ

Geniş Kapsamlı Düzenleme Gereksinimi

Son yıllardaki çabalar Türkiye'de yerel yönetimler konusunda çağın gereklerine uygun güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu oluşturulması açısından ümit verici gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte yerel yönetim sistemimize ilişkin olarak yukarıda açıklanmış olan sorunlara köktenci bir çözüm henüz gerçekleştirilememiştir. Bunun temel nedeni ülkemizde uzun yıllardan beri egemen olmuş olan merkeziyetçi-bürokratik yönetim geleneğinin bir türlü terkedilememiş olmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak, yerel toplulukların kendi kentlerini, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel yönetimler aracılığı ve özgürce yönetmelerine olanak sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır.

Günümüzde yerel yönetimlerin görevler, yetkiler, mali kaynaklar, insangücü, örgütlenme açılarından karşı karşıya bulundukları sorunların temelinde bu yanlış yönetim felsefesi yatmaktadır. Oysa günümüzün siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulları ve toplumumuzun beklentileri ile tümenden ters düşen bu yanlış yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yerel düzeyde örgütlenmesi bakımından ortaya çıkmış olan sorunlara, köktenci ve tutarlı çözümler üretilmesini önlemektedir.

Bu nedenle merkez yönetiminin taşra kuruluşları ile yerel yönetimleri ortak bir yönetim anlayışı içinde birlikte ele alacak bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi artık bir zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerimizin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi sözkonusu olduğunda bu doğrultudaki çabaların, örneğin, günümüzde en rahatsız edici sorunların ortaya çıktığı metropol belediye yönetimlerinin veya yalnız İstanbul metropolünün sorunlarının çözümü amacı ile sınırlandırılması eksik ve yanlış olacaktır.

Çünkü metropol alanların sorunları ile kırsal alan yerel yönetimleri sorunlarının arasında doğrudan ilişki vardır. Metropol alanlara kırsal alanlardan hızlı göçün nedenleri arasında, bu alanlara hizmet götürmekle görevli yönetim birimleri olan köy, il özel idaresi, küçük belediyeler ve merkezin taşra kuruluşlarının hizmet üretmekteki başarısızlıklarının rolü ve etkisi azımsanmamalıdır.

Bu nedenle yerel yönetimlerin geliştirilmesi çalışmaları metropol alan belediyeleri, standart belediyeleri, küçük belediyeler, köyler ve il özel idarelerini kapsamalı, ayrıca yerel topluluklara götürülen hizmetlerin önemli bir kesimini üstlenmiş olan merkez yönetiminin taşra kuruluşlarının yerel yönetimler sistemi ve modeli kapsamında durumlarının ne olması gerektiği de birlikte ele alınmalıdır.

Önerilen Model

Modelin Yapısal Niteliği

Kırsal Yöreler

• Modelde kırsal yöreler için aşağıda gösterildiği gibi üç kademeli bir yapılanma önerilmektedir:

- * İl Yerel Yönetimi
- * İlçe Yerel Yönetimi
- * Köyler ve Küçük Belediyeler

• Bu yapılanmada "Temel Hizmetler Birimi", ilçe yerel yönetimidir.

• Köyler ve küçük belediyeler, "subsidiarity", ilkesine göre faaliyet göstermeli, ekonomik ve etkili olacak hizmetlerden sorumlu olmalı, bunların yürütmeleri uygun olmayan hizmetler, ilçe yerel yönetimi tarafından üstlenilmelidir.

Kentsel Yöreler

• Model için bugünkü "belediye" ile "büyükşehir belediyesi" ilke olarak uygun bulunmaktadır.

- Ancak her iki yerel yönetim biriminin kentlerde beklenen verimli ve başarılı hizmetler üretebilmeleri, bu raporda dile getirilmiş olan çözüm önerilerinin gerçekleştirilmesine bağlıdır.

- Belediyelerde belli bir büyüklükten sonra "mahalle", tüzel kişiliği olmayan bir alt birim olarak örgütlenmeli, temsil edici organları da bulunmalıdır.

Merkezle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü

- Yerel nitelikli hizmetler, mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmelidir.

- Bu temel ilkenin ışığında, halen illerde ve ilçelerde merkez yönetiminin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin de büyük çoğunluğu yerel yönetimlere, birim, personel, araç-gereç ve öteki kaynakları ile birlikte devredilmelidir.

- Yerel yönetimlere görev verilmesinde, özerk yerel yönetim görevleri ile merkez yönetimi adına yerel yönetimlerce yürütülecek görevler ilkesi uygulanmalıdır.

Organlar ve İç Örgütlenme

Yerel yönetimlerde bugünkü gibi,

- * Meclis
- * Başkan/Yürütme Organı
- * Encümen (Yürütme Kurulu)

biçimindeki yapılanma devam etmeli, ancak encümen yerine "yürütme kurulu" terimi yeğlenmeli, il genel meclisi, "il meclisi", ilçe karar organı "ilçe meclisi" olarak adlandırılmalı, köylerde "köy meclisi", mahallelerde "mahalle meclisi" kurulmalıdır.

Meclislerin Oluşumu

- İl meclisi, belediye ve büyükşehir meclisleri bugünkü sisteme benzer şekilde oluşmalı, ilçe meclisi ilçe sınırları içindeki il meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri temsilcilerin katılmaları ile oluşmalı, köy ve mahalle meclisleri belediye meclisleri gibi köy ve mahalle seçmenleri tarafından seçilerek oluşturulmalıdır.

- Belediye meclis üyeliği seçiminde, seçim çevresi "mahalle" olmalıdır.

Yürütme Organı

- Belediye ve büyükşehir belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarları, bugünkü gibi yerel seçmenlerce doğrudan seçilmelidir.

- İlk tur seçimde adaylardan hiçbiri % 50'nin üstünde oy alamazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılmalıdır.

- İl yerel yönetimlerinin yürütme organı Vali, ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı Kaymakam olmalıdır.

İlişkiler ve Denetim

Merkezle İlişkiler

- Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde özerk yerel yönetim görevleri bakımından "yerindelik denetimi" yapmamalıdır. Siyasal nitelikte olan bu denetim, yerel topluluğa ait bir yetkidir. Seçimler ve katılım yolu ile uygulanmalıdır.

- Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde titiz bir "hukuka uygunluk" denetimi yürütmelidir.

- Ulusal hedefler, ilkeler ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmasını sağlamak için bunlar merkez yönetimince yasa, plan ve program kuralı haline getirilmeli ve bunlara uyulması, hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde sağlanmalıdır.

- Yerel yönetimlerin mali denetimi , "Yeminli Mali Müşavirlik ve Muhasebe Büroları" tarafından etkili biçimde yapılmalıdır.

Yerel Yönetim Birimleri Arasında İlişkiler

- Yerel yönetim birimleri arasında "demokratik vesayet denetimi" ilişkileri kurulmalıdır. Bu ilkenin uygulanmasında; imar planı, çalışma programları, bütçe gibi önemli konularda kendiliğinden veya hemşehrilerin başvurması üzerine;

- * İl meclisleri, ilçe meclisleri ve belediye meclislerinin
- * İlçe meclisleri, köy meclisleri ile küçük belediye meclislerinin
- * Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclislerinin

kararlarını üst meclis olarak görüşerek, belli bir süre içinde karara bağlayabilmelidir.

Alt Birimler ve İç Örgütlenme

Büyükşehirler

- Büyük kentlerimizde belediye hizmetlerinin istenen kaliteye ulaştırılabilmesi için büyükşehir/ilçe belediyelerinin nüfus ve alan boyutları, bugünkü mülki ilçe sınırları ile bağlı olmaksızın, hizmet gerekleri, ekonomik, sosyal göstergeler ve hizmette ekonomi ölçeği gözönünde tutularak, bilimsel çalışmalar sonunda belirlenmelidir.
- İlçe belediyelerinin nüfusu 200 bin sınırını aşmamalıdır.
- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki bölüşümü yeniden düzenlenmelidir.
- İlçe belediyelerinde mutlaka "mahalle" birimleri kurulmalıdır.
- Büyükşehirlerde AYKOME* ve UKOME**'lerin, yatırımlar ve uygulamalarda eşgüdüm ve denetim birimi olarak etkili biçimde işlev yapmaları mutlaka sağlanmalıdır.
- Büyükşehir belediyeleri ile belli büyüklükteki ilçe belediyelerinde Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) birimleri kurulmalı, bu birimler belediyelere çağdaş yönetim ve örgütlenme ilkelerinin uygulamaya yansımaları için bu alandaki özel sektör kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği yapmalıdır.

* Altyapı Koordinasyon Merkezleri
** Ulaştırma Koordinasyon Merkezleri

Belediyeler

- Mahalle kuruluşları, yönetsel ve örgütsel geliştirme ve iç örgütlenme açılarından büyükşehir belediyeleri için yapılan öneriler, belediyeler için de geçerli olmalıdır.
- Küçük belediyelerin iç örgütlenmesi, bu belediyelerin örgütleyemediği hizmetler ilçe yerel yönetimleri tarafından karşılanacağı için, basit ölçüde tutulmalıdır.

İl ve İlçe Yerel Yönetimleri

- İl ve ilçe yerel yönetimleri kendi hizmet birimlerini kurmalıdır
- Bugün iller ve ilçelerde bulunan merkezin taşra birimlerinden görevleri devredilenler, personel, araç-gereç ve binaları ile il ve ilçe yerel yönetimlerine bağlanmalıdır.

Hizmetlerin Özelleştirilmesi

- Daha ucuz ve kaliteli yapılmasının mümkün olduğu durumlarda yerel yönetimlerin temel politikası bu tür hizmetleri özelleştirerek yürütmek olmalıdır.

Mali Kaynaklar

- Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının, gelirleri toplamı içindeki oranı % 50'nin üzerine çıkarılmalıdır. Bu amaçla yerel yönetimlere;

- * Bir kısım vergiler devredilmeli, bunların tavan-taban oranları merkezce yasa ile belirlendikten sonra, tahakkuk ve tahsili yerel yönetimlere bırakılmalıdır.
- * Sınırları içinde merkez yönetimince tahsil edilen vergilere, yerel meclis kararı ile yüzde ekleme yetkisi tanınmalıdır.

- Vergi potansiyelini sonuna kadar kullandığı halde yapılması gereken hizmetlere kaynakları yetiştirmeyen yerel yönetimlere, ülke çapında kurulacak bir "mali denge sistemi" aracılığı ile ve objektif ölçüler içinde yardım yapılmalıdır.

- Yerel yönetimlere vergi dışı yollarla da özgürce kaynak yaratma yetkisi verilmelidir.

Personel

- Yerel yönetimlere, merkez yönetiminin yasa ile belirleyeceği kurallar çerçevesinde özgürce personel kadrosu oluşturma ve personel işlemlerini yapma yetkisi verilmelidir.
- Yerel yönetim personeli 657 sayılı yasaya tabi olmamalı, yerel yönetimler için özel bir personel sistemi oluşturulmalıdır.
- Memurun Muhakematı Kanunu, yerel yönetimler personeline uygulanmamalıdır.
- Yerel yönetimler insan gücü planlaması, norm kadro, görev tanımlaması gibi çağdaş personel tekniklerini uygulamalıdır.

Katılım

- Meclis toplantıları ve çalışmaları, halkın yerel yönetimlere daha etkili katılımına imkan verecek niteliklere kavuşturulmalıdır.
- Halk girişimlerine etkinlik kazandırılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin katılımı ve önderliği ile iş konseyleri kurulmalıdır.
- Mahalle biriminden halk katılımı için yararlanılmalıdır.

Saydamlık

- Yerel yönetimlerin kararları ve çalışmaları hakkında, halkın bilgi edinme hakkı gözönünde tutularak, yerel topluluğa bilgi verilmelidir.
- Bu amaçla halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanılmalıdır.

Hemşehrilik Bilinci

- Büyükşehirlerde, öteki kentler, kasabalar ve köylerde yerel yönetimlerin istenen kalite ve verimlilikte hizmet üretmelerini etkilemek açısından önemli olan hemşehrilik bilinci yaratılması için gerekenler yapılmalıdır.

Merkez Yönetiminin İşlevi

Merkez Yönetimi

- Yerel yönetimlerin özerk görevleri üzerinde hukuka uygunluk, merkez adına yürütecekleri görevleri üzerinde de yerindelik denetimi yapılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin uyması gereken ulusal hedefler, ilkeler ve standartlar hukuk kuralı haline getirilmeli ve bunlara uyulması sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimler için mali yardım, çalışmalarında destek, eşgüdüm, denetim ve geliştirme işlevi yapılmalıdır.

Uygulama Stratejisi

Model bir pilot proje çerçevesinde, İstanbul Büyükşehir ve çevre illerde uygulanmalı, sonuçlarına göre yaygınlaştırılmalıdır.

I. YEREL YÖNETİM KURUMUNUN NİTELİĞİ

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

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

Yerel yönetimlere ilişkin olarak yukarıda anılmış olan evrensel nitelikler, Türkiye tarafından da onaylanmış olan Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) belgelerinde dile getirilmiş olan niteliklerdir.

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

Bu demokratik değerler yanında yerel yönetim kuruluşları üstlendikleri kamu hizmetlerinin merkez yönetimine göre daha üst düzeyde etkin ve verimli gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.

II. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, ülkemizde yüzyılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin varlığından sözedilebilir.

Bugünkü belediyelerimizin temeli, XIX. yüzyılın ortalarında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata yöresinde deneme niteliğinde bir belediye şubesi kuruluşuna kadar gitmektedir. Cumhuriyet dönemine, Osmanlı İmparatorluğu'ndan aktarılan belediye sayısı 389'dur. Bugünkü belediyelerimizin temel yasası da 1930 yılında kabul edilmiştir. (Yasa No: 1580)

Geleneksel bir kurum olan köye, günümüzdeki niteliği 442 sayılı yasa ile 1924'te verilmiştir.

İl özel yönetimlerinin 3360 sayılı yasa ile değiştirilmesine karşılık günümüzde de kimi maddeleri yürürlükte olan kuruluş yasası, 1913 yılında kabul edilmiştir. (İdare-i Umummiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı, 2. Bölüm)

Türkiye'de yerel yönetim, bir Anayasa kurumudur. Anayasa'ya göre;

"İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır"

(Madde 133) ve

"Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

... Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır". (Madde 127)

Ülkemizde üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar, kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu olan köyler ve il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel yönetimleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan beldeler için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur. Belediye modeli içinde yer alan mahalle yönetimi kimi yönden yerel yönetim kuruluşuna benzemekle birlikte, tüzel kişiliğe sahip değildir ve sistemimizde yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemektedir. Benzer biçimde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer almış olan tam örgütlü bucakın, meclisi, komisyonu ile kırsal kesimde bir tür yerel yönetim birimine benzer işlev yapması öngörülmüş, ancak bu birim uygulamaya geçirilememiştir.

