



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ



YEREL YÖNETİMLER

SORUNLAR, ÇÖZÜMLER



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

YEREL YÖNETİMLER

SORUNLAR, ÇÖZÜMLER

Eylül 1995
(Yayın No. TÜSİAD-T/95 - 9/184)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: 249 54 48 - 249 07 23 • Telefax: 249 13 50

*Bu yayının tamamı veya bir bölümü
TÜSİAD “Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler”
referansı yazılmak kaydıyla yayınlanabilir.*

ISBN : 975-7249-04-1

Ajans Medya Reklamcılık A.Ş.

ÖNSÖZ

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği) kurulduğu 1971 yılından buyana, Türkiye ekonomisindeki gelişmeleri devamlı izlemekte, önem ve özelliklerine göre ekonomik ve sosyal konularda yayınlar yapmaktadır.

Kamu yararına çalışan gönüllü bir özel sektör kuruluşu olan TÜSİAD, yayınlarında bilimsel ve tarafsız kalmayı amaç edinmiştir. Raporda belirtilen değerlendirmelerin TÜSİAD'ın üyelerinin görüşleriyle doğrudan ilişkisi söz konusu olamaz.

Türkiye'nin kaynak savurganlığı yapmayan, kamu yararı doğrultusunda etkin ve verimli biçimde hizmet sunabilen yönetim sistemine gereksinimi bulunmaktadır. Toplumun demokratik ve özgürlükçü bir yaşam yönündeki istekleri, yönetim sisteminin de belirleyici özelliği olmaktadır.

Ülkemizdeki merkeziyetçi yönetim anlayışı, güçlü bir yerel yönetim örgütlenmesini olanaksız hale getirmektedir. Demokratik sistemin sağlıklı bir biçimde işletilmesi yerel yönetimlerin çoğulcu, katılımcı, insana yönelik, kısacası demokratik bir biçimde yeniden yapılanması ile olanaklıdır.

"Yerel Yönetimler. Sorunlar, Çözümler" isimli raporda, ülkemizde yerel yönetimlerin karşı karşıya bulundukları sorunlar incelenmekte; yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yerel toplulukların ihtiyaçlarına cevap verebilmeleri için yeniden yapılandırılmalarına yönelik önerilere yer verilmektedir. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler öğretim üyesi ve Genel Müdür Yardımcısı Dr. **Selçuk Yalçındağ** tarafından hazırlanan bu çalışma, Dr. Yalçındağ tarafından hazırlanarak TÜSİAD tarafından 1992 yılında yayımlanan aynı adlı raporun genişletilmiş, gözden geçirilmiş ve güncelleştirilmiş yeni baskısıdır.

Eylül 1995

ÖZGEÇMİŞ

Dr. Selçuk YALÇINDAĞ

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 Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne (TODAİE) asistan olarak girdi. 1964-65 yıllarında ABD Pittsburg Üniversitesi'nde bir yıl öğrenim gördü. 1976 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde doktorasını yaptı.

TODAİE'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.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	13
1. Yerel Yönetim Reformu: Genel Gerekçe ve Özet	13
2. Cesur ve Geniş Boyutlu, Kapsayıcı Düzenleme Geksinimi	16
3. Rapor'un İçeriği	17
1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİM KURUMUNUN NİTELİĞİ	19
2. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE MERKEZİN TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİ	23
2.1. Yerel Yönetimler	25
2.2. Merkezin Taşra Yönetim Sistemi	26
3. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERİN VE TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİNİN SORUNLARI	29
3.1. Yerel Yönetimlerimizin Sorunları	31
3.1.1. Temel Sorun	31
3.1.2. Öteki Sorunlar	32
Görev-Yetki ve İdari Vesayet Sorunları	32
Mali Kaynakların Yetersizliği ve Merkezi Niteliği	35
Kaliteli Personel Sorunu	37
Çağdaş Örgütlenme ve Yönetim İlkeleri ile	
Tekniklerinden Yararlanmanın Sınırlılığı	37
Hemşehrilik Bilincinin Gelişmemiş Olması	38
Halk Katılımının Yetersizliği	39
Saydam Olmayan Yönetim	39
Hukuka Uygunluk Denetiminin Yetersizliği	40
Hizmet Beklentilerindeki Artışlar	40
Özelleştirme Uygulamalarının Yaygınlaşmaması	40
Yerel Yönetim Seçimleri	41
3.1.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Özel Sorunları	41
İl Özel İdareleri	41
Köyler	42
Küçük Belediyeler	43

3.2.	Taşra Yönetim Sisteminin Sorunları	44
3.3.	Merkeziyetçiliğin Yarattığı Sorunlar	46
3.4.	Yerel Yönetimler ve Merkezin Taşra Yönetimini Geliştirme Çalışmaları	48
3.4.1.	Yerel Yönetimler	48
3.4.2.	Taşra Yönetim Sistemi	50

4. BÖLÜM: YEREL TOPLULUKLARA HİZMET İÇİN ÖNERİLEN MODEL

53

4.1.	Modelin Yöneldiği Temel Hedef	55
4.2.	Modelin Yapısal ve İşlevsel Nitelikleri	55
4.2.1.	Modelin Yapısı	55
	Geniş Alan Yerel Yönetimleri	55
	Toplu Yerleşim AlanlarıYerel Yönetimleri	56
4.2.2.	Merkez Yönetimi ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Bölüşümü	56
	Merkez Yönetiminin Görevleri ve Yetkileri	56
	Yerel Yönetimlerin Görevleri	56
	Hizmette Tek Yetkili ve Sorumlu Birim İlkesi	57
	Yerel Yönetimlerin Yetki Çerçevesi	57
	Merkezin Taşra Kuruluşlarının Yerel Yönetimlere Devri	58
	Yerel Yönetimler ve Serbest Rekabet	58
4.2.3.	Organlar ve İç Örgütlenme	58
	Meclislerin Oluşumu	58
	Yürütme Kurullarının Oluşumu	58
	Yürütme Organları	59
4.2.4.	İlişkiler ve Denetim	60
	Merkezle İlişkiler	60
	Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler	60
	Yerel Yönetim Sayıştayı	61
4.2.5.	Alt Birimler ve İç Örgütlenme	61
	Belediyeler	61
	İl ve İlçe Yerel Yönetimleri	61
4.2.6.	Hizmetlerin Özelleştirilmesi	62
4.2.7.	Mali Kaynaklar	62

4.2.8. Personel	63
4.2.9. Katılım	63
Yerel Yönetim Meclisleri	63
Halk Girişimi	64
Kent Konseyleri	64
Mahalle Örgütü	65
Proje Bazında Katılım	65
Erken Seçimle Görevden Alma	65
4.2.10. Saydamlık	65
4.2.11. Hemşehrilik Bilinci	66
4.3. Modelin Sağlayacağı Yararlar	66
4.3.1. Yönetisel Etkililik ve Verimlilik	66
Yönetisel Dağınıklığın Önlenmesi	67
Merkeziyetçiliğin Yarattığı Sorunların Giderilmesi	67
Yerel Kaynakların Seferber Edilmesi	67
Ankara'ya Yığılmanın Önlenmesi	67
Sorumlu ve Etkin Hemşehrilik	67
Yerel Düzeyde Politikacı-Bürokrasi İlişkilerinde Düzeltme	68
Dürüst ve Hukuka Uygun İşlev Yapan Yönetimin Oluşması	68
4.3.2. Yerel Demokrasi, Toplumsal Barış ve Bütünleşme	69

5. BÖLÜM: BÜYÜK ŞEHİRLERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

5.1. Hızlı Kentleşme	73
5.2. Hızlı Kentleşmenin Yarattığı Sorunlar	73
5.3. Büyük Şehir Yönetim Modelleri	74
İki Kademeli veya Federatif Model	74
Tek Belediye Modeli	74
Lakewood Modeli	75
Özel Hizmet Birimleri Modeli	75
5.4. Bugünkü Model ve Sorunlar-Çözümler	75
Büyük Şehir Statüsü	76
Alt Birimlerin Boyutları	76
Görev Bölüşümü	77
Yetki Bölüşümü	78

Mali Kaynaklar	79
Eşgüdüm Merkezleri	79
Büyük Şehir Belediye Meclisi	80
Büyük Şehir Encümeni	80
Büyük Şehir Genel Sekreteri	80
Mahalle Birimi	80
Çağdaş Yönetim Tekniklerinden Yararlanma	81
Hizmet-İçi Eğitim	81
Özelleştirme	82
Öteki Öneriler	82
5.5. Büyük Şehir Modelinin Sağlayacağı Yararlar	82
5.6. Yerel Yönetimler için Merkezde Yürütülmesi	
Gereken Hizmetler	85
5.7. Modelin Uygulanmasında İzlenmesi Gereken Strateji	86

6. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER ÇERÇEVE YASASI

TASARI TASLAĞI

89

EKLER

EK:1 HİZMET BÖLÜŞÜMÜNDE BİR ÖRNEK: EĞİTİM HİZMETİ	99
1. Eğitim Hizmetinin Kapsamı	101
2. Eğitim Hizmetinin Amacı	101
3. Eğitim Hizmetiyle İlgili Temel Yasalar	102
4. Eğitim Hizmetinde Yetkiler ve Sorumluluklar	102
4.1. Merkez Yönetiminin Yetkileri ve Sorumlulukları	102
4.2. Yerel Yönetimlerin Eğitim Hizmetlerinde	
Yetki ve Sorumlulukları	103
4.2.1. İl Özel Yönetimleri	104
4.2.2. Belediyeler	105
4.2.3. Köyler	106
5. Eğitim Hizmetinin Sorunları	106
5.1. Eğitim Finansmanı	107
5.2. Merkeziyetçi Yönetim	108
6. Yerel Yönetimlerce Üstlenilebilecek	
Eğitim Hizmetleri	109

6.1.	Yerel Yönetimler Reformunun Gerekliliği	109
6.2.	Eğitim Alanında Yerel Yönetimlere	
	Verilebilecek Görevler	109
	Eğitimin Finansmanında Seferberlik	110
	Halk Katılımı	111
	Özel Eğitim Kurumları ve Yerel Yönetimler	112
EK:2 RESMÎ BELGELERDE VE SİYASAL PARTİ		
PROGRAMLARINDA YEREL YÖNETİMLER		113
1.	Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler	113
2.	Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler	116
3.	Siyasal Parti Belgelerinde Yerel Yönetimler	120
4.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	131
RAPORUN HAZIRLANMASINDA YARARLANILAN KAYNAKLAR		141

SUNUŞ

1. Yerel Yönetim Reformu: Genel Gerekçe ve Özet

Türkiye, 1990'lı yılların ortalarında ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutları giderek belirginleşmekte olan önemli bir darboğazdan geçmektedir. Bu darboğazın aşılması için ekonomik nitelikli önlemlerin yanında, toplumsal ve siyasal içerikli geliştirmelerin de gerekliliği kamuoyunda genel kabul görmektedir.

Geliştirme hedefleri içinde, ülkenin yönetim sistemine çağın gereklerine uygun nitelikler kazandırılması konusu, özellikle son yıllarda, toplumun gündeminde önemli bir yer almış bulunuyor.

Kamu yönetim sistemlerinin ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulları ile uyum içinde olması gerekliliği dikkate alındığında, bu konudaki toplumsal duyarlılığı doğal karşılamak gerekmektedir.

Çünkü, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalmış temel özelliklerini hâlâ korumakta olan yönetim sistemimizin, ülke koşullarının çok gerisinde kalmış olması gerçeği, günümüzde toplumumuzun en güncel sorunlarından birisi durumundadır.

Bu sorun, özellikle, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlerle birlikte, kamu yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminde çok belirgindir. İlginç olan, bu kesimde gerekli geliştirmelerin gerçekleştirilememiş olması bir yana, zaman içinde belli bir gerilemenin ortaya çıkmış olmasıdır.

XXI. yüzyılın eşiğindeki Türkiye'de toplumun yönetim sisteminden beklentilerinde ise önemli değişimler olmuştur.

Toplum artık yönetim sisteminden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, kamu yararı doğrultusunda, etkililik ve verimlilikle üretmesini istemenin yanında toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özelliklerinin, yönetim sistemine somut olarak yansımaları da beklemektedir.

Oysa çeşitli araştırmaların sonuçları yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminin etkili ve verimli hizmet üretmekten çok uzak düşmüş olduğunu, bunun yanında geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının hüküm sürdüğü bu kesimin, yerel demokrasinin sağlıklı işlemesini kolaylaştırıcı olması bir yana, tam tersine ülkemizde demokrasinin kökleşmesini, sağlıklı işlemesini önleyici ve yozlaştırıcı rol yapmakta olduğunu açıkça ortaya koymuş bulunmaktadır.

Bu durumda yapılması gereken;

yönetim sistemimizin, (merkezin taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri içerecek biçimde) yerel topluluklara hizmet üreten kesimini, cesur ve köktenci bir biçimde yeniden yapılandırmaktır.

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

Cumhuriyet döneminde de güçlü, demokratik yerel yönetimler bir türlü kurulamamıştır. Bunun nedeni Cumhuriyet döneminde de geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının tekrar tekrar üretilmiş olmasıdır.

Oysa ülkemizin artık eski yönetim anlayışlarını bir kenara bırakıp, yerel düzeyde yönetim sistemine toplumumuzun beklentileri doğrultusunda yepyeni yaklaşımlarla bakması gerekmektedir.

Bu yeni yaklaşımda temel amaç;

- Bir yandan yerel topluluklara güçlü, özerk, demokratik yerel yönetimler aracılığı ile temsil sistemi içinde yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi vermek,

- Öte yandan bu yetkilerin kamu yararı doğrultusunda ve etkili/verimli bir yönetim gerçekleştirmek için kullanılmasını sağlamak için uygun yasal ve demokratik yol ve yöntemleri gerçekleştirmek olmalıdır.

Yeniden yapılanmada;

1. Yerel düzeyde asıl hizmet birimleri yerel yönetimler olmalıdır.
2. Yerel yönetimler

Geniş alanlarda,

- * il yerel yönetimi
- * ilçe yerel yönetimi

Yerleşim yerlerinde

- * köy yönetimi
- * belediye
- * büyük şehir belediyesi

biçiminde örgütlenmelidir.

3. Yerel yönetimlere kendi alanları içinde yerel nitelikli tüm hizmetleri özgürce yürütme yetkisi ve sorumluluğu verilmelidir.

4. Üstlendikleri hizmetler için yerel yönetimler iç örgüt yapılarını özgürce kurabilmelidirler.

5. Yerel yönetimler, yerel hizmetleri ilke olarak kendi yaratacakları kaynaklar ile (yerel vergiler dahil) finanse etmelidir.

6. Yerel yönetimler üzerinde etkili bir halk denetimi gerçekleştirilmelidir. Bu amaçla halkın demokratik katılım olanakları geniş ölçüde artırılmalı, yönetimde açıklık ve saydamlık gerçekleştirilmelidir.

7. Yerel yönetimlerin etkili/verimli ve hukuka uygun hizmet üretmeleri için merkez yönetimi,

- yerel yönetimlere yardım ve destek sağlamalı,
- yerel yönetimlerce uyulması gereken hedef, ilke ve standartları hukuk kuralları olarak belirlemeli,
- yerel yönetimler üzerinde etkili bir hukuka uygunluk denetimi yürütmelidir.

Denemeler, böyle bir yerel yönetim kurumunun demokratik nitelikleri yanında, yerel toplulukların **etkili ve verimli hizmet beklentileri için de en uygun örgütsel ortamı** yarattığını göstermektedir. Bunun nedeni, yerel yönetimin kaynaklarını, ilke olarak yerel topluluğun sağlamasıdır. Kaynağı sağlayan yerel topluluk, onun harcanmasını da etkililikle denetlemektedir.

Bir yandan toplumumuzun daha iyi hizmet beklentilerine, öte yandan çoğulcu, katılımcı, insana yönelik, kısası 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.

Merkez yönetimi için öngörülen işlevlerin etkililikle yürütülmesi ise, ülke yönetim sisteminin bir parçası olan yerel yönetimlerin, öteki yönetsel kuruluşlar gibi, ülkenin ve yönetimin birliği ve bütünlüğü ilkeleri doğrultusunda hizmet yapmalarını sağlamak açısından önemlidir.

2. Cesur ve Geniş Boyutlu, Kapsayıcı 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

önemli olan yerel yönetim sistemimize ilişkin olarak bu Raporda açıklanmış olan sorunlar için köktenci bir çözümün yaşama geçirilmesidir. Bu henüz gerçekleştirilememiştir. Bunun temel nedeni ülkemizde uzun yıllardan beri egemen olmuş olan merkezîyetçi-bürokratik yönetim geleneğinin bir türlü terkedilememiş olmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak, yerel toplulukların kendi kentlerini, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel yönetimler aracılığı ile ve özgürce yönetmelerine olanak sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır.

Günümüzde yerel yönetimlerin ve il sisteminin 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.

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 da eksik ve yanlış olacaktır.

Çünkü,

metropol alanların sorunları ile kırsal alan yönetimlerinin 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.

Aynı şekilde, reform çalışmalarında yalnız, belediye, il özel idaresi ve köylerin, bir başka deyişle sadece yerel yönetimlerin ele alınması da yetersiz olacaktır. Çünkü, önceki bölümlerde de açıklanmış olduğu gibi, yerel topluluklara hizmet götürmenin ikinci ayağı olan il sistemi ve öteki taşra kuruluşlarına ilişkin olarak da çok önemli yönetsel ve siyasal sorunlar vardır.

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 yönetiminin 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.

3. Rapor'un İçeriği

Rapor, Sunuş Bölümü dışında, altı bölümden oluşmaktadır.

I. Bölüm'de yerel yönetim kurumunun niteliği açıklanmakta, II. Bölüm'de Türkiye'deki yerel yönetimlerle, merkezin taşra yönetim sistemi hakkında özet bilgi

verilmekte, III. Bölüm'de merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlerle birlikte, yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminin sorunları ve bu sorunların çözümüne yönelik olarak yapılmış olan çalışmalar üzerinde durulmaktadır. IV. Bölüm önerilmekte olan "model"in özelliklerine ayrılmıştır. V. Bölüm'de anakent yönetimlerinin sorunları üzerinde özel olarak durulmakta ve bu sorunlar için çözümler önerilmektedir. VI. ve son Bölüm, yerel yönetimlerle ilgili bir çerçeve yasa taslağına ayrılmıştır.

Yerel yönetimlere devredilmesi önerilen hizmetler içinde en önemlilerden birisi olan eğitim hizmeti üzerinde özel olarak durulmuş, bu konuda yapılmış olan ayrıntılı bir çalışma EK:1'de verilmiştir. Yerel yönetim reformuna bilimsel çevrelerin bakış açısı yanında resmi yaklaşımlarla siyasal partilerin yaklaşımlarını yansıtmak amacı ile, kalkınma planlarında, hükümet programlarında ve siyasal partiler belgelerinde yerel yönetimlerle ilgili bölümlerin en önemlileri EK:2'de aktarılmıştır. Ayrıca aynı Ek'te Türkiye'nin de, kimi çekincelerle onaylamış olduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" tam metin olarak verilmiştir.

Çalışmada, aynı yazar tarafından hazırlanarak TÜSİAD tarafından Mayıs 1992'de yayınlanmış olan "Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler" başlıklı Rapor'daki bilgilerin güncelleştirilmesi ve yeniden düzenlemeyle ilgili temel ilkelere ayrıntılı bir açıklama getirilmesi amaçlanmıştır.

Raporda önerilen modelin ve yasa taslağının hazırlanmasında, çok çeşitli kurumlar ve bilim adamları tarafından yapılmış olan ve son yıllarda yoğunluk kazanmış bulunan değerli birçok çalışmadan yararlanılmış, bu çalışmaların bir listesi, Rapora eklenmiştir.

B Ö L Ü M

YEREL YÖNETİM KURUMUNUN NİTELİĞİ

1. YEREL YÖNETİM KURUMUNUN NİTELİĞİ

Genel kabul gören 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 değillerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca **ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler.** Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için, vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç-örgüt yapılarını kurmak bakımından 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 yürütülüşünde, merkez yönetimine göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetim kurumu federatif devlet yapısına sahip olan ülkelerdeki federe devletlerle karıştırılmamalıdır. Çünkü, federatif sistemlerdeki federe devletler (eyaletler), anayasaları, yasama organları, kendileri tarafından oluşturulan yargı organlarına da sahip olan ve "egemenlik" yetkileri kullanan "devlet"lerdir. Oysa ister üniter, ister federatif devlet sistemlerinde olsun, yerel yönetimler yürütmenin, bir başka deyişle yönetimin örgütlenme biçimlerinden yalnızca birisidir.

Bu anlamda, örneğin merkez yönetiminin taşradaki hiyerarşik örgütsel yapılanmasından, yalnız yerel topluluğu temsil, dolayısı ile demokratik özellikleri ve merkez yönetimine hiyerarşik olarak bağlı olmama nitelikleri ile farklılık gösterirler. Buna karşılık yerel yönetimler, bütün ülkelerde tüm öteki kamu yönetim kurum ve kuruluşları gibi, ulusal parlamento tarafından kabul edilen anayasa, yasalar ve öteki bağlayıcı hukuk kuralları çerçevesinde işlev yaparlar ve ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar.

B Ö L Ü M

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE MERKEZİN TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİ

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE MERKEZİN TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİ

2.1. Yerel Yönetimler

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 köy'e, günümüzdeki niteliği 442 sayılı yasa ile 1924'te verilmiştir.

İl özel yönetimlerinin 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile değiştirilmesine karşılık günümüzde de kimi maddeleri yürürlükte olan kuruluş yasası, 1913 yılında kabul edilmiştir. (İdare-i Umumiye-i Vilayat 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" (Md.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.

...Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

...Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." (Md.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 **büyük şehir** niteliğinde olan yerleşim yerleri 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 bucak'ın, meclisi, komisyo-

nu ile kırsal kesimde bir tür yerel yönetim birimine benzer işlev yapması öngörülmüş, ancak bu birim uygulamaya geçirilememiştir.

Aşağıdaki tabloda yerel yönetim kuruluşlarımızın sayısal durumu görülmektedir:

Tablo: 1 Yerel Yönetim Birimleri

(15 Haziran 1995)

İl Özel Yönetimi	79
Belediyeler	2.767 (*)
Büyük Şehir Belediyeleri	15
Köyler	35.313

(*) Kararı alınmış, seçim yapılmamış 28 belediye dahil

2.2. Merkezin Taşra Yönetim Sistemi

Ülkemizde, merkeze yönetiminin taşrada (yerel düzeyde) örgütlenişi, il sistemine dayanmaktadır. Tanzimattan sonraki dönemde Fransız modelinden esinlenerek 1864 Vilayat Nizamnamesi ile önce denenip, modelinden esinlenerek 1864 Vilayat Nizamnamesi ile önce denenip, sonraki düzenlemelerle Osmanlı İmparatorluğu'nca benimsenen il sistemi, Cumhuriyet döneminde geliştirilerek, 1949 yılında 5442 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler sonucu, temelde bugünkü tüzel statüsünü kazanmıştır.

"Güçlü Valilik Sistemi" olarak adlandırılan il sistemine göre örgütlenmenin üç temel ilkesi vardır. Bunlar ;

(a) Ülkenin belli ölçütler gözetilerek, merkezleri, alanları ve alt basamakları belirlenen illere ayrılması ve merkez yönetimine bağlı tüm (ya da tüme yakın) taşra kuruluşlarının bu ortak yönetim basamakları içinde örgütlenmeleri,

(b) Her il'in başında, merkez yönetimini (Türkiye'deki biçimi ile; Devleti, Hükümeti ve ayrı ayrı her bakanı) temsil eden bir tek genel yöneticinin (vali) bulunması, benzer düzenlemelerin alt basamak ortak yönetim alanları için de yapılması,

(c) Merkez yönetiminin il'deki adalet ve askerlik kuruluşları dışındaki tüm hizmet birimlerinin valinin denetim, gözetim ve yönetimi altında görev yapmaları, bu birimlerin başındaki yöneticilerin yürüttükleri hizmetler bakımından valiye, valinin de aynı hizmetler bağlamında merkez yönetimine sorumlu olması,

* 3030 sayılı yasa, RG: 18543/9.7.1984

biçiminde özetlenebilir.

