

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

103937

TÜRKİYE'DE SİYASETİN
KENT YÖNETİMİNE ETKİSİ

103937

Erdal BAYRAKCI

Danışman
PROF. DR. Zerrin TOPRAK KARAMAN

İZMİR
2001

Doktora tezi olarak sunduğum "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi" adlı çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

30.12.2001

Erdal BAYRAKCI



TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün 24/10/2001 tarih ve 21 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilim/Anasanat Dalı yüksek lisans/doktora öğrencisi Endal BAYRAKCI 'nın "TÜRKİYE'DE SİYASETİN KENT YÖNETİMİNE ETKİSİ" konulu tezi incelenmiş ve aday 18.10.2002 tarihinde, saat 09.30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin BAYRAKCI olduğuna oy BİRLİĞİ ile karar verildi.

BASKAN

ÜYE

ÜYE

Evet Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog.(Tüba. Fullbriht vb.)aday olabilir

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut hali ile basılabilir.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir

Tez, basımı gerekliliği yoktur.

☐	☐
☐	☐
☐	☐
☐	☐
☐	☐

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ

TEZ VERİ FORMU

Tez No:

Konu Kodu:

Üniv. Kodu:

* Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin Yazarının

Soyadı: BAYRAKCI

Adı: Erdal

Tezin Türkçe Adı: Türkiye’de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi

Tezin Yabancı Dildeki Adı: The Effect of Politics on Urban Administration
in Turkey

Tezin Yapıldığı

Üniversite: Dokuz Eylül

Enstitü: Sosyal Bilimler

Yıl:2001

Tezin Türü:

1- Yüksek Lisans :

Dili : Türkçe

2- Doktora : x

Sayfa Sayısı : 169

3-Tıpta Uzmanlık :

Referans Sayısı : 292

4- Sanatta Yeterlilik :

Tez Danışmanının

Ünvanı Adı Soyadı: Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN

Türkçe Anahtar Kelimeler:

1- Kent

2- Kentleşme

3- Kent Yönetimi

4- Siyaset

5- Yerel Siyaset

İngilizce Anahtar Kelimeler:

1- City

2- Urbanization

3- Urban Administration

4- Politics

5- Local Politics

Tarih: 30.10. / 2001

İmza:

(Signature)

ÖZET

“Türkiye’de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi” adlı bu doktora çalışmasında kent yönetimleri, 1580 Sayılı Belediye Kanunu’na tabi belediyeler ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na tabi belediyeler olmak üzere iki grupta ele alınmıştır.

Türkiye’de kent yönetimlerinin yürütmekle görevli oldukları yerel kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getiremedikleri bilinmektedir. Bunun temel nedeni ise, yerel yönetim sisteminin demokratik yerel yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılmaması ve yönetim sistemindeki “merkeziyetçi” anlayış karşısında “yerelliği” geliştirici yönde tedbirler alınamamasıdır.

Kent yönetimlerinin, kamu hizmetlerini yürütürken karşılaştıkları en önemli sorunlardan biriside bu yönetimlerin “örgütsel yapıları”ndan kaynaklanmaktadır. Başkan, meclis ve encümen yapılanmasında demokratik eksiklikler önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu tezde, sistem yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’deki kent yönetim sistemi açıklandıktan sonra kentsel siyaset çerçevesinde kent yönetimlerinin karar alma sürecini etkileyen “aktörler” üzerinde durulmuştur. Kent yönetimi-siyaset ilişkisi içerisinde karşımıza çıkan bu aktörler; merkezi yönetim, siyasi partiler, baskı grupları ve uluslararası bazı kuruluşlar olarak ele alınmıştır.

Kent yönetimlerinin, karar alma ve almış oldukları bu kararları yürütme noktasında bu aktörlerden olumsuz olarak etkilenmemeleri için güçlü bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir. Özellikle idari ve mali özerkliklerinin sağlanması gerekir.

Bu tezin temel amacı, kent yönetimlerinin bu güçlü yapılanma gerekliliği noktasında temel eksiklerinin ortaya konması ve Türkiye’de şu günlerde devam etmekte olan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarına ışık tutacak kuramsal bir çerçeve belirlemektir.

ABSTRACT

This thesis, "The Effect of Politics on Urban Administration in Turkey", deals with the municipalities subject both to the Municipalities Act (No:1580) and to the Greater Municipalities Act (No:3030).

It is clear that the public services assigned to the urban administration in Turkey cannot perform their duties properly. The basic reason for this lies in the reality that the local government system has not been restructured according to democratic principles, and "the centralist" character of the administrative system and its shortcomings do not help improve "locality".

One of the most significant problems of the urban administration in delivering public services is caused by organisational structures. Democratic deficiencies in the structure of the organs, namely Chairperson, Council and Board are important factors.

After examining the Turkish urban administration in terms of system approach, the thesis studies the "actors" in the policy-making process of this administration. The actors of the urban administration-politics duality are assessed as central administration, political parties, pressure groups and certain international institutions.