Aşağıda çizelgede yerel yönetim kuruluşlarımızın sayısal durumu görülmektedir:

Yerel Yönetim Birimleri
(1992 Şubat)

İl Özel Yönetimi	74
Belediyeler	2.378
Büyükşehir Belediyeleri	8
Köyler	35.160

III. YEREL YÖNETİMLERİMİZİN SORUNLARI

Yerel yönetimlerimiz, yönetim sistemimiz içinde, sorunları en belirgin kesimi oluşturmaktadır. Bu sorunların en önemlileri aşağıda sıralanmakta ve özetle açıklanmaktadır.

Sorunların esas itibarı ile iki ana grupta toplandığı görülmektedir:

Bunlardan birincisi yerel yönetimlerimizin toplumumuza istenen düzeyde kaliteli, hızlı ve aynı zamanda ekonomi ölçülerine uygun hizmet üretememekte olmasıdır.

İkincisi, geniş ölçüde birinci sorunun da nedeni olan sorundur. Günümüzde Türk yerel yönetimleri; yerel yönetimlerin evrensel niteliklerinin en önemlisini teşkil eden özerk, güçlü ve demokratik bir kurum olma niteliğinden yoksundur.

Dolayısı ile yerel yönetimlerimiz, XXI. yüzyılın eşiğindeki Türk toplumuna;

- Etkinlik ve verimlilikle hizmet üreten ve
- Halkın etkili olduğu, katıldığı ve yön verdiği bir yönetime sahip olma özlem ve beklentisine cevap vermekten uzak bulunmaktadır.

III. 1. Temel Sorun

Bu iki ana sorunun altında da yerel yönetimlerimize ilişkin temel bir sorun yatmaktadır. Yerel yönetimlerimizin günümüzün gereklerine uygun bir niteliğe kavuşturulabilmesi için önce bu sorunun doğru teşhis edilmesi gerekmektedir.

Sorun şöyle özetlenebilir:

Evrensel niteliklere sahip yerel yönetimler, Batı Avrupa topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkardıkları özgün bir kurumdur. Anılan

toplumlardaki değişmelere paralel olarak demokratik nitelikleri gelişmiş ve günümüzde aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmiş demokratik düzenin yapıca, vazgeçilmez temel kurumlarından birisi olma özelliği kazanmıştır.

Bu nitelikte bir kurum, ne yazık ki bizim toplumsal yapımızda kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Ara kurumları yadsıyan merkeziyetçi Osmanlı toplumsal ve siyasal yapısı, buna izin vermemiştir.

Bu nedenle yerel yönetim kurumunun Osmanlı yönetim sistemine girişı biraz zorlamayla ve ithal yoluyla olmuştur. Dolayısıyla idari vesayet aracılığı ile merkezin koyu sultanı altına konularak, güçlü demokratik yerel yönetimlerin oluşmasına geçit verilmemiştir.

Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimlerin kaderi pek farklı olmamış, kimi parlak vaatlere karşın, güçlü, demokratik yerel yönetimlerin oluşmasına geçit verilmemiştir.

Bunun nedeni Cumhuriyet döneminde de geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının tekrar tekrar üretilmiş olmasıdır.

Merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışı demokratik, güçlü yerel yönetimi, dolayısı ile yerel demokrasiyi dışlar. Bir başka yönüyle de yerel seçmene, yerel politikaya, kısacası yerel demokrasiye güvensizlik anlamı taşır.

Ne var ki ulusal düzeyde demokrasiyi yaşattığını, işlettiğini savunan bir düzen için, bu durum kendi kendisi ile ters düşme anlamı içermektedir. Çünkü eninde sonunda, ulusal düzeyde parlamentoyu, yürütme organını oluşturma, kısacası ülkeyi yönetme yetkisi verilmiş olan aynı seçmene, aynı politikacıya, bir ili ya da ilçeyi yönetmek açısından güvenmemek gibi kendi içinde açıklanması olanak dışı bir çelişkiyi de birlikte getirir.

Bu nedenle topluma beklediği ve ihtiyacı olan kaliteli ve ucuz hizmet sunumunu gerçekleştirmeyi hedefleyen ve demokrasisini sağlıklı işletmek isteyen ülkemizin herşeyden önce eski merkeziyetçi yönetim anlayışını bir kenara bırakıp, yerel düzeyde yönetim sistemine yepyeni yaklaşımlarla bakması gerekmektedir.

Bu yeni yaklaşımın temelini, yukarıda da belirtildiği gibi yerel topluluklara güçlü, demokratik yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisini vermek amacı oluşturmaktadır. Bu amaca ulaşmak için güçlü demokratik yerel yönetim kurumu, ithal edilmiş değil, özbeöz kendi kurumumuz gibi, demokrasimizin ve yönetim sistemimizin vazgeçilmez bir ögesi olarak benimsenmelidir.

III. 2. Diğer Sorunlar

Bu temel sorunun dışında ve çoğunluğu da ondan kaynaklanan diğer sorunlar aşağıda sıralanmıştır:

III. 2. 1. Çağdaş Örgütlenme ve Yönetim İlkeleri ile Tekniklerinden Yararlanmanın Sınırlılığı

Bu sorun merkez yönetiminde de etkili ve verimli hizmet üretimini engellemektedir. Sorun yerel yönetimlerimizde, özellikle belediyelerle, büyükşehir belediyelerinde belirgin olarak ortaya çıkmaktadır.

Belediyelerimizde;

- * *Plan, program uygulamaları,*
- * *İş analizleri,*
- * *Görev tanımlamaları,*
- * *İnsan gücü planlaması,*
- * *Hizmet - içi eğitim,*
- * *Maliyet muhasebesi, öteki muhasebe teknikleri,*
- * *Denetim,*
- * *Eşgüdüm,*
- * *Haberleşme,*
- * *Liderlik,*
- * *Ödüllendirme,*
- * *Örgüt ve yöntem (OxM) çalışmaları,*
- * *Yerleşme etüdları,*
- * *Evrak-arşiv sistemleri,*

- * *Standardizasyon,*
- * *Stok yönetimi,*
- * *Bilgisayar kullanımı,*
- * *Karar verme,*
- * *Proje yönetim teknikleri,*
- * *Performans bütçe,*
- * *Halkla ilişkiler*

gibi çağdaş yönetim biliminin geliştirdiği teknikler ve bilgilerden yararlanma çok sınırlıdır.

Bu konularda uzman özel sektör ve kamu kesimi kuruluşlarından yararlanan belediyeler vardır. Ancak bunlarda da çağdaş yönetim ilkeleri ve tekniklerinin uygulamaya yeterince yansımış olduğu söylenemez.

Belediyelerin çok büyük bir çoğunluğunda ise hizmetler nerede ise el yordamı ile örgütlenmekte ve yönetilmektedir.

Merkez yönetimi tarafından belediyeleri bu alanda çağdaş uygulamalara özendirecek ve yönlendirecek bir faaliyet yürütülmemektedir.

Ayrıca örgütsel ve yönetsel geliştirme çalışmaları yapmak isteyen belediyeler, idari vesayet uygulamalarının sınırlayıcı etkileri ile karşılaşabilmektedirler.

Dolayısı ile yerel yönetimlerimizde (özellikle belediyelerde) kaliteli ve kaynak israf etmeden ucuz ve verimli hizmet üretimi açısından önemli sorunlar vardır.

III. 2. 2. Özelleştirme Uygulamalarının Yaygınlaşmaması

Çağdaş yönetim tekniklerinin özel sektörde, kamu kuruluşlarına göre daha üst düzeyde kullanıldığı, hizmetlerin daha kaliteli ve ucuza maledildiği bilinmektedir.

Bu nedenle 1980'lerden sonra kimi belediyelerde belli hizmetlerin (çöp toplama ve imha, emlak vergisi tahakkuk ve tahsili gibi) özel sektör eliyle yürütülmesi uygulamasına başlanmış ve çok olumlu sonuçlar alınmıştır. Ancak bu uygulamalar yaygınlaşmamıştır.

III. 2. 3. Kaliteli Personel Sorunu

Yabancı ülkelerle karşılaştırıldığında Türk kamu personelinin hizmet-öncesi eğitim düzeyi önemli ölçüde yetersizdir. Bu yetersizlik yerel yönetimlerde daha da ileri oranlardadır.

Ayrıca personelin bilgi ve yetenek eksikliklerinin hizmet-içi eğitim aracılığı ile giderilmesi çok istisnai bir durumdur. Bu konuda Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ile bazı yerel yönetim birliklerinin sınırlı programları ile birkaç kuruluşun yetersiz uygulamaları dışında merkezi idare eliyle yürütülen hizmet içi eğitim programları yoktur.

Öte yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Memurun Muhakematı Kanunu'nun yerel yönetimlere uygulanması, personelden istenen verimin elde edilmesini önleyici etkiler yapmaktadır.

İdari vesayet aracılığı ile merkez yönetiminin yerel yönetimlerin kadro ihdasını manipülasyonu, insan gücü planlaması yapılmasını önleyebilmektedir.

III. 2. 4. Mali Kaynakların Yetersizliği ve Merkezi Niteliği

Yerel yönetimlerin günümüzdeki gelir sisteminin temel özellikleri şunlardır:

- Yerel yönetimlerimizin mali kaynaklarının büyük bir oranı (yaklaşık % 70-80) merkezce toplanan vergilerden ayrılan paylar ve çeşitli yardımlar biçiminde merkez yönetimi eliyle sağlanmaktadır. Oysa bu oran Avrupa ve ABD yerel yönetimlerinde hemen hemen tersinedir.
- Son on yıl içindeki gelişmelere karşılık, hizmetlerdeki artışın da etkisiyle, yerel yönetimlerimiz kaynak sıkıntısı çekmektedirler.
- Yerel yönetimlerin emlak vergisi ve sınırlı kimi tali vergiler dışında asıl gelir getirecek alanlarda yerel olarak vergi koyma ve kendi bölgelerinde merkezce toplanan vergilere oran ekleme yetkileri yoktur.

- Yerel yönetimlerin kaynak ihtiyaçlarını gerçek boyutlarında değerlendirerek, objektif ölçülerle karşılamaya olanak sağlayacak ulusal bir "Mali Denge Sistemi" kurulamamıştır.

Gelir sisteminin bu özellikleri aşağıdaki sorunlara neden olmaktadır:

- Yerel yönetimler yerel toplulukların gereksinimi olan hizmetleri yeterince üretememektedirler.

- Yerel yönetimlerin mali bakımdan merkeze bağımlılığı güçlü ve özerk yerel yönetim kuruluşlarının gelişmesini önlemektedir.

- Yetersiz ve merkeze bağımlı gelir sistemi yerel yönetimlerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını imkansızlaştırmaktadır.

- Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının esas itibari ile yerel topluluktan değil fakat merkezce sağlanması, hemşehrilerin yerel yönetimlere karşı duyarlılığını, sorumluluk duygularını, katılımını ve hemşehri bilincinin gelişmesini, hemşehrilerin yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenen etkinliliğe ulaşamamasına neden olmaktadır.

III. 2. 5. Görevler, Yetkiler, İdari Vesayet

Bugünkü yerel yönetim sistemimizin en belirgin bir başka grup sorunları görevler, yetkiler ve idari vesayetle ilgilidir.

- Yerel yönetim kuruluşlarımız, yönetim sistemimizde kırsal ve kentsel yörelerde yerel hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip temel kuruluşlar değildir.

- Görevlerin merkezle yerel yönetimler arasında bölüşümü bakımından özellikle il özel idareleri ve köy yönetimleri, zaman içerisinde önemli ölçüde görev kaybına uğramış bulunmaktadır. Bu kuruluşlar için başlangıçta öngörülmüş olan ve geniş alanları kapsayan çeşitli görevler zamanla merkez yönetimine geçmiş bulunmaktadır. Dolayısı ile bu iki yerel yönetim birimi günümüzde bir bakıma adı var, kendisi yok kuruluşlar durumundadırlar.

- Belediyelerimiz görev bölüşümü açısından daha iyi durumdadırlar. Bununla birlikte belediye görevleri bakımından da kimi durumlarda belirsizlik ve merkez yönetimi ile ikilemeler ve geçişimler vardır. Ayrıca belediyelerimiz günümüzde Avrupa ve ABD belediyelerinin sorumluluğunda olan güvenlik, nüfus, pasaport, tapu, eğitim, sağlık gibi en önemli görevleri yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip değillerdir.

- Yerel yönetimlerimizin yetki açısından en önemli sorunları, görev alanlarına giren hizmetler üzerinde yürütülür nitelikte karar alabilmeleri bakımından karşılaştıkları sınırlamadır.

İdari vesayet olarak adlandırılan yetki çerçevesinde merkez yönetimi, yerel yönetimlerin bütçeleri, kimi meclis kararları, personel işlemleri ve başka birçok kararları üzerinde yerindelik denetimi yapabilmektedir.

Yerindelik denetimi onaylama, önceden izin almak şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme yolları ile uygulanmaktadır. Örneğin il özel yönetimi meclis kararlarının tümü ile belediye meclis kararlarının çoğu, merkez yönetimi ya da temsilcileri tarafından onaylanması gerekmektedir. Yönetimsel vesayet makamlarının izni olmadan yerel yönetimler motorlu taşıt aracı alamamakta, personel kadroları oluşturamamaktadır. Vesayet makamları, belediye bütçelerinde, belli durumlarda, meclis yerine geçerek, değişiklikler yapabilmektedir.

Türk yerel yönetimlerinin yönetsel özerkliğe sahip olmamasını yaratan temel neden, Osmanlı İmparatorluğundan miras kalan ve Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüş olan merkezîyetçi/ bürokratik yönetim geleneğidir. 1982 Anayasası ile bu alanda geliştirme yerine, örneğin 1961 Anayasası'na oranla daha olumsuz kurallar ve ilkeler getirilmiş bulunmaktadır.

1982 Anayasası'na göre merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde;

- Yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,

- Toplum yararının koruması ve
- Yerel gereksinimlerin istenen biçimde karşılanması amaçlarıyla,

yönetmel vesayet yetkisi kullanabilmektedir.

Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler üzerinde yalnız "hukuka uygunluk" değil, aynı zamanda "yerindelik" denetimi yapmaya olanak sağlayan, bir başka deyişle bir hizmetin yerel yönetimlerce yapılıp, yapılmamasına, yapılacaksa nasıl yapılacağına karışma ve son sözü söyleme yetkisini merkez yönetimine veren bu kurallardan özellikle son ikisinin yerel yönetim özerkliği ile ters düştüğü açıktır.