Türkiye'de, yerel yönetimler gibi, il sisteminin temel ilkeleri de Anayasa'da belirtilmiştir. 1982 Anayasası'na göre ;

" Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. " (Md.126)

Ülkemizde il sistemindeki ortak yönetim basamaklarının sayısal durumu aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo : 2 İl Sisteminde Birimler ve Sayıları

(15 Haziran 1995)

İller	79
İlçeler	847
Bucaklar	690

B Ö L Ü M

YEREL YÖNETİMLERİN VE TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİNİN SORUNLARI

3. YEREL YÖNETİMLERİN VE TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİNİN SORUNLARI

3.1. Yerel Yönetimlerimizin Sorunları

Yerel yönetimlerimiz, yönetim sistemimiz içinde, sorunları en belirgin kesimi oluşturmaktadır.

Bu 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 olmalarıdır.

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

Dolayısı ile yerel yönetimlerimiz, XXI. yüzyılın eşliğindeki Türk toplumunun;

- etkililik, verimlilik ve kamu yararı doğrultusunda hizmet üreten ve
- halkın etkili olduğu, katıldığı ve yön verdiği bir yönetime sahip olma özlem ve beklentisine cevap vermekten uzak bulunmaktadır.

3.1.1. Temel Sorun

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

Sorun şöyle özetlenebilir:

Yukarıda evrensel nitelikleri belirtilmiş olan 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 kamu yönetim sisteminin ve **aşağıdan 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 vaadlere karşın, güçlü, demokratik yerel yönetimlerin oluşması gerçekleşmemiştir.

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 politika ve politikacıya, kısası 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, önünde sonunda, ulusal düzeyde parlamentoyu, yürütme organını oluşturma, kısası ülkeyi yönetme yetkisi verilmiş olan aynı seçmene, aynı politikacıya, bir il'i, ilçeyi ya da kenti, kasabayı yönetmek açısından güvenmemek gibi kendi içinde açıklanması olanak dışı bir çelişkiyi de birlikte getirmektedir.

3.1.2. Öteki Sorunlar

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

Görev - Yetki ve İdari Vesayet Sorunları

Bugünkü yerel yönetim sistemimizin en belirgin bir grup sorunu 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 adları var, kendileri yok kuruluşlar durumundadırlar.

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

- Günümüzde kamu harcamalarının ortalama yalnız %15'i yerel yönetimlerce, %85'i merkez yönetimince yapılmaktadır. Avrupa ülkelerinde bu oran eşite yakın, kimilerinde daha fazladır. Bu oranlar yerel yönetimlerimizin yerel hizmetlerin önemli bir kesiminin üzerinde yürütme yetkisi-den yoksun olduğunu açıkça göstermektedir.

- Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerin başka ülkelere göre çok sınırlı düzeyde olduğu, merkez yönetimi ile yerel yönetimlerde çalışan kamu personeli oranlarının karşılaştırılmasından da açıklıkla anlaşılmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler, tüm kamu personelinin %10'unu çalıştırmaktadırlar. Bu oran F. Almanya'da %31, Japonya'da %65, A.B.D'de %60, Norveç'te ve İsveç'te %70 dolayındadır.

- Büyük şehir modelinde, ilk basamak belediyeleri (ilçe belediyeleri) ile büyük şehir belediyesi arasındaki görev bölüşümünde belirsizlikler, ikilemler ve boşluklar vardır. Bu durum hizmetleri aksatmaktadır. Ayrıca 3030 sayılı yasaya aykırı biçimde büyük şehir belediye başkanına tanınmış olan, ilçe belediyelerinin kararlarını değiştirerek onaylama yetkisi, aşırı bir yetkidir.

- Yerel yönetimlerimizin yetkileri 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 çoğunun, 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 İmparatorluğu'ndan miras kalan ve Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüş olan **merkeziyetçi/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 (Md. 127) merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde;

- yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi,
 - kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
 - toplum yararının korunması ve
 - yerel gereksinimlerin istenen biçimde karşılanması amaçlarıyla,
- yönetimsel vesayet yetkisi kullanabilmektedir.

Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler üzerinde yalnız "hukuka uygunluk" değil, aynı zamanda "yerindelik" denetimi yapmaya olanak sağlayan, bir başka deyişle demokratik bir düzende bir hizmetin yerel yönetimlerce yapılıp yapılmamasına, yapılacaksa nasıl yapılacağına ilişkin olarak yerel toplulukça kullanılması gereken bir yetkiye karışma ve son sözü söyleme olanağını merkez yönetimine veren bu kurallardan özellikle son ikisinin yerel yönetim özerkliği ve demokrasi ilkeleri 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. (Md. 127)

Yeni bir kural olarak 1982 Anayasa'sında İçişleri Bakanı'na verilmiş olan, yerel yönetim organlarını ya da üyelerini, geçici bir önlem olarak, görevden uzaklaştırma yetkisi de, yanlış kullanmaya açık bir yetkidir. (Md. 127)

- Merkez yönetimine verilmiş olan bu yetkiler, yerel toplulukların yerel hizmetleri kendileri tarafından oluşturulan yerel yönetim kuruluşları aracılığı ile özgürce yönetmelerini önlemekte ve gerçek anlamda 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.

Mali Kaynakların Yetersizliği ve Merkezi Niteliği

Yerel yönetimlerin günümüzdeki gelir sisteminin temel özellikleri şunlardır:

- **Yerel yönetimlerimizin mali kaynaklarının günümüzde yaklaşık %80'i merkezce toplanan vergilerden ayrılan paylar ve çeşitli yardımlar biçiminde merkez yönetimi eliyle sağlanmaktadır. Oysa bu oran birçok Avrupa ve ABD yerel yönetimlerinde hemen hemen tersine, ender durumlarda da yarı yarıyadır.**

Aşağıdaki tablo bu durumu açıkça göstermektedir.

Tablo: 3 Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları

	Yerel Vergiler %	Harçlar Resimler Ücretler %	Merkez Yardımları %	Yerel Vergiler Harçlar, Resimler ve Ücretlerin Toplamı %
Danimarka	39. 4	3. 7	56. 9	43. 1
İtalya	59. 7	32. 3	8. 0	92. 0
Norveç	54. 0	31. 1	14. 9	85. 1
İsveç	45. 8	29. 1	25. 1	74. 9
İngiltere	33. 8	20. 2	46. 0	54. 0
Almanya	34. 3	36. 1	29. 6	70. 4

Kaynak: L. J. Skarpio (ed.) **The Local Fiscal Crises in Western Europe**, Sage Pub. , London, 1981, s. 12.

- Son on yıl içindeki geliştirmelere karşılık, hizmetlerdeki artışın da etkisiyle, yerel yönetimlerimiz günümüzde de kaynak sıkıntısı çekmektedirler.

En önemli yerel yönetim birimimiz olan belediyelerimizin toplam gelirlerinin GSMH'a oranı 1975'de %1,3 iken, bu oran 1992'de %3'lere yükselmiştir. Ne var ki yabancı ülkelerle karşılaştırıldığında bu oranların çok düşük kaldığı görülmektedir. Örneğin Almanya'da 1975'lerde yerel yönetim harcamalarının GSMH'a oranı %10'lar dolayındaydı. Aynı yıl İngiltere'de bu oran %18, Kuzey Avrupa ülkelerinde %20'ye yakındı, İtalya'da ise 1989'da (tüm yerel yönetimler harcamaları olarak) %25'in üzerindeydi. Genel eğilim birçok ülkede bu oranın artması yönündedir.

- 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 mali kaynak ihtiyaçlarını gerçek boyutlarında değerlendirerek, objektif ölçülerle karşılamaya olanak sağlayacak ulusal bir "**Mali Dengi 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 itibarı ile yerel topluluktan değil fakat merkezce sağlanması, hemşehrilerin yerel yönetimlere karşı duyarlılığının, sorumluluk duygularının, katılımının ve hemşehrilik bilincinin gelişmesini önlemekte, hemşehrilerin yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenen etkililiğe ulaşmasını önlemektedir.

Kaliteli Personel Sorunu

Özellikle belediyelerde bilgili ve yetenekli elemanların çalıştırılması bakımından; seçme, işe alma, değerlendirme, yükseltme ve insan-gücü planlaması gibi konularda, çağdaş insan-gücü kaynağının yönetimine ilişkin uygulamaların yetersizliği bilinmektedir. Ayrıca belediyelerde siyasal güdülerle gereksiz personel istihdamı uygulamaları da yaygındır.

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

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

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

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, büyük şehir belediyelerinde belirgin olarak ortaya çıkmaktadır.

Belediyelerimizde 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 de 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.

Hemşehrilik Bilincinin Gelişmemiş Olması

Yerel yönetimlerimizin önemli sorunlarından birisi, yerel topluluklarda hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmemiş olmasıdır. Bunun temel 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 değildir. Genel eğilim yerel yönetimlerden yalnız hizmet istemek, hizmet yeterince üretilmezse bundan yakınmak biçimindedir.

- Hemşehri bir yerel yönetim yöresinde örneğin bir il'de, bir kentte yaşamının kendisi için de birçok yükler ve sorumluluklar getirdiğini düşünmemektedir. Bu bağlamda yerel yönetimin, örneğin belediyenin getirdiği kurallara uymakta titiz davranmamakta, kent varlığının korunması ve geliştirilmesinde belediye ile işbirliği yapmamaktadır. Bu olumsuz eğilim köylerde ve küçük kasabalarda az, kentlerde ve özellikle büyük şehirlerde iyice belirgindir. Büyük kentlere yığılma biçimindeki aşırı nüfus akımı bu açıdan olumsuz sonuçlar doğurmakta, kentlileri birbirlerine ve kent yönetimine yabancılaştırarak, yerel yönetim geleneğinin 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.

Halk Katılımının Yetersizliği

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 tanınmış imkanlar çok sınırlıdır.

- Öte yandan katılımı özendirecek ve etkili kılacak olan sivil toplum örgütleri ülkemizde yeterince yaygınlaşmamıştır.

- Yerel yönetimler bakımından önemli bir konu da bu kuruluşların, mevzuat çerçevesinde yerel toplulukların yerel yönetimin kararlarına ve uygulamalarına yoğun ve etkili biçimde katılmalarını özendirmeleridir. Böylece yerel topluluğun "**dehası**" ve "**dinamizmi**" nden yerel yönetim yararlanma olanağı bulabilir. Bu konuda kimi belediyelerdeki olumlu uygulamaların yaygınlık kazandığını söylemek olanak dışıdır.

- Birçok katılma türlerinin uygulanmasına hukuk kuralları olanak vermemektedir.

Saydam Olmayan Yönetim

Türk kamu yönetiminin genel bir sorunu olan yeterince saydam olmama konusu, yerel yönetimlerde iyice belirginleşmekte ve daha çarpıcı olmaktadır. Çünkü gerçek nitelikli 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 basının ve bireylerin yerel yönetimlerde olup bitenleri öğrenmek istemele-ri 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 yönetimler yöneticilerinin bu alandaki tavırları da genelde olumlu değildir.

Hukuka Uygunluk Denetiminin Yetersizliği

Yerel yönetimlerimizde, özellikle belediyelerde, yönetsel işlemlerle eylemlerin hukuka uygunluğunun yeterince denetlenmekte olduğu söylenemez.

Hukuka uygunluk denetiminin boyutlarından birisi olan iç denetim; hiyerarşik denetim ve teftiş kurulları eliyle, mali mevzuata uygunluk denetimi ise; saymanlar aracılığı ile yapılmaktadır. Bu denetim işlevini yürüten elemanların, belediye başkanının doğrudan hiyerarşik astları olması, denetimin etkililiğini önlemektedir.

Belediyeler üzerinde hukuka uygunluk bakımından çeşitli yollarla (Örneğin bakanlıklar teftiş kurulları, Devlet Denetleme Kurulu vb. aracılığı ile) yürütülen **dış denetimin** de yeterince etkili olamadığı bilinmektedir. Bu durum özellikle alım, satım ve ihale işlerinde belediyelerle ilgili olumsuz değerlendirmelerin yapılması sonucunu doğurmaktadır. İmar planı uygulamaları ile ilgili denetimlerin, bu konuda uzman bir kuruluş olan İmar ve İskân Bakanlığı'nca yürütölmek yerine, mülkiye müfettişlerine devredilmiş olması, çok önemli ve duyarlı bir hizmet alanında, hukuka uygunluk denetiminin etkililiğini önemli ölçüde azaltmış bulunmaktadır.

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, aynı zamanda teknik ve karmaşık görevler niteliği kazanmıştır. Bu tür hizmetlerin yürütölmesi pahalı yatırımları, ekipmanı ve yetenekli uzman 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.

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 (Örneğin; çöp

toplama ve imha, kent temizliği, toplu taşıma, emlak vergisi tahakkuk ve tahsilinin) özel sektör eliyle yürütülmesi uygulamasına başlanmış ve çok olumlu sonuçlar alınmıştır.

Ancak bu uygulamalar yaygınlaşmamıştır.

Yerel Yönetim Seçimleri

Yerel yönetim seçimlerinde aşağıdaki sorunlar vardır:

- Yerel topluluğun daha iyi temsil edilmesi ve gençlerin yönetime katılmasının sağlanması bakımından bugünkü seçme ve seçilme yaşları sınırlarının aşağıya çekilmesi gerekmektedir.

- Çeşitli yerel yönetim meclisleri üyeliği ve öteki seçimlik pozisyonlar, bir kişinin uhdesinde birleşmemekte, bu durum yerel siyasetin çekiciliğini azaltmaktadır.

- Bugünkü seçim sisteminin tek dereceli olması nedeniyle, seçmenlerin örneğin %25'inin oyu ile belediye başkanı seçilme olanağı vardır. Bu durum etkili temsil açısından çok sakıncalıdır.

- Köy ve mahalle seçimlerinde parti adaylığının yasak olması, demokrasi ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Gerçekçi de değildir.

3.1.3. 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, büyük şehirlerle ilgili sorunlar, özel bölümde ele alınmaktadır.

İl 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 alınmamıştır. Uygulamada il özel idareleri anılan hizmetleri fiilen yürütmektedirler. 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 kuruluşların fiilen yürütmemekte olmalarının 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 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 ayrı 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 bin'in üzerindeki köyün %56'sının nüfusu 500'ün, %32'sinin nüfusu 300'ün altındadır. Mali kaynakları 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 bekçisinden 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 alt-yapı hizmetleri merkez yönetimince üstlenilmiş bulunmaktadır. Kimi köylerde köylülerin bu hizmetlerin yürütülüşüne bedenen ve paraca gönüllü katılımı istenmektedir.

Ancak gerek bu katılımın sağlanması, gerekse hizmetlerin merkezin taşra birimleri tarafından yürütülmesinde önemli örgütsel ve yönetsel sorunlar vardır ve hizmetler istenen kalite, etkililik ve verimlilikle üretilmemektedir.

Bu nedenle, soruna çözüm bulunması gerekmektedir.

Küçük Belediyeler

Türkiye'deki 2767 belediyenin %66 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;

küçük belediyelerde 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 görevlerinin etkililik ve verimlilikle yapılmasını sağlamak için başka çözümler bulmak gerekmektedir.

3.2. Taşra Yönetim Sisteminin Sorunları

İl sistemi ilkelerine göre oluşturularak, 1949 yılında "İl İdaresi Kanunu" ile pekiştirilmiş olmasına karşılık, merkez yönetiminin taşrada örgütlenişinin günümüzde tam bir karmaşa ve düzensizlik içinde olduğu, bu alanda yapılmış olan çok çeşitli çalışmalarda tekrar tekrar dile getirilmiş bulunmaktadır.

Bunun nedenleri, özetle şunlardır:

- İllerimizin yönetsel alanlarının boyutları Anayasa'nın öngördüğü biçimde, ülkenin coğrafya durumu, ekonomik koşulları ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenmiş değildir. Cumhuriyetin kuruluşunda, Osmanlı İmparatorluğu'nun il sisteminin ikinci basamağı olan "liva"ların sınırları, pek az istisnalar dışında, Cumhuriyet döneminin illerinin sınırlarını oluşturmuştur. Bu durum, 1950'lerden sonra kamu hizmetlerinin niteliğinde ve teknolojisindeki önemli değişimler sonucunda, etkili ve verimli hizmet üretimi açısından olumsuz etkiler yapmaya başlamış, birçok ekonomik ve teknik nitelikli hizmetin daha büyük ve uygun yönetsel alanlarda örgütlenmelerini gereği tartışılmaya başlanmıştır.

Teknik ve ekonomik nitelikli hizmetlerin yöneticileri, taşrada il sistemi bağlamında valilerin konumunun, ikili sorumluluk ve bağımlılık yaratması nedeni ile, hizmet etkililiği ve verimliliği amaçları ile bağdaşmadığını da ileri sürerek, bu tür hizmetler için, **işlev ilkesine göre örgütlenme**'yi savunmuşlardır.

Bu gerekçeler etkili olmuş ve sonuçta yerel toplulukların kalkınması ile ilgili en önemli ekonomik ve teknik hizmetler, kuruluş yasaları aracılığı ile, il sisteminin, bir başka deyişle valinin otoritesinin dışına çıkarak taşrada kendi örgüt yapılarını, bölge esasına göre kurmuşlardır.

Teknik hizmetlerin il sistemi dışına çıkmalarının, illerin mevcut alan boyutlarının bu hizmetler için küçük kalması gibi geçerli sayılabilecek bir gerekçe yanında, vali gibi bir genel yöneticinin hizmete karışmasını istememek biçiminde özetlenebilecek bir meslek taassubundan ileri gelmiş olduğu da tartışılmaktadır.

- Nedenler ne olursa olsun bu gelişmelerin sonucu, il sisteminin temeli olan çok önemli bir ilkenin, günümüz taşra yönetim sisteminde geniş ölçüde geçerliliğini yitirmiş olmasıdır. Bu, valinin taşra kamu hizmetleri üzerindeki yönetim birliğini ve eşgüdümü sağlama yetkisinin önemli ölçüde azalmış olmasıdır. Bu durumda;

taşırada çeşitli ve önemli kalkınma hizmetleri bakımından valinin eşgüdümünde, plan ve program disiplini içinde takım oyunu oynanması yerine, yönetsel etkililik ve verimlilikten uzak bir yapı ortaya çıkmış bulunmaktadır.

- Merkezin taşıra örgütlenmesi bakımından bu sorunların ortaya çıktığı bir ortamda, sorunların nedenleri gözönünde tutularak çözümler üretilmesi ve bunların başında da;

illerin alan boyutlarının Anayasa'nın öngördüğü bilimsel ölçütler bakımından gözden geçirilerek, uygun büyüklüklere çıkarılmaları gerekirken, uygulamada tam tersi yapılmış ve il ve ilçe sayılarının artırılması yönüne gidilmiştir. Aslında bilimsel olmaktan çok, siyasal amaçlarla girilen bu yolda devam edilmesi durumunda, taşıra yönetim sistemindeki sorunların artması beklenmelidir.

- Ülkenin özel koşulları ve tek parti döneminde başarı ile işlev yapmış olan il sisteminin, çok partili dönemde etkin konuma geçen merkezdeki ve yerel düzeydeki politikacılarla ilişkiler açısından önemli sorunlar yarattığı da bilinmektedir.

İldeki karar sürecini, kurumsal olmayan yollarla etkilemek durumunda olan politikacıların, taşıra yönetim sisteminde yetkili, ama aynı zamanda sorumlu olacakları yapısal düzenlemelerin yapılmamış olması, taşıra yönetim sisteminin en önemli sorun alanlarından birisidir. Bu durum bir yandan taşırada yönetsel etkililik ve verimliliğin sağlanmasını güçleştirmekte, öte yandan bürokratik değerler ve alışkanlıklarla, seçmen ve politikacı kültürü üzerinde bozucu etkiler yapmakta, yerel demokrasinin sağlıklı işlemesi ve gelişmesini de olumsuz yönde etkilemektedir.

- İl sisteminin getirdiği düzende il'in ilke olarak bir eşgüdüm, denetim ve destek birimi olması, **ilçenin ise, temel hizmet birimi olarak işlev yapması** öngörülmüştür. Buna karşılık ilçenin bu işlevine uygun yetki, kaynak ve öteki niteliklerle donatılması için önlem alınmamış olması, özellikle kalkınma hizmetleri açısından ilçenin devre dışında kalması, dolayısıyla bu birimin potansiyelinden yeterince yararlanılmaması sonucunu yaratmıştır.

- İl sisteminin en alt basamağı olan bucak, ülkenin gelişen koşulları bağlamında, giderek işlev yitirmiş bulunmaktadır. 5442 sayılı yasanın öngördüğü tam örgütlü bucak, gerçekleştirilememiştir. Günümüzde kırsal alanda köy ile ilçe arasında gereksiz bir basamak durumunda olan bucakların kaldırılması, tüm yeniden düzenleme çalışmalarında önerilmektedir.

3.3. Merkeziyetçiliğin Yarattığı Sorunlar

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

Bu sorunların yanında merkeziyetçiliğin yerel düzeydeki 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 derecede 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, yerinin 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. Bunların 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 79 il ve 847 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.
 - Program uygulamalarında çok önemli ölçüde gecikmeler olmaktadır.
 - Hizmet plan ve programlarında 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 etkililikle yürütememektedirler.
 - Yerel toplulukların kalkınma projeleri ve hizmetlerine yeterince katılması sağlanamamaktadır.

Merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışına dayalı ve günümüz koşullarının gerisinde kalmış olan yönetim modelimiz, bunlardan başka **makro düzeyde de sorunlar** yaratmaktadır. Bunlardan en önemlileri aşağıda özetlenmektedir:

Kamu hizmetlerine ilişkin olarak planlama, programlama, kaynak yaratma ve bunları hizmetlere tahsis etme ve uygulama bakımından çok sayıda tercihlerin yapılması ve kararların alınmasına ilişkin yetkilerin Ankara'daki politikacılara ve bürokratlara ait olması, doğal olarak yerel politikacıların, vatandaşların, hatta kimi durumlarda yerel bürokratların, kamusal ya da kişisel işlerini sonuçlandırmayı Ankara'da aramaya zorlamaktadır. Bunların öncelikle başvurdukları kişiler milletvekilleri'dir. Hemen hergün Ankara'da 10-15 bin vatandaşın TBMM'de milletvekilleri ile görüşmek için sıra bekledikleri bilinmektedir. Bu vatandaşların çoğunluğunun işlerinin Bakanlıklar ve öteki kamu kuruluşları nezdinde izlenmesi de, milletvekilleri'nce üstlenilmektedir. Bunların sonucunda Ankara'da Bakanlıklar ve öteki merkez kuruluşları, taşradan gelen yerel politikacılar, vatandaşlar ve bürokratlarla dolup taşmaktadır. Gelişmiş hiçbir ülkede benzer örneklerine rastlanması mümkün olmayan ve merkeziyetçi yönetim sisteminin ve uygulamalarının yarattığı bu durum, taşrada neden olduğu sorunlar yanında, Ankara'da politikacıların ve bürokrasinin asıl işlevlerini yapmalarını önlemekte, sistemi bir tür kilitlemektedir.