In order to protect urban administrations from the adverse effects of these actors in the policy-making and implementation processes, there is a strong case to strengthen their structures; especially in the aspects of administrative and financial autonomies.

The basic aim of this thesis is to find out the main problems in the context of this strong structuring of the urban administration, and to establish a theoretical frame which has the vision shed light on the ongoing studies in Turkey regarding the reform in local governments.

İÇİNDEKİLER

TÜRKİYE'DE SİYASETİN KENT YÖNETİMİNE ETKİSİ

İÇİNDEKİLER.....	VII
KISALTMALAR.....	XI
TABLOLAR VE ŞEKİLLER	XIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YERİNDEN YÖNETİM, DEMOKRASİ VE DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM

1.1. YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI	4
1.1.1. Yerinden Yönetimin Türleri	5
1.1.1.1. Siyasal Yerinden Yönetim	5
1.1.1.2. İdari Bakımdan Yerinden Yönetim	6
1.1.1.2.1. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim	7
1.1.1.2.2. Mahalli Bakımdan Yerinden Yönetim	7
1.2. MERKEZDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM BÜTÜNLÜĞÜ	9
1.3. DEMOKRASİ KAVRAMI	9
1.4. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ	12
1.5. YEREL DEMOKRASİ YA DA DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM	15
1.6. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN İLKELERİ	16
1.6.1. Yerel Özerklik	16
1.6.1.1. Yerel Özerkliğin Şartları	18
1.6.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye	19
1.6.1.3. Özerklik ve İdari Vesayet	23
1.6.2. Halkın Yönetime Katılımı	25
1.6.3. Halk Denetimi ve Saydamlık	29

İKİNCİ BÖLÜM
KENT KAVRAMININ GELİŞİMİ, KENTLEŞME VE KENT YÖNETİMİ

2.1. KENT VE KENT KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ	35
2.1.1 Kent Kavramı	35
2.1.2 Kent Kavramının Tarihsel Gelişimi	39
2.2. KENTLEŞME VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ	40
2.2.1. Kentleşmenin Tanımı	40
2.2.2. Türkiye'de Kentleşme	41
2.3. KENT YÖNETİMİ VE TARİHİ GELİŞİMİ	48
2.3.1. Kent Yönetiminin Tanımı ve Kapsamı	48
2.3.2. Kent Yönetiminin Tarihi Gelişimi	49
2.3.2.1. Tanzimat'tan Önce Osmanlı'da Kent Yönetimi	50
2.3.2.2. Tanzimat'tan Sonra Osmanlı'da Kent Yönetimi	51
2.3.2.3. Cumhuriyet Dönemi Kent Yönetim	55
2.4. TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİM SİSTEMİ	58
2.4.1. 1580 Sayılı Kanuna Tabi Olan Belediyeler	59
2.4.1.1. Belediye Yönetiminin Kurulması	61
2.4.1.2. Belediyelerin Görev ve Yetkileri	63
2.4.1.3. Belediye Yönetiminin Organları	65
2.4.1.3.1. Belediye Başkanı	66
2.4.1.3.2. Belediye Meclisi	67
2.4.1.3.3. Belediye Encümeni	70
2.4.1.4. Belediyelerin Mali Yapısı	71
2.4.1.4.1. Belediyelerin Öz Gelirleri	72
2.4.1.4.2. Devlet Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar	74
2.4.1.4.3. Devlet Yardımları	76
2.4.1.4.4. Olağanüstü Gelirler	78
2.4.1.4.5. Diğer Gelirler	79

2.4.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi	84
2.4.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri	85
2.4.2.2. Büyükşehir Belediye Yönetiminin Organları	87
2.4.2.2.1. Büyükşehir Belediye Başkanı	88
2.4.2.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi	90
2.4.2.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni	91
2.4.2.3. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı	92
2.4.2.4. Büyükşehir Belediye Sistemimizin Değerlendirmesi ve Sorunları	94
2.5. KENT YÖNETİM MODELLERİ	95
2.5.1. Güçlü Başkan- Meclis Modeli	95
2.5.2. Güçsüz Başkan- Meclis Modeli	97
2.5.3. Komisyon- Kurul Modeli	99
2.5.4. Meclis -Kent Yöneticisi Modeli	100
2.5.5. Halk Temsil Modeli	102

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENT YÖNETİMİNDE SİYASET ETKİSİ

3.1. GENEL OLARAK SİYASET KAVRAMI	103
3.2. KENTSEL SİYASET.....	107
3.3. SİSTEM YAKLAŞIMI VE KENT YÖNETİMİ	108
3.4. SİYASET- KENT YÖNETİMİ İLİŞKİSİNDE AKTÖRLER	112
3.4.1. Merkezi Yönetim ve Kent Yönetimi İlişkisi	113
3.4.1.1. İdari İlişkiler	115
3.4.1.2. Mali İlişkiler	123
3.4.1.3. Siyasi İlişkiler	131
3.4.2. Siyasi Partiler ve Kent Yönetimi	132
3.4.2.1. Anavatan Partisi	132
3.4.2.2. Büyük Birlik Partisi	133
3.4.2.3. Cumhuriyet Halk Partisi	134