1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'nda olmayan ve yerel yönetim özerkliği kavramı ile bağdaşmayan bir başka kuralı, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarını, Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı kılmasıdır.

Yeni bir kural olarak 1982 Anayasası'nda İçişler Bakanı'na verilmiş olan, yerel yönetim organlarını ya da üyelerini, geçici bir önlem olarak, görevden uzaklaştırma yetkisi de, yanlış kullanmaya açık bir yetkidir.

Merkez yönetimine verilmiş olan bu yetkiler yerel toplulukların yerel hizmetleri kendileri tarafından oluşturulan yerel yönetim kuruluşları aracılığı ile özgürce yönetmelerini önlemekte ve gerçek güçlü, etkili hizmet üreten yerel yönetim kurumunun oluşmasını ve gelişmesini önlemektedir.

Ayrıca siyasal içerik taşıyan bu yetkinin kullanılması muhalefet ile iktidar arasında sürekli tartışmalara ve gerginliğe neden olmaktadır.

Vesayet yetkisinin yerel düzeyde vali ve kaymakamlar tarafından kullanılması aslında işbirliği yapmaları gereken seçilmiş yöneticilerle atanmış kamu görevlileri ilişkilerini de bozabilmekte, ayrıca atanmışlar için, seçilmişler üzerinde demokrasi değerlerine ters düşen bir üstünlük sağlamaktadır.

III. 2. 6. Hemşehrilik Bilinci

Yerel yönetimlerimizin önemli sorunlarından birisi, yerel topluluklarda hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmemiş olmasıdır. Bunun nedeni yukarıda da belirtilmiş olduğu gibi, yerel yönetim kurumunun bizim toplumsal yapımızın geliştirdiği bir kurum olmamasıdır.

Hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmemiş olması şu sorunlara neden olmaktadır:

- Hemşehriler yerel yönetimlerin yüklerine katılmak zorunda olduklarının bilinci içinde değildirler. Genel eğilim yerel yönetimlerden yalnız hizmet istemek, hizmet yeterince üretilmezse bundan yakınmak biçimindedir.
- Hemşehri bir yerel yönetim yöresinde örneğin, bir kentte yaşamının kendisi için de birçok yükler ve sorumluluklar getirdiğini düşünmemektedir. Bu bağlamda yerel yönetimin, örneğin belediyenin getirdiği kurallara uymakta titiz davranmamakta, kendi varlığının korunması ve geliştirilmesinde belediye ile işbirliği yapmamaktadır. Bu olumsuz eğilim köylerde ve küçük kasabalarda az, kentlerde ve özellikle büyükşehirlerde iyice belirgindir. Büyük kentlere yığılma biçimindeki aşırı nüfus akımı bu açıdan olumsuz sonuçlar doğurmakta, kentlileri birbirlerine ve kent yönetimine yabancılaştırarak, yerel yönetim geleceğinin köklü olmayışının yarattığı sorunların boyutunu artırmaktadır.
- Hemşehri bilincinin yetersizliği, yerel yönetim kuruluşunun kendisinin doğrudan ve en yakın demokratik kuruluşu olduğunun yerel toplulukça algılanmasında ve yerel yönetimleri sahiplenmesinde yetersizlikler yaratmaktadır. Bu algılama yetersizliği yerel toplulukların, yerel yönetimleri seçimler arasındaki dönemlerde etkili biçimde denetlemelerini ve sorgulamalarını, yerel hizmetlerin yürütülüşü ile ilgili isteklerini ve dileklerini sivil toplum örgütleri aracılığı ile yerel yönetimlere yansıtma ve geniş ölçüde önlemektedir.

III. 2. 7. Halk Katılımı

- Hemşehri bilinçlenmesi ile yakından ilgili olarak yerel yönetimlerimizde halk katılımının yetersizliği önemli bir sorun durumundadır.

- Yerel yönetim kurumunun yapısı ve özelliği, halk katılımı için çok uygundur. Bununla birlikte, sistemimizde "halkın yerel yönetim kararlarını seçimler arasındaki dönemlerde etkileme süreci" olarak tanımlanan katılım açısından imkanlar çok sınırlıdır.

- Genellikle bu etki siyasi partiler ve politikacılar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Oysa sivil toplum örgütlerinin de (meslek kuruluşları, vakıflar, dernekler vb.'nin) bu konuda aktif olmaları gerekmektedir.

- Ayrıca hemşehrilerin yerel yönetimlerin kararları ve uygulamalarına karşı kendiliğinden oluşan tepkileri (citizen initiative) ve bireysel başvurular da katılımın başka türleridir. Ancak bu katılım türleri, yerel yönetimlerimizde yaygın uygulama bulmuş değildir.

- Yerel yönetim meclislerinin belli toplantılarında hemşehrilere soru sorma hakkının tanınması, meclis komisyonlarında hemşehrilerin bilgi ve deneyimlerinden yararlanılması, belli hizmet kararları için kamuoyuna başvurulması ülkemizde yararlanılmayan katılma yöntemleridir.

- ABD'de yerel yönetimlerin seçilmiş elemanlarının, hemşehri girişimi ile erken seçim sonucu görevden alınmalarına (recall) bile olanak vardır.

- Önemli olan yerel yönetimlerin mevzuat çerçevesinde yerel toplulukların, yerel yönetimin kararlarına ve uygulamalarına yoğun ve etkili biçimde katılmalarını özendirilmeleridir.

Böylece yerel topluluğun "dehası" ve "dinamizmi"nden yerel yönetim yararlanma olanağı bulabilir. Bu konuda kimi belediyelerdeki olumlu uygulamaların yaygınlık kazandığını söylemek olanak dışıdır.

- Ayrıca bazı katılma türlerinin uygulanmasına hukuk kuralları olanak vermemektedir.

III. 2. 8. Saydamlık

Türk kamu yönetiminin genel bir sorunu olan yeterince saydam olmama konusu, yerel yönetimlerde iyice belirginleşmekte ve daha çarpıcı olmaktadır. Çünkü yerel yönetimler, yerel halkın kendisi tarafından oluşturulmuş, onun yakınında hizmet veren kuruluşlardır.

Bu temel özellik yerel yönetimlerin işlem, karar, eylem ve uygulamalarının yerel topluluk tarafından açıklık ilkesi içinde bilinmesini gerekli kılmaktadır.

Ayrıca kamu yönetiminin bir parçası olan yerel yönetimlerde ne olup bittiğini öğrenmenin "halkın bilgi edinme hakkı" ile yakından ilgisi vardır.

Yerel toplulukları temsil eden sivil toplum örgütlerinin, sözlü ve yazılı basın ve bireylerin yerel yönetimlerde olup bitenleri öğrenmek istemeleri durumunda, milli güvenlik, kişinin özel ve ticari yaşamı ile ilgili bilgiler dışında, yeterli bilgileri edinebilmeleri gerekir. Bu konuda sistemimizde yerel topluluklara tanınmış olanaklar sınırlıdır. Hukuk kuralları birçok bilginin aktarılmasını önlemekte, hemşehrilere bilgi edinme hakkı tanımamaktadır. Yerel yönetimlerin yöneticilerinin bu alandaki tavırları da genelde olumlu değildir.

III. 2. 9. Hizmet Beklentilerindeki Artış

Yerel yönetimlerin hizmet üretimlerini doğrudan etkileyen bir sorun olarak, bu kuruluşlara ilişkin hizmet beklenti ve isteklerinin artışı önem taşımaktadır.

Sorunun iki yönü vardır:

- Günümüzde yerel yönetimlerin üstlendikleri ve üstlenebilecekleri ve yerel toplulukların bekledikleri hizmetler bundan 30-40 yıl öncesine göre sayıca daha çok, teknik ve karmaşık görevler niteliği kazanmıştır. Bu tür hizmetlerin yürütülmesi pahalı yatırımları, ekipmanı ve uzman yetenekli personel istihdamını gerektirmektedir.

- Özellikle büyük kentlere yığılma biçimindeki nüfus akışı, kent yönetimlerini aşırı hizmet istekleri ile karşı karşıya bırakmış, büyük bir örgütsel, yönetsel ve mali yük altına sokmuş bulunmaktadır.

III. 2.10. Kırsal Yörede Yönetim Boşluğu

Yukarıda belirtilmiş olan sorunların çoğu hem kırsal, hem de kentsel nitelikli yerel yönetimlerimiz için sözkonusudur.

Bununla birlikte il özel idareleri, köyler ve kırsal nitelikli kasaba belediyelerinin hizmet götördükleri alanlar açısından yönetim boşluğu olarak adlandırılabilir önemli bir sorun daha vardır.

Bu sorunun temel nedenleri şunlardır:

- İl sistemimiz, kuruluşunda öngörülen önemli ve temel bir niteliğini, taşrada merkezin kuruluşları arasında uyum ve bütünlük sağlama işlevini, azımsanamayacak oranda yitirmiş bulunmaktadır.

- İl sistemi içinde "temel hizmet birimi" olarak düşünülmüş olmasına karşılık ilçe, bu işlevine uygun yetki, işlev, kaynak ve donanıma sahip kılınmamıştır.

- İl özel idareleri kırsal yörelere etkinlikle hizmet götürmek için gerekli yetki, görev, örgüt ve kaynaklarla donatılmamış, güçsüz ve etkisiz bir birim olma niteliğinden kurtarılamamıştır.

- Köyler ve kırsal nitelikli küçük belediyeler de "küçük boyut"un yarattığı akçal ve beşeri kaynak sorunu nedeni ile üstlendikleri önemli hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yürütme olanağına sahip olamamışlardır.

Bu nedenlerle günümüzde kırsal yörelerde il özel idareleri, köyler ve küçük belediyelerin sorumluluğunda olan hizmetlerin yürütülüşünde "yönetim boşluğu" olarak adlandırılacak ölçüde aksaklık, dağınıklık, etkisizlik ve kaynak savurganlığı vardır.

III. 2.11. Merkeziyetçiliğin Yarattığı Sorunlar

Yukarıda tüm yerel yönetimler için sıralanmış olan sorunların temelinde, yerel yönetimlerin gelişmesine olanak vermeyen merkeziyetçi yönetim anlayışı ve sistemi yatmaktadır.

Merkeziyetçilik, kırsal alanda yürütülen hizmetler için ayrıca başka sorunlar da yaratmaktadır. Bunların çoğu, belediyeler için de geçerlidir.

Merkeziyetçiliğin kırsal yörelerdeki görünümü, merkezin taşra kuruluşları veya il özel idaresi ve köy yönetimleri farkı olmaksızın, aşağıdaki anlama gelmektedir:

- Her bir hizmetin, nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılacağı Ankara'da kararlaştırılıp planlanmaktadır. Ankara'nın planladığı ve kabul ettiği her konuda, ne derece basit olursa olsun, her tür değişiklik yine Ankara'nın onayına tabidir.

- Yatırım kararları, en ince ayrıntısına kadar, Ankara'da alınmaktadır. Hizmetlerin tüm ayrıntıları ve bunlar üzerindeki her türlü değişiklikler merkezde saptanmaktadır.

- Hizmetlerle ilgili personel kadroları Ankara'dan tayin edilmektedir. En uç birimlere kadar personelin dağılımı Ankara'dan yapılmaktadır. Personelin atanması, yer değiştirilmesi, terfi, disiplin, izin ve benzeri her türlü özlük işleri, çok büyük ölçüde Ankara'nın yetkisi içindedir. Her birimdeki her türlü personel hareketi Ankara'dan izlenmektedir. Bu nedenle, merkezi yönetimin, her bakanlık ya da genel müdürlükte, en şişkin kadroları personel şubelerindedir. Bunları işi, bir daha hiç kullanıp bakma gereği duymayacakları yüzbinlerce, milyonlarca kağıdı her yıl kayıt defterlerine geçirmek ve dosyasına koymaktır.

- Yukarıda belirtilen hizmetlerle ilgili her türlü harcamalar Genel Bütçe içinde ve Genel Bütçenin tabi olduğu usullere göre yapılmaktadır. Yani 73 il ve 829 ilçede mevcut her bir kamu örgütünün her türlü kaynak ihtiyacı, ayrıntısına kadar (hangi birimde ne kadar kırtasiye, su, yakacak, elektrik, benzin vb sarfetmesi gerektiğine kadar) merkezde saptanmakta ve ödenekler her yerdeki her birime, hangi amaç için ayrılmışsa o amaç için sarfedilmek üzere gönderilmektedir.

Hizmetlerin yerel düzeyde böyle koyu bir merkeziyetçilikle yürütülmesi aşağıdaki sorunları yaratmaktadır:

- Kırtasiyecilik artmaktadır,
- Merkezde kamu bürokrasisi (örgüt ve personel olarak) gereksiz yere ve sürekli büyümektedir,
- İşlerde çok önemli ölçüde gecikmeler olmaktadır,
- Yerel özellikler ve gereksinimler yeterince dikkate alınmamaktadır,
- Hizmetler pahalıya mal olmaktadır,
- Eşgüdüm güçleşmekte, kimi durumlarda sağlanamamaktadır.
- Acil durumlarda gereksinimleri karşılayacak esneklik sağlanamamaktadır. Basit gereksinimlerin karşılanamaması nedeni ile önemli hizmetler durabilmekte ya da gecikmektedir.
- Merkez örgütleri aşırı ayrıntıyla uğraşmak sonucunda asıl görevleri olan hizmet politikası oluşturma, makro planlar yapma, araştırma, yardım, eşgüdüm destek ve denetim işlevlerini etkin bir şekilde yürütememektedirler.
- Yerel toplulukların kalkınma projeleri ve hizmetlerine yeterince katılması sağlanamamaktadır.

III. 2.12. Yerel Yönetim Birimlerinin Özel Sorunları

Yukarıda sıralanmış olan genel sorunlar yanında, Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinin özel sorunları da vardır.

Bu sorunlar burada il özel idareleri, köyler ve küçük belediyeler bakımından açıklanmakta, büyükşehirlerle ilgili sorunlar, özel bölümde ele alınmaktadır.

II Özel İdareleri

1913 yılında kuruldukları zaman il özel idarelerine çağın en önemli teknik ve sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi verilmiş olmasına karşılık, zamanla bu görevlerinin bir kısmı belediyeler, önemli bir kısmı da merkezi idarenin taşra kuruluşları tarafından üstlenilmiş, ancak bu görevler mevzuatla il özel idarelerinden de mevzuatla alınmamıştır. Uygulamada il özel idareleri anılan hizmetleri fiilen yürütmemektedirler. 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler de il özel idarelerinin durumunda bir değişiklik yapmamıştır.