- Yerel düzeyde kamu hizmetleri üzerinde temel kararları alma ve tercihleri yapma yetkisini başta İl İdaresi, İl Özel İdaresi, Köy, Belediye Yasaları ve öteki birçok yasa ile geniş ölçüde yerel bürokrasiye vermiş olan yönetim modelimizde, yasal durum ile uygulama arasında, günümüzde önemli bir farklılaşma meydana gelmiş bulunmaktadır. Bunun temel nedeni, yerel düzeyde yönetim sürecine politikacıların fiilen ağırlıklarını koymuş olmalarıdır. Ne var ki, sağlıklı işleyen bir demokratik düzende doğal olan bu durum, özerk ve demokratik yerel yönetime ve uygulamalara yer vermeyen bugünkü modelde, politikacılar yerel hizmetler üzerinde yetkili ve sorumlu konumda olmadıkları için, (merkezdeki ve yerel düzeydeki) politikacıların yönetime sorumsuzca müdahaleleri biçiminde uygulamaya yansımaktadır.

Yönetime müdahale olgusu ise, duruma göre yerel bürokrasi ile politikacılar arasında ya çatışmalara neden olmakta ya da bürokratları partizanlığa veya eylemsizliğe itmektedir. Taşra yönetim sisteminde yozlaşmalar yaratan bu durum, politikacı ve seçmenin siyasal kültüründe de bozulmalara neden olmakta, sonuçta yerel demokratik sürecin sağlıklı işlemesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bugünkü bürokratik, merkeziyetçi yönetim modelimiz, ilgili bölümde de açıklandığı gibi, halkın etkili katılımına ve denetimine olanak veremeyen, saydamlıktan da uzak bir modeldir. Yetki ve sorumluluk karmaşasının yarattığı dağınıklık ve merkez yönetiminin hukuka uygunluk denetiminin de istenen etkililikte olmaması nedeniyle bugünkü model yolsuzluklara, hukuka aykırı, keyfi ve yönetim ahlakı dışı uygulamalara kolaylıkla geçit verebilmektedir.

3.4. Yerel Yönetimler ve Merkezin Taşra Yönetimini Geliştirme Çalışmaları

3.4.1. Yerel Yönetimler

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 mer-

kezi 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 olamamıştır.

- 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 önemli adımlardır.

Ancak bu önlemler öteki yapısal düzenlemelerle tamamlandığı için, yerel yönetimlerimizin sorunları günümüzde de devam etmektedir.

Büyük şehirlerin yönetimi için getirilen model bu Raporda değinilmiş olan sorunlar dışında esas itibarı ile başarılı olmuş, il özel idarelerinin güçlendirilmesini amaçladığı ifade edilen yasal düzenleme ise beklenen sonucu yaratmamıştır.

Son yıllarda ise, yerel yönetimlerin geliştirilmelerine ilişkin olarak çeşitli çevrelerde yoğun çalışmalar yapılmış, bunların sonunda birçok rapor ve yasa tasarıları hazırlanmıştır. TODAİE'nin " Kamu Yönetimi Araştırma Projesi " (KAYA) çerçevesinde yürüttüğü çalışmanın ürünü olarak yayınlanan " Yerel Yönetimler Araştırma

Grubu Raporu " (1992), TÜSİAD Yerel Yönetimler Raporu (1992), Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı ile Toplu Konut İdaresi'nin ortaklaşa yürüttükleri " Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı " çerçevesinde yayınlanan bir dizi raporlar ve el kitapları (1993), Devlet Planlama Teşkilatı'nın VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı " Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu " Raporu (1994), Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) 'nın " Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma " Raporu (1989), Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası (BELEDİYE-İŞ)'nin " Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim - Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Model Önerisi " Raporu (1994) bunlar arasında dikkati çekenlerdendir.

Öte yandan birçok kuruluş tarafından son birkaç yıl içerisinde yerel yönetimler reformu konusunda, geçmiş yıllarla kıyaslanamayacak sayıda birçok sempozyum, panel, yuvarlak masa toplantısı vb. düzenlenmiş, bunların sonucunda da birçok yayınlar yapılmıştır.

Son yıllarda ve özellikle 27 Mart 1994 yerel seçimleri arefesinde siyasal partilerin yerel yönetim reformuna göstermiş oldukları ilgi, dikkat çekici olmuştur. Siyasal partilerin bu amaçla çalışma grupları oluşturmuş oldukları ve bu çalışmalar sonucunda yayınladıkları belgelerde, genelde birbirine benzer yaklaşımlarla özerk, güçlü, demokratik yerel yönetim anlayışı doğrultusunda reform önerilerini benimsedikleri görülmektedir.

Koalisyon partilerinin bu konudaki çalışmaları ise bir dizi yasa taslağının hazırlanmasıyla sonuçlanmış bulunmaktadır. Bu taslaklar içerisinde özellikle birisi dikkat çekicidir. Yerel yönetimlerden sorumlu Devlet Bakanlığı tarafından ilk kez, tüm yerel yönetimlere ilişkin olarak düşünülen modelin yapısı, yerel yönetim birimleri, bunların yetkileri, görevleri, mali kaynakları ve merkez yönetimi ile ilişkileri konularında ana ilkeleri içeren bir **çerçeve yasa taslağı** hazırlanmış bulunmaktadır. Bu taslakta egemen olan görüş ve anlayışın, özellikle KAYA ve TÜSİAD Raporlarının temel yaklaşımları ile geniş ölçüde benzeşmekte olduğu görülmektedir.

3.4.2. Taşra Yönetim Sistemi

İlgili bölümde belirtilmiş olan önemli sorunlarla yaklaşık son kırk yıldır içiş olmasına karşılık, il sisteminin geliştirilmesine ilişkin olarak, bu süre içerisinde hemen hemen ciddi hiçbir geliştirme gerçekleştirilmemiştir. Oysa il sisteminin bozul-

masının yarattığı kaynak savurganlığı ile yönetsel etkililik sorunları, 1960'ların başlarından bu yana , önce MEHTAP RAPORU'nda, izleyen dönemde de İçişleri Bakanlığı'nca yapılan İÇ-DÜZEN ARAŞTIRMASI raporları ile birçok bilimsel çalışmada önemle dile getirilmiştir. Bu çalışmalarda yapılmış olan öneriler sistemli bir düzenleme çalışması çerçevesinde ele alınmamış, dolayısıyla, yaşama geçirilmemiştir. Buna karşılık kimi parçacı yaklaşımlarla illerdeki eşgüdüm sorununa çözüm bulunmasına çalışılmıştır. Örneğin, illerde planlama-koordinasyon müdürlükleri kurularak illerdeki , yerel yönetimler dahil, hizmet kuruluşları arasında eşgüdüm sağlanmasına çaba harcanmıştır. Ne var ki bu çabalar beklenen sonucu vermemiştir. İlçelerin hizmet potansiyelinden yararlanmak amacı ile köklü sistem değişiklikleri yapmak yerine, örneğin ilçeye bir toplum kalkınması hizmet birimi işlevi yüklemek biçimindeki girişimler de aynı şekilde başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Buna karşılık valilerin kimi yetkilerinin azaltılması sonucunu doğuran yasal değişikliklerle, il ve ilçe sayısının siyasal nedenlerle giderek artırılması, il sisteminin sorunlarının daha da yoğunlaşması sonucunu yaratmıştır.

İl sisteminin sorunları ve bunlar için çözüm bulma çabaları bağlamında belirtilmesi gereken bir nokta da şudur :

Bugünkü il sistemimiz, başta öngörüldüğü biçimde güçlü valilik sistemi ilkeleri doğrultusunda geliştirilmek istense bile, çok partili düzenin yerel siyasal koşulları ortamında il sisteminin tek partili dönem koşullarına benzer bir işlev yapmasının artık mümkün olamayacağı gerçeğinin reform çalışmaları sırasında önemle gözönünde tutulması gerekmektedir. Bir başka deyişle Türkiye'nin bugünkü koşullarında, yerel düzeyde yerel nitelikli kamu hizmetleri üzerindeki yürütme yetkisi ve sorumluluğunu, atanmışlara değil, seçilmişlere bırakacak bir reform stratejisinin en doğru ve gerçekçi bir yaklaşım olacağı üzerinde durulması zamanı gelmiş bulunmaktadır.

BÖLÜM

YEREL TOPLULUKLARA HİZMET İÇİN ÖNERİLEN MODEL

4. YEREL TOPLULUKLARA HİZMET İÇİN ÖNERİLEN MODEL

4.1. Modelin Yöneldiği Temel Hedef

Modelin temel hedefi, yerel düzeydeki yönetim kesiminin bugünkü eskimiş, toplumumuzun istek ve beklentilerini karşılayamayan, aşırı bürokratik ve merkezîyetçi niteliğinden uzaklaştırılarak, yönetim sistemimizin bu kesimine etkili, verimli ve kamu yararı doğrultusunda hizmet üreten güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu niteliğinin kazandırılması ve yerel toplulukların yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisinin sağlanmasıdır.

4.2. Modelin Yapısal ve İşlevsel Nitelikleri

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

4.2.1. Modelin Yapısı

Geniş Alan Yerel Yönetimleri

- Modelde geniş yönetsel alanlar için aşağıda gösterildiği gibi iki basamaklı bir yapılanma önerilmektedir:

- * İl Yerel Yönetimi
- * İlçe Yerel Yönetimi

- Bu yapılanmada "**Temel Hizmet Birimi**", ilçe yerel yönetimidir. Model'de "bucak" yer almamaktadır.

- Modeldeki birimler tüzel kişiliğe ve evrensel olarak yerel yönetimler için öngörülen tüm niteliklere sahip olmalıdırlar:

Toplu Yerleşim Alanları Yerel Yönetimleri

- Model için bugünkü kasaba ve kentlerde "**belediye**" ile "**büyük şehir belediyesi**", kırsal alanda "**köy**" ilke olarak uygun bulunmaktadır.
- Ancak her üç yerel yönetim biriminin kendilerinden 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. (*)

4.2.2. Merkez Yönetimi ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Bölüşümü

Yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesinde yetki ve sorumluluk, ilke olarak, yerel yönetim birimlerine ait olmalıdır. Bu amaçla yerel yönetimlerle, merkez yönetimi arasında uygun bir görev bölüşümü yapılmalıdır. Bu bölüşümün temel ilkeleri şunlar olmalıdır:

Merkez Yönetiminin Görevleri ve Yetkileri

Ülke düzeyinde bir örnek ve tek elden yürütülmesi gerekli adalet, genel güvenlik, ulusal savunma, dış politika hizmetleri ile ulusal ölçekli, gelişmişlik düzeylerini dengeleyici, ulusal geliri artırıcı nitelikteki hizmetler ve ülke boyutunda ulusal hedeflerin, ilkelerin ve standartların kamu yönetiminin tüm kesimlerinde gerçekleştirilmesini sağlayıcı gözetim ve denetim hizmetleri merkez yönetiminin yetki ve sorumluluğunda olmalıdır.

Yerel Yönetimlerin Görevleri

- Bu hizmetler dışındaki yerel toplulukların ortak gereksinimleri ile ilgili tüm hizmetlerin yürütülme yetki ve sorumluluğu, yerel yönetim birimlerine ait olmalıdır. (**) Bu konuda genellik ilkesi esas olmalı, liste sistemi terkedilmeli, merkez yönetiminin yetkisinde kalacak olan görevler, yasalarla belirtilmelidir.

(*) "Mahalle" ile ilgili bilgiler, Büyük Şehir bölümünde verilmektedir.

(**) Hizmet bölüşümüne bir örnek olmak üzere, "eğitim hizmetleri" üzerindeki ayrıntılı bir çalışma Ek 1'de verilmektedir.

- İl 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.

- İlçe alanı içinde yer alan köyler ve küçük belediyeler, "subsidiarity" ilkesine göre yürütmeleri ekonomik ve etkili olacak hizmetlerden sorumlu olmalı, bunların yürütmeleri uygun olmayan hizmetler, ilçe yerel yönetimi tarafından üstlenilmelidir. İlçe ayrıca belediyeler ve köyler arası ve üstü hizmetlerden de sorumlu olmalıdır.

- Bu görev bölüşümünde, yöresel koşullara göre ve zaman içinde **esnek bir yaklaşım** izlenmelidir.

Hizmette Tek Yetkili ve Sorumlu Birim İlkesi

Hiçbir yerel kamu hizmetinin yürütülmesinde birden fazla sorumlu yönetim birimi olmamalıdır. Kural olarak, bir kamu hizmeti, o hizmeti en etkili ve verimli biçimde yürütebilecek en alt basamak yerel yönetim birimine verilmeli, her yerel yönetim birimi kendi sınırları içindeki yerel kamu hizmetlerinin tek yetkili ve sorumlu birimi olmalıdır.

Yerel Yönetimlerin Yetki Çerçevesi

- Yerel yönetimler, sorumlu oldukları hizmetler üzerinde,
* yürütülür nitelikte, kesin karar alma,
* çalışma plan ve programları yapma,
* hizmetler için kaynak yaratma,
* kaynakları hizmetlere tahsis etme,
* iç örgüt yapılarını kurma,
* personel istihdam etme ve personel işlemlerini yapma yetkilerine sahip olmalıdır.

- Bu yetkilerini kullanırlarken yerel yönetimler üzerinde, merkez yönetiminin **"yönetmel vesayet"** yetkisi söz konusu olmamalıdır.

Merkezin Taşra Kuruluşlarının Yerel Yönetimlere Devri

Halen merkez yönetiminin taşra birimlerince yürütülmekte olan tarım, köy hizmetleri, öteki alt-yapı, kültür, turizm, trafik, eğitim, sağlık, vb. hizmetler, bu Rapor'da öngörülen ilkeler doğrultusunda yerel yönetimlerin uygun birimlerine, personel, ödenek, araç-gereç ve binaları ile devredilmelidir.

Yerel Yönetimler ve Serbest Rekabet

Yerel yönetimler doğrudan doğruya ekonomik yaşama müdahale etmemeli, fiyat belirlemesi ve denetimi gibi serbest rekabeti önleyici işlevler yapmamalıdır.

4.2.3. 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**" ya da "**mahalle grupları**" olmalıdır.

- İlçeler, il meclisi ve TBMM için, seçim çevresi olmalıdır.

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

Yürütme Kurullarının Oluşumu

Yürütme kurulları bütün birimlerde belli hizmet birim başkanları ile meclisçe

seçilecek üyelerden oluşmalı, birim başkanının yürütme kurullarında çoğunlukta olması sağlanmalı, öteki üyeler, meclisteki siyasi parti gruplarını temsil edecek biçimde seçilmelidir.

Yürütme Organları

- Belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarları, bugünkü gibi yerel seçmenlerce doğrudan seçilmelidir. Köy ve mahalle seçimlerinde de partiler aday gösterebilmelidir.

- 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:

* Esas olan vali ve kaymakamın (il ve ilçe yerel yönetim yürütme organlarının) seçimle göreve gelmesidir. Ancak ilk kez uygulanacak olan bu modelde, başlangıç aşamasında toplumda prestiji ve olumlu imajı olan vali ve kaymakamların atama ile tayin edilmesi, modelin başarı şansını arttıracaktır.

* Modelde halen vali ve kaymakamlara bağlı birçok birimin, il ve ilçe yerel yönetimlerine (meclislerin denetimine) bağlanması önerilmektedir. 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.

- Belediyelerde profesyonel yöneticilik (city manager) modelinin uygulanmasına belde halkı, referandum yoluyla karar verebilmelidir.

4.2.4. İlişkiler ve Denetim

Merkezle İlişkiler

- Merkez yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin temelini, işbirliği, eşgüdüm ve yardımlaşma anlayışı oluşturmalıdır.

- 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. Bu amaçla bakanlıklarda müfettişlik gerçek bir kariyer haline getirilmeli, ayrıca "Yerel Yönetimler Ombudsmanı" kurulması gerçekleştirilmelidir.

- Ulusal hedefler, ilkeler ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmalıdır. Yönetimde bütünlüğü sağlamak için bunlar merkez yönetimince yasa, plan ve program kuralı haline getirilmeli ve yerel yönetimlerce 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 Yönetim Birimleri Arasında İlişkiler

- Yerel yönetim birimleri arasında "demokratik vesayet denetimi" ilişkileri kurulmalıdır. Bu ilkenin uygulanmasında; imar planı için ve ileride gerekli görülecek konularda kendiliğinden ve/veya hemşehrilerin başvurması üzerine;

- * il meclisleri; ilçe meclisleri ve belediye meclislerinin,
- * ilçe meclisleri, köy meclisleri ile küçük belediye meclislerinin, kararlarını üst meclis olarak görüşerek, belli bir süre içinde karara bağlayabilmelidir. Benzer ilişki, büyük şehir belediyesi ile semt belediyeleri arasında da oluşturulmalıdır.

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

Yerel Yönetim Sayıştay

Yerel yönetimlerin harcamalarının hukuka uygunluğunun denetlenmesi amacıyla özerk bir "Yerel Yönetimler Sayıştay" kurulmalıdır.

4.2.5. Alt Birimler ve İç Örgütlenme

Belediyeler

- Mahalle kuruluşları, yönetsel ve örgütsel geliştirme ve iç örgütlenme açısından büyük şehir belediyeleri için yapılan öneriler, belediyeler için de geçerli olmalıdır.
- Kendi APK birimini 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, uygun olanlar da belediyelere bağlanmalıdır.
- Örgütsel ve yönetsel geliştirme bakımından belediyeler için yapılmış olan öneriler, il ve ilçe yerel yönetimleri bakımından da geçerli olmalıdır.
- İç örgütlenmede, yerel yönetim birimlerinin özelliklerine göre standart iç örgüt yapıları, merkez yönetimince yerel yönetimlerin görüşleri de alınarak, hukuk kuralları ile belirlenmeli, yerel yönetimlerin bu standartların sınırlarını aşmaları önlenmelidir.

4.2.6. Hizmetlerin Özelleştirilmesi

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

4.2.7. Mali Kaynaklar

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

- Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının, gelirleri toplamı içindeki oranı %60-70 dolaylarına, tüm yerel yönetim gelirlerinin GSMH içindeki payı önce en az %10'a, giderek daha yüksek oranlara 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 yetişmeyen yerel yönetimlere, ülke çapında kurulacak bir "mali denge sistemi" aracılığı ile ve objektif ölçüler içinde yardım yapılmalı, merkez yönetimine bağlı fonlar ve bütçe ödenekleri aracılığı ile yapılmakta olan bugünkü yardım uygulamasına son verilmeli, yardımlar, mali denge fonu disiplini içine alınmalıdır.

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

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

- Yerel yönetim hizmetleri sonucu oluşan taşınmaz rantlarının, yerel yönetimler aracılığı ile kamuya kazandırılmasına olanak sağlanmalıdır.

- Böylece, (bugün merkezin taşra kuruluşlarınca yürütülen görevlerin de yerel yönetimlere devredileceği dikkate alınarak) kamu harcamaları içinde yerel yönetim harcamalarının oranı giderek %50'lere çıkarılmalıdır.

- İller Bankasına, yerel yönetimlere teknik hizmet yanında, finansman sağlayacak özerk bir yerel yönetimler bankası niteliği kazandırmak için gerekli geliştirmeler yapılmalıdır.

- Seçim dönemini aşan uzun vadeli borçlanma kararları için referandum zorunlu olmalıdır.

4.2.8. Personel

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

- Yerel yönetim birimlerinin özelliklerine göre standart kadro üst sınırları hukuk kuralları ile belirlenmeli, yerel yönetimlerin personel harcamalarının, bütçe giderlerinin %30'unu aşmaması hukuk kuralı, etkililikle denetlenmelidir.

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

- Yerel yönetim kuruluşları arasında personel nakli mümkün olabilmelidir.

- Memurin Muhakematı Kanunu, yerel yönetimler personeline uygulanmamalıdır.

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

- Hizmet-içi eğitim için büyük şehir belediyeleri, ilçe belediyelerini de kapsayacak programlar düzenlemeli, genelde yerel yönetim personeli için hizmet-içi eğitim, yerel yönetim birliklerine bağlı olarak oluşturulacak "**Eğitim Merkezleri**" aracılığı ile sağlanmalıdır. Merkez yönetimi bu alanda yerel yönetimlere yardım ve destek sağlamalıdır.

4.2.9. Katılım

Yerel yönetimlerimizin en eksik yönlerinden birisi olan katılım konusundaki sorunlarının aşılması amacı ile önerilerimiz aşağıdadır:

Yerel Yönetim Meclisleri

- Zorunlu toplantılar dışında meclis toplantılarının zamanını ve yerini meclisler

belirliyeabilmeli, hemŖehrilerin meclis toplantılarını izleyebilmeleri için toplantılar, niteliğine göre, uygun yerlerde yapılabilmelidir.

- Meclis toplantılarının gündemleri yaygın biçimde yerel topluluğa duyurulmalıdır.

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

- Meclis tutanakları olduğu gibi yayınlanmalı, isteyene kopyası verilmelidir.
- Meclis komisyonlarında, uzmanlık bilgilerinden yararlanılabilecek hemŖehriler ye olabilmelidir.

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

- Meclis yelięi için seçilme yaŖı 20, yerel yönetim tüm seçimlerinde seçmen yaŖı 17 yaŖı tamamlama olarak belirlenmelidir.

Halk GiriŖimi

HemŖehrilerin örgütlü veya örgütsüz olarak yerel yönetimlerin herhangi bir kararı, projesi ve programı ile ilgili olarak grŖlerini, isteklerini, yakınımlarını iletmek için yapacakları giriŖimler özendirilmeli ve iŖbirlięi yapılmalıdır.

Kent Konseyleri

Yerel yönetimlerin bölgesindeki sivil toplum örgütlerinin ve iŖ vrelerinin katkı, destek ve yardımını sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin önderlik edeceği ve katılacağı kent konseyleri kurulmalı ve bunların etkili çalışması sağlanmalıdır.

Mahalle Örgütü

Özellikleri ve nitelikleri 5. 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.

Erken Seçimle Görevden Alma

Yerel yönetimlerde seçimle görev almış olanların, hemşehrilerin belli bir oranının imzalayacakları "Halk Girişimi" sonucu erken seçimle görevden alınmalarına olanak sağlanmalıdır.

4.2.10. 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 sağlarlar.

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

Bu noktada 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.

4.2.11. 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.

4.3. Modelin Sağlayacağı Yararlar

Modelin sağlayacağı yararlar şunlardır.

4.3.1. Yönetisel Etkililik ve Verimlilik

Önerilen model, yerel topluluklara şimdikine oranla çok daha yüksek düzeyde kaliteli, ekonomik ve yerel gereksinimlere dönük hizmet üretilmesine ve yönetim

sistemi ile ilgili birçok sorunun çözümüne imkan sağlayacaktır. Bunun nedenleri şöyle özetlenebilir:

Yönetsel Dağınıklığın Önlenmesi

Model'in en önemli özelliklerinden birisi, yerel düzeyde bugünkü sistemde ortaya çıkmış olan dağınıklığı, boşlukları ve uyumsuzluğu giderecek olma-sıdır.

Model, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin çoğunun yerel meclislerin denetimine verdiği için, bu kuruluşların yönetimi altında hizmetlerde derlenip-toparlanma, uyum ve eşgüdüm garanti altına alınmış olacaktır.

Merkeziyetçiliğin Yarattığı Sorunların Giderilmesi

Model yerel hizmetler için karar verme yetkisini yerel yönetimlere (meclis, yürütme kurulu, yönetici) verdiği için bugünkü merkeziyetçi sistemde ortaya çıkan, kırtasiyecilik, gecikme, savurganlık, kararların, programların yerel koşullara uymaması gibi olumsuzluklar ortadan kalkacaktır.

Yerel Kaynakların Seferber Edilmesi

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

Ankara'ya Yığılmanın Önlenmesi

Yerel hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili yetkilerin yerel yönetimlere bırakılması yerel politikacıların, vatandaşların ve bürokratların başkentte iş takip etme zorunluluğunu ortadan kaldıracak, merkezde yığılmanın yarattığı çok önemli sorunlar aşılmış olacaktır.