Günümüzde öteki yerel yönetimlerin sorunları, il özel idareleri için de geçerlidir. Bunların yanında özel idarelerin özel sorunları da vardır:

- Öteki yerel yönetimlerden farklı olarak merkez yönetiminin bir görevlisi olan vali, il özel yönetiminin hem yürütme organı, hem de meclis başkanıdır. Ayrıca özel idare üzerinde çok ağır bir vesayet yetkisine sahiptir. Buna karşılık il meclisinin valiyi denetleme yetkisi yoktur.
- İl özel idarelerinden mevzuatla alınmamış olan görevleri bu kuruluşlar fiilen yürütmemektedirler. Bunun bir nedeni, il özel idarelerinin kendi tüzel kişiliklerine bağlı hizmet birimlerinin olmaması, öteki nedeni de mali kaynaklarının yetersizliğidir.

Böylece günümüzde il özel idareleri merkez yönetiminin üstlendiği bir kısım görevleri, onun kararlaştırdığı ve aktardığı para ile, onun kararlaştırdığı yerde ve onun örgüt ve personeli eliyle yürütmeye çalışan bir emanet komisyonu durumundadır.

Köyler

1924 yılında yürürlüğe giren Köy Yasası'na büyük umutlar bağlanmış, kırsal yörelerde gelişme ve kalkınmaya yönelik birçok kamu hizmetinin köy yönetimi eliyle yürütülebileceği düşünülmüştür.

- Aradan geçen yetmiş yıla yakın uygulama, bu umudun gerçekleşmesinin olanak dışı olduğunu göstermiştir.

- Köy yönetimine yasalarla verilmiş 115 aynı görevin çok büyük çoğunluğunun yürütülememesinin, çok azının da eksik biçimde gerçekleştirilebilmesinin temel nedeni, köyün bir yerel yönetim birimi olarak nüfus ve kaynakları bakımından çok küçük boyutta olmasıdır.

- Türkiye'deki 35 binin üzerindeki köyün %56'sının nüfusu 500'ün, %32'sinin nüfusu 300'ün altındadır. Mali kaynakları da çok sınırlı olan köy, doğal olarak personel sorunları ile de karşı karşıyadır. Günümüzde genellikle muhtara yardımcı olarak 5-6 köye hizmet veren bir köy katibi ile bir köy korucusundan başka personel yoktur.

1987 yılında yapılan bir düzenleme ile köy muhtarının maaşı da merkez yönetimi tarafından ödenmektedir.

- Bu tablo çerçevesinde günümüzde köy yönetimi, köy halkının birarada yaşaması ile ilgili çok sınırlı ve basit kimi görevlerini yürütebilmekte, köy halkının toplumsal, ekonomik ve günlük yaşamı ile ilgili tüm teknik ve sosyal altyapı hizmetleri merkez yönetimince üstlenilmiş bulunmaktadır. Kimi köylerde köylülerin bu hizmetlerin yürütülüşüne bedenen ve paraca gönüllü katılımı istenmektedir.

Ancak gerek bu katılımın sağlanması, gerek hizmetlerin merkezin taşra birimleri tarafından yürütülmesinde önemli örgütsel ve yönetsel sorunlar vardır ve hizmetler istenen kalitede ve verimli bir şekilde üretilmemektedir.

Bu nedenle, soruna çözüm bulunması gerekmektedir.

Küçük Belediyeler

Türkiye'deki 2.378 belediyenin %62.7 gibi azımsanmayacak bir oranının nüfusu 5.000'in altındadır.

Bu küçük belediyelerin öteki yerel yönetim sorunları yanında küçük boyutlu olmalarından kaynaklanan özel sorunları vardır:

- Genelde mali kaynak sıkıntısı çeken belediyeler içinde küçük belediyelerin gelir durumu daha kötüdür. Küçük belediyelerin ortalama gelirleri belediye gelirleri ortalamasının 1/5'i dolayındadır.

- Küçük belediyelerde az nüfus ve kıt mali kaynak, personel sorunu yaratmaktadır. Küçük belediyelerin % 25'inde hiçbir teknik eleman yoktur. Geriye kalan küçük belediyelerde ise yalnız birer teknik eleman vardır. Ortalama bir küçük belediye personel sayısı 12 dolayındadır. Bunların eğitim düzeyi de çok düşüktür.

- 1580 sayılı belediye yasasının, görev sorumlulukları bakımından bütçe rakamlarına dayalı olarak yaptığı ayırım günümüzde anlamını yitirdiği için, halen kent hizmetleri sorumluluğu bakımından 3.000 nüfuslu bir belediye ile 300.000 nüfuslu belediye arasında fark yoktur.

- Bu durumda mali kaynak ve personel yetersizliği nedeni ile hizmetlerin önemli bir kesimi ya hiç yürütülememekte, ya da çok yetersiz olarak yürütülmeye çalışılmaktadır.

- Aslında küçük belediyeler, üstlendikleri çoğu teknik nitelikli ve uzmanlık isteyen kent hizmetlerini yürütmek isteseler ve bunun için kaynak bulsalar bile çoğu zaman boş kalacak teknik ve uzman eleman istihdamları, kaynak savurganlığı olacaktır.

Bu nedenle küçük belediyelerin bugünkü görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yapabilmelerini sağlamak için başka çözümler bulmak gerekmektedir.

III. 2.13. Yerel Yönetim Seçimleri

Yerel yönetim seçimlerinde aşağıdaki sorunlar vardır.

- Yerel topluluğun daha iyi temsil edilmesi ve gençlerin yönetime katılmasının sağlanması için seçme yaşı 18'e (17 yaşı tamamlama), seçilme yaşı 25'e indirilmelidir.

- Çeşitli yerel yönetim meclisler üyeliği ve öteki seçimlik pozisyonlar, bir kişinin uhdesinde birleşebilmelidir.

- Belediyelerde meclis üyelerinin kendi mahallelerinin sorunlarını yansıtabilmeleri ve mahalle ile bütünleşmelerini sağlamak için üye seçiminde seçim çevresi, mahalle olmalıdır.
- Belediye başkanlarına kent halkını temsil niteliğini artırmak için adaylardan hiçbirinin ilk turda %50'nin üzerinde oy alamaması durumunda, en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılmalıdır.

IV. YEREL YÖNETİMLERİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARI

Yerel yönetim sistemimizdeki kuruluşların zaman zaman ortaya çıkmış olan sorunlarına çözüm getirmek amacı ile Cumhuriyet'in ilk dönemlerinden bu yana çalışmalar yapılmıştır.

Bu çalışmalar özellikle 1960'lardan sonra hız kazanmıştır. 1980'lere kadar merkezi idare tarafından yapılan geliştirme çalışmalarının üç özelliğinden söz etmek mümkündür.

- Geliştirme çalışmaları yerel yönetim kuruluşlarının güncel ve en belirgin sorunlarına çözüm bulmayı amaçlayan çabalar niteliğindedir. Yerel yönetim sistemi bir bütün olarak ele alınıp, günün koşulları ile uyum sağlayıp sağlamadığı irdelenmemiş, yerel yönetim kurumunun çeşitli ulusal koşullara yapabileceği katkı üzerinde durulmamıştır. Dolayısı ile geliştirme çalışmaları belli bir yönetim ve sistem anlayışından uzak, bütüncül olmayan, birbiri ile ilişkileri tam kurulmamış, münferit çabalar olmaktan öteye gidememiştir.

- Üç yerel yönetim birimine ilişkin olarak hazırlanan kimi bir ölçüde kapsamlı yasa tasarıları hiçbir zaman yasalaşmak şansına sahip olmamıştır.

- Yerel yönetimleri geliştirmek amacı ile yapılan çalışmalar, tam tersine sonuç vermiş, yerel yönetimler zaman içinde giderek yetki, kaynak kaybına uğrayarak, kuruldukları günden de daha güçsüz duruma düşmüşlerdir.

Yerel yönetimlerle ilgili ilginç kimi geliştirme çalışmaları 1980'lerden sonra gündeme gelmiş bulunmaktadır. Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. İmar planı yapma yetkilerinin belediyelere devredilmesi, kimi personel işlemlerinde merkez yönetim onayı zorunluluğunun kaldırılması, emlak vergisinin yerel yönetimlere bırakılması, merkez eliyle toplanan vergi hasılatında yerel yönetim paylarının artırılması gibi düzenlemeler yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde atılmış olan adımlardır.

Büyükşehirlerin yönetimi için getirilen model esas itibarı ile başarılı olmuş, il özel idarelerinin güçlendirilmesini amaçlayan yasal düzenleme ise beklenen sonucu yaratmamıştır.

Öte yandan ilk kez yönetim sistemimizde radikal bir değişiklik anlamına gelecek "İlçede bir yerel yönetim birimi kurulması" ilkesi VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ve Yıllık Programlarda yer almış bulunmaktadır.

Merkez yönetimi çalışmaları yanında bilim adamları, araştırmacılar ve akademik kuruluşlar tarafından da çok sayıda araştırma yapılmış, ancak bunlar resmi geliştirme çalışmalarına yansıyamamıştır.

V. CESUR, GENİŞ BOYUTLU VE KAPSAMLI DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Son yıllardaki çabalar Türkiye'de yerel yönetimler konusunda çağın gereklerine uygun güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu oluşturulması açısından ümit verici gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte yerel yönetim sistemimize ilişkin olarak yukarıda açıklanmış olan sorunlara köktenci bir çözüm henüz gerçekleştirilememiştir. Bunun temel nedeni ülkemizde uzun yıllardan beri egemen olmuş olan merkeziyetçi-bürokratik yönetim geleneğinin bir türlü terkedilememiş olmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak, yerel toplulukların kendi kentlerini, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel yönetimler aracılığıyla ve özgürce yönetmelerine olanak sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır.

Günümüzde yerel yönetimlerin görevler, yetkiler, mali kaynaklar, insan gücü örgütlenme açılarından karşı karşıya bulundukları sorunların temelinde bu yanlış yönetim felsefesi yatmaktadır. Oysa günümüzün siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulları ve toplumumuzun beklentileri ile tümenden ters düşen bu yanlış yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yerel düzeyde örgütlenmesi bakımından ortaya çıkmış olan sorunlara, köktenci ve tutarlı çözümler üretilmesini öngörmemektedir.

Bu nedenle merkez yönetiminin taşra kuruluşları ile yerel yönetimleri ortak bir yönetim anlayışı içinde birlikte ele alacak bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi artık bir zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerimizin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi sözkonusu olduğunda bu doğrultudaki çabaların, örneğin, günümüzde en rahatsız edici sorunların ortaya çıktığı metropol belediye yönetimlerinin veya yalnız İstanbul metropolünün sorunlarının çözümü amacı ile sınırlandırılması eksik ve yanlış olacaktır.

Çünkü metropol alanların sorunları ile kırsal alan yerel yönetimleri sorunlarının arasında doğrudan ilişki vardır. Metropol alanlara kırsal alanlardan hızlı göçün

nedenleri arasında, bu alanlara hizmet götürmekle görevli yönetim birimleri olan köy, il özel idaresi, küçük belediyeler ve merkezin taşra kuruluşlarının hizmet üretmekteki başarısızlıklarının rolü ve etkisi azımsanmamalıdır.

Bu nedenle yerel yönetimlerin geliştirilmesi çalışmaları metropol alan belediyeleri, standart belediyeler, küçük belediyeler, köyler ve il özel idarelerini kapsamalı, ayrıca, yerel topluluklara götürülen hizmetlerin önemli bir kesimini üstlenmiş olan merkez yönetinin taşra kuruluşlarının yerel yönetimler sistemi ve modeli kapsamında durumlarının ne olması gerektiği de birlikte ele alınmalıdır.

Bu noktalar gözönünde tutulduğunda yerel yönetimlerle merkezin taşra kuruluşlarını ortak bir yönetim anlayışı içinde birlikte ele alacak ve Türk toplumunun günümüzdeki beklentilerine ve özlemlerine yanıt verecek bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi, bu amaçla da yeni bir model oluşturulması zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır.

Memnuniyetle belirtmek gerekir ki son zamanlarda yerel yönetimlerimizin böyle bir anlayışla geliştirilmesi bakımından çok uygun bir ortam oluşmuş bulunmaktadır.

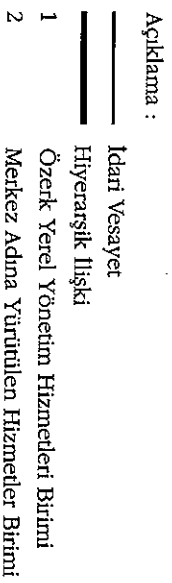
VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlerin bu anlayışla ele alınması ve bu yönde geliştirilmesi amaçlanmış bulunmaktadır. Yukarıda da değinilmiş olduğu gibi ilçede bir yerel yönetim birimi kurulması VI. Plan'da ve 1991 ve 1992 Programlarında da yer almıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 3 yıl boyunca sürdürülen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu, 1991 yılı sonunda Hükümete teslim edilmiştir. Bu Rapor'da da yerel yönetim reformu kapsayıcı bir yaklaşımla ele alınmış ve bir model ortaya konulmuştur.

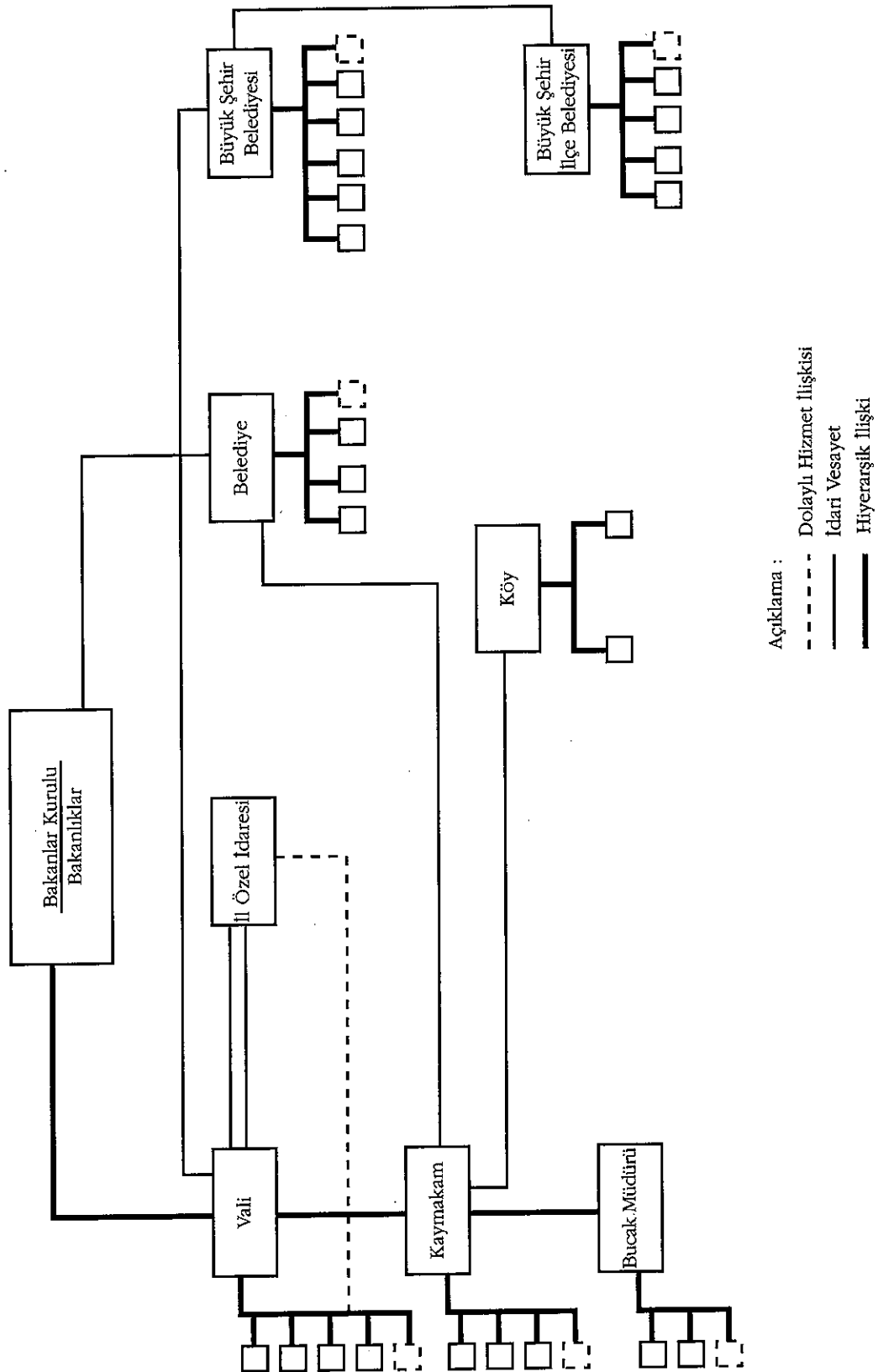
Hükümetin yerel yönetim reformuna bakış açısı da bu kurumun, yukarıda belirtilen yönde geliştirilmesi açısından son derece olumlu ve ümit vericidir.

Aşağıda önerilen modelin hazırlanmasında anılan çalışmalar ve yaklaşımlardan yararlanılmıştır.

EK : 1/A - ÖNERİLEN MODEL



EK : 1/B - MEVCUT™ MODEL



VI. YEREL TOPLULUKLARA HİZMET İÇİN ÖNERİLEN YENİ MODEL

VI. 1. Modelin Yöneldiği Temel Hedef

Modelin temel hedefi, yerel düzeydeki yönetim kesiminin bugünkü eskimiş, toplumumuzun istek ve beklentilerini karşılayamayan, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi niteliğinden uzaklaştırılarak, yönetim sistemimizin bu kesimine etkili ve verimli hizmet üreten güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılmasıdır.

VI. 2. Modelin Yapısal ve İşlevsel Niteliklerine İlişkin Öneriler (*)

Modelin yapısal ve işlevsel niteliklerine ilişkin önerilerimiz aşağıda sıralanmıştır. Bu önerilerin amacı, bu raporun III. Bölümünde dile getirilmiş olan sorunlara çözüm getirmektir. Buradaki öneriler, büyükşehir belediyeleri dışındaki yerel yönetimlerimizle ilgilidir. Özel önemi nedeni ile büyükşehir belediyelerine ilişkin sorunlar ve bunlar için önerilen çözümler, ayrı bölüm olarak ele alınmıştır. Önerilerin belirlenmesinde yukarıda da değinilmiş olduğu gibi şimdiye kadar yapılmış olan çok sayıdaki araştırma çalışmalarının bulgularından yararlanılmıştır.

VI. 2. 1. Modelin Yapısal Niteliği

Kırsal Yöreler

-Modelde kırsal yöreler için aşağıda gösterildiği gibi üç kademeli bir yapılanma önerilmektedir:

- * İl Yerel Yönetimi
- * İlçe Yerel Yönetim
- * Köyler ve Küçük Belediyeler

(*) Mevcut ve önerilen modellerin genel yapısal görünümü için Ek:1'e bakınız.

- Bu yapılanmada "Temel Hizmet Birimi", ilçe yerel yönetimidir.
- Köyler ve küçük belediyeler, "subsidiary" ilkesine göre yürütmeleri ekonomik ve etkili olacak hizmetlerden sorumlu olacaklar, bunların yürütmeleri uygun olmayan hizmetler, ilçe yerel yönetimi tarafından üstlenilmelidir.
- Bu görev bölüşümünde, yöresel koşullara göre ve zaman içinde esnek bir yaklaşım izlenilmelidir.
- Modelde il yerel yönetimi, ilçeler arası ve il ölçeğindeki hizmetlerin doğrudan yürütülmesinden sorumlu olmalı, onun dışında ilçeler ve belediyeler için bir destek, eşgüdüm ve denetim birimi görevi yapmalıdır.
- Model basamakları arasında, hiyerarşik değil, fakat "demokratik yönetsel vesayet" ilişkileri kurulmalıdır.
- Modeldeki birimler tüzel kişiliğe ve evrensel olarak yerel yönetimler için öngörülen öteki niteliklere sahip olmalıdırlar.

Kentsel Yöreler

- Model için bugünkü "belediye" ile "büyükşehir belediyesi", ilke olarak uygun bulunmaktadır.
- Ancak her iki yerel yönetim biriminin kentlerde beklenen verimli ve başarılı hizmetleri üretebilmeleri, bu raporda dile getirilmiş olan çözüm önerilerinin gerçekleştirilmesine bağlıdır.
- Belediyelerde belli bir büyüklükten sonra "mahalle", tüzel kişiliği olmayan bir alt birim olarak örgütlenmeli, temsil edici organları da bulunmalıdır.

VI. 2. 2. Merkezle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü

- Yerel nitelikli hizmetler, mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmelidir.

- Bu temel ilkenin ışığında, halen illerde ve ilçelerde merkez yönetiminin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin de büyük çoğunluğu yerel yönetimlere, birim, personel, araç-gereç ve öteki kaynakları ile birlikte devredilmelidir.
- Yerel yönetimlere görev verilmesinde iki tür görevin birbirinden ayrılması üzerinde durulmalıdır.

Özerk Yerel Yönetim Görevleri

Bunlar evrensel olarak yerel yönetimlerin tartışmasız görevi olarak kabul edilen görevlerdir.

Merkez Yönetimi Adına Yerel Yönetimlerce Yürütülecek Görevler

Bu görevler çoğunlukla halen merkezin taşra kuruluşları tarafından yürütülmekte olan görevlerdir. Bunlar, subsidiary ilkesinin bir başka uygulaması olarak yerel yönetim birimlerine (ilgilerine göre kırsal ya da kentsel birimlere) devredilmelidir. Böylece örneğin, trafik, iç-güvenlik, ilköğretim, sağlık, sosyal-yardım, nüfus, tapu, bayındırlık gibi hizmetler ilgisine göre, il, ilçe yerel yönetimleri, büyükşehir belediyeleri ya da standart belediyeler tarafından merkez yönetimi adına yürütülmelidir.

- Zaman içinde esnek bir yaklaşımla bu görevlerden kimileri, yerel yönetimlerin özerk yönetim görevleri arasına geçirilebilir.
- İki tür görevin yürütülüşü arasındaki temel fark, özerk yönetim görevleri üzerinde merkezin yerindelik denetim yetkisi olmamasına karşılık, devredilmiş görevler üzerinde yerindelik denetimi (idari vesayet) yetkisinin bulunmasıdır.
- Görevlerin yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesinde, subsidiary ilkesi gözönünde tutulmalı ve esnek bir yaklaşım izlenmelidir.

VI. 2. 3. Organlar ve İç Örgütlenme

Yerel yönetimlerde bugünkü gibi,

- * Meclis
- * Başkan/Yürütme Organı
- * Encümen (Yürütme Kurulu)

biçimindeki yapılanma devam etmeli, ancak encümen yerine "yürütme kurulu" terimi yeğlenmeli, il genel meclisi, "il meclisi", ilçe karar organı "ilçe meclisi" olarak adlandırılmalı, köylerde "köy meclisi", mahallelerde "mahalle meclisi" kurulmalıdır.

Meclislerin Oluşumu

- İl ve belediye meclisleri bugünkü sisteme benzer şekilde oluşmalı, ilçe meclisi ilçe sınırları içindeki il meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri temsilcilerin katılmaları ile kurulmalı, köy ve mahalle meclisleri belediye meclisleri gibi, köy ve mahalle seçmenleri tarafından seçilerek oluşturulmalıdır.

- Belediye meclis üyeliği seçiminde, seçim çevresi "mahalle" olmalıdır.

- İl ve ilçe meclisleri başkanlarını seçmeli, ötekilerde seçilmiş yürütme organları, meclislere de başkanlık yapmalıdır.

Yürütme Kurullarının Oluşumu

Yürütme kurulları bütün birimlerde belli hizmet birim başkanları ile meclisçe seçilecek üyelerden oluşmalı, birim başkanlarının yürütme kurullarında çoğunlukta olması sağlanmalı, meclisçe üyelerin seçiminde, meclisteki siyasal parti gruplarının yürütme kurulunda üye sayısı oranında temsili şart olmalıdır.

Yürütme Organı

- Belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarları, bugünkü gibi yerel seçmenlerce doğrudan seçilmelidir.
- İlk tur seçimde adaylardan hiçbiri %50'nin üstünde oy alamazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılmalıdır.
- İl yerel yönetimlerinin yürütme organı Vali, ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı Kaymakam olmalıdır.
- Bu birimlerin yürütme organlarının seçilmiş yerine atanmış bir yönetici olmasının gerekçeleri şunlardır:

- * İlk kez uygulanacak olan böyle bir modelde, toplumda prestiji ve olumlu imajı olan vali ve kaymakamların yürütme organı olması modelin başarı şansını artıracaktır.
- * Modelde halen vali ve kaymakamlara bağlı birçok birimin il ve ilçe yerel yönetimlerine (meclislerin denetimine) bağlanması önerilmektedir. Bu görevler genelde devredilmiş görevler olarak yürütülecektir. Bu birimlerin vali ve kaymakamların yönetici olduğu bir örgüte bağlanması, modelin uygulanmasını kolaylaştıracaktır.
- * Modelin demokratik niteliğinin zedelenmemesi için, vali ve kaymakamları il ve ilçe meclisine karşı sorumlu konuma getirmek gerekir. Örneğin yerel meclislerin 2/3 çoğunlukla güvensizlik oyu verdiği bir vali ya da kaymakam, o il ve ilçeden nakledilmelidir.
- * Bu uygulama geçici bir süre için denenmelidir. İlerisi için amaç il ve ilçe yerel yönetimi yürütme organlarının da seçimle göreve gelmesi olmalıdır.

VI. 2. 4. İlişkiler ve Denetim

Merkezle İlişkiler

- Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde özerk yerel yönetim görevleri bakımından "yerindelik denetimi" yapmamalıdır. Siyasal nitelikte olan bu denetim, yerel topluluğa ait bir yetkidir. Seçimler ve katılım yolu ile uygulanmalıdır.
- Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde titiz bir "hukuka uygunluk" denetimi yürütmelidir.
- Ulusal hedefler, ilkeler ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmasını sağlamak için bunlar merkez yönetimince yasa, plan ve program kuralı haline getirilmeli ve bunlara uyulması, hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde sağlanmalıdır.
- Merkez yönetimi ve temsilcileri, yerel yönetimlerin işlemlerinin kamu yararı ve hukuka aykırı oldukları görüşü taşıdıklarında, bunların iptali için yönetsel yargıya başvurabilmelidirler.
- Hemşehriler, hemşehri olma kimliği ile yerel yönetimlerin kamu yararına ya da yasaya aykırı işlemlerine karşı, yönetsel yargıda dava açabilmelidirler.
- Yerel yönetimlerin mali denetimi, "Yeminli Mali Müşavirlik ve Muhasebe Büroları" tarafından etkili biçimde yapılmalıdır.

Yerel Yönetim Birimleri Arasında İlişkiler

- Yerel yönetim birimleri arasında "demokratik vesayet denetimi" ilişkileri kurulmalıdır. Bu ilkenin uygulanmasında; imar planı, çalışma programları, bütçe gibi önemli konularda kendiliğinden ve/veya hemşehrilerin başvurması üzerine;

* İl meclisleri; ilçe meclisleri ve belediye meclislerinin,

* İlçe meclisleri, köy meclisleri ile küçük belediye meclislerinin,

kararlarını üst meclis olarak görüşerek, belli bir süre içinde karara bağlayabilmelidir.

- Üst birimlerle alt birimler arasında hizmetlerin yürütülmesinde işbirliği, yardımlaşma ve destek verme anlayışı esas olmalıdır.
- Üst birimler, alt birimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütebilmelidir.

VI. 2. 5. Alt Birimler ve İç Örgütlenme

Belediyeler

- Mahalle kuruluşları, yönetsel ve örgütsel geliştirme ve iç örgütlenme açısından büyükşehir belediyeleri için yapılan öneriler, belediyeler için de geçerli olmalıdır.
- Kendi APK'nı kuramayan belediyeler bu amaçla yerel yönetim birliklerinin, özel sektör kuruluşlarının ve üniversitelerin çalışmalarından yararlanmalıdır.
- Küçük belediyelerin iç örgütlenmesi, bu belediyelerin örgütleyemediği hizmetler ilçe yerel yönetimleri tarafından karşılanacağı için, basit ölçüde tutulmalıdır.

İl ve İlçe Yerel Yönetimleri

- İl ve ilçe yerel yönetimleri kendi hizmet birimlerini kurmalıdır.
- Bugün iller ve ilçelerde bulunan merkezin taşra birimlerinden görevleri devredilenler, personel, araç-gereç ve binaları ile il ve ilçe yerel yönetimlerine bağlanmalıdır. Örgütsel ve yönetsel geliştirme bakımından belediyeler için yapılmış olan öneriler, il ve ilçe yerel yönetimleri bakımından da geçerli olmalıdır.

VI. 2. 6. Hizmetlerin Özelleştirilmesi

Daha ucuz ve kaliteli yapılmasının mümkün olduğu durumlarda yerel yönetimlerin temel politikası bu tür hizmetleri özelleştirerek yürütmek olmalıdır.