Sorumlu ve Etkin Hemşehrilik

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 gelişmesi, yerel yönetimleri halk denetimi altında daha dikkatli kaynak kullanımına, daha etkili ve verimli hizmet üretmeye zorlayacaktır.

Yerel Düzeyde Politikacı-Bürokrasi İlişkilerinde Düzeltme

Modelin en önemli özelliklerinden birisi özerk, demokratik yerel yönetim kurumu aracılığı ile yerel hizmetler üzerindeki yürütme yetkisinin, yerel politikacılara devredilmesini önermesidir.

Böyle bir düzenlemede yerel düzeydeki politikacı karar vermek, tercihleri yapmak ve bunlar için gerekli kaynakları bulmak açısından sorumlu ve yetkili konuma gelecek, yerel bürokrasi ise uygulamadan sorumlu olacaktır.

Yerel düzeyde rollerin bu biçimde açıkça ve sağlıklı bir demokratik düzenin kurallarına göre belirlenmesi, bugünkü modelin bürokrasi-politikacı ilişkilerinde yarattığı sorunları ortadan kaldıracak, böylece yönetsel etkililik ve verimliliğin sağlanması yanında, yerel demokratik sürecin de sağlıklı işlemesine katkıda bulunacaktır.

Dürüst ve Hukuka Uygun İşlev Yapan Yönetimin Oluşması

Model dürüst ve hukuka uygun işlev yapan, yolsuzluk ve keyfilikten arınmış bir yönetimin oluşmasını da sağlayacaktır. Bunun nedeni modelin bir yandan saydamlık ve halk katılımı aracılığı ile yönetim üzerinde etkili bir halk/kamuoyu denetimini öngörmesi, öte yandan merkez yönetimince yürütülen hukuka uygunluk denetiminin etkili olması için gerekli düzenlemeleri ve kurumlaşmaları önermesidir.

Bu önerilerin doğal sonucu sistemin, yolsuzluklara, keyfi ve hukuka aykırı uygulamalara geçit vermeyecek nitelikler kazanması olacaktır.

4.3.2. Yerel Demokrasi, Toplumsal Barış ve Bütünleşme

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 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, 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 yabancılaşmanın ortadan kaldırılmasına ve yönetim-yönetilen kaynaşmasına büyük ağırlık vermektedir. Bu niteliği, özellikle büyük kentlerdeki kent toplumunun bölünmüşlüğü ve yabancılaşması sorununu çözmekte önemli yararlar sağlayacaktır. Mahalle örgütünün etkililikle 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 yaşam koşullarının iyileştirilmesini sağlayacak olmasıdır. Kırsal alanların bu şekilde çekiciliğinin artırılması, büyük şehirlerin en önemli sorunu olan kırdan kente hızlı göçün azaltılmasında ve zamanla durdurulmasında en sağlam ve temelli çözüm olacaktır.

BÖLÜM

BÜYÜK ŞEHİRLERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

5. BÜYÜK ŞEHİRLERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

5.1. 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 İstanbulun nüfusunun 2000 yılında 11 milyon 978, 2010 yılında 21 milyon 59 bin olması beklenmektedir.

Ayrıca yüzyılın sonunda 11 kentimizin nüfusu da 500 bin sınırını aşmış olacaktır.

5.2. Hızlı Kentleşmenin Yarattığı Sorunlar

Nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin büyük şehirlerde 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,
- kentsel toprak rantı ve bunun paylaşımındaki yanlışlıklar,
- kent-içi ulaşım yetersizliği,
- yoğunluğu artan kent merkezi ile eklenen yerleşim yerlerinde alt-yapı ve öteki belediye hizmetlerinin istenen boyutta sağlanamaması,
- kent kimliği sorunu,

- toplumsal huzursuzluklar, güvenlik sorunları,
- bireylerin birbirlerine, sivil toplum örgütlerine ve kent yönetimine yabancılaşmaları,
- 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.

5.3. Büyük Şehir Yönetim Modelleri

Büyük şehirlerin yönetimi, başka ülkelerde de sorunlar yaratmıştır. Bunların aşılması amacı ile değişik modeller oluşturulmuştur. Bunlar başlıca dört grupta toplanmaktadır.

İki Kademeli veya Federatif Model

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

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

Tek Belediye Modeli

Metropol alandaki küçük belediyelerin birleştirilerek (amalgamation) tüzel kişiliğe sahip tek bir büyük şehir belediyesi oluşturulması düşüncesine dayalı bu modelde, büyük şehir 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 alt-meclisler 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 yürütümüne 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 uyum sağlanması hemen hemen mümkün olmamakta, sorunlar için kalıcı ve köklü çözümler bulunamamaktadır. Çok sayıdaki birlik ve hizmet sözleşmesinin sözkonusu 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.

5.4. Bugünkü Model ve Sorunlar-Çözümler

1580 sayılı yasa ile kurulmuş olan kent yönetimi modelimiz, temelde büyük şehirlerle, 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 Anayasası 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.

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 araştırmalar ve bilim adamlarının çalışmaları ile özellikle yurtdışındaki örnekler ve reform çalışmalarından yararlanılmıştır.

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, 3030 sayılı yasaya dayalı şimdiki modelin temelde uygun bir tercih olduğu anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte 1984'den bu yana on yıllık deneme, modele ilişkin önemli uygulama sorunlarının olduğunu ortaya koymuş bulunmaktadır.

Aşağıda bu sorunlar ve bunlar için çözüm önerileri özetlenmektedir:

Büyük Şehir Statüsü

Büyük şehir statüsü kazanılmasında, uzun zaman bir belediyenin sınırlarının içinde birden çok mülki ilçe bulunması esas alınmıştır. 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.

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

Alt Birimlerin Boyutları

Modelde ilçe belediyelerinin sınırlarını, büyük şehir statüsüne sokulan kentlerdeki merkez kaymakamlıklarının mülki idare sınırları oluşturmuştur. Bu yaklaşım sonucu nüfus ve alan boyutları bakımından büyük şehir ilçe belediyeleri arasında dengesizlikler meydana gelmiş, öte yandan kimi belediyelerin nüfusu bir metropol alt-birim belediyesi için çok büyük boyutlara ulaşmıştır.

Ayrıca alan büyüklükleri bakımından da ilçe belediyeleri arasında önemli farklar oluşmuştur.

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 büyük şehir alt basamak belediye sınırlarının belirlenmesinde bugünkü gibi yapay mülki ilçe sınırları ile bağlı kalınmamalı, belli ölçütlere göre sınırlar yeniden belirlenmeli ve bu belediyeler "**Semt Belediyesi**" olarak isimlendirilmelidir.

Bu ölçütlerin saptanmasında semt belediyelerinin alanları için aşağıdaki özellikler gözönünde tutulmalıdır:

- Semt belediyelerine verilen görevler
- Semt belediyesi alanında konut yoğunluğu ve yayılımı
- Alt yapı gereksinimi
- Gece/gündüz (kimi durumlarda yaz/kış) nüfus boyutu
- Belediye alanındaki ekonomik ve toplumsal nitelikler, özellikler ve ilişkiler
- Belediye alanının doğal özellikleri

Semt belediyelerinin toplam nüfusunun normal koşullarda 100 bin dolayında olması makul bir ölçü olarak görünmektedir.

Son yasal düzenlemelerde de, alt basamak belediyeleri sınırlarının belirlenmesinde, mülki ilçe sınırlarına bağlı kalınması uygulamasına son verilmiş bulunmaktadır.

Görev Bölüşümü

Modelin önemli sorun alanlarından birisi, büyük şehir belediyesi ile alt basamak belediyeleri arasındaki görev bölüşümü ile ilgilidir. Bu konuda hem bölüşüm hataları vardır hem de kimi konularda belirsizlik olduğu ortaya çıkmıştır.

Federatif, iki basamaklı büyük şehir modeline temel olan düşünce, alt basamak belediyelerinin halka, günlük yaşamı ilgilendiren, temel belediye hizmetlerini üreten birimler olmasıdır. Büyük şehir belediyesinden ise 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 raporda sınırlarının belirlenmesi için önerilen ölçütler ve nüfus boyutu dikkate alındığında aşağıdaki hizmetlerin semt belediyeleri tarafından etkililikle ve verimle yürütülebileceği anlaşılmaktadır:

- Eğitim (ilköğretim) ve kültür,
- Semt imar uygulama planları, (metropol plana uygun olarak)
- Yapı ruhsatları ve denetimi,
- Çöp toplama,
- Temizlik,
- Çevre,
- Yeşil alanlar ve parklar,
- Sağlık denetimleri,
- Zabıta,
- İkincil cadde, sokak ve meydanların yapım ve bakımı,
- Sosyal hizmetler ve yardım,
- Halk eğitimi,
- Spor ve gençlik hizmetleri
- vb.

Ayrıca öteki bölümlerde açıklandığı gibi genelde yerel yönetimler tarafından yürütülmesi gerektiği halde merkez yönetimince üstlenilmiş görevlerin de, büyük şehir ve semt belediyelerine devri gerçekleştirilmelidir.

Yetki Bölüşümü

Yukarıda açıklanmış olan temel görüş, büyük şehir belediyesi ile semt belediyeleri arasında yetkilerin bölüşümünde de dikkate alınmalıdır.

Bu bölüşümde, büyük şehir belediyesinin metropol ölçeğinde kent hizmetleri arasında bütünlüğü sağlama yetkisinin doğal olduğu kabul edilmelidir. Özellikle metropol kent planlaması, kent-içi ulaşım, kanalizasyon vb. hizmetlerin büyük şehir belediyesince üstlenilmesi ve semt belediyelerinin yürütecekleri hizmetler bakımından bunlar üzerinde "vesayet yetkisi" kullanması, modelin özelliğinin gereğidir.

Ancak bu yetki, hangi konularda kullanılacağı yasalarda açıkca belirtilerek büyük şehir belediye meclisi tarafından kullanılmalı, kullanılması da belli süre sınırlamalarına tabi olmalıdır. Dolayısı ile günümüzde 3030 sayılı yasaya da aykırı olarak büyük şehir belediye başkanına bu konuda yönetmelikle tanınmış olan "**değiştirerek onaylama**" yetkileri kaldırılmalıdır.

Mali Kaynaklar

Öteki belediyeler için olduğu gibi büyük şehir ve semt 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, büyük şehir ve semt 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, büyük şehir ve semt 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, büyük şehir belediyesi arasındaki gelir dağılımında dengeyi sağlayacak önlemler de alınmalıdır.

Eşgüdüm Merkezleri

Metropol bütünlüğü içinde kent alt yapısına ve ulaştırma sistemine ilişkin yatırım projelerinin yapılması ve uygulanmasında eşgüdüm sağlamak gibi doğru amaçla kurulmuş olan Alt Yapı Koordinasyon Merkezleri (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 ölçeğinde genel yönetim uyumunu sağlamak amacı ile, "**Büyük şehir ve Semt Belediyeleri Başkanlar Kurulu**", imar hizmetlerinde bütünlük için de "**İmar Hizmetleri Koordinasyon Merkezi - İKOME**" kurulması üzerinde durulmalıdır.

Büyük Şehir Belediye Meclisi

Büyük şehir belediye meclisi, semt belediye başkanları ve semt belediye meclislerinin en çok oy almış belli sayıda üyelerinin katılımı ile oluşmalıdır. Bu üyelerin sayılarının ne kadar olacağı, büyük şehir belediyelerinin nüfus gruplarına göre yasada belirlenmelidir.

Büyük Şehir Encümeni

Büyük şehir belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmaması, demokrasi ilkelerine ters düşmektedir. Bu encümenlerin yapısına, belediye encümenlerinininkine benzer nitelik kazandırılmalıdır.

Büyük Şehir Genel Sekreteri

Büyük şehir 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

Büyük şehir 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 **ikâmet ve nüfus denetim hizmetlerini** etkinlikle yürütebilecek bir rol oynaması mümkünken **mahalle** biriminin marjinal işlev boyutunda bırakılması, önemli birçok sorunun üstesinden gelinmesini önlemektedir.

Bu nedenle yeniden yapılacak bir düzenleme ile;

* mahalle 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 etkililikle temasa geçebildiği 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 ola-

rak da işlev yapmalıdır.

* mahallede, halk katılımı amacı ile belli konularda komiteler kurulması önerilmelidir.

* bu işlevleri yapacak mahallelerin nüfusu 5-10 bin dolayında olmalıdır.*

Çağdaş Yönetim Tekniklerinden Yararlanma

Çağdaş yönetim ve örgütlenme tekniklerinden öteki yerel yönetim birimleri gibi, büyük şehir belediyelerinde de geniş ölçüde yararlanılmaması önemli yönetim sorunları ve kaynak savurganlığı yaratmaktadır. Bu nedenle, büyük şehir belediyeleri ile belli büyüklükteki semt belediyelerinde Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) birimleri kurulmalı, bu birimler belediyelerde

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| * plan, program uygulamaları, | * iş analizleri, |
| * görev tanımlamaları, | * insan-gücü planlaması, |
| * hizmet-içi eğitim, | * maliyet muhasebesi, |
| * finansal planlama | öteki muhasebe teknikleri, |
| * denetim, | * eşgüdüm, |
| * haberleşme, | * liderlik, |
| * ödüllendirme, | * örgüt ve yöntem (O&M) |
| * yerleşme etütleri, | çalışmaları, desantralizasyon, |
| * evrak-arşiv sistemleri, | * standardizasyon, |
| * stok yönetimi, | * bilgisayar kullanımı, |
| * karar verme, yetki devri, | * proje yönetim teknikleri, |
| * performans bütçe, | * halkla ilişkiler |

gibi çağdaş yönetim ve örgütlenme ilkelerinin uygulamaya yansımaları için bu alandaki özel sektör kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği yapmalıdır. Büyük şehir belediyeleri yönetsel etkililik ve verimliliğin sağlanması amacı ile semt belediyelerine yardımcı olmalıdır. Büyük şehir belediyesi ve semt belediyeleri, merkez yönetiminin belirleyeceği genel kurallar çerçevesinde iç örgüt yapılarını özgürce kurabilmeli, gerek gördükleri hizmet birimlerini oluşturabilmelidirler.

Hizmet-İçi Eğitim

Metropol alan belediyeleri, yörelerindeki öteki belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri ile "**Hizmet-içi Eğitim Birlikleri**" kurulmasına önderlik etmeli ve bu birliklerin verimli/etkili programlar uygulamasına destek vermelidir.

*Büyük şehir modeli dışındaki belediyelerde mahalle nüfusu, belediye nüfusuna göre değişik boyutlarda düşünülmelidir.

Özelleştirme

Özelleştirme uygulamaları büyük şehir modelinde de beklenen boyuta ulaşmamıştır. 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, büyük şehir yönetimi açısından da dikkate alınmalıdır.

5.5. Büyük Şehir Modelinin Sağlayacağı Yararlar

Günümüzde büyük şehirlerimizde 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 büyük şehir 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 üç temel gelişmeyi öngörmektedir:

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

Bu raporda öngörülen büyük şehir modelinde belediye hizmetleri için istenen etkililik ve verimliliğin gerçekleşmesini olumlu yönde etkileyecek üçüncü faktör, alt basamak belediyeleri bağlamındaki öneridir. Modelde alt basamak belediyelerinin bugünkünden farklı biçimde, mülki ilçe sınırları ile bağlı olmaksızın, bilimsel ölçeklere uygun olarak oluşturulması ve semt belediyelerinin nüfus tavanının 100.000 dolayında olması öngörülmektedir. Bu önerinin sonucunda büyük şehir modelinde alt kademe belediyelerinin boyutları, bugünlere oranla, önemli ölçüde küçülmüş olacaktır.

Alt basamak belediyelerinin nüfus ve alan olarak boyutlarının küçülmesi, bu raporda verimli ve başarılı belediyeçiliğin en önemli ön koşulu olan etkili halk katılımı ve denetimi ile saydam yönetim amaçlarının gerçekleşmesi bakımından önem taşımaktadır. Büyük şehir ortamında günümüzde belediye ile hemşehrileri ve hemşehrilerin kendi aralarında yaşanmakta olan uzak düşme ve yabancılaşma sorununun aşılması ve yerel demokrasinin daha sağlıklı işlemesi açılarından mahalle ile küçük boyutlu alt basamak belediye önerisi, etkili çözümlerden birisi olacaktır. Bu yolla hemşehrilerinin mahallesini ve semtini gerçek anlamda benimseyerek, onlara sahip çıkması mümkün olabilecek ve model mahalle ve semt düzeyinde (örgütlenmiş ya da örgütlü olmayan) hemşehri gruplarının enerji ve dinamizmlerinden belediyelerimizin yararlanmasına olanak sağlayacaktır.

Semt belediyelerimizin 100.000 tavan nüfusu, en önemli belediye hizmetlerinin etkililikle yürütülmesinde, örgütlenme ve araç, gereç donanımı, kısaca ölçek ekonomisi açısından da uygun bir boyut niteliğindedir.

Özetlemek gerekirse, önerilen 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 olacaktır.

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, yardım edici ve denetleyici bir fonksiyonu mutlaka üstlenmelidir.

Çağımızda metropollerin megapole dönüşmesi ile sonuçlanan gelişmeler ortamında, metropol üstü ölçekte planlama, geliştirme çalışmaları ile çok büyük yatırı-

rımlar gerektiren projeleri destekleme programları da bu anlayış içinde, kuşkusuz merkez yönetimine ait olmalı ve bu çalışmalar parti politikaları üstü, ulusal ve bölgesel politikalar biçiminde yürütülmelidir.

5.6. Yerel Yönetimler İçin Merkezde Yürütülmesi Gereken Hizmetler

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

- Merkez yönetiminin yerel yönetimler üzerinde yerindelik (vesayet) denetimi yetkileri olmamalıdır.

- Merkez yönetimi, tüm öteki kamu kuruluşları gibi yerel yönetimlerin de yasalara uymasını sağlamak için ilgili bölümde açıklandığı gibi, 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.

- Merkez yönetimi yerel yönetimler için;
 - mali destek,
 - hukuki danışma ve yardım,
 - yasal düzenleme ve geliştirme,
 - yönetsel ve örgütsel geliştirme,
 - hizmet-içi 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.

- İllerin ve ilçelerin sayılarının bilimsel veriler dışındaki ölçütlerle artırılması uygulamasına son verilmeli, aksine yaptırılacak bilimsel bir araştırmaya dayalı olarak gerekli olanlar birleştirilmeli, il ve ilçe sayısı en az 1/3 oranında azaltılmalı, belediyeler için de gereken durumlarda "alan reformu" yapılmalıdır.

- Merkez yönetimi, yerel yönetimlerin her alanda birlik kurma uygulamalarını desteklemeli, birlik kurmak, merkez yönetiminin iznine bağlı olmamalıdır.

- Yerel yönetimlerin harcamaları, kurulacak bir **"Yerel Yönetimler Sayıştayı"** aracılığı ile denetlenmelidir.

- Halkın yerel yönetimlerle ilgili şikayetleri üzerine ve/veya kendisi gerek gördüğünde, yerel yönetimlerle ilgili hukuka aykırı işlemleri inceleyerek, kamuoyuna yansıtmak ve gerekirse yargıya iletmekle görevli, bağımsız nitelikte bir "Yerel Yönetimler Ombudsmanı-Halk Denetçisi" kurumu oluşturulmalıdır.

5.7. Modelin Uygulanmasında İzlenmesi Gereken Strateji

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 illerle, büyük boyutlu ilçelerde başlatılmasının uygun olacağını da belirtmek isteriz.

BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER ÇERÇEVE YASASI TASARI TASLAĞI

6. YEREL YÖNETİMLER ÇERÇEVE YASASI TASARI TASLAĞI

I. BÖLÜM

Amaç ve Kapsam

Amaç

Madde 1. Bu kanunun amacı, güçlü ve demokratik yerel yönetim ilkesine uygun olarak, yerel yönetimlerin yapılanmalarında ve yetki, görev, mali kaynak ve merkez yönetimi ile ilişkilerinde uyulacak temel esasları belirlemektir.

Kapsam

Madde 2. Yerel yönetim birimlerinin türleri, iç örgütlenmeleri, bunlarla merkez yönetimi arasındaki yetki, görev ve kaynak bölüşümü ile, yerel yönetimlerin denetlenmesi ve öteki ilişkileri, demokrasi, halk katılımı, yönetsel bütünlük ve verimlilik ilkeleri gözönünde tutularak, bu kanunla belirlenmiş olan esaslara göre düzenlenir.

II. BÖLÜM

Genel Esaslar

Tanım

Madde 3. Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerini yürütmek amacı ile kurulan, karar organları ile bu kanunda belirlenen yürütme organları seçimle göreve gelen, yasalarla belirlenmiş görevlere, yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.

Ülkenin Bölünmezliği ve Yönetimin Bütünlüğü

Madde 4. Yerel yönetimler, ülkesi ve milleti ile bölünmez Türkiye Cumhuriyeti'nde demokratik düzenin ve yönetim sisteminin yapıcı temel unsurlarıdır. Bu ni-

telikleri ile, ülke bölünmezliğini, yönetimin birlik ve bütünlüğünü ve kamu yararını zedeleyecek hiçbir karar alamazlar ve eylemde bulunamazlar. Bu kanunda belirlenmiş olan ilke ve esasların hiç biri bu anlayış dışında yorumlanamaz.

Yerel Nitelikli Kamu Hizmetleri

Madde 5. Merkez yönetimi tarafından yürütülmesi gerekli; genel güvenlik, ulusal savunma, dış politika, ulusal ve bölgesel ölçekli hizmetler ile merkez yönetiminin yerel yönetimlerce uyulması gerekli genel kuralları, ulusal hedefleri, ilkele-ri ve standartları belirleme görevleri dışında ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikteki tüm kamu hizmetleri, yerel nitelikli hizmetlerdir. Bu genel ilke dışında yerel düzeyde kamu hizmetinin merkez kuruluşları eliyle yürütülmesi, kanunun açıkca düzenlemesiyle mümkündür.

Görev paylaşımında yerel yönetimlere bırakılan kamu hizmetleri için, merkez yönetimince yerel düzeyde hizmet birimi kurulamaz.

Yerel Kamu Hizmetlerinde Temel Yetki ve Sorumluluk

Madde 6. Yerel nitelikli bütün kamu hizmetlerinin, yerel yönetim birimleri eliyle yürütülmesi esastır.

Yerel yönetimlerin sorumluluğundaki bir hizmetin bir yerel yönetim birimi tarafından hiç örgütlenmemesi ve yürütülmemesi durumunda, hizmet, kaynakları ile birlikte merkez yönetimince üstlenilir. Bu konudaki anlaşmazlıkların çözüm yeri, Danıştay'dır.

Görevlerin Yerel Yönetim Birimleri Arasında Bölüşürülmesi

Madde 7. Bir yerel kamu hizmetinin, o hizmeti en etkili ve verimli biçimde yürütebilecek en alt düzeydeki yerel yönetim birimince üstlenilmesi, temel ilkedir. Yerel yönetim birimleri arasında, yerel kamu hizmetlerinin ortaklaşa yürütülmesi ya da birimler arasında görev ve yetki devri, ilgili yerel yönetim birimlerinin genel karar organlarının kararı ile yapılabilir. Bu konudaki esaslar, yönetmelikle belirlenir.

Yerel Yönetimlerin Yetki Çerçevesi

Madde 8. Yerel yönetimler kanunların yasaklamadığı veya başka yönetimlere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerine ilişkin olarak; plan, program, düzenleme yapma, yürütülür nitelikte kararlar alma, kaynak yaratma, ödenek ayırma ve iç örgüt yapılarını kurma konularında merkezce hazırlanan hukuk kurallarına uymak koşulu ile genel yetkiye sahiptirler.

Yerel Yönetim Birimlerinin Kuruluşu

Madde 9. Yerel yönetim birimlerinin kuruluş esasları, Anayasa'nın kuralları doğrultusunda, demokrasi ve yönetsel verimlilik ilkeleri gözönünde tutularak, yasa ile düzenlenir.