VI. 2. 7. Mali Kaynaklar

Yerel yönetimlerin güçlü ve etkili/verimli hizmet üreten kuruluşlar olmaları, yeterli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu amaçla önerilerimiz şunlardır:

- Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının, gelirleri toplamı içindeki oranı %50'nin üzerine çıkarılmalıdır. Bu amaçla yerel yönetimlere;

- * *Bir kısım vergiler devredilmeli, bunların tavan-taban oranları merkezce yasa ile belirlendikten sonra, tahakkuk ve tahsili yerel yönetimlere bırakılmalıdır.*
- * *Sınırları içinde merkez yönetimince tahsil edilen vergilere, yerel meclis kararı ile yüzde ekleme yetkisi tanınmalıdır.*

- Vergi potansiyelini sonuna kadar kullandığı halde yapılması gereken hizmetlere kaynakları yetiştirmeyen yerel yönetimlere, ülke çapında kurulacak bir "mali denge sistemi" aracılığı ile ve objektif ölçüler içinde yardım yapılmalıdır.

- Özel durumda olan yerel yönetimlere, aynı sistem içinde, proje yardımı yapılmalıdır.

- Yerel yönetimlere vergi dışı yollarla da özgürce kaynak yaratma yetkisi verilmelidir.

VI. 2. 8. Personel

- Yerel yönetimlere, merkez yönetiminin yasa ile belirleyeceği kurallar çerçevesinde özgürce personel kadrosu oluşturma ve personel işlemlerini yapma yetkisi verilmelidir.

- Yerel yönetim personeli 657 sayılı yasaya tabi olmamalı, yerel yönetimler için özel bir personel sistemi oluşturulmalıdır.

- Yerel yönetim kuruluşları arasında personel nakli mümkün olabilmelidir.

- Memurun Muhakematı Kanunu, yerel yönetimler personeline uygulanmamalıdır.

- Yerel yönetimler insan gücü planlaması, norm kadro, görev tanımlaması gibi çağdaş personel tekniklerini uygulamalıdır.

- Hizmetiçi eğitim için büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerini de kapsayacak programlar düzenlemeli, genelde yerel yönetim personeli için hizmetiçi eğitim, yerel yönetim birliklerine bağlı olarak oluşturulacak "Eğitim Merkezleri" aracılığı ile sağlanmalıdır.

VI. 2. 9. Katılım

Yerel yönetimlerimizin en eksik yönlerinden birisi olan katılım konusundaki sorunların aşılması amacı ile önerilerimiz aşağıdadır.

Yerel Yönetim Meclisleri

- Meclis toplantılarının zamanını ve yerini meclisler belirleyebilmeli, hemşehrilerin meclis toplantılarını izleyebilmeleri için toplantılar niteliğine göre uygun yerlerde yapılabilmelidir.

- Meclis toplantılarının gündemleri yaygın bir biçimde ilan edilmelidir.

- Hemşehrilerin, sivil toplum örgütlerinin, kitle haberleşme araçları mensuplarının soru sormalarına olanak vermek üzere, meclislerin özel toplantılar yapmaları mümkün olmalı, bu toplantılarda soruların yanıtlaması zorunluluğu getirilmelidir.

- Meclis tutanakları olduğu gibi yayınlanmalı, isteyene kopyası verilmelidir.

- Meclis komisyonlarında, uzmanlık bilgilerinden yararlanılabilecek hemşehriler üye olabilmelidir.

- Meclisin gerekli gördüğü konularda, halk oylaması yapılabilmeli, ayrıca hemşehrilere de, belli oranda seçmen imzası toplanması koşulu ile, halk oylamasını isteme hakkı tanınmalıdır.

Halk Girişimi (Citizen Initiative)

Hemşehrilerin örgütlü veya örgütsüz olarak yerel yönetimlerin herhangi bir kararı, projesi ve programı ile ilgili olarak görüşlerini, isteklerini, yakınmalarını iletmek için yapacakları girişimler özendirilmeli ve işbirliği yapılmalıdır.

İş Konseyleri

Yerel yönetimlerin bölgesindeki iş çevrelerinin katkı, destek ve yardımını sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin önderlik edeceği ve katılacağı iş konseyleri kurulmalı ve etkili çalışması sağlanmalıdır.

Mahalle Örgütü

Özellikleri ve nitelikleri ilgili bölümde belirtilmiş olan mahalle örgütlerinden, halk katılımı için geniş ölçüde yararlanılmalıdır.

Proje Bazında Katılım

Yerel yönetimler kent ya da kırsal alandaki kimi projelerin başarıya ulaşması ve verimlilikle uygulanabilmesi için çeşitli halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanarak katılım sağlamalıdır.

VI. 2.10. Saydamlık

Demokratik bir halk kurumu olan yerel yönetimlerin hemşehriye, insana dönük ve kamu yararı doğrultusunda hizmet yürütme amaçlarına hizmet edecek önemli yöntemlerden birisi, örgütsel ve yönetsel saydamlığın gerçekleştirilmesidir.

- Katılımla ilgili birçok uygulama aynı zamanda yerel yönetimlerde olan biten hakkında hemşehrilerin bilgi edinmesine de olanak sağlar.

- Saydamlık konusu, hemşehrilerin "bilgi edinme hakkı" çerçevesinde bir görev olarak da düşünülmelidir.

Bu nokta gözönünde tutularak aşağıdaki öneriler yapılabilir:

- Yerel yönetim meclis üyelerine ve hemşehrilere yönetimden bilgi ve belge isteme hakkı tanınmalıdır. Bu amaçla gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Yerel yönetimler her yıl, çalışmaları ve harcamaları hakkında hemşehrilere bilgi vermek için rapor yayınlamalıdır.
- Yerel yönetimler yaptıkları işlemleri, ilgililere gerekçeli olarak bildirmelidirler.
- Hemşehrilerin yazılı ve sözlü başvuruları yazılı ve gerekçeli olarak yanıtlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin yapısını ve çalışmalarını tanıtmak için "açık ev", "halk günü" gibi günler, ayrıca sergiler vb. düzenlenmelidir.
- Hemşehriler, yerel yönetimlere işleri için ya da yakınma, istek ve görüşlerini aktarmak için başvurmak istediklerinde ilgililere kolaylıkla ulaşabilmelidirler.
- Dergi, bülten gibi yazılı araçlar, göze ve kulağa hitap eden medya ve öteki halkla ilişkiler teknikleri aracılığı ile yerel yönetim çalışmaları hemşehrilere tanıtılmalıdır.
- Uygun büyüklükteki yerel yönetim birimlerinde "Halkla İlişkiler" birimleri kurulmalıdır.

VI. 2.11. Hemşehrilik Bilinci

Kentler ve kırsal yörelerde yerel yönetimlerin istenen kalitede ve verimlilikte hizmet üretmelerinin en önemli koşulunu, uyanık, yerel yönetimi sorgulayan, denetleyen, gerektiğinde destekleyen, bu amaçlar için sivil toplum örgütlerinden yararlanan aktif, katılımcı kentte ve öteki yerel topluluklarda yaşamının gerektirdiği yüklerin ve sorumlulukların bilincine sahip hemşehrilerin varlığı teşkil etmektedir.

Katılım, saydamlık ve halkla ilişkiler yöntemleri, hemşehrilerin bu anlamda bilinçlenmeleri için uygun araçlardır. Burada önerilmek istenen, yerel yönetim yöneticilerinin ve öteki mensuplarının bunun gereğine inanmaları ve bu konuda kendilerine düşen demokratik ve toplumsal sorumluluğu üstlenmeleri hususudur.

VII. BÜYÜK ŞEHİRLERİN (ÖZELLİKLE İSTANBUL) SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

VII. 1. Hızlı Kentleşme

Türkiye, dünyanın en hızlı kentleşen ülkelerinden biridir. Kentleşme hızı II. Dünya Savaşı'nı izleyen 35 yıl içinde, yılda ortalama %7 olmuştur.

Son yıllarda bu oranda düşme olmakla birlikte, hızlı kentleşme eğilimi devam etmektedir. 1985 sayımı sonuçlarına göre yıllık nüfus artış hızı Türkiye genelinde %2.2 iken kentlerde %6.3, köylerde %-1.1'dir. 1990'da bu oranlar kentlerde %4.3, köylerde %0.5 olmuştur.

Kentleşmenin belirgin özelliklerinden birisi, kırsal yöreden göçen nüfusun esas itibarı ile büyük kentleri tercih etmesidir.

100 bin ve daha fazla nüfuslu kentlerin kentli nüfus içindeki payı 1960'da %45.3 iken, bu oran 1985 yılında %64.9'a yükselmiştir. 2000 yılında ise %75 olacağı tahmin edilmektedir.

Nüfusu 1 milyonun üzerinde olan kentlerin sayısı da artmaktadır. Bu kentlerin sayısı 1990'da 5 iken bu sayının 2000 yılında 9, 2010 yılında 14 olacağı tahmin edilmektedir. Bunlar arasında İstanbul'un nüfusunun 2000 yılında 11 milyon 978, 2010 yılında 21 milyon 59 bin olması beklenmektedir.

Ayrıca yüzyılın sonunda 11 kentimizin nüfusu da 5 milyon sınırını aşmış olacaktır.

VII. 2. Hızlı Kentleşmenin Yarattığı Sorunlar

Nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin büyükşehirlerde yığılması, bu kentlerde önemli sorunlar yaratmış ve kentlerin yönetimini güçleştirmiştir.

Bu sorunlar özellikle aşağıdaki alanlarda belirgin hale gelmiştir:

- Planlama, imar, kent toprağının kullanılmasında aksaklıklar ve bunların yarattığı kontrolsüz ve plansız büyüme,
- Konut ve arsa yetersizliği,
- Kentiçi ulaşım yetersizliği,
- Yoğunluğu artan kent merkezi ile eklenen yerleşim yerlerinde altyapı ve öteki belediye hizmetlerinin istenen boyutta sağlanamaması,
- Kent kimliği sorunu,
- Toplumsal huzursuzluklar, güvenlik sorunları,
- Çevre kirlenmesi.

Kent yönetimini güçleştiren ikinci faktör, hızlı kentleşmenin özellikle İstanbul, İzmir ve Ankara'da kentlerin çevresinde köy ve zamanla belediye statüsü içinde çok sayıda yerleşim yerinin türemiş olmasıdır. Bu metropol alanlar, birbirinden bağımsız bu çok sayıdaki birimler nedeni ile önemli uyum, eşgüdüm ve tek elden yönetim gibi gereklerin yerine getirilememesinin yarattığı çözümsüzlüklerle karşı karşıya kalmışlardır.

VII. 3. Çözüm Arayışları

1960-1980 Dönemi

1580 sayılı yasa ile kurulmuş olan kent yönetimi modeli, temelde büyükşehirlerle, kasabalar arasında yetki ve görevler açısından önemli bir ayırım yapmamıştır. Görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olarak ayırmanın dayandığı bütçe rakamlarının nominal değerlerinin kısa zamanda anlamını yitirmesi sonucunda belediyeler arasında bu açıdan da fark kalmamıştır.

1924 Anayasa'sı gibi, 1961 Anayasası da, büyük kentler için farklı bir kent yönetim modeli kurulmasına imkan vermemiştir. Bu nedenle anayasanın sınırlılığı içinde büyük

kentlerin sorunlarına bu dönemde kimi yasal düzenlemeler ya da yan yollarla çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

Bunlardan birisi, metropoliten alanlarda birkaç belediyenin Belediye Kanunu çerçevesinde birlikler kurmak yolu ile sorunlara çözüm aramış olmalarıdır. Bu çabalar istenen sonuçları vermemiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından 1972 yılında "Metropoliten Hizmet Birliği", 1975 yılında "İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği", yasa tasarıları ile "İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi" yasa tasarısı ikinci tür çabaları oluşturmuş ancak bu tasarılar da yasa niteliği kazanamamışlardır.

1960'lı yılların başından itibaren Bakanlar Kurulu'nca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan "Metropoliten Planlama Büroları", metropol alanlarda fiziksel gelişmelerin denetim altına alınmasını amaçlayan bir başka tür çabadır. İmar Yasası'nda yapılan değişiklikle kırsal alanlarda valilere benzer yetkilerin verilmesi de aynı çabanın ürünüdür.

Bu çabalardan da beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

1980-1983 Dönemi

Bu üç yıllık dönemde metropol alanların yönetimi için özel yollar bulunması doğrultusunda önemli çalışmalar yapılmıştır.

Bunların başında 11.12.1980 gün ve 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı ile yapılan uygulama gelmektedir. Bu kararda, büyük kentlerin etrafındaki bazı köylerin ve küçük belediyelerin, büyük belediyelere bağlanması öngörülmüştür.

Bu önlemin gerekçesi ve uygulama biçimi 34 sayılı Karar'da şöyle açıklanmıştır:

1. Ülkemizde hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler aydınlatma, su, kanalizasyon

ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka g t r lmemesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır.

2. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu belediyelerin, sıkıyönetim komutanlıklarının koordinasyonunda ve onların emredecekleri şekilde ana belediyeye bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.

Kararın uygulanması sonucunda Türkiye'de belediye sayısı 1700'den, 1981'de 1508'e düşürülmüş, büyük kentlerin etrafındaki 148 belediye ile 168 köy de bu belediyelere bağlanmıştır.

1981 yılında gerçekleştirilen ikinci çalışma 4.12.1981 gün ve 2561 sayılı yasa çerçevesinde yapılmıştır. Bu yasa, nüfusu 300 bini aşan 8 kentin (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, G.Antep, Konya, Eskişehir) etrafındaki belediyelerin, ana kentle bütünleşmesini öngörüyordu.

Düzenlemenin amacı, yasanın 1. maddesine "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle, uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesini sağlamak" şeklinde açıklanmıştır.

Bu yasanın uygulanması sonucunda 31 belediye ile 23 köy daha tüzel kişiliğini yitirmiş ve ana kente kimileri şube olarak bağlanmıştır.

Dönemin bir başka uygulaması, kimi yerel hizmetlerin belediyelerin yetki alanından çıkarılması olmuştur. Bu çerçevede elektrik üretimi ve dağıtımı yetkisi belediyelerden alınarak TEK'e verilmiş, Boğaziçi Kanunu'nun İstanbul Boğazı'nın imarına ilişkin bütün yetkiler merkeze bağlı bir kurula verilmiş, İstanbul metropol alanında su ve kanalizasyon işlerinin yürütülme yetkisi 2650 sayılı yasa ile, İstanbul Belediyesi'nden bağımsız "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi - İSKİ"ye verilmiştir.*

* İSKİ, 1984 yılında İstanbul Büyük şehir Belediyesi'ne bağlanmış, Boğaziçi alanının imar düzenleme yetkisi de aynı belediyeye devredilmiştir.

1983 Sonrası

1982 Anayasası, önceki anayasalardan farklı olarak, "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" (md. 127) hükmü ile, metropol alanlar için yan yollarla geçici çözümler aramak yerine, gereksinimlere uygun bir metropol yönetim modeli oluşturma fırsatı yaratmıştır.