Yerel Yönetimlerin Yapısal Düzeni

Madde 10. Yerel yönetimler:

- a. Geniş alanlarda;
 - ilçe yerel yönetimi,
 - il yerel yönetimi,
- b. Yerleşim yerlerinde;
 - köy yönetimi,
 - belediye,
 - anakent belediyesi ve semt belediyesi

olarak kurulurlar.

Nüfusu 20.000'in üzerindeki belediyelerin ve semt belediyelerinin sınırları içinde "mahalle" birimi oluşturulması zorunludur.

Yerel Yönetimlerin Karar Organları

Madde 11. Belediye ve köy meclisleri halk tarafından doğrudan seçilen üyelere oluşur. Büyükşehir belediye meclisi, semt belediye meclis üyelerinden en çok oy almış birer üye ve belediye başkanlarının katılımı ile, il yerel yönetimi meclisleri, ilçelerden seçilecek üyelere, ilçe yerel yönetim meclisleri, ilçeden seçilen il meclisi üyeleri ve ilçe sınırları içindeki belediye başkanları ile köy ve ma-

hale muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri temsilcilerden oluşur. Yasa ile meclis üye sayılarının belirlenmesinde belde nüfusuna göre, değişik düzenlemeler yapılabilir.

Belediye meclisi seçimlerinde bir veya daha çok "mahalle", il yerel yönetim meclisi seçimlerinde "ilçe", seçim çevresidir.

Yerel Yönetimlerin Yürütme Kurulları

Madde 12. Yerel yönetimlerin yürütme kurulları, seçilmiş ve doğal üyelerden oluşur. Bunların oluşma yöntemi ilgili kanunlarında gösterilir.

Yerel Yönetimlerin Yürütme Organları

Madde 13. Belediye ve büyükşehir belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarları, her beş yılda bir yapılacak seçimle göreve gelirler. Bu seçimlerde partiler aday gösterebilir. Belediye başkanı seçimlerinde adaylardan hiçbirisinin %50 veya üzerinde oy alamaması durumunda en çok oy alan iki adayın katılması ile ikinci tur seçim yapılır. İkinci turda en çok oy almış aday seçilmiş olur.

İl yerel yönetiminde yürütme organı görevini vali, ilçe yerel yönetiminde, kaymakam yapar. Yerel meclisin 4/5 çoğunlukla güvensizlik oyu verdiği vali veya kaymakamın gerekçeli meclis kararının Danıştay'ca uygun bulunması koşulu ile görev yeri değiştirilir. Merkez yönetiminin vali ve kaymakamı başka göreve nakletme yetkisi saklıdır.

Halk Katılımı

Madde 14. Yerel yönetimlerde, sağlıklı demokratik uygulamaların ve verimli yönetimin en önemli aracı olarak, sürekli ve etkili halk katılımının sağlanması ve gerçekleştirilmesi esastır.

Bu amaçla hemşehrilere aşağıdaki olanaklar sağlanır:

1. Yerel meclis toplantılarının yılda en az iki ayrı oturumunda, hemşehrilere soru sorma olanağı tanınır. Sorulara mecliste cevap verilmesi zorunludur.
2. Seçmenlerin belli bir oranının imzalayacakları halk girişimi sonucunda, yerel yönetim organlarının seçiminin yenilenmesi ve isteğe göre yerel yönetim konularının, yerel meclis gündemine alınması ya da halkoyuna sunulması zorunludur.

Bu konulardaki düzenleme yasa ile yapılır.

3. Yerel meclislerin komisyonlarına, seçilmiş üyelerin 1/3'ü oranında, konuların uzmanları üye olarak alınır. Bu üyeler görüş belirtirler, ancak oy kullanamazlar.

4. Yerel meclislerin zorunlu toplantılarının ne zaman yapılacağı yasa ile belirlenir. Bunun dışında toplantı zamanlarını meclis, kendisi belirler. Toplantılar, önceden duyurularak, hemşehrilerin toplantıları en kolay izleyebilecekleri yerlerde yapılabilir.

5. Meclis tutanakları aynen yayınlanır ve isteyen ücreti karşılığında kopyası verilir.

6. Meclis üyeleri ve hemşehriler, yerel yönetim işlemleri ile ilgili belgelerin kopyalarını ücret karşılığı isteyebilirler. Bu konudaki düzenleme, yasa ile yapılır.

7. Her yerel yönetim birimi, bölgesindeki sivil toplum örgütlerinin ve iş çevrelerinin katkı, destek ve yardımını sağlamak amacı ile bir "Kent Konseyi" kurar ve bunların etkililikle çalışması için gerekli önlemleri alır.

8. Mahalle örgütünden etkili halk katılımı amacı ile yararlanılır.

9. Yerel yönetimler, önemli ve özelliği olan projelerin başarı ile gerçekleşmesi için ilgili halk kesimlerinin katılımı amacı ile gerekli önlemleri alırlar.

10. Yerel yönetim kararlarının hukuka ve kamu yararına aykırılığı iddiası ile hemşehriler ve yerel mülki amirler, yargıya başvurabilirler.

Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları

Madde 15. Yerel yönetim hizmetlerinin finansmanının, yerel yönetimlerin özkaynakları ile yapılması esastır. Bu amaçla yerel yönetim meclisleri, yasaların belirleyeceği esaslar ve sınırlar içinde vergi salma, merkezce tahsil edilen vergilere yüzde ekleme ve yerel yönetim hizmetleri sonucu oluşacak değer artışlarını yerel yönetimlere kazandırma yetkilerine sahiptir. Yerel yönetimlere ayrıca merkez yönetimince tahsil edilen vergilerden yasayla belirlenecek oranda pay verilir.

Özkaynak yetkilerini kullanmasına rağmen yerel hizmetler için yeterli finansman sağlayamayan yerel yönetimlere, yasa ile oluşturulacak bir "mali denge sistemi" aracılığı ile merkez yönetimince yardım yapılır. Merkez yönetimince yapılacak proje yardımları ve pay ödemeleri de mali denge sistemi içinde gerçekleştirilir.

Yasalarla yerel yönetimlere yeni görevler aktarılması halinde, bu görevler için yeterli mali kaynak olanakları da sağlanır.

Serbest Rekabeti Önleyici Karar Alamama

Madde 16. Yerel yönetimler serbest rekabeti önleyici kararlar alamazlar, fiyat denetimi, narh vb. uygulamalar yapamazlar, sunmak durumunda oldukları hizmetlerin fiyat ve kalitesini ancak rekabet ortamını geliştirerek ve rekabeti engelleyici etkenleri ortadan kaldırarak sağlarlar.

Yerel Yönetimlerde İç Örgütlenme

Madde 17. Yerel yönetimler, nüfus, alan ölçüsü, toplumsal, ekonomik, doğal ve öteki özelliklerine göre İçişleri Bakanlığı'nca gruplara ayrılır ve her gruptaki yerel yönetim biriminin sahip olabileceği azami standart örgüt yapısı ve personel kadrosu, İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir. Yönetmeliğin hazırlanmasında yerel yönetimlerin görüşleri alınır.

Yerel yönetimler, standart örgüt yapısı ve personel kadrosu sınırları içinde meclis kararı ile kendi örgüt yapılarını ve personel kadrolarını belirlerler.

Yerel yönetim birimlerinin personel harcamaları, bütçe toplam giderlerinin %30'unu aşamaz. Bu konuda, merkez yönetimi yanında, hemşehriler de yargı denetimini harekete geçirebilirler.

Yerel Yönetimlerde Maaşlar ve Hakkı Huzurlar

Madde 18. Belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarlarının maaşları ve meclis ve yürütme kurulları üyelerinin hakkı huzurları, yerel yönetimlerce belirlenir. Belirlemede, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak yönetmelikte saptanan üst sınırlara uyulması zorunludur.

Yerel Yönetimlerle Merkez Yönetimi Arasındaki İlişkiler

Madde 19. Merkez yönetimince, yerel yönetimler üzerinde herhangi bir biçimde yerindelik denetimi (idari vesayet) uygulanmaz. Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamak amacı ile etkili bir hukuka uygunluk denetimi yürütülür. Bu amaçla bir "Yerel Yönetimler Halk Denetçisi" kurumu da oluşturulur. Yerel Yönetimlerin mali işlemleri, kurulacak bir özerk "Yerel Yönetimler Sayıştayı" eliyle denetlenir. Merkez yönetimince hukuk kuralları ile belirlenen

hizmet hedefleri, ilkeleri ve standartlarına uyulup uyulmadığının denetimi, hizmetle ilgili merkez kuruluşunca yapılır.

Merkez yönetimi, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve etkili ve verimli hizmet üretmeleri için gerekli her türlü araştırma, eşgüdüm, yardım ve destek hizmetlerini yürütmekle yükümlüdür.

Yerel Yönetim Yasaları

Madde 20. İl, ilçe yerel yönetimleri ile belediye, büyükşehir belediyesi, köy ve mahalle yönetimlerine ilişkin hükümler, ilgili yasalarda yer alır. Bu yasaların hazırlanmasında, bu yasa esasları dikkate alınır.

Geçici Madde: Halen merkez yönetiminin bölge, il ve ilçe hizmet birimlerinden bu yasa hükümlerine göre il ve ilçe yerel yönetimleri ile belediyelere bağlı olarak görev yapmaları gerekenler; personel, bina, donanım, araç-gereç ve mali kaynakları ile birlikte ilgisine göre il, ilçe yerel yönetimlerine ve belediyelere devredilir. Bu konudaki düzenleme yasa ile yapılır.

E K L E R

EK:1 HİZMET BÖLÜŞÜMÜNDE BİR ÖRNEK: EĞİTİM HİZMETİ

1. Eğitim Hizmetinin Kapsamı

Türk milli eğitim sisteminde eğitim hizmetleri, "Örgün Eğitim" ve "Yaygın Eğitim" başlıkları altında gruplandırılan etkinlikleri kapsamaktadır.

Örgün eğitim; okulöncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim basamaklarında sağlanan eğitim hizmetlerinden oluşmaktadır.

Yaygın eğitim; örgün eğitim sistemine hiç girmeyen, bu eğitimin herhangi bir aşamasında bulunan ya da herhangi bir aşamada örgün eğitim kurumunu bırakan bireylere örgün eğitimin yanında ya da dışında, belli bilgi ve becerileri aktarmak amacıyla uygulanan eğitimidir.

2. Eğitim Hizmetinin Amacı

Türk milli eğitim hizmeti ile gerçekleştirilmesi öngörölmüş olan temel amaç, Milli Eğitim Temel Kanunu'nda şöyle belirlenmiştir. (Md.2)

"Türk milli eğitiminin genel amacı, Türk milletinin bütün fertlerini,

1. Atatürk inkılâp ve ilkelerine ve Anayasada ifadesini bulan Atatürk milliyetçiliğine bağlı; Türk milletinin millî, ahlakî, insanî, manevî ve kültürel değerlerini benimseyen, koruyan ve geliştiren; ailesini, vatanını, milletini seven ve daima yüceltmeye çalışan; insan haklarına ve Anayasanın başlangıcındaki temel ilkelere dayanan demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilen ve bunları davranış haline getirmiş yurttaşlar olarak yetiştirmek;

2. Beden, zihin, ahlâk, ruh ve duygu bakımlarından dengeli ve sağlıklı şekilde gelişmiş bir kişiliğe ve karaktere, hür ve bilimsel düşünme gücüne, geniş bir dünya görüşüne sahip, insan haklarına saygılı, kişilik ve teşebbüse değer veren, topluma karşı sorumluluk duyan, yapıcı, yaratıcı ve verimli kişiler olarak yetiştirmek;

3. İlgi, istidat ve kabiliyetlerini geliştirerek gerekli bilgi, beceri, davranışlar ve birlikte iş görme alışkanlığı kazandırmak suretiyle hayata hazırlamak ve onların, kendilerini mutlu kılacak ve toplumun mutluluğuna katkıda bulunacak bir meslek sahibi olmalarını sağlamak;

Böylece, bir yandan Türk vatandaşlarının ve Türk toplumunun refah ve mutluluğunu arttırmak; öte yandan millî birlik ve bütünlük içinde iktisadî, sosyal ve

kültürel kalkınmayı desteklemek ve hızlandırmak ve nihayet Türk milletini çağdaş uygarlığın yapıcı, yaratıcı seçkin bir ortağı yapmaktır."

3. Eğitim Hizmeti İle İlgili Temel Yasalar

- T.C. Anayasası (Md.42)
- Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (13.12.1983-179)
- İlköğretim ve Eğitim Kanunu (12.1.1961-222)
- Milli Eğitim Temel Kanunu (24.6.1973-1739)
- Özel Öğretim Kurumları Kanunu (18.6.1965-625)
- Özel Eğitime Muhtaç Çocuklar Kanunu (12.10.1983-2916)
- İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun (17.6.1982-2684)
- Milli Eğitim Bakanlığı Okul Pansiyonları Kanunu (11.8.1982-2698)
- Zorunlu İlköğretim Çağı Dışında Kalmış Okuma Yazma Bilmeyen Vatandaşların Okur-Yazar Duruma Getirilmesi veya Bunlara İlkokul Düzeyinde Eğitim Öğretim Yaptırılması Hakkında Kanun (16.6.1983-2841)
- Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu (19.6.1986-3308)
- Köy Okulları ve Enstitüleri Teşkilat Kanunu (19.6.1942-4274)
- Milli Eğitim Bakanlığı'na Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun (3.6.1938-3423)
- Öğretici ve Teknik Filimler Hakkında Kanun (2.10.1937-3122)

4. Eğitim Hizmetinde Yetkiler ve Sorumluluklar

Türk milli eğitim hizmetinin düzenlenmesi ve yürütülmesinde, esas itibari ile, merkez yönetimi yetkili ve sorumludur. Bu alanda, bugünkü düzende, yerel yönetimlerin kimi yetki ve sorumlulukları da vardır.

4.1. Merkez Yönetiminin Yetkileri ve Sorumlulukları

Merkez yönetiminin eğitim hizmeti alanındaki yetkileri, temelde, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. Anılan Bakanlığı eğitim hizmetlerindeki yetkileri ve sorumlulukları şöyle özetlenebilir:

Anayasa'da ve Milli Eğitim Temel Yasasında anılmış olan amaçlar doğrultusunda;

4.1.1. Bakanlığa bağı her kademedeki öğretim kurumlarının öğretmen ve öğrencilerine ilişkin tüm eğitim ve öğretim hizmetlerini planlamak, programlamak, uygulamak, izlemek ve denetim altında bulundurmak,

4.1.2. Okulöncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve her çeşit örgün ve yaygın eğitim kurumlarını açmak ve yükseköğretim dışında kalan öğretim kurumlarının diğer bakanlık kurum ve kuruluşlarınca açılmasına izin vermek,

4.1.3. Türk vatandaşlarının yurtdışında yapılacak eğitim ve öğretimi ile ilgili hizmetleri düzenlemek ve yürütmek,

4.1.4. Diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlarca açılan yükseköğretim dışında kalan örgün ve yaygın eğitim kurumlarının denklik derecelerini belirlemek, program ve yönetmeliklerini birlikte hazırlamak ve onaylamak,

4.1.5. Türk Silahlı Kuvvetleri'ne bağı ortaöğretim kurumlarının program, yönetmelik ve öğrenim denklik derecelerinin belirlenmesi konularında işbirliğinde bulunmak,

4.1.6. Yükseköğretimin millî eğitim politikası bütünlüğü içinde yürütülmesini sağlamak için, Yükseköğretim Kanunu ile Bakanlığa verilmiş olan görev ve sorumluluklarını yerine getirmek,

4.1.7. Okullardaki bedeneğitimi, spor ve izcilik eğitimi ile ilgili hizmetleri yürütmek,

4.1.8. Yükseköğrenim gençliğinin barınma, beslenme ihtiyaçlarını ve maddî yönden desteklenmelerini sağlamak

Bu yetkiler bağlamında değerlendirildiğinde, Türkiye'de milli eğitim hizmetlerinde yetki ve sorumluluk bakımından eğitim politikalarının belirlenmesinden, uygulamaya kadar ileri düzeyde bir merkeziyetçi anlayışın egemen olduğu görülmektedir.

4.2. Yerel Yönetimlerin Eğitim Hizmetlerinde Yetki ve Sorumlulukları

Eğitim hizmetlerinde yerel yönetimlerin yetkileri ve sorumlulukları bakımından üç husus dikkati çekicidir:

- Merkeziyetçi anlayışın ağır bastığı sistemde, yerel yönetimlerin eğitim hizmetleri alanındaki yetki ve sorumlulukları, özellikle uygulamada, çok sınırlıdır,
- Zaman içerisinde yerel yönetimler eğitim hizmetleri bakımından yetki kaybına uğramış bulunmaktadır,
- Eğitim hizmetlerinin kimi konularında yerel yönetimlerle merkez yönetimi arasında görev ikilemi ve karmaşası vardır.

4.2.1. İl Özel Yönetimleri

Yukarıdaki saptamalar özellikle il özel yönetimleri için geçerlidir. Bu yerel yönetim birimlerine 1913 yılındaki kuruluş yasası ile (*) "İlkokullar, ihtiyaca göre açılacak gezici ilkokullar, öğretmen okulları (ilköğretim için), işçi ve fakirler için gece okulları ve ortaokulların tesis ve inşası ile bunların genel eğitim kanunundaki esaslara göre yönetim ve gözetimi" (Md.78/9), "tarım okulları" (Md.78/4) ve "Sanayi okulları açılması ve buralarda il ihtiyacına uygun eğitim yapılması" (Md.78/7) gibi önemli görevler verilmiştir.

Cumhuriyetten önceki dönemde, bu yasa çerçevesinde il özel yönetimleri eğitim alanında başarılı çalışmalar yapmışlardır. 1922'de il özel yönetimlerine bağlı olarak 5 erkek, 1 kız öğretmen okulu, 5 erkek, 3 kız idadi (ortaokul), 134 erkek, 30 kız ilkokul, 10 sanayi ve 2 çırak okulu görev yapmaktaydı.

Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalan bu yasanın anılan hükümleri doğrultusunda il özel yönetimleri özellikle ilköğretim alanında da 1948 yılına kadar azımsanamayacak etkinlikler yürütmüşlerdir. Bu dönemde il özel yönetimi, ilkokul binalarının yapım, onarım ve bakımı ile ders araçlarının sağlanması yanında, ilkokul öğretmenlerinin maaşlarının ödenmesini de üstlenmişlerdir.

Ne var ki, ilgili bölümde belirtilmiş olduğu gibi zamanla il özel yönetimlerinin giderek akçal kaynaklarla yetkiler bakımından güçsüzleşmesi ve kendi hizmet birimlerini kurmalarına olanak sağlanmaması sonucunda, eğitim hizmetlerinde ortaya çıkan aksaklıkları gidermek amacı ile, çıkarılan çeşitli yasalarla orta öğretim okullarını açma ve yönetim görevi merkez yönetimine verilmiş; 1948 yılında da il özel yönetimlerinden maaş almakta olan ilkokul öğretmenlerinin kadroları Milli Eğitim Bakanlığı'na devredilmiştir.

Böylece günümüzde il özel yönetimleri, ilk ve ortaöğretim okulları açma ve yönetme biçiminde bir hizmet yürütmemektedirler.

İlginç olan, 3360 sayılı yasanın (1987) İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı'nın yukarıda anılan 78. maddesini yürürlükte bırakmış olmasıdır. Bir başka deyişle, yasal olarak günümüzde de il özel yönetimlerinin ilk ve ortaöğretim alanında okul açma ve yönetme yetkisi devam etmektedir. Bu nedenle kanımızca, bütçesine yeterince ödenek koyabilir ve merkez yönetiminden kadro alabilirse günümüzde herhangi bir il özel yönetiminin, kendisine bağlı ilk ve ortaöğretim okulları açıp, yönetmesi yasal olarak mümkündür.

Bugünkü mevzuat çerçevesinde il özel yönetimleri, isterlerse okul öncesi eğitim kuruluşları da açabilirler. (222 sayılı yasa, Md.6,13.)

* İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı

Okul binalarının yapımı bakımından da günümüzde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki karışimleri vardır. Okul binalarının yapılmasında 1913 tarihli yasa il özel yönetimlerini, 442 sayılı Köy Kanunu köy yönetimlerini, 222 sayılı yasa Bayındırlık Bakanlığı'nı görevli olarak göstermektedir.

Uygulamada 1913 yasasına eklenen hükümler ve bütçe yasalarına konulan hükümler aracılığı ile il özel yönetimleri kendi bütçelerinden ayırdıkları ödenekleri, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden aktarılan ödeneklerle birleştirerek ilkokul (son yıllarda ortaokul, lise, meslek liseleri) binalarının yapım, onarım ve bakım hizmetini yürütmektedirler.

İl özel yönetimleri, mülkiyetlerindeki arsa ve arazilerden de uygun görülenleri, bedel almadan, okul arsası olarak tahsis etmek zorundadırlar.

Okullara eğitim araç ve gereçleri sağlanması açısından da yasalarla merkez yönetimi ile il özel yönetimi birlikte görevli ve sorumlu gösterilmişlerdir. Aynı şekilde ilkokullarda öğretmenler dışında yardımcı ve destek personelin sağlanmasında il özel yönetimlerinin sorumluluğu devam etmektedir.

Uygulamada kimi il özel yönetimleri bu konularda ilkokullara destek vermektedirler.

İl özel yönetimlerinin sınırlı da olsa, uygulamada yürütmekte oldukları bir başka eğitim destek hizmeti, ortaöğretim ve yükseköğretim öğrencileri için yurt açmak ve işletmektir.

Yaygın eğitim konusunda il özel yönetimlerinin çeşitli kurslar vb. ni açabileceği 222 sayılı yasa (Md.6,11) öngörülmüştür. Bu alanda kimi il özel yönetimlerinin sınırlı uygulamaları vardır.

Görüldüğü gibi, ilk ve ortaöğretim alanında özel sektör okulları dışındaki okulların açılması ve yönetilmesi bakımından tam bir merkeziyetçiliğin geçerli olduğu eğitim sistemimizde, konu il özel yönetimleri bağlamında yasal açıdan incelendiğinde farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle olanakları el verirse il özel yönetimlerinin ilk ve ortaöğretim okulları açmalarına engel olan yasal kurallar yoktur. Bu yönetimlerin uygulamada anılan okulları açmamları daha çok akçal olanaksızlıktan kaynaklanmaktadır.

4.2.2. Belediyeler

Eğitim hizmetleri alanında belediyelere yasalarla verilmiş olan görev ve yetkiler çok sınırlıdır.

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere "Beldenin ve belediye idaresinin muhtaç olduğu meslek erbabını yetiştirmek üzere kurslar, dersaneler, ikmal ve

çırak, ev kadını okulları açmak ve yönetmek" (Md.15/72) ve "Halk için kitaplık ve okuma salonları açmak ve işletmek" (Md.15/33) şeklinde yaygın eğitim hizmetleri alanında görev vermektedir.

Belediyelerin yaygın eğitim kuruluşları açabileceği 222 sayılı yasada da tekrarlanmıştır. (Md.6,11,13) Aynı yasa belediyelere ilk ve ortaokul binaları için, mülkiyetindeki uygun görülecek arsaların bedelsiz olarak tahsisi görevini de vermektedir.

Uygulamada belediyeler çeşitli okullara dolaylı yollarla yakıt, okul araç ve gereçleri, bakım-onarım konularında yardımcı olmaktadır.

4.2.3. Köyler

442 sayılı Köy Kanunu'nda köy okullarının yapım, bakım ve onarımı köy yönetiminin görevleri arasında sayılmıştır. 1950'lere kadar köylerin çoğunluğu, basit yapı tekniği ile, köy okullarını imece ve öteki köylü yardımları aracılığı ile kendileri yapmışlardır.

1950'lerden sonra köy okulları yukarıda "İl Özel Yönetimi" başlığı altında açıklanan yöntemle yapılmaya başlanmıştır. Günümüzde köy okullarının yapım, onarım ve bakımına birçok durumda, köylü imece ve para yardımı ile katkıda bulunmakta, eğitim araç ve gereçleri konusunda da gene köylüden yardım sağlanmaktadır.

Köy yönetimi, gerektiğinde okul binası için arsayı da, köy mülkünden bedelsiz olarak tahsis etmektedir.

5. Eğitim Hizmetinin Sorunları

Türk eğitim sisteminin; eğitim amaçları ve hedefleri, okullaşma oranı, okul yapıları, öğrenci/derslik oranları, ikili öğrenim, öğretim programları, ders kitapları, ders araç ve gereçleri, verimlilik, öğretmenlerin yetiştirilmesi, eğitimin finansmanı vb. alanlarda önemli sorunları vardır.

TÜSİAD'ın "Türkiye'de Eğitim" konusunda yaptırmış olduğu kapsamlı bir araştırma sonunda 1990 yılında yayımlanmış olduğu raporda** ayrıntılı biçimde dile getirilmiş bulunan bu sorunların, günümüzde de devam etmekte olduğunu, Milli Eğitim Bakanı'nın 1994 yılı Bakanlık bütçesini TBMM'e sunarken, 21 Aralık 1993 günü yaptığı konuşmadan alınan aşağıdaki bölüm açıkça ortaya koymaktadır:

"Ülkemizde eğitim hizmetlerindeki sorunlar ve altyapı yetersizlikleri uzun yıllardan beri tartışılmaktadır. Öğrenci sayılarındaki büyük artışlara karşın, eğitim giderlerinde gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşamaması, eğitimin niteliği ve çağdaşlaşması konularında istenilen hedeflere varılamaması sonucunu doğurmaktadır.

** Zekai Baloglu, **Türkiye'de Eğitim**, TÜSİAD yayını, İstanbul, 1990.

Eğitim; yetenekleri geliştirdiği, insanların öğrenmelerine, düşünmelerine, anlamalarına, öğrendiklerini uygulamalarına, analiz etmelerine ve değerlendirmelerine rehberlik ettiği ölçüde çağdaş bir değer taşır. Öğrencilere değişen dünya ile yarışabilecek davranışlar kazandıran bir eğitim, ancak bu şartlarda çağdaş olabilir.

Bugün eğitim sistemimizde zorunlu eğitimin hala 5 yıllı sınırlı kalmış olması, her kademedede okullaşma oranlarında hedeflere ulaşamaması, eğitim yatırımlarının yetersizliği, eğitim kademeleri arasındaki geçiş oranlarının düşük olması, çağdaş eğitim teknolojilerinden yeterince yararlanılamaması, bazı bölgelerde ve okullarda sınıf mevcutlarının çok kalabalık olması ve benzeri sorunların çözümü, dolaşımı ile eğitimde niteliğin yükseltilmesi için çaba harcanmaktadır."

Aşağıda bu Rapor'un konusu ile daha yakın ilgisi nedeniyle bu sorunlardan ikisine bir ölçüde ayrıntılı olarak değinilmektedir:

5.1. Eğitim Finansmanı

Ülkemizde eğitim hizmetinde karşılaşılan birçok sorunun ortak nedeni, toplumca bu hizmet için ayrılmakta olan mali kaynağın genelde çok yetersiz kalmasıdır. Bu durum başka ülkelerle karşılaştırıldığında çarpıcı olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, eğitim hizmetlerine ayırdığı kaynak bakımından Türkiye, Afrika ülkelerinin bile gerisindedir. Bu ülkeler eğitim için Türkiye'den iki üç kat fazla kaynak ayırmaktadırlar. Arap ülkelerinde bu oran daha da yüksektir.

Devlet bütçesinde eğitime ayrılan paylar yüzde olarak, Türkiye ile aynı gelir düzeyindeki ülkelerden örneğin Filipinler'de 20, Yemen'de 17, Tayland'da 21, Tunus'ta 14, Ekvator'da 33, Güney Kore'de 28.2 iken ülkemizde toplam eğitim bütçesinin genel bütçe içindeki payı 1975'lerdeki %16.5 ten 1985-88 yılları arasında %11'lere gerilemiş, MEB'nın pay ise %8'lere kadar düşmüştür.

GSMH içindeki MEB Bütçesinin payı 1989'a kadar %2-3 arasında değişmişken, 1990'dan sonra bu oran biraz yükselmiş, 1994'de %4.39 olmuştur.

Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı, okullaşma oranındaki yetersizlik ve yukarıda özetlenmiş olan öteki sorunlar dikkate alındığında, anılan oranlarda önemli artışlar olması gerekirken kimi oranların azalmış, kimilerinin de ancak çok sınırlı ölçüde artmış olması, eğitim hizmetleri alanında ciddi finansman krizi yaşanmakta olduğunu göstermektedir.

5.2. Merkeziyetçi Yönetim

Eğitim hizmetlerinde karşılaşılan önemli sorunlardan birisi de, bu hizmetin yürütülüşünde koyu bir merkeziyetçilik anlayışının egemen oluşudur.

Merkeziyetçilik, eğitim hizmetlerinde; hem Milli Eğitim Bakanlığı örgüt yapısı içinde ve il sistemi bağlamında yetki devri ve yetki genişletilmesi uygulamalarına yer verilmemesi, hem de eğitim hizmetlerinde yerel yönetimlere yetki ve görev devri yoluna gidilmemesi biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Son yıllarda öğretmen ve okul yöneticilerinin atanmaları ve görev yerlerinin belirlenmesi bakımından valilere tanınmış olan yetkiler dışında Milli Eğitim Bakanlığı'nın çok merkeziyetçi bir örgüt yapısına ve yönetim anlayışına sahip olduğu bilinmekte ve çeşitli belgelerde sorun dile getirilmekte ve eleştiri konusu olmaktadır.

Eleştirilerin nedeni, hemen tüm kararların merkezde alınması, ödeneklerin dağıtılması ve personel işlemlerinin Ankara'dan yapılması anlamındaki aşırı merkeziyetçiliğin, bu Rapor'un ilgili bölümünde değinilmiş olan merkeziyetçilik nedeni ile Türk yönetiminde sözkonusu olan tüm sorunların, yoğun biçimde Milli Eğitim Bakanlığı'nda da yaşanmakta olmasıdır. Bu durum eğitim hizmetlerinin aksamasına, yerel koşullarla uyum sağlayamamasına ve kaynak israfına neden olmaktadır.

Türkiye eğitim hizmetlerinin yürütülüşünde yerel yönetimlerin katkısından yeterince yararlanmamaktadır. Oysa, bundan sonraki bölümde değinileceği gibi, uygun bir yerel yönetim reformu yapılması durumunda, yerel toplulukların eğitim hizmetlerinin kurulması ve işleyişine yerel yönetimler aracılığı ile katkıları sağlandığı takdirde, Türkiye'de eğitimin bugün karşı karşıya bulunduğu sorunların en önemlilerine, örneğin, eğitimde fiziki alt yapı (okul yapıları) ve araç-gereç-donanım sağlanması, ders programlarının yerel koşullara uyumlanması, eğitim kalitesinin yükseltilmesi, eğitim hizmetleri için mali kaynak yaratılması sorunlarına vb. kolaylıkla ve etkili biçimde çözümler bulunması mümkün olabilecektir.

Türk eğitiminin örgütlenmesinde, çeşitli yollarla halk katılımı da etkililikle gerçekleştirilebilmiş değildir. Eğitim sürecinin üç temel ayağı olan öğrenci, öğretmen, veli kesimlerinin eğitim uygulamaları ve eğitim hizmetinin geliştirilmesindeki katkıları, yok denecek kadar azdır. Oysa, dünyadaki uygulamalar tam tersinedir.

Buna karşılık ülkemizde gerek genel olarak kamuoyu, gerekse veliler olarak halkımız eğitim olgusuna karşı duyarlıdır. Veliler, çocukların eğitimi için özel okullar ve dershaneler bağlamında güçlerinin üzerinde bile fedakarlık yapmaktadırlar. Hayırseverlerin, özellikle okul binalarının finansmanına katılımları azımsanamayacak boyutlardadır. Öğrencilerin, eğitim sürecine, salt kendilerine bilgi aktarılan bi-

reyler olmalarının ötesinde, görüşleri, önerileri ile aktif biçimde katılmaları açısından uygun potansiyele sahip oldukları da bilinmektedir.

Türkiye, eğitim hizmetlerinde saptadığı ve geliştirilmesi de sözkonusu olan amaçlara ve hedeflere ulaşabilmek için halkın bu katılım potansiyelinden, gecikmeden en üst düzeyde yararlanmanın yollarını bulmalıdır.

6. Yerel Yönetimlerce Üstlenilebilecek Eğitim Hizmetleri

6.1. Yerel Yönetimler Reformunun Gerekliliği

Eğitim hizmetlerinin kimi yönlerinin yerel yönetimlerce üstlenilmesinden söz edildiğinde, konuya bugünkü yerel yönetim düzenimiz açısından bakılmaması gerekecektir.

Günümüzde gerçek yerel yönetim kurumu niteliklerinden yoksun olan ve böyle olduğu için de üstlendikleri (kimi çok sınırlı) görevleri bile başarı ile yürütmekten çok uzak düşmüş olan yerel yönetimlerimize, bir de eğitim gibi önemli bir alanda yetki ve sorumluluklar verilmesinin, çok yanlış olacağı ve bu hizmette yeni sorunlar ve aksaklıkların ortaya çıkması sonucunu yaratacağı kuşkusuzdur.

Bu Rapor'da Türk yerel yönetim sisteminin, kamu yönetim düzenimizin bir parçası olarak etkili ve verimli hizmet üretebilmesi için hangi yönde ve nasıl bir yeniden yapılandırmaya konu edilmesi gerektiği, ayrıntılı biçimde açıklanmış ve bir model ortaya konulmuş bulunmaktadır.

Eğitim hizmetleri bakımından aşağıda yapılan önerilerin de bu çerçevede düşünülmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerimize eğitim hizmetleri alanında yeni yetkiler ve sorumluluklar verilebilir ve verilmelidir. Ancak bu yetkiler ve sorumluluklar bağlamında, başarılı bir eğitim hizmeti sunulabilmesinin zorunlu önkoşulu, burada önerilen yerel yönetim reformunun da gerçekleştirilmesidir.

6.2. Eğitim Alanında Yerel Yönetimlere Verilebilecek Görevler

Eğitim hizmetleri alanında yerel yönetimlere bugünküne benzer biçimde okul binaları için arsa sağlamak, binaları yapmak, onarmak, okullar için ders araç-gereçleri sağlamak, öğrencilere burs vermek, kimi yaygın eğitim kuruluşları ve öğrenci yurtları açmak görevleri yanında, başlangıç olarak ilköğretim okulları açmak, bu okulların yönetim ve öğretmen kadrosunu atamak, maaşlarını ödemek, ilköğretimin

tüm uygulama sorumluluklarını yüklenmek yetki ve görevinin verilmesi, zamanla bu yetkilerinin orta ve yüksek öğretim alanlarına da yaygınlaştırılması, eğitim hizmetleri alanında bugünkü yaşanmakta olan birçok sorunun aşılmasında en uygun çözüm yollarından birisi olacaktır.

Bu önerimiz aşağıdaki açıklama bağlamında değerlendirilmelidir.

-Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sonucunda ortaya çıkacak olan yerel yönetim kurumunu ve sistem içindeki birimleri, bugünkü yerel yönetim kurumu ve birimleri ile karıştırmamak gerekir. Önerilen modelde;

*Yerel yönetim birimlerinin üstelenecekleri hizmetleri, etkili ve verimli biçimde yürütmeleri için tüm önlemler düşünülmüştür,

*Yerel yönetim birimleri, üstlendikleri hizmetler açısından,
. merkezin çok sıkı hukuka uygunluk, dolayısı ile yargı denetimi altında görev yapacaklardır.

. ayrıca halk denetiminin etkili olması için gerekli yol ve yöntemler, modelin önemle üzerinde durduğu bir başka konudur.

Bu iki faktör, eğitim hizmeti gibi önemli ve duyarlı bir hizmet açısından büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimlere eğitim kurumlarını açma ve yönetme yetkisinin verilmesini savunurken, Milli Eğitim Bakanlığı'nın eğitim hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde ulusal amaçlar, hedefler ve ilkeler doğrultusunda yürütülmesini sağlamak için gerekli tüm yetkilere ve olanaklara sahip olmasının önemini özellikle vurgulamak istiyoruz.

Özellikle eğitimin amaçlarının, hedeflerinin, ilkelerinin saptanması, eğitim programlarında bunlara uyulmasının sağlanması, öğretmenlerin yetiştirilmesi gibi temel yetkiler ve görevler Milli Eğitim Bakanlığı'nda kalmalıdır. Bakanlık, eğitimin saptanan hedefler, ilkeler ve standartlara uygun yürütülmesini sağlamak amacı ile yerel yönetimleri çok titiz biçimde denetlemeli ve yerel yönetimlere bu amaçla ayrıca yardımcı olmalıdır.

Yerel halkın bu konudaki denetimi de önemli bir başka güvence oluşturacaktır.

Buna karşılık ilköğretim hizmetinin yerel yönetimlere devredilmesi ile günümüz eğitim sistemindeki aşırı merkezîyetçiliğin yarattığı sorunların aşılması mümkün olabilecektir. Bunun gerekçelerinden en önemli ikisi aşağıda özetlenmektedir:

Eğitimin Finansmanında Seferberlik

Eğitim hizmetlerinde yetki ve sorumluluğunun yerel yönetimlere devredilmesine koşut olarak, kuşkusuz, merkez yönetiminin bu hizmetler için yararlandığı kaynaklar da yerel yönetimlere devredilecektir. Yerel yönetim reformuna ilişkin olarak öneri-

len modelde, yerel yönetimlerin artan yetki ve sorumlulukları nedeni ile merkezle yerel yönetimler arasındaki kaynak bölüşümüne yeni tanımlamalar önerilmektedir.

Bunun yanında yerel yönetimlere vergi koyma, merkezce tahsil edilen vergilere yüzde ekleme gibi yetkiler tanınması yönündeki öneriler de dikkate alındığında, yeni modelde yerel halkın ilköğretim ve yaygın eğitim için gerekli finansmanı sağlaması esas olacaktır. Kuşkusuz eğitim için mali kaynak sağlama, eğitimin paralı olması anlamında değildir. Öteki yerel kamu hizmetlerinde olduğu gibi, eğitim hizmetleri de yerel yönetim çalışma plan ve programlarında yer alacak, gerekli finansman yerel gelir kaynakları ile sağlanacaktır.

Ancak bu uygulamanın bugünkünden farkı, yerel topluluğun sağladığı vergi vb. mali kaynakların, yerel hizmetlere tahsisi konusunu heryönüyle yakından izleyebilmesi ve sağladığı finansman ile yerel yönetim tarafından gerçekleştirilen hizmetleri karşılaştırarak değerlendirmeler yapması, olumlu, olumsuz tepkilerini ortaya koyabilmesindedir.

Günümüzde eğitim ve öğretiminin finansmanı bakımından toplumumuzda hiç de azımsanamayacak bir potansiyelin varolduğu ve bunun uygulamaya yansıdığı görülmektedir. **Önemli olan halkın eğitim hizmetinin her yönden kalitesinin yükseltilmesinin kendi elinde olduğuna ve yapacağı fedâkarlıkların eğitim hizmetinde verim ve kalitenin yükselmesine doğrudan katkısı olacağına inanması, bu amaçla toplumda bir seferberlik ortamının yaratılmasıdır. Bu amacın gerçekleşmesi için örgütsel ve kurumsal olanakların yerel topluluklara açık bulunması gerekmektedir. Hizmetin yerel yönetimlere devredilmesi, bu olanağı yerel topluluklara vermektedir.**

Finansman sorununun aşılması, eğitim sistemimizin ilgili bölümünde sıralanmış olan yeterli okul yapıları, sınıf ve ek tesisleri, okul donanımı, araç ve gereçleri, kaliteli öğretmen, ders kitapları, eğitimde kalite ve veriminin sağlanması vb. en önemli sorunları için temel çözüm niteliğindedir. Bu nedenle yerel yönetimler aracılığı ile eğitim finansmanında bir seferberlik başlatılması ve toplumun eğitime karşı ilgi ve duyarlılığının örgütsel ve kurumsal yoldan harekete geçirilerek, eğitime katkısının sağlanması, Türkiye'nin eğitim alanında uzun yıllardan sonra tekrar yepyeni bir atılım yapmasına olanak sağlayabilecektir.

Halk Katılımı

Eğitim hizmetinde yerel yönetimlere geniş yetki ve sorumluluk verilmesi durumunda, salt yerel yönetimler meclisleri ve siyasal temsil sistemi aracılığı ile yerel topluluğun etkili katılımının sağlanabileceği sanılmamalıdır.

Bu amaçla, bu Rapor'da "Katılım" başlığı altındaki tüm yol ve yöntemlere işlerlik kazandırılması ve öteki "Halkla İlişkiler" tekniklerinden de yararlanılması önem taşımaktadır.

Bunlar yanında okullar bazında "Okul Eğitim Kurulları" oluşturularak, öğretmen, okul yönetimi, veli, öğrenci katılımı kurumlaştırılmalıdır. Yerel yönetim düzeyinde "Eğitim Kurultayları" türü daha geniş katılım olanakları üzerinde de durulmalıdır. Yerel yönetim meclisleri çerçevesinde oluşturulacak "Eğitim Komisyonları"na, meclis üyesi olmayan uzmanların ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılmaları sağlanmalı, komisyon toplantılarına, halkın da izleyebildiği, soru sorabildiği canlı toplumsal ilgi odakları niteliği kazandırılmalıdır.

Ayrıca, velilerin gerektiğinde eğitim hizmeti giderlerine mali katkıları kurumsal yoldan sağlanabilmelidir.

Özel Eğitim Kurumları ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlere eğitim hizmetleri alanında daha çok yetki devredilmesi bağlamında gözönünde tutulması gereken bir başka nokta da şudur. Türkiye'de günümüzde öğrencilerin ilkokullarda yaklaşık %1'i, ortaokullarda %2.4'ü, liselerde %3.9'u özel okullarda öğrenim görmektedir. 997 özel okulda 164.529 öğrenci okumakta, 9.844 öğretmen görev yapmaktadır.

Bir başka deyişle ilk, orta ve lise öğretimi düzeylerinde ülkemizde MEB'nin belirlendiği amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartlar doğrultusunda, okulların yapımı, eğitimin yönetimi ve uygulanması ortalama %1.4 oranında özel sektöre bırakılmış bulunmaktadır. MEB, bu kurumlar tarafından yürütülen eğitim ve öğretimi denetlemektedir.

Bu uygulamadan alınmış olan sonuçlar olumludur. Uygulamanın genişletilmesinin yararlı olacağı MEB tarafından da vurgulanmaktadır.

İlköğretim ve ileride giderek daha üst düzeyde eğitim hizmetinin yerel yönetimlere devredilmesi önerisine karşı kuşkuları olanların, bu kuşkularının yersizliği bakımından, bu uygulamalar en açık gerekçelerden bir başkasını oluşturmaktadır.

Kanımızca yerel yönetimlere eğitim hizmeti yürütme yetkisinin devredilmesinin en olumlu sonuçlarından birisi, tıpkı özel sektörde olduğu gibi, iller, ilçeler, beldeler arasında daha iyi okul, daha kaliteli ve daha verimli bir eğitim ve öğretim hizmeti gerçekleştirmek amacı ile olumlu bir yarışma ortamı yaratacak olmasıdır.

EK:2 RESMİ BELGELERDE VE SİYASAL PARTİ PROGRAMLARINDA YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetim sistemimizin yetersizliği ve sorunları, kalkınma plan ve programları ile hükümet programlarında, daha 1960'lardan bu yana üzerinde durulan ve çözüm yolları önerilen konular olmuşlardır. Aynı biçimde siyasal partiler de programlarında ve bildirgelerinde yerel yönetimlerin sorunlarına ve bunlar için düşündükleri çözümlere yer vermişlerdir.

Aşağıda kalkınma planları ile 46. Hükümet'den itibaren Hükümet Programlarında ve siyasal partilerin belgelerinde bu konularda dile getirilmiş olan sorunlar ile çözümlerden en önemli olanlar özetlenmekte ve Türkiye'nin de imzalamış olduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" tam metin olarak verilmektedir:

1. Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

"Halkın, hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de Devletin yükünü hafifletir."

"Hızlı nüfus artışı ve köylerden gelen akın şehir ve kasabaların gittikçe büyümesine sebep olmaktadır. Bu durum mahalli idarelerin hizmet hacmini kabartmaktadır. Mahalli idarelerin mali kaynakları aynı hızla artmadığından görevlerini yerine getirmek bakımından gittikçe yetersizleşmektedirler".

"Mahalli idarelerin idari ve mali bünyeleri düzeltilecek ve kuvvetlendirilerek yeterli duruma gelmeleri sağlanacaktır."

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

"...Devlet ve belediyeler arasında iş bölümü, şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikalarına göre yeniden tesbit edilecektir."

"...Ekonomik ve sosyal kalkınma gayretlerine mahalli idarelerin katkılarını arttırmak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mahalli kuruluşların ilgi ve sorumluluklarına uygun düşecek mali bünye ve teşkilat düzenine kavuşturulacaktır."

"Merkezi İdare tarafından, kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir."

"Mahalli idare gelir sisteminde yapılacak reform ile bu idarelerin öz gelirleri büyük ölçüde artırılabilecektir. Belediye Gelirleri Kanununun değiştirilmesi yeni bir arazi ve bina sayımının yapılması mali tevzin kanununun çıkarılması mahalli idareler gelir reformunun ana noktasıdır."

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

"Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Bunun nedeni kısmen mahalli idarelerin kaynaklarının yetersiz oluşu, kısmen de yerinde önceliklere göre kullanılmamasıdır. Gerek kaynak sorunu, gerek mahalli idare ölçeklerinin günün şartlarına uydurulmamış olması nedeniyle yetersiz mahalli idare birimlerinin doğmuş bulunması, merkezden yapılan transfer gereğini arttırmakta, ayrıca yapılan aktarmalar da her zaman iyi kullanılmamaktadır."

"Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasında, öz kaynaklarının geliştirilmesi esas olacak; mahalli kaynakların ve zorunlu görüldüğünde merkezden transfer edilecek kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımı sağlanacaktır."

"Hizmet karşılığı mahalli nitelikteki gelirlerin tümü, mahalli idarelere bırakılacak, bu gelir kaynaklarının kullanılmasında azami ve asgari limitler tesbit edilerek mahalli idarelere yetki tanınacaktır. Önceden gelir sağlanmadıkça mahalli idarelere ek hizmet ve külfet yüklenmeyecektir."

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

"İl yönetimi ve kentlerde yönetim çerçevesini belirleyen küçük üretici ilişkilerinden hareket eden, sınıileşme-kentleşme sürecinin gerisinde kalan ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçsüzlüklerinin nedeni olan 1930'ların belediye modeli, işlevlerini göremez durumdadır. Ayrıca metropoliten alanlara özgü bir yönetim biçimi ve altyapı organizasyonu gereksinmesi belirginleşmiş; etkin bir yönetime ve kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşulamamıştır. Belediyelerin özerkliklerinin sağlanmasında, merkezi yönetime parasal bağımlılıkları, yeterli öz kaynaktan yoksunluk, belediyelerin kararları, eylemleri ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki merkezi yönetimin yetkileri başlıca darboğazlar olma niteliğini korumuştur."

"Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için;

İşlevleri yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacaktır.