Bugünkü modelin oluşumunda 1982 yılına kadar yapılan denemelerin sonuçları ile 1982 yılında kamu yönetim sistemimizin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak yapılmış olan araştırmadan ve bilim adamlarının çalışmaları ile özellikle yurtdışındaki örnekler ve reform çalışmalarından yararlanılmıştır.

Dünyadaki uygulamalarla metropol alan yönetimi bakımından farklı modeller sözkonusudur. Bunlar esas itibari ile dört grupta toplanmaktadır.

İki Kademeli veya Federatif Model

Bu modelde metropol ölçekteki hizmetler anakent belediyesi, alt kademe alanlar boyutundaki hizmetler, ikinci basamak belediyeleri tarafından yürütülmekte, anakent belediyesi ayrıca alt kademe belediyeler arasında, metropol birliği sağlamak amacı ile eşgüdüm ve denetim işlevi de üstlenmektedir.

Modelin üstün yanı hem yönetsel etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına, hem de halkın demokratik katılımına olanak vermesindedir.

Tek Belediye Modeli

Metropol alandaki küçük belediyelerin birleştirilerek (amalgamation) tüzel kişiliğine sahip tek bir anakent belediyesi oluşturulması düşüncesine dayalı bu modelde, anakent gerçeği bütünlük içinde kavranabilmekte; buna karşılık ölçek büyüklüğü, önemli yönetsel sorunlar yaratmakta, ayrıca halk katılımı ve yerel demokrasi açısından sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Bu sorunların çözümü için tüzel kişiliği olmayan altmeclisler oluşturulması ya da belediye şubeleri kurulması gibi yollar denenmektedir.

Lakewood Modeli

Bu modelde metropol alanda belediyeler varlıklarını sürdürmekte ancak aralarında birlikler kurarak ve/veya birbirlerinden hizmet satın alarak metropol ölçeğinde hizmet yürütülmesi için çözüm bulunmaya çalışılmaktadır.

Model yerel yönetimler arasında yarışma yarattığı için daha ucuz hizmet üretilmesi sonucunu yaratabilmekte, hizmet yürütülüşünde esneklik sağlamaktadır. Buna karşılık modelde metropol alan bütünlüğünün gerektirdiği uyumun sağlanması hemen hemen mümkün olmamakta, sorunlar için kalıcı ve köklü çözümler bulunamamaktadır. Çok sayıdaki birlik ve hizmet sözleşmesinin söz konusu olduğu ortamda, kent halkının denetimi de zorlaşmaktadır.

Özel Hizmet Birimleri Modeli

Lakewood modelinin değişik bir biçimi olan bu modelde metropol alandaki çok sayıdaki belediye varlığını sürdürmekte, ancak önemli bazı hizmetler için özel birimler oluşturulmaktadır.

Bu birimler belli belediye hizmetlerini metropol ölçeğinde yürütmek amacıyla kuruldukları için Lakewood modeline göre daha üst düzeyde hizmet verimi ve etkililiği sağlayabilmektedirler. Ancak bu model için de Lakewood planına yapılan eleştiriler geçerlidir.

VII. 4. Bugünkü Model - Sorunlar ve Çözümler

Bugünkü büyükşehir modelimizin belirlenmesinde, bu alternatifler içinde iki basamaklı, federatif modelin tercih edilmesinin nedeni, 1980-1983 yılları arasında bir tür öteki modellerin denenerek, istenen sonuçların elde edilememiş olmasıdır.

Aslında dünyadaki örnekler incelendiğinde ülkelerin özelliklerine göre değişik değerlendirmeler yapılmakla birlikte, genelde en başarılı uygulamaların iki basamaklı, federatif model çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmektedir.

Bu nedenle 1980-1983 uygulamaları da dikkate alındığında, şimdiki modelin uygun bir tercih olduğu anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte 1984'den bu yana geçen sekiz yıllık uygulama, modele ilişkin önemli uygulama sorunlarının olduğunu ortaya koymuş bulunmaktadır

Aşağıda bu sorunlar ve bunlar için çözüm önerileri özetlenmektedir:

Alt Birimlerin Boyutları

Modelde ilçe belediyelerinin sınırlarını, büyükşehir statüsüne sokulan kentlerdeki merkez kaymakamlıklarının mülki idare sınırları oluşturmaktadır. Bu yaklaşım sonucu nüfus ve alan boyutları bakımından büyükşehir ilçe belediyeleri arasında dengesizlikler meydana gelmiş, öte yandan kimi belediyelerin nüfusu bir metropol alt birim belediyesi için çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Aşağıdaki tabloda bu durum açıklıkla görülmektedir.

Büyükşehir Belediyesi			En Büyük İlçe Belediyesi		En Küçük İlçe Belediyesi	
Adı	Nüfusu	Sayısı	Adı	Nüfusu	Adı	Nüfus
İstanbul	6.642.635	20	Bakırköy	1.328.276	Adalar	19.413
Ankara	2.675.610	8	Çankaya	712.304	Gölbaşı	25.123
İzmir	1.757.414	4	Konak	866.700	Buca	199.130
Adana	916.150	2	Seyhan	642.321	Yüreğir	273.829
Kayseri	421.362	2	Kocasinan	241.455	Melikgazi	179.907
G. Antep	603.434	2	Şahinbey	384.510	Şehitkamil	218.924
Konya	513.346	3	Selçuklu	188.224	Karatay	142.678
Bursa	834.576	3	Osmangazi	473.302	Nilüfer	36.897

Ayrıca alan büyüklükleri bakımından da ilçe belediyeleri arasında önemli farklar vardır. Örneğin İstanbul'da Kartal 433 km², Beykoz 430 km² alana sahipken, Sarıyer ilçe belediyesinin alanı 146 km², Eminönü 4 km² büyüklüktedir.

İlçe belediyelerinin aşırı büyüklüğü, büyük kentlerimizde ve özellikle megapol niteliği kazanmış İstanbul'da alt birim belediye hizmetlerinin etkinlikle yürütülmesini ve ayrıca etkili halk katılımını ve denetimini önlemektedir. Çok küçük boyutun da yarattığı ölçek ekonomisi sorunları vardır.

Bu nedenle büyükşehir ilçe belediye sınırlarının belirlenmesinde bugünkü gibi yapay mülki ilçe sınırları ile bağlı kalınmamalı, belli ölçütlere göre sınırlar yeniden belirlenmelidir.

Bu ölçütlerin saptanmasında ilçe belediyeleri alanları için aşağıdaki özellikler gözönünde tutulmalıdır:

- İlçe belediyelerine verilen görevler
- İlçe belediye alanında konut yoğunluğu ve yayılımı
- Altyapı gereksinimi
- Gece/gündüz nüfus boyutu
- Belediye alanındaki ekonomik ve toplumsal nitelikler, özellikler ve ilişkiler
- Belediye alanının doğal özellikleri

İlçe belediyelerinin toplam nüfusunun normal koşullarda 200 bin dolayında olması makul bir ölçü olarak görülmektedir.

Büyükşehir Statüsü

Büyükşehir statüsü kazanılmasında, bugün bir belediyenin sınırlarının içinde birden çok mülki ilçe bulunması esas alınmaktadır. Bu yapay bir ölçüttür. Bunun yerine beldenin belli ölçütlere göre metropol özelliklere sahip olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Bu ölçütlerde ekonomik, toplumsal ve mekansal özelliklerle, uluslararası bir norm olan en az 500 bin nüfus boyutu gözönünde tutulmalıdır.

Büyükşehir statüsü kazanılmasının objektif ölçütlere bağlanması, başka faktörlerle bu statüyü kazanma isteklerinin önlenmesinde yardımcı olacaktır.

Görev Bölüşümü

Modelin önemli sorun alanlarından birisi, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümü ile ilgilidir. Bu konuda hem bölüşüm hataları vardır; hem de kimi konularda belirsizlik olduğu ortaya çıkmıştır.

Federatif, iki basamaklı büyükşehir modeline temel olan düşünce, alt basamak belediyelerinin esas olarak temel belediye hizmetleri birimi olmasıdır. Anakent belediyesinden, alt basamak birimlerinin boyutlarını aşan, metropol alan ölçeğindeki hizmetleri üstlenmesi ve ayrıca alt birimlerin çalışmaları için eşgüdüm, denetim ve destek işlevi üstlenerek, metropol bütünlüğün gerçekleşmesini sağlaması beklenmektedir.

Bu temel düşünce gözönünde tutularak, alt birim belediyelere yeniden görev verilerek nüfus ve alan boyutları bağlamında herhangi bir hizmetin en etkili ve verimli biçimde hangi basamakta yerine getirilebileceği kolaylıkla saptanabilir.

Model, bu açıdan geliştirilmelidir.

Ayrıca öteki bölümlerde açıklandığı gibi genelde yerel yönetimler tarafından yürütülmesi gerektiği halde merkez yönetimin üstlenilmiş görevlerin de, büyükşehir ve ilçe belediyelerine devri üzerinde durulmalıdır.

Yetki Bölüşümü

Yukarıda açıklanmış olan temel görüş, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yetkilerin bölüşümünde de dikkate alınmalıdır.

Bu bölümde, büyükşehir belediyesinin metropol ölçeğinde kent hizmetleri arasında bütünlüğü sağlama yetkisinin doğal olduğu kabul edilmelidir. Özellikle kent

planlaması, kentiçi ulaşım, kanalizasyon vb. hizmetlerde büyükşehir belediyesinin, alt birimler üzerinde "vesayet yetkisi" kullanması, modelin özelliğinin gereğidir.

Ancak bu yetki, büyükşehir belediye meclisi tarafından kullanılmalı, kullanılması da belli süre sınırlamalarına tabi olmalıdır. Dolayısı ile günümüzde 3030 sayılı yasaya da aykırı olarak büyükşehir belediye başkanına bu konuda yönetmelikle tanınmış olan "değiştirerek onaylama" yetkileri kaldırılmalıdır.

Mali Kaynaklar

Öteki belediyeler için olduğu gibi büyükşehir ve ilçe belediyeleri için de öz kaynak yaratma olanaklarının sınırlı oluşu, bu belediyelerin sürekli kaynak sıkıntısı çekmeleri ve merkez yönetimine bağımlı kalmaları sonucunu yaratmaktadır.

Oysa daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, hızlı kentleşme nedeni ile metropol alanlarda hizmet ihtiyacı yüksek boyutlardadır.

Metropol alanlar, Türkiye'de ticaret ve endüstri etkinliklerinin en yoğun oldukları yörelerdir. Bu özellikleri, büyükşehir ve ilçe belediyelerine vergi salma ve kendi alanlarında merkez yönetimince toplanan vergilere oran ekleme yetkisi verildiği takdirde, metropol belediye yönetimlerinin kaynak sorununu çözmekte en etkili yol olabilecektir.

Ayrıca öteki belediyelerle birlikte, büyükşehir ve ilçe belediyelerine, belediye hizmetleri nedeni ile oluşan taşınmaz mal değer artışlarının, hakça bir bölümünün belediyeye kazandırılmasına imkan sağlanmalıdır.

Bu açıdan gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Yeniden düzenlemede, alt birim belediyelerle, büyükşehir belediyesi arasındaki gelir dağılımında dengeyi sağlayacak önlemler de alınmalıdır.

Eşgüdüm Merkezleri

Metropol bütünlüğü içinde kent altyapısına ve ulaştırma sistemine ilişkin yatırım projelerinin yapılması ve uygulanmasında eşgüdüm sağlamak gibi doğru amaçla

kurulmuş olan Alt Yapı Koordinasyon Merkezlerinin (AYKOME) ve Ulaştırma Koordinasyon Merkezlerinin (UKOME) bugüne kadarki uygulamada başarı sağlayamadıkları açıkça ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Bu merkezlerin işlev yapacak duruma getirilmesi için, yetkileri ve görevleri yeniden tanımlanmalı ve ilgili kuruluşların yatırımlarının bir elden yürütülmesi sağlanmalıdır.

Metropol ölçekte genel yönetim uyumunu sağlamak amacı ile "Büyükşehir ve İlçe Belediye Başkanlar Kurulu", imar hizmetlerinde bütünlük için de "İmar Hizmetleri Koordinasyon Merkezi - İKOME" kurulması üzerinde durulmalıdır.

Büyükşehir Encümeni

Büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmaması, demokrasi ilkelerine ters düşmektedir. Bu encümenlerin yapısına, belediye encümenlerinininkine benzer nitelik kazandırılmalı, ayrıca belediye meclisinin siyasal kompozisyonu, encümene seçilecek üyelerin parti üyelikleri de dikkate alınmalıdır.

Büyükşehir Genel Sekreteri

Büyükşehir belediyesi genel sekreterinin atanmasında merkez yönetiminin onayının alınması, yerel yönetim özerkliği ile bağdaşmamaktadır. Genel sekreter, başkanın önerisi ve meclisin kararı ile göreve getirilmelidir.

Mahalle Birimi

Büyükşehir ortamında belediyeler ile hemşehriler arasındaki ilişkilere sağlıklı nitelik kazandırmak, halk katılımını kolaylaştırmak ve küçük boyutlu hizmetlerin yürütülmesinde etkili olmak açılarından önemli rol üstlenebilecek ve büyük kentlerde, özellikle İstanbul'da can ve mal güvenliğinin sağlanmasında temel işlev olarak ikamet ve nüfus denetim hizmetlerini etkinlikle yürütebilecek rol oynaması mümkünken mahalle biriminin marjinal işlev boyutunda bırakılması, önemli birçok sorunun üstesinden gelinmesini önlemektedir.

Bu nedenle mahalle yeniden yapılacak bir düzenleme ile;

- * *Sınırları içindeki belediye alanını tam anlamı ile sahiplenmeli, bu alanda küçük müdahalelerle giderilecek hizmet aksamaları için eleman ve araç-gereç ile donatılmalıdır.*
- * *Mahalle aynı zamanda halkın belediye ile kolayca ve etkinlikle temasa gelebildiği bir birim olmalı, mahalle halkının istekleri, şikayetleri mahalle aracılığı ile belediyeye kolaylıkla yansımali ve çözüm bulunmalıdır.*
- * *Mahallede bilgisayara dayalı olarak nüfus ve ikamet kayıtları tutulmalı, bunlar çok titizlikle ve güncel olarak devam ettirilmeli, mahalle birimi, tek tek her evde ve öteki binalarda oturanları bilmeli ve nüfus hareketlerini izlemelidir.*
- * *Mahalle birimi, mahalle için bir kültür ve eğitim, sosyal etkinlik merkezi olarak da işlev yapmalıdır.*
- * *Bu işlevleri yapacak mahallelerin nüfusu ortalama 20 bin dolayında olmalıdır.*

Çağdaş yönetim ve örgütlenme tekniklerinden öteki yerel yönetim birimleri gibi, büyükşehir belediyelerinde de geniş ölçüde yararlanılmaması önemli yönetim sorunları ve kaynak savurganlığı yaratmaktadır. Bu nedenle, büyükşehir belediyeleri ile belli büyüklükteki ilçe belediyelerinde Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) birimleri kurulmalı, bu birimler, belediyelerde çağdaş yönetim ve örgütlenme ilkelerinin uygulamaya yansımali için bu alandaki özel sektör kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği yapmalıdır. Büyükşehir belediyeleri yönetsel etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacı ile ilçe belediyelerine yardımcı olmalıdır. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri, merkez yönetiminin belirleyeceği genel kurallar çerçevesinde iç örgüt yapılarını özgürce kurabilmeli, gerek gördükleri hizmet birimlerini oluşturabilmelidirler.

İş Konseyleri

Büyükşehirlerimiz, Türkiye'de özel sektör kuruluşlarının ve bunların mesleki örgütlerinin en yoğun olduğu yerlerdir. Buna karşılık büyükşehir belediyelerimiz ile iş çevreleri arasında sistemli ve örgütsel ilişkiler kurulamamıştır.

Bu ilişkilerin geliştirilmesi ve verimli işbirliği oluşturulması için, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri ile iş çevrelerinin katıldığı bu Rapor'un belediyeler bölümünde sözü edilen "İş Konseyleri" kurulmalıdır.

Özelleştirme

Özelleştirme uygulamaları büyükşehir modelinde de beklenen boyuta ulaşamamıştır. Öteki belediyelerde olduğu gibi belli hizmetlerin daha ucuz ve kaliteli üretilmesinin mümkün olduğu durumlarda bu tür hizmetleri özelleştirerek yürütmek temel politika olmalıdır.

Öteki Öneriler

Merkezle ilişkiler, mali kaynaklar, personel, halk katılımı, saydamlık vb. konularda öteki yerel yönetim birimleri için bu Rapor'da yapılmış öneriler, büyükşehir yönetimi açısından da dikkate alınmalıdır.

Büyükşehir Modelinin Sağlayacağı Yararlar

Günümüzde büyükşehirlerimizde ve özellikle İstanbul'da planlı ve düzgün kentleşme, konut, çevre, sağlık, altyapı hizmetleri, çöp toplama-imha, toplu taşıma, kent içi trafik ve ulaşım, güvenlik vb. alanlarda ortaya çıkmış olan ve giderek arttığı için büyük kentlerde yaşam kalitesini çok olumsuz yönde etkileyen aksaklıkların temelinde, genelde belediyeler ve özelde büyükşehir modeline ilişkin olarak yukarıda sıralanmış ve açıklanmış olan sorunlar yatmaktadır.

Bu Rapor'da özellikle vurgulanmak istenen nokta şudur: Büyük kentlerimizde ve özellikle İstanbul'da yukarıda anılmış olan yaşam kalitesini düşürücü ve halkın artık yüksek sesle yakınmaya başladığı aksaklıkların, bugünkü model çerçevesinde giderilebileceği ve kent topluluklarını mutlu kılacak bir kent işletmeciliğinin bugünkü sistem içinde gerçekleştirilebileceği asla düşünülmemelidir.

Merkez yönetimi ve onun illerdeki temsilcileri ile kent yönetimleri arasında yetki ve sorumluluk karmaşası yaratmış olan ve kent yönetimlerini mali açıdan merkeze bağımlı

kılan bugünkü modelin devam etmesi halinde, büyük kentlerimiz, en başta İstanbul, bugünkünden de daha önemli sorunlarla karşı karşıya kalacak ve korkarız ki ortaya çıkabilecek çözümsüzlükler, yalnız İstanbul için değil, tüm ülke çapında önemli sorunların ve gerginliklerin nedeni olacaktır.

Bu Rapor'da önerilen model, sorunun çözümü için iki temel gelişmeyi öngörmektedir:

Bunlardan birincisi, kentle ilgili hizmetlerin sorumluluk ve yetkisinin kent karar organlarına bırakılmasıdır. Böylece planlama, alt-yapı, ulaşım, toplu taşıma, sağlık, eğitim, çevre koruması, konut, sosyal hizmetler, kentiçi trafik ve öteki belediye hizmetleri konusunda karar ve uygulama yetkisi tamamen kent meclisine ait olacaktır.

Bunun çok önemli olduğuna inanmaktayız. Böyle bir düzenleme, yetkilerin ve sorumlulukların hangi yönetim kademesine ait olduğunun belli olmadığı ve dolayısı ile kent yararına karar üretme ve uygulamada önemli boşlukların ve gecikmelerin söz konusu olduğu bugünkü karmaşık duruma son verecektir.

Kent meclislerinin, kentlerle ilgili nihai ve uygulanabilir kararları alırken rasyonel ve kent yararına bir tutum sergileyeceklerinden kuşku duymamak gerekmektedir. Bu Rapor'da önerilen, katılım, şeffaflık vb. demokratik uygulamalar ve gelir sisteminin daha çok öz kaynaklara dayanmasına ilişkin ilkeler ve Türk demokrasisi ile piyasa ekonomisinin bugün varmış olduğu düzey, bu konuda sağlam güvenceler oluşturmaktadır. Ayrıca modelde önerildiği gibi, hukuka uygunluk ve yargı denetiminin etkililiğini sağlayacak düzenlemeler de, ek güvenceler getirecektir.

Önerilen modelde kent hizmetlerindeki başarı oranını yükseltici ikinci önemli faktör, öz kaynaklarla ilgili olanıdır. Büyük kentlerde, özellikle İstanbul'da kaliteli ve istenen boyutta hizmet üretilmemesinin en önemli nedenlerinden birisi, kaynak yetersizliğidir.

Ekonomik yaşamın en canlı boyutlara ulaştığı büyük kentlerde, belediyelere öz kaynak yaratma yetkisinin verilmesi, yukarıda açıklanmış olan hizmet alanları için, belediyelerin kaynak sorununa kesin çözüm getirecektir.

Özetlemek gerekirse, yukarıda anılmış olan iki önemli reform dikkate alındığında büyük kentlerimiz ve özellikle İstanbul'da, kentliler kendi meclisleri aracılığı ile kentlerini özgürce ve ihtiyaçları doğrultusunda, demokrasinin ve serbest piyasa ekonomisinin yaratmış olduğu dinamizm ve yapıcılık ortamında başarı ile yönetmek imkanına kavuşmuş olacaklardır.

Bu Rapor'da önerilen yerel yönetim reformu ülke çapında uygulandığı takdirde, daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin hızla yükseltilmesi mümkün olacağı için, büyük kentlere göç de yavaşlayacak, dolayısı ile büyük kentlerdeki hizmet baskısı da azalacaktır. Modelin "kentte yaşayan bedelini öder" yaklaşımının da bu açıdan olumlu etkileri olacağı muhakkaktır.

Burada önerilmiş olan model, kuşkusuz Rapor'un ilgili bölümünde de belirtilmiş olduğu gibi, merkez yönetiminin yardım ve desteğini reddetmemektedir. Tam tersine merkez yönetimi, müdahale edici değil, fakat gereken hallerde destekleyici ve yardım edici bir fonksiyonu mutlaka üstlenmelidir.

Çağımızda metropollerin megapole dönüşmesi ile sonuçlanan gelişmeler ortamında, metropol üstü ölçekte planlama, geliştirme çalışmaları ile çok büyük yatırımlar gerektiren projeleri destekleme programları bu anlayış içinde, kuşkusuz merkez yönetimine ait olmalı ve bu çalışmalar parti politikası üstü ulusal politikalar biçiminde yürütülmelidir.

VIII. YEREL YÖNETİMLER İÇİN MERKEZDE YÜRÜTÜLMESİ GEREKEN HİZMETLER

Modelin temel özellikleri ve mantığı, merkez yönetiminin yerel yönetimler için bugünkü sistemden farklı bir işlev üstlenmesini gerektirmektedir. Bunlar, şöyle sıralanabilir:

- Merkez yönetiminin yerel yönetimlerin özerk yönetim görevleri üzerinde yerindelik (vesayet) denetimi yetkileri olmamalıdır.
- Merkez yönetimi, tüm öteki kamu kuruluşları gibi yerel yönetimlerin de yasalara uymasını sağlamak için titiz bir hukuka uygunluk denetimi yürütmelidir.
- Merkez yönetimi ve temsilcileri yerel yönetimlerin kararlarının ve işlemlerinin kamu yararına aykırı olduğu kanısına varırlarsa, yönetsel yargıda iptal davası açabilmelidirler.
- Merkez yönetimince, ulusal hedefler, ilkeler ve standartlara yerel yönetimlerce uyulmasını ve ülke çapında yönetimde bütünlüğü sağlamak amacı ile bu konularla ilgili kurallar yasa, kalkınma planı kuralları haline getirilmeli ve bunlara uyulması hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlere merkez yönetimi adına yürütmek üzere devredilmiş hizmetlerin yürütülüşü üzerinde merkez yönetimi vesayet denetimi uygulayabilmelidir.
- Merkez yönetimi yerel yönetimler için ;

Mali destek,
Hukuki danışma ve yardım,
Yasal düzenleme ve geliştirme,
Yönetsel ve örgütsel geliştirme,
Hizmetiçi eğitim,

Bilgi bankası aracılığı ile bilgi sağlama,
Her türlü araştırma,

eşgüdüm çalışmaları yaparak yardımcı olmalıdır.

- Bu hizmetlerin yürütülmesi amacı ile bir bakanlık kurulması yararlı olabilir.

IX. MODELİN SAĞLAYACAĞI YARARLAR

Model, bugünkü yönetim sisteminin radikal bir biçimde değiştirilerek, yerel yönetimleri önplana çıkaran bir yönetsel yapılanmayı öngörmektedir. Bu modelin sağlayacağı yararlar şöyle sıralanabilir:

IX. 1. Yönetsel Etkililik ve Verimlilik

Önerilen model, yerel topluluklara şimdikine oranla çok daha yüksek düzeyde kaliteli, ekonomik ve yerel gereksinimlere dönük hizmet üretilmesine imkan sağlayacaktır. Bunun nedenleri şöyle özetlenebilir:

- Modelin en önemli özelliklerinden birisi, yerel düzeyde bugünkü sistemde ortaya çıkmış olan dağınıklığı ve uyumsuzluğu giderecek olmasıdır. Model, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin çoğunu yerel meclislerin denetimine verdiği için, bu kuruluşların yönetimi altında hizmetlerde derlenip toparlanma, uyum ve eşgüdüm garanti altına alınmış olacaktır.

- Model yerel hizmetler için karar verme yetkisini yerel yönetimlere (meclis, yürütme kurulu, yönetici) verdiği için bugünkü merkeziyetçi sistemde ortaya çıkan,

Kırtasiyecilik,

Gecikme,

Kararların, programların yerel koşullara uymaması

gibi olumsuzluklar ortadan kalkacaktır.

- Yerel kaynakların optimal düzeyde harekete geçirilmesini sağlayacağı için model, hizmetlerin yerel düzeyde başarı ile yürütülmesinin en önemli engellerinden birisini de ortadan kaldıracaktır.

- Kaynakların yerel toplulukça sağlanması, halkın yerel yönetim çalışmalarına karşı duyarlılığını artıracak, önerilen öteki katılım yöntemleri, saydamlık uygulamaları ve halkla ilişkiler programlarının da yardımı ile hemşehri bilincinin gelişmesini, yerel yönetimleri halk denetimi altında daha dikkatli kaynak kullanımına, daha etkili ve verimli hizmet üretmeye zorlayacaktır.

IX. 2. Yerel Demokrasi

- Yerel yönetimlerin demokratik özellikleri, somut uygulamalarla ve yaparak öğrenme yöntemi ile politikacı ve seçmenin siyasal kültürüne öğretici etki yapacaktır.

- Başka ülkelerdeki uygulamalar, burada önerilen türde bir yerel yönetim kurumuna ağırlık veren yönetim sisteminin, ülkede toplumsal barışın daha sağlam temellere oturtulmasına yardımcı olduğunu, ülkede birlik ve bütünlük değerlerinin kökleşmesine ve işlerlik kazanmasına katkısı olduğunu göstermektedir. Bunu sağlayan, yerel demokrasinin sağlıklı işleminde insanların birbirlerine karşı daha sevecen ve hoşgörülü davranma değerleri geliştirmeleri ve yerel hizmetler üzerinde söz söyleme ve karar verme hak ve yetkilerinin bireylerin genel sistemle bütünleşmelerine ve onu benimsemelerine yardım etmesidir.

- Model yerel düzeyde yönetim sistemi ile hemşehri arasındaki yabancılaştırmanın ortadan kaldırılarak, yönetim-yönetilen kaynaşmasına büyük ağırlık vermektedir. Bu niteliği, özellikle büyük kentlerdeki kent toplumunun bölünmüşlüğü ve yabancılaştırma sorununu çözmekte önemli yararlar sağlayacaktır. Mahalle örgütünün etkin işlev yapması, mahalle ve giderek kent bazında kültürel ve toplumsal değerlerin gelişmesi yanında, can ve mal güvenliğinin ve toplumsal düzenin üst düzeyde sağlanması için uygun ortamı yaratacaktır.

- Modelin en önemli yararlarından bir başkası, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve ekonomik ve toplumsal gelişmenin gerçekleşmesine katkıda bulunarak köylerin ve kasabaların koşullarının iyileştirilmesini sağlayacak olmasıdır. Kırsal alanların bu şekilde çekiciliğinin artırılması, büyükşehirlerin en önemli sorunu olan kırdan kente hızlı göçün azaltılmasında ve zamanla durdurulmasında en sağlam ve temelli çözüm olacaktır.

X. REFORM STRATEJİSİ

Yukarıda da belirtilmiş olduğu gibi bu raporda önerilen model yerel düzeydeki geleneksel ve eskimiş yönetim sisteminde radikal bir değişikliği öngörmektedir.

Biz, XXI. yüzyılın eşiğinde ve önemli ekonomik ve sosyal değişiklikler ve transformasyon yaşayan toplumumuzun çok gerisinde kalmış olan yönetim sistemindeki bu değişikliğin zorunlu ve yararlı olduğuna inanmaktayız.

Bununla birlikte bu ölçüde temelli değişiklikler öngören bir modelin ülke çapında uygulamaya konulmasından önce, bir pilot proje olarak denenmesinin yararlı olacağı görüşündeyiz.

Deneme uygulamaları modelin varsa yanlışlarının düzeltilmesine ve gerekli uyarlamaların yapılmasına olanak verecektir.

Pilot proje uygulamasının, yönetsel sorunların önemli boyutlara ulaştığı İstanbul ve çevresindeki illerde başlatılmasının yararlı olacağını da belirtmek isteriz.