Mevcut mali olanakları, özellikle özkaynakları geliştirilecektir.

Kentsel yerleşmelerin niteliklerine göre farklılaşmaya gidilirken, özellikle metropoliten alanlarda kendilerine özgü yerel yönetim birimleri kurmaları sağlanacaktır.

Metropoliten planlama ve örgüt alanı içindeki altyapı hizmetleri arasındaki eşgüdüm, kurulacak metropoliten yönetim örgütlerinin temel işlevleri arasında olacaktır.

Merkezi yönetimin çeşitli düzeydeki birimleri ile teknik birimleri ve diğer belediyeler arasında etkili işbirliği yöntemleri geliştirilecektir."

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989)

"Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki, sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasası'nın 127'nci maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir.

Belediye ve il özel idaresinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir.

Belediyeler şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevleri, belediyelere devredilecektir.

Belli sınırlar üzerinde belediye harcamaları için proje şartı aranacak, DPT'nin onayı ile harcama yapılacaktır."

"Belediye işletmeleri karlılık ve verimlilik esasına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir.

Belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanlar, ihale yolu ile firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir."

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

"Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak arttırılmasına özen gösterilecektir.

Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerini artırıcı gerekli düzenlemelere gidilecektir.

Kırsal alanda yerel yönetim boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde, il özel idareleri yeniden teşkilatlandırılacak; küçük belediyeler ve köyler güçlendirilecektir."

"Mahalli idarelerin gelirleri içinde özgelirlerinin payı arttırılacaktır.

Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esastır.

Yerel yönetimlerin görev yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir.

Mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır."

"Mahalli idarelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerini artırıcı düzenlemelere gidilecek merkezi hükümet tarafından yürütülen bazı hizmetlerin artan gelirleriyle uyumlu olarak mahalli idarelere devri imkanları araştırılacaktır."

"Kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini artırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmaları sonuçlandırılacaktır.

Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözülmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler, gerek seçimle gelen yöneticiler gerek personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaklardır."

"Mahalli idarelerin görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu olarak insan gücü planlanması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri norm kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri ve profesyonel yöneticiler istihdam edebilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Şehir imar planları hızla tamamlanacak, arsa üretiminin sağlıklı biçimde artırılması sağlanacak, imar planları dışındaki yapılaşma denetim altında tutulacaktır."

2. Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler

46 ncı Hükümet Programı (1987)

"İktisadi ve sosyal yapımızdaki gelişmeler ve nüfus artışı sebebiyle, köyden şehire akının devam edeceği muhakkaktır. Ancak şehirleşme politikamız büyük şehirlerimizi daha da büyütmek değil, yurt sathına dengeli bir şekilde yayılmış, kendi kendine yeterli, orta büyüklükteki şehirlerimizi geliştirmek hedefini esas alacaktır.

Belediyeler şehirleşme hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlardır. Müessir, sürekli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için, belediyeler geçmiş dönemler ile mukayese edilmesi dahi mümkün olmayan imkan ve kaynaklara kavuşturulmuş ve bunların en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak yetkilerle donatılmıştır. Belediyeleri önümüzdeki dönemde daha da fazla desteklemek düşüncesindeyiz."

47 nci Hükümet Programı (9.11.1989-22.6.1991)

"Belediyelere önemli mali kaynaklar tahsis edilmiş, yetkileri artırılmıştır."

"... meslek vergisi kaldırılmış... emlak vergisi belediyelere ve özel idarelere devredilerek mahalli idarelerin güçlü hale getirilmelerine imkan sağlanmıştır."

"Şehirlerimizi modernleştirmek ve şehirde yaşayan vatandaşlarımıza daha iyi hizmetler götürmek için belediyelerimize büyük maddi imkanlar aktarılmış ve onlara bu görevlerini ifa etmek için yetki verilmiştir."

"1983 yılında mahalli idare harcamalarının GSMH'ya oranı %1.7'den 1988'de %3.2'ye çıkmıştır."

"Büyük şehirlerimizdeki metro, hafif metro ve toplu taşıma hizmetleri mali bakiyeden desteklenecektir."

"Türkiye'nin büyümesi ve gelişmesine paralel olarak il, ilçe ve büyükşehir sayısı belirli esaslar dahilinde artırılabilecektir."

"Belediye ve köy kanunları değiştirilerek mahalli idarelerin daha da güçlenmesi temin edilecektir."

48 nci Hükümet Programı (23.6.1991-19.11.1991)

"Gerektiğinde eğitim ve diğer destekleyici imkanlar da sağlandıktan sonra şehir içi trafik hizmetlerinin düzenlenmesinde mahalli idarelerle çok sıkı işbirliği içinde olunacaktır."

"Mahalli idarelere personel yetiştirilmek üzere eğitim kurumu faaliyete geçirilecektir. Köy Kanunu süratle gözden geçirilip günün şartlarına göre yeniden düzenlenecektir."

Mülki idare taksimatında coğrafi, ekonomik unsurlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak yeni il, ilçe ve belediye kurulması yoluna gidilecektir."

"3194 sayılı İmar Kanununda değişiklikle belediye vatandaş ilişkilerini kolaylaştıracak düzenlemelere gidilecektir."

49 ncu Hükümet Programı (20.11.1991-24.6.1993)

49. Hükümetin Koalisyon hükümeti olarak kurulması nedeniyle önce "Ortak Hükümet Protokolü" imzalanmış sonra Hükümet programı hazırlanarak TBMM'de okunmuştur.

a) Ortak hükümet Protokolünde Yerel Yönetimler

"Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yerel yönetimler yeniden düzenlenecektir."

Yerel-Merkezi idareler ayırımındaki ağırlık, yerel yönetimlere kaydırılacaktır. İl Genel Meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri artırılacak ve yerel kaynakların bir bölümünü yerel önceliklere göre kullanmaları sağlanacaktır.

İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük metropoller için özel yaklaşımlar ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir."

Ayrıca Ortak Hükümet Protokolü'nün "Demokratikleşme" başlıklı Ek 1. Bölümünde "İl Genel Meclisleri ile Belediye Meclislerinin yerel sorunları çözme konusundaki yasal ve kaynak eksiklikleri yeni düzenlemelerle giderilmek suretiyle bu Meclislerin yerel parlamento özelliğini kazanmaları sağlanacaktır. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimi azaltılacak, yerinden yönetim ilke ve güvenceleri kuvvetlendirilecektir" denildikten sonra, "Ekonomik Dengeleme Programı" başlıklı ek 2. Bölümde: "Kentsel rantları(n) yeni vergi düzenlemeleri ile anlamlı ölçülerde kamuya aktarılacağı" belirtilmiştir.

b) Hükümet Programında Yerel Yönetimler

"Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlenmesine gidilecektir.

Muhtarlar, ihtiyar heyeti, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri artırılacak ve yerel kaynakların bir bölümü bunlara tahsis edilecektir.

Belediye meclislerinde kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm toplum kesimlerinin temsiline olanak verilecektir.

Geçmiş yönetimin, partizan, tek taraflı ve sakat uygulamaları sonucu, belediyeler, bugün halkımıza gerekli hizmetleri sunamaz hale gelmişlerdir. Bu nedenle Hükümetimiz merkezi ve yerel yönetim ilişkilerini günün koşullarına göre yeniden yapılandırmaya kararlıdır. Amaç, belediyelerin halkımıza etkin, dürüst ve güncel hizmet sunmaları ve en küçük beldeden en büyük kentlere kadar tüm belediyelerin belde sakinlerinin hayatına rahatlık ve kolaylık getirmeleridir.

İstanbul, Ankara ve İzmir ve benzeri büyük metropoller ile Antalya, Bodrum gibi yoğun turizm bölgesi belediyeler için özel yaklaşımları ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir.

Hükümet ve hükümet dışı kuruluşlar ile yerel yönetimlerin kadınlarla ilgili çalışmaları, işbirliği ve koordinasyon içinde değerlendirilerek kadınlara ilişkin politikalar oluşturulacaktır."

50 nci Hükümet Programı (25.6.1993 ve Devam)

a) Ortak Hükümet Protokolünde Yerel Yönetimler

"Yerel yönetimler, özerklik, maddi kaynak ve yetkileri açısından güçlendirilecek; merkezi yönetim yerine, yerinden yönetim ilkesi pekiştirilecektir.

Başta İstanbul olmak üzere metropoller için özel yönetim biçimleri oluşturulacaktır.

Yerel yönetimlere idari ve mali özerklik kazandırılacaktır. Kamu yönetiminin ayrılmaz parçası olan yerel yönetimlerle ilgili mali reformun amacına ulaşması için bu reform, idari reformla birlikte ele alınacaktır. Yeni ve sağlıklı kentleşme modeli uygulanacaktır. Belediye sınırları içindeki kamuya ait arazi ve arsalar projelendirilmek suretiyle halka satılacaktır. Konut sorunu kentleşme olgusu ile birlikte ve arsa/altyapı/konut bütünlüğünü gözetten bir yaklaşımla çözülecek ve bu amaçla gerekli kaynaklar ayrılacaktır.

Belediyelerin finansman sorunlarına sağlıklı ve kalıcı çözümler bulmak amacıyla gelirleri yeni düzenlemelerle artırılabilecektir."

b) Hükümet Programında Yerel Yönetimler

"Belediyelerin gelir ve giderleri zaman içinde büyük boyutlara ulaşmıştır. Belediyelerin personel harcamaları, yatırım harcamalarının üstünde gerçekleşmektedir. Bütçeden ayrılan payların büyük bir kısmı personel harcamaları için kullanılmaktadır. Belediyeler Kanununa göre, gelirlerin %30'unun maaş ve ücretlere ayrılması gerekirken, bu oran %60'lar düzeyine ulaşmaktadır.

Belediyelerin mali kaynakları, verimli yatırımlar yerine, ağırlıklı olarak personel ve cari harcamalara yönelmektedir.

Yerel yönetimlerin temel hizmetlerini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmeleri için kar eden ticari ve sınai faaliyetlerinden arındırılmaları özendirilecektir.

Güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde yeni bir il özel idare sistemi oluşturulacaktır. Köy idaresinde muhtarlar ve ihtiyar heyetlerinin yetkileri ve köy idaresinin kaynakları artırılacak, kırsal kesimde yaşam şartları iyileştirilecektir.

Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlenmesine gidilecektir.

Muhtarlar, ihtiyar heyeti, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri arttırılacak ve yerel kaynakların bir bölümü bunlara tahsis edilecektir.

Belediye meclisleri, kamu çalışanları da dahil olmak üzere, tüm toplum kesimlerinin temsiline olanak verecek bir yerel meclise dönüştürülecektir.

İstanbul'un yönetsel açıdan karşılaştığı sorunları çözümleyecek yasal düzenlemeler ve tedbirler en kısa zamanda getirilecektir.

Belediyelerin sorunları, gelirlerin idaresinden, harcamaların denetimine kadar olan konuları kapsayacak, kapsamlı bir reform anlayışı içinde ele alınacak ve çözümlenecektir. Bu nedenle kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimlerle ilgili mali reform, amacına ulaşması için idari reformla birlikte ele alınacaktır."

3. Siyasal Parti Belgelerinde Yerel Yönetimler

ANAP (Anavatan Partisi)

"Hazırladığımız kanun tekliflerinde gözönünde bulundurduğumuz temel ilkelermiz ve yapmak istediğimiz değişiklikler şunlardır:

1. Yerel yönetim mevzuatının düzenlenmesinde üniter devlet yapısının korunması esas alınmıştır.

Bir kamu tüzel kişisi olarak, yerel yönetimler ülkenin yönetim bütünlüğü içerisinde düşünülmüştür.

2. Devletin demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti olma karakteri ön planda tutulmuş; açık, hürriyetçi ve insan haklarına saygılı; muhtaçları, özürllüleri koruyan, gözetten ve hayatın kalitesini yükseltmeyi amaç edinen yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir. İrk, dil ve din ayrımı yapmayacak biçimde organların oluşumuna önem verilmiştir.

3. Düzenlemelerimizde; yerel yönetimlerin özerkliğine büyük önem verilmiş, merkezi idari vesayet asgariye indirilmiştir.

4. Yerel yönetimlere, artırılan görev ve sorumluluklarına paralel yeni kaynaklar sağlanarak ve yetkiler verilerek bu idarelerin yapısı güçlendirilmiştir.

5. Yerel yönetimlerin görevleri; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev boşluğuna veya görev ikilemine meydan vermeyecek biçimde tek tek sayılarak yeni bir görev bölüşümü yapılmıştır.

Bu çerçevede aşağıdaki hizmet ve yatırımlar mevcut yetkiler de dikkate alınarak yerel yönetimler bünyesinde toplanmıştır.

- . İçme ve kullanma suyu temini, dağıtımı,
- . Kanalizasyon ve atık suların depolanması ve arıtılması,
- . Çöplerin toplanması, değerlendirilmesi,
- . Çevre koruma,
- . Park-bahçe işleri,
- . İmar planı yapılması, uygulanması,
- . Gıda ve sağlık kontrolü,

- . Sosyal ve kültürel hizmetler,
- . Toplu konut ve gecekonduların ıslahı,
- . Şehir trafik hizmetleri,
- . Köy, kasaba ve il yollarının yapımı, bakım ve onarımı,
- . Gençlik ve spor hizmetleri ve yatırımları,
- . Sağlık hizmetleri ve yatırımları (Koruyucu sağlık hizmetlerinin düzenlenmesi merkezi idarede kalmak kaydıyla)

- . Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun hizmet ve yatırımları,
- . Gölet ve tarımsal sulama hizmet ve yatırımları,
- . Kredi ve Yurtlar Kurumu hizmet ve yatırımları,
- . Kültür Bakanlığı hizmet ve yatırımları (mahalli nitelikli müzeler, öğrenim yerleri, kütüphaneler, kaleler, sanat galerileri)

. Milli birlik, bütünlük, vatandaşlık bilinci ve davranışları açısından özellik taşıyan Milli Eğitim ve Kültür Politikaları, temel ilkeleri, ortak standartlar, bunlarla ilgili ülkenin tümü için gerekli ve geçerli müfredat programları, öğretmen yetiştirme, finansman sağlama, Devlet adına genel gözetim ve denetim konuları merkezi yönetimde kalmak şartıyla; yerel toplum birimlerinin ihtiyaçlarını karşılayacak eğitim ve öğretim programları, her derece ve türdeki eğitim yapıları, araç-gereç ve donatım, eğitim, yönetim, teknik ve destek personelin atamaları, illerde, Vali'lerin yönetim ve sorumluluğu altında, İl Özel İdaresi tarafından belediyelerle birlikte yürütülecektir. Eğitim ihtiyaçları, ortamı ve şartları ortak özellik taşıyan alanlar ve yöreler için Eğitim Bölgeleri kurulacaktır.

6. Yerel yönetim organları, sınırlı istisnalar hariç, kesin ve nihai kararlar alabilir hale getirilmiştir. Kararların merkezi idarece onayı ya kaldırılmış ya da Valiliklere devredilerek, kararların oluşturulmasına hız kazandırılmıştır.

7. Yerel yönetimler, kendi iç teşkilatlarını serbestçe, yine kendi kararlarıyla kurabilecekleri yetkiler ile donatılmıştır. Kadroların nüfus ve diğer kriterlere göre genel standarda bağlanması ve istihdam edilecek personelin genel ve özel niteliklerinin merkezi idarece tesbiti esası benimsenmiş; iç düzenleme, atama işlemleri yerel yönetimlere bırakılmıştır.

8. Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerde görev alacak personelin hizmet içi eğitimi yeni esaslara bağlanmıştır. Yerel yönetim personel rejiminin farklı bir alt sistem içerisine alınması esası benimsenmiştir.

9. Bazı ortak ihtiyaçların karşılanması için Yerel Yönetim Birlikleri kurulması imkanı genişletilmiş ve teşvik edilmiştir.

10. Yerel yönetim birimlerinin en önemlilerinden biri de İl Özel İdareleri'dir. İl Özel İdareleri; İl'in bütününe hitap eden, köylere olduğu kadar beldelere ve şehirlere de hizmet veren kuruluşlardır. İl Özel İdareleri aynı zamanda merkezi idare ile yerel yönetimler arasında işbirliğini en iyi gerçekleştiren ve köprü konumunda olan yönetimlerdir.

İl özel idareleri 1913 yılında kurulduğu zaman, İl'in ekonomik, sosyal, kültürel ve alt yapı konularındaki ihtiyaçlarını karşılamakla görevlendirilmiş ve yetkili kılınmışlar, ancak zaman içerisinde bu görevler ve yetkiler merkezi idareye aktarılmış ve il özel idarelerinin kaynakları da elinden alınmıştır. Bunun sonucu olarak yerel özellik ve nitelik taşıyan birçok hizmet ve yatırımın Ankara'dan planlanması ve yürütülmesi durumuyla karşılaşmıştır. Ülkenin en ücra köşesindeki bir köy yolunun, köy içme suyunun, bir sağlık evinin ve buna benzer birçok hizmet ve yatırımın tercih ve kararları merkezden alınmaya başlanmıştır.

Bu durum bir yandan işlerin gecikmesine, aksamasına, isabetsiz yatırımlara ve kaynak israfına neden olurken, diğer yandan bakanlıkların esas görevlerini yerine getirmelerini güçleştirmiştir. Devletin gereksiz yere büyümesine, bürokrasinin artmasına, verimsizliğe ve bütün bunların sonucu olarak hizmet maliyetlerinin yükselmesine yol açmıştır.

Bütün illerde, Vali'nin başkanlığında, il ve ilçe belediye başkanları ile nüfuslarına göre ilçe meclislerinden seçilen üyelerden oluşan bir İl Meclisi kurulmuştur. Bu meclis; ilin, merkezi idareden devredilen tüm hizmet ve yatırımlarının planlanması ve gerçekleştirilmesine yetkili kılınmıştır.

11. Diğer taraftan Kaymakam'ın başkanlığında, ilçedeki belediye başkanlarından, 500 nüfusun üzerindeki köy muhtarları ile bu nüfusun altındaki köy muhtarları temsilcilerinden ve ayrıca nüfuslarına göre belediye meclislerinden seçilecek kişilerden oluşan ilçe meclisleri kurularak ilçe bazında yapılacak hizmetler bu meclislere bırakılmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin görülmesinde ilçe temel birim olarak benimsenmiştir.

12. Yerel yönetimler, ekonomik hayatı kontrol eden, ancak bizzat ekonomik faaliyette bulunmayan hizmet kuruluşları olarak düşünülmüş ve düzenlenmiştir.

13. Yerel yönetimlerin yaptıkları hizmetlerden yararlananların, bu hizmetin bedelini ödemesi esası benimsenmiş; böylece hizmette eşitlik ve adalet amaçlanmıştır.

14. Yerel yönetimler maliyesi, görev ve hizmet bölüşümüne uygun olarak yeni esaslara bağlanmıştır.

15. Belediye başkanlarının, belediye meclis üyelerinin, il ve ilçe meclis üyeleri

ile köy ve mahalle muhtarlarının ödenekleri ve özlük hakları sağlam kriterlere bağlanmıştır.

16. Siyasi katılımcılığı geliştirmek, artırmak amacıyla, belediye meclis üye sayısının yarısını geçmeyecek biçimde, nüfus büyüklüklerine göre mahalle muhtarları, belediye meclisinin tabii üyesi haline getirilmiştir. Böylece halkın istek ve ihtiyaçları belediye idaresine daha çok yansıtılmıştır. Demokrasimizin temel taşlarından olan belediyeler ile mahalleler arasında organik bir bağ kurularak belediyelerimizin yerel ihtiyaç ve hizmetlere daha çok önem vermeleri sağlanmıştır.

17. Belediye encümenleri, bugün için büyükşehirlerde tamamen; diğer belediyelerde çoğunluğu bürokratlardan, yani atanmış kişilerden oluşmaktadır.

Seçilmiş kişilerin, atanmışlardan fazla olması sağlanacaktır.

18. Belediye sınırları içerisindeki trafik hizmetlerinin genel kurullar çerçevesinde belediyelerce yerine getirilmesi benimsenmiştir.

19. Şehircilik kurallarına uygun olarak, imar planlarının süratle, açıklık içerisinde yapılmasını sağlayacak önlemler getirilmiş ve mevcut mevzuatımızın yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür. İmar planlarının yapılmasında belediyeler tam yetkili kılınmış; ancak mevcut imar planındaki değişiklikler, asgari plan standartlarına uygunluk esasına göre kontrol altına alınmıştır.

Bugünkü mevzuat çerçevesinde bir binanın yapımı için arsadan iskân izni safhasına kadar 283 işlem ve imza gerekmektedir. ANAP'ın bürokratik işlemlerinin azaltılması felsefesine uyumlu olarak, gerekli işlem sayısı asgari düzeye indirilmiştir.

20. Büyükşehir belediye başkanının; imar planlarını değiştirerek onaylama yetkisi kaldırılmış, bu yetki büyükşehir belediye meclisine verilmiştir. Böylece imar planı değişikliklerinin daha geniş katılımı ile tartışılmasına imkan yaratılmış, toplumda büyük tartışmalara yol açan Park Otel ve benzeri imar planı değişikliği gibi uygulamaların sona erdirilmesi sağlanmış olacaktır.

21. Koruma alanlarının tayini ve gecekonduların yapılarının önlenmesi görevi yerel yönetimlerden alınarak merkezi yönetime verilmiş ve bu konunun yaptırımları artırılarak kesin hükümlerle düzenlenmiştir. Kaçak inşaatlar ve gecekondular, şehirlerin kanser hastalığıdır. Bu düzenlemeler ile bu hastalığa kalıcı çözüm getirilmiştir.

22. Adil, açık ve dürüst belediyecilik anlayışının; genel ve milli ahlaka uygun olarak, belediye yönetiminin her noktasına hakim kılınması; rüşvet, iltimas, hırsızlık ve politik yozlaşmanın sebep olduğu her türlü çıkar sağlama ve kayırma anlayışına son verilmesi için belediye hizmetlerinin serbest rekabet esasına dayalı, toplumsal denetime açık ihaleler yoluyla yapılması yönünde her türlü hukuki tedbir alınmıştır.

Belediyeler, imtiyazlarını devredebilecekleri esnekliğe kavuşturulmuş ve böylece, Yap-İşlet-Devret modeli de dahil, modern yönetim ilkelerine uyum sağlanmıştır.

23. Belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri gibi il ve ilçe meclis üyelerinin de mal bildirimini vermeleri zorunlu hale getirilmiştir. Yerel yönetimlerin parasal işlemlerine açıklık kazandırılmıştır. Bütçe ve muhasebe sistemlerinin hizmeti ölçmeye, alternatif maliyetleri tesbite ve bu suretle hizmet analizlerini yapabilmeye fırsat verecek şekilde yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Yerel yönetimlerin kendi iç denetimleri, liyakatli uzman kişilere verilmiştir. Merkezi İdarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi, hukuka uygunlukla sınırlı tutulmuştur. Böylece, bu dönemde yaşanan İSKİ ve benzeri nitelikteki yolsuzlukların yaşanmayacağı yerel yönetim düzeni kurulması hedef alınmıştır.

24. Görev ve yetkilerinin önemli bir bölümünü yerel yönetimlere devreden başkanlıklar; sadece genel politika, standart ve ilkeler ile hedefleri tesbit edecekler, düzenleme, yönlendirme ve destekleme görevlerini yapacaklar, devletin bütünlüğü, idarenin devamlılığı, işlemlerin hukuka uygunluğu, gözetim ve denetim görevlerini yapacaklardır."

CHP (Cumhuriyet Halk Partisi)

"Ülke yönetiminin yerel yönetimlere ağırlık veren **"yerinden yönetim"** ilkesini öne çıkaran bir anlayışla yeniden yapılandırılması, gerek genel olarak **demokratikleşmeyi**, gerek demokrasinin yerelleşmesi ve gerekse **etkin bir yönetimin gerçekleştirilmesi için öncelikli** bir sorun haline gelmiştir.

Türkiye'de yönetimin yeniden yapılandırılması, merkezi hükümetin bugün üstlendiği pek çok **ekonomik ve sosyal hizmetin yerel yönetimlere devredilmesi** ile bağlantılıdır. Yerel **seçilmiş organların denetiminde**, yetki kullanan yeni yönetim birimleri oluşturularak **ekonomik yatırımlara daha verimli ve hızlı** yönelmek mümkün olacaktır.

Bu yapılanmada, seçimle gelen meclisler gördükleri hizmetlere dönük olarak **yeni kaynaklar yaratmak yetkisi** ile donatılmalıdır. Bu yapılanma ile, bugün en büyük sorunlardan birisi olan kentlerde oluşan **rantların, kamusal kaynak olarak değerlendirilmesi** imkanı doğacaktır. Ancak ülkemizdeki merkezi hükümetin, **gelirin bölgeler arası hakça dağılımını sağlamaktaki** birincil ve temel görevi bütün yükümlülüklerin üstünde önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin kaynak ve yetki açısından alanları genişlerken bu yükümlülük azalmayacak aksine artacaktır.

Bu büyük reform hareketi **merkezi bürokrasiyi küçülterek** kamu yönetimi-ne ehliyetli ve kaliteli personeli çekecek koşulların oluşturmalarını da sağlamalıdır."

DYP (Doğru Yol Partisi)

"Devletin yeniden yapılanması programı içinde, mahalli idareler de yeniden yapılandırılacak, mahalli-merkezi idareler ayrımındaki **ağırlık, mahalli idarelere kaydırılacaktır**. Böylece, her belde ve ilin, temsilcileri aracılığıyla, **ülke bütünü** ve devletin **üniterliği** bozulmadan yönetilmesi sağlanacaktır.

İl Genel Meclisleri, il meclisleri haline getirilecektir. Keza **belediye meclisleri, belde yönetiminde birinci derecede söz sahibi meclis** haline getirilecektir.

Yerel yönetimler, halkımızın **ilk hizmet ve başvuru kapılarıdır**. Doğru Yol Partisi, bu kapıları, hizmette etkin hale getirecek ve halka açık tutacaktır."

SHP (Sosyaldemokrat Halkçı Parti)

"1. **Görevlerin paylaşımında** şu ilkeler gözönünde tutulmalıdır:

a. Ulusal ölçekte toplumsal ve ekonomik kalkınmanın yönetimine, ulusal alt-yapıların oluşturulmasına ve bölgeler arası altyapıların kurulmasına ilişkin hizmet-ler ile toplumun her köşesine eşit ve standart olarak ulaştırılması gereken hizmet-ler merkezi yönetim ve taşra örgütü aracılığıyla yerine getirilmelidir.

b. Yerel kalkınmanın yönetimi, yerel altyapıların oluşturulması ve toplumun günlük hizmet gereksinimlerinin karşılanması yerel yönetimlerin görevi olmalıdır.

Bu genel ilkeler çerçevesinde şu hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmelidir: Ulusal savunma, iç güvenlik, dış politika, dış ticaret, ekonomi politi-kası, ulusal sağlık politikası ve uygulaması, ulusal eğitim, maliye-tapu-nüfus-din hizmetleri, tarımsal (agro-ekonomik) kalkınma, endüstrileşme, ulaşım, haberleşme, turistik gelişme (teşvikler), akarsuların denetimi ve enerji üretimi/iletimi.

Yerel yönetimlerin sorumlu olması gereken hizmetler ise şunlar olmalıdır: İç-me suyu temini/dağıtımı, kanalizasyon ve atık su/arıtımı, sulama sularının yöneti-mi, çöp/katı atık, çevre yönetimi, kentsel büyüme ve yapılaşma, yol ve ulaşım, toplu taşımacılık, kentsel düzenin oluşturulması ve korunması, gıda kontrolü, tüketicinin korunması, turizm (yerel), kültürel çalışmalar, yerel ekonominin ve ti-caretin geliştirilmesi, bayındırlık çalışmaları/kamu yapıları, toplu konut, gecekondu ıslahı ve kentsel toplum kalkınması.

El atılacak ikinci temel alan **gelir bölüşümünde denge oluşturulmasıdır**. Bu konuda ise şu ilkeler gözönünde tutulmalıdır:

a. Yerel yönetim gelirleri sistemi tümüyle gözden geçirilmeli ve görevlerini yerine getirebilecekleri düzeyde yeterli ve güvenli gelir kaynaklarına kavuşturulmak üzere tüm yerel yönetim gelirleri sistemi tek bir yasada yeniden düzenlenmelidir.

Bu kapsamda;

Merkezden kaynak aktarılması yerine yeterli ve bağımsız öz gelir kaynaklarına ağırlık verilmeli, merkezden aktarılacak paylar yasal güvenceye bağlanmalı ve bu konuda merkezi yönetimin keyfiliği önlenmelidir.

Yerel yönetimler yerel vergi koyabilme yetkisine sahip olabilmeli ve yerel gelir bazı oluşturulabilmelidir. Ancak bu yapılırken, gelişmişlik ve zenginlik yönünden bölgeler arasındaki fark, gerçek sosyo-ekonomik eşitliği sağlayacak biçimde dengelenmelidir.

b. Hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri temel ilke olarak kabul edilmelidir. Ancak toplumsal açıdan dezavantajlı grupların göreceli olarak zayıflamış ekonomik durumları da gözönünde bulundurulmalıdır.

c. Doğru ve gerçek bir fiyatlandırma politikası izlenmelidir. Biraz önce belirtilen toplumsal amaç bu açıdan da yerine getirilmelidir.

Her iki el atmanın da gerçekleştirilebilmesi bazı ön koşullara bağlıdır:

a. Yerel yönetimlerin **iç örgütlenme biçimleri ve düzenleri** yeniden yapılandırılmalı, bu konu üzerinde merkezi hükümete verilmiş tüm vesayet denetimleri kaldırılmalı ve yerel yönetimler kendi personel düzeylerine kendileri karar vermelidir.

b. Yerel yönetimlerde yönetim teknolojisinin bilimselleştirilmesine ve çağdaşlaştırılmasına öncelik verilmelidir.

c. **İller Bankası'nın** konumu ve ilişkileri gözden geçirilmeli ve yeniden yapılandırılmalıdır.

d. Yerel yönetimlerde kaynak planlaması ve yönetimi kapasitesi güçlendirilmelidir.

e. Yerel yönetimlerin **niteliksiz fazla eleman istihdamından, yeterli düzeyde personel için cazip bir çalışma odağı** şekline dönüştürülmesi için gerekli teşvik unsurları oluşturulmalıdır.

f. Tüm yerel yönetim birimleri (belediye, il ve ilçe yerel yönetimleri ve köyler) tek bir yasa içinde aynı ana ilkelere bağlı ve birbirleriyle ve merkezi yönetimle ilişkileri hizmet bütünlüğünü bozmayacak biçimde, **birbirinin devamı ve tamamlayıcısı** olarak düzenlenmelidir."

2.Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Stratejiler

2.1.Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını yeniden düzenlemek

Yerel gelir kaynaklarının köktenci bir şekilde yeniden düzenlenmesi ve **yerel gelir** bazı oluşturulması

Devlet gelirlerinin merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında paylaşımında yasal güvenceye dayalı, ileriye dönük ve yeterli finansal olanakları sağlayacak düzenlemeler yapılması

2.2. Yeni kurumsal düzenlemeler yapmak

Merkezi hükümet ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında görev dağılımının gözden geçirilmesi

Yerel yönetimlerle ilgili yasaların revizyonu ve sistemin tek bir yasa içerisinde yeniden oluşturulması

İlçe yerel yönetimlerinin kurulması

Yeni Büyük Şehir Belediyeleri sisteminin oluşturulması ve yasallaştırılması

İstanbul için (megapol) yeni bir yerel yönetim sistemi oluşturulması

Merkezde yerel yönetimler için ortak, genel ve merkezi nitelikli hizmet üretecek yeni düzenlemeler yapılması

İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması

Türkiye Belediyeler Birliği'nin oluşturulması

Türkiye İl Yerel Yönetimleri Birliği ve Türkiye Köyler Birliği'nin kurulması

Türkiye Yerel Yönetimler Yüksek Okulu ve araştırma merkezinin kurulması ve hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim gereksinmesini giderecek ulusal, bölgesel ve yöresel kurumların oluşturulması

Uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin gözden geçirilmesi ve daha etkili bir çalışma döneminin içine girilmesi

2.3. Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarını ve yönetim kapasitesini güçlendirmek (kurumsal gelişme)

Yerel yönetimlerin örgütlenme düzenlerinin yeniden /silbaştan ele alınması ve örgütsel verimliliğin artırılmasını güvence altına alan kurumsal gelişme önlemleri-

nin uygulama alanına konulması

Modern yönetim bilimi ilkelerinin yerel yönetimlerin uygulama ve yönetim düzenleri içine girmesinin sağlanması

Sorumluluk yönetimi, amaca yönelik yönetim, performans ölçümü/izlemesi/değerlendirilmesi ve yönetim muhasebesi gibi teknik ve yöntemlerin geliştirilmesi

Bilgi otomasyon çalışmalarının desteklenmesi

2.4. Yerel yönetimlerin personel yönetimini güçlendirmek

Yerel yönetimler için yeni bir personel yasası hazırlanması

Kadro ihdas/iptal sürecine son verilmesi ve yerel yönetimlere kendi personel düzeyini saptamaları konusunda tam bir serbestlik tanınması

Ücret yelpazesinin yeniden düzenlenmesi ve kalifeye eleman çalıştırılabilmesine olanak verilmesi

Görev tanımları, işyükü analizleri ve insangücü planlaması gibi kavramların ve tekniklerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması

Hizmetiçi eğitimin ön plana çıkarılması

2.5. Yerel yönetimlerde mali yönetimi güçlendirmek

Maliyet muhasebesi sisteminin esas alınması

Bilanço ve kâr/zarar hesabı gibi yöntemlerin geliştirilmesi

Birim maliyet kavramının ön plana çıkarılması

Birim maliyetin azaltılmasını özendirici önlemler alınması

Bütçe tekniğinin silbaştan düzenlenmesi

2.6. Yerel yönetimlerin yerel kural koyma (mevzuat düzenleme) yetkilerini güçlendirmek

2.7. Yerel yönetimlerin yönetsel planlama yetkilerini ve kapasitelerini güçlendirmek

Yerel yönetimlerde ardışık esasa dayalı yatırım planlaması uygulamasına geçilmesi

Kaynak planlamasına/yönetimine olanak veren yeni süreçlerin oluşturulması

ve uygulanması

2.8. Yerel yönetimlerin kentsel ve kırsal yerleşim planlaması konusundaki yetkilerini tam olarak serbest bırakmak

Kentsel ve kırsal yerleşim planlamasından yerel yönetimlerin sorumlu olması ve merkezi hükümetin denetim amaçlı yetkilerine son verilmesi (turizm ve çevre koruma dahil)

Yetkinin kötüye kullanılması durumunda gerekli yaptırımların uygulanmasına olanak veren yeni bir düzenin oluşturulması

2.9. Demokratik halk katılımını güçlendirmek

Yerel yönetimlerde referanduma olanak verilmesi

Belediyelerin kendi radyo ve televizyon istasyonlarının kurdurulabilmesi

Halkın karar alma sürecine katılması

Meclis, Yürütme Kurulu (encümen) ve ihtisas komisyonları toplantılarının da halka açık olarak yapılması

Belediye meclisinin mahalle esasına göre oluşturulması ve mahallelerin Belediye Meclisinde göreceli temsil ilkesine göre temsil edilmesine olanak verilmesi

Kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmaksızın yerel yönetimlerin karar organlarına seçilebilmelerine olanak verilmesi

2.10. Seçmenlere yerel yönetimin seçimle gelen organlarını görev süreleri dolmadan geri çağırma hakkı vermek

"Gerekli koşulları yasalarla belirlenmek üzere seçmenlere yerel yönetimlerin seçimle oluşturulan organlarını görev süreleri tamamlanmadan geri çağırma ve görevden uzaklaştırma hakkının tanınması."

RP (Refah Partisi)

"Merkezi yönetim tarafından verilen mahalli mahiyetteki kamu hizmetlerinin birçoğu mahalli yönetimlere devredilecek,

Mahalli yönetimler mali açıdan güçlendirilecek ve yönetim sistemi içinde olması gereken noktaya çekilecek,

Mahalli mahiyetteki kamu hizmetlerinin belediyelere devredilmesi yolu ile hem bu kurumların hem de Türk demokrasisinin güçlenmesi konusunda harekete geçilecektir.

İl özel yönetimleri bugünkü statüleri itibariyle verimsiz çalışan kurumlardır. Bu kurumlar üzerindeki merkez yönetimin etkisi kırılarak, İl Özel Yönetimleri'nin seçimle gelen yöneticilerin yönettiği ve alanı, görevi belirli mahalli yönetim kurumlarına haline getirilmesi bir zarurettir. Yeni görevlerine uygun personel ve gelir açısından da bu kurumlar donatılacaktır.

Köy Kanunu yeniden düzenlenecek ve köyün bir mahalli yönetim birimi olarak faaliyetine devam etmesi, köy maliye sisteminin meydana getirilerek uygulamaya sokulması sağlanacaktır.

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun yeniden gözden geçirilecek ve özellikle Büyükşehir Belediye Başkanının bazı yetkilerinin ilçe belediyelerine devri sağlanacak, ayrıca Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve uyumsuzlukları da ilçe belediyeleri lehine yeniden düzenlenecektir.

Anayasa'da yeralan mahalli yönetimi, yöneticilerin görevden alınabilmesi ile ilgili hükmün değiştirilmesi ve mahalli yönetimlerin muhtariyetlerinin sağlanmasına çalışılacaktır. Bunun için idari vesayet kaldırılarak, sadece koordinasyon amacıyla kullanılması temin edilecektir."

4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi çalışmaları çerçevesinde hazırlanan ve Türkiye tarafından 1988 yılında imzalandıktan sonra 3 Ekim 1992 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca da onaylanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" tam metin olarak aşağıda verilmiştir.

Türkiye bu metni, kimi maddelerine çekince koyarak onaylamıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*

Önsöz

İşbu Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Devletler,

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

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

Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,

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

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

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

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

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

Madde 1

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

* Metinde açık renk dizilmiş maddeler, Türk Hükümeti'nin çekince koymuş olduğu hükümlerdir. (Resmî Gazete: 3 Ekim 1992/No: 21364)

I. BÖLÜM

Madde 2

Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

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

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

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

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

Madde 4

Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

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

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

3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır.

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

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

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

Madde 5

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

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

Madde 6

Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

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

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

Madde 7

Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1- Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2- Görev koşulları sözkonusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden

sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

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

Madde 8

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi

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

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

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

Madde 9

Yerel Makamların Mali Kaynakları

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

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

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

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arzetsmeli ve esneklik taşımalıdır.

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

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

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

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

Madde 10

Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

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

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

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

Madde 11

Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

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

II. BÖLÜM

Muhtelif Hükümler

Madde 12

Yükümlülükler

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

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

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

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

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

Madde 13

Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

İşbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Akit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Akit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya

uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dahil edebilir.

Madde 14

Bilgi Sağlanması

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

III. BÖLÜM

Madde 15

İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

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

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

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

Madde 16

Topraklara İlişkin Hüküm

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

2- Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

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

Madde 17

Çekilme

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

Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

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

Madde 18

Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri:

- a) Her imzalamayı;
- b) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;
- c) Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini;
- d) 12. Maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirimin;
- e) 13. Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirimi;
- f) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı

Avrupa Konseyi üyesi Devletlere bildirecektir.

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

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

KAYNAKÇA

RAPORUN HAZIRLANMASINDA YARARLANILAN KAYNAKLAR

1. ANAP, **Yerel Yönetimler Seçim Beyannamesi**, Ankara, 1994.
2. BALOĞLU, Zekai, **Türkiye'de Eğitim**, TÜSİAD, İstanbul, 1990.
3. BAŞSOY, Ahmet, **Yerel Yönetimlerce Yapılacak Eğitim-Öğretim Hizmetleri**, KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Alt Raporu, Çoğaltma, TODAİE, Ankara, Şubat 1990.
4. BELEDİYE - İŞ, **Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim**, İstanbul, 1994.
5. BONGERS, Paul, **Local Government and 1992**, Longman, Harlow, Essex, 1990.
6. ÇOKER, Gülsün, **Eğitim Hizmetleri Açısından İl Özel İdaresi ve Yerinden Yönetim**, H.Ü. Sosyal B.Ens., Yüksek Lisans Tez Önerisi, Çoğaltma, Ankara, Ocak 1994.
7. ÇOKER, Ziya, Anayasa ve Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s.3-9.
8. ÇOKER, Ziya, Kuruluş Öncesinde Şehircilik ve Konut Bakanlığı Üzerine Düşünceler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s.27-34.
9. ÇOKER, Ziya, **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, İller Bankası, Ankara, 1986.
10. DPT, **Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi**, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖİK Raporu, Ankara, 1994.
11. EKE, Ali Erkan, **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, AÜSBF, Ankara, 1982
12. ERDÜMLÜ, Güngör, **Büyük Şehir Belediyeleri Araştırması**, DPT, Ankara, 1993
13. ERYILDIZ, H.Semih, **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma**, TÜSES, İstanbul, 1989.
14. GERAY, Cevat, KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, Sayı 1, Ocak 1993, s.9-17.
15. GERAY, Cevat, Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, Sayı 5, Eylül 1993, s.13-21.
16. GÖRMEZ, Kemal, Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, Sayı 1, Ocak 1993, s.19-29.

17. GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, TODAİE, Ankara, 1969
18. GÜRİSOY, Erol Zihni, Yerel Yönetimlerin Eğitim, Kültür, Turizm Konularında Üstlenebilecekleri Yeni Görevler, KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Alt Raporu, Çoğaltma, TODAİE, Ankara, Eylül 1990.
19. HAMPTON, William, **Local Government and Urban Politics**, Longman, London, 1987.
20. KAYA, Yahya Kemal, **İnsan Yetiştirme Düzenimize Bir Bakış**, İkinci Basım, Set Ofset Ltd., Ankara, 1993.
21. KELEŞ, Ruşen, Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt, Sayı 2, Mart 1992, s.9-14
22. KELEŞ, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar** (1975-1992), IULA-EMME, İstanbul, 1993.
23. KELEŞ, Ruşen, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1988.
24. KÖKSAL, Tunay, Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, Sayı 5, Eylül 1993, s.37-44
25. NAZLIOĞLU, Bedri, İçişleri Bakanlığı Yeniden Düzenleme Çalışmaları, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s.11-16.
26. ORTAYLI, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, TODAİE, Ankara, 1974.
27. ORTAYLI, İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara, 1979.
28. PAGE, Edward C. ve GOLDSMITH, M.J. (eds.), Central and Local Government Relations, Sage Pub., London, 1987.
29. PAYASLI, Arif, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir Araştırma**, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966.
30. SHP, **Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi**, Ankara, 1991
31. SHARP, L. J. (ed.) The Fiscal Crises in Western Europe, Sage Pub., London, 1981.
32. T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Ankara, 1993.
33. T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, **Geleceğin İstanbulu**, Ankara, 1993.
34. T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği

- Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, Yerel Yönetim Yapıları, Ankara, 1993
35. T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Ankara, 1993
36. T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, **Belediyelerde Mali Yönetim**, Ankara, 1993.
37. T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, **Belediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi**, Ankara, 1993.
38. T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, **Yerel Yönetimde Denetim**, Ankara, 1993.
39. T.C.Başbakanlık, **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara, 1982.
40. T.C.MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI, **TBMM 1994 Yılı Bütçe Raporu**, Ankara, 1993.
41. TAŞDELEN, Doğan, **Çağdaş, Katılımcı, Demokratik Belediye**, Yorum Basın Yay. Ltd., Ankara, 1993.
42. TEKELİ, İlhan, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi, **AİD**, Cilt 16, Sayı 2, Haziran 1993, s.3-22.
43. TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor**, TODAİE, Ankara 1991.
44. TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Ankara, 1992.
45. TODAİE, **İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu**, Ankara, 1993.
46. TOKSÖZ, Fikret, İstanbul 2000, **GÖRÜŞ**, TÜSİAD, İstanbul, Sayı 13, Ocak 1994, s.48-52.
47. TOPRAK, Zerrin, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Alevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi, İkinci Basım, İzmir, 1988.
48. TORTOP, Nuri, Başşehirlerin Yönetim Biçimi, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, Sayı 6, Kasım 1992, s.3-7.
49. TORTOP, Nuri, Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, Sayı 3, Mayıs 1992, s.3-6.

50. TORTOP, Nuri, Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993, s.3-10.
51. TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, TODAİE, Ankara, 1991.
52. TOSUN, Mustafa, **Türkiye'de Valilik Sistemi**, TODAİE, Ankara, 1970.
53. TÜRK BELEDİYESİLER DERNEĞİ-ADENAUER VAKFI, **Büyük Şehirlerin Kuruluş Sorunları**, Ankara, 1992.
54. TÜRK İDARECİLER DERNEĞİ (Ed.K.Fişek), **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, Ankara, 1976
55. ÜNÜSAN, Teoman, Yerel Yönetim Reformu, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 3, Sayı 2, Mart 1994, s.3-8.
56. İstanbul B.Ş.Belediyesi ve MBB Birliği, **Metropolitan Yönetim-Dünyada ve Türkiye'de**, İstanbul, 1987.
57. YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Belediye Reformu, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, Sayı 4, s.3-10.
58. YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetimsel Yeniden Yapılanma, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s.17-35
59. YALÇINDAĞ, Selçuk, Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu, **AİD**, Cilt 26, Sayı 1, Mart 1993, s.43-69.
60. YALÇINDAĞ, Selçuk, (Çev.) **Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler**, TODAİE, Ankara 1972.
61. YALÇINDAĞ, Selçuk, Çağdaş Belediye **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 1, Ocak 1992.
62. YALÇINDAĞ, Selçuk, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE, Ankara 1992.
63. YALÇINDAĞ, Selçuk, Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, **TODAİE**, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s.3-8.
64. YALÇINDAĞ, Selçuk, **Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler**, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul 1992.
65. YALÇINDAĞ, Selçuk, Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma, **AİD**, Cilt 24, Sayı 3, Eylül 1991.
66. YALÇINDAĞ, Selçuk, Ulusay N., (Çev.) **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, TODAİE, 1967.
67. YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerel Yönetim Seçimleri: Sorunlar İçin Çözüm mü?,

GÖRÜŞ, Sayı 13, Ocak 1994, s.34-47.

68. YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları, **AİD**, Cilt 21, Sayı 3, Eylül 1988, s. 3-22

69. YALÇINDAĞ, Selçuk, **Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler**, TÜSİAD, İstanbul, 1992.

70. YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992,

71. YALÇINDAĞ, Selçuk, **İlçe Özel Yönetimi**, TODAİE, Ankara 1977.

72. YALÇINDAĞ, Selçuk, Saydam ve Dürüst Belediyecilik, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 4, Sayı 1, Ocak, 1995.

73. YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerinden Yönetim-Yerel Yönetim, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 4, Sayı 2, Mart, 1995.

74. YAYLA, Yıldızhan, Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu, **Onar Armağanı**, İstanbul Üniversitesi, İdare Hukuku ve Bilimi Enstitüsü, İstanbul İçinde, 1977, s.951-1020.

75. YAZICIOĞLU, Recep, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi-Ma-halli İdareler Reformu**, Ünal Ofset, Ankara, 1989.

76. YAZICIOĞLU, Recep, Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi I ve II, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, Sayı 2 Mart 1992, s.15-26, Sayı 3, Mayıs 1992, s.7-24