3.4.2.4.	Demokratik Sol Parti	135
3.4.2.5.	Demokrat Türkiye Partisi	136
3.4.2.6.	Doğru Yol Partisi	137
3.4.2.7.	Refah Partisi	137
3.4.2.8.	Milliyetçi Hareket Partisi	138
3.4.3.	Baskı Grupları ve Kent Yönetimi	140
3.4.4.	Uluslararası Kuruluşlar ve Kent Yönetimi	143
3.4.4.1.	Birleşmiş Milletler'in Kent Yönetimine Bakışı	143
3.4.4.2.	Avrupa Konseyi'nin Kent Yönetimine Bakışı	146
3.4.4.3.	Avrupa Birliği'nin Kent Yönetimine Bakışı	150
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME		152
KAYNAKLAR		157



KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser.
a.g.m.	: Adı geçen makale.
A.İ.D.	: Amme İdaresi Dergisi.
ANAP	: Anavatan Partisi.
A.Ü.İ.T.İ.A.	: Ankara Üniversitesi iktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
A.Ü. S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
AYBYK	:Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.
Bkz.	: Bakınız.
BBP	: Büyük Birlik Partisi.
BM	: Birleşmiş Milletler.
B.Y.K.P.	: Beş Yıllık Kalkınma Planı.
C.	: Cilt.
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren.
Ç.Y.Y.D.	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
D.	: Dairesi
D.E.Ü.	: Dokuz Eylül Üniversitesi.
D.İ.E.	: Devlet İstatistik Enstitüsü.
D.P.T.	: Devlet Planlama Teşkilatı.
DSP	: Demokratik Sol Parti.
DTP	: Demokrat Türkiye Partisi.
DYP	: Doğru Yol Partisi.
E.	: Esas.
Ed.	: Editör.
FP	: Fazilet Partisi.
G.Ü. İ.İ.B.F.	: Gazi Üniversitesi iktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla.
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği.
IULA –EMME	:Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı.

K.	: Karar.
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi.
m.	: Madde.
S.	: Sayı.
s.	: Sayfa.
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı.
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi.
TDV	: Türk Demokrasi Vakfı.
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
TÜSES	: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı.
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı.
WALD	: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi.
vd.	: ve devamı.
vs.	: ve saire.



TABLolar VE ŞEKİLLER

TABLolar

TABLO:2.1.	Genel Nüfus Sayım Yıllarına Göre Kent ve Köy Nüfusları ve Yıllık Artış Hızları (1927-1997)	42
TABLO:2.2.	İl ve İlçe Merkezleri İle Nüfusu 10.000 ve Üzeri Olan Yerleşim Birimlerinin Oranları(1927-1997.....	43
TABLO:2.3.	Nüfus Kümelerine Göre Kentsel Nüfus (1927-1997)	44
TABLO:2.4.	Nüfusu 1.000.000'dan Fazla Olan İller ve Bu İllerin Kentsel Nüfus Oranları (1997)	45
TABLO:2.5.	1.000.000 ve Üzeri Nüfuslu İllerin Türkiye Geneli İle Karşılaştırılması	46
TABLO:2.6.	Kent Nüfusu ve Genel Nüfus Oranları Artış Hızları (1927-1997)	47
TABLO:2.7.	Yerel Yönetim Birimlerinin Sayısal Gelişimi	60
TABLO:2.8.	Belediyelerin Statülerine Göre Dağılımı (01.01.1999)	61
TABLO:2.9.	G.B.V. Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Paylar (1981-2000)	75
TABLO:2.10.	Belediye Gelirlerinin Dağılımı	79
TABLO:2.11.	Belediye Gelirlerinin GSMH ve Genel Bütçe Gelirleri İle Karşılaştırılması	81
TABLO:2.12.	Belediye Harcamalarının Genel Bütçe Giderleri İçindeki Payı	82
TABLO:2.13.	Bazı Avrupa Ülkelerinde Belediye Harcamalarının GSMH ve Kamu Harcamaları ile Karşılaştırılması	82
TABLO:2.14.	Büyükşehir Belediyelerinde Görev Dağılımı	85
TABLO:3.1.	1984 ile 26.03.1989 Tarihleri Arasında Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkanlarının Sayısı ve Siyasi Partilerin Sahip Oldukları Belediye Başkanlıkları Sayısı	117
TABLO:3.2.	29 Mart 1989-27 Ocak 1994 yılları Arasında Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkanları ve Siyasi Partilerin Sahip Oldukları Belediye Başkan Sayısı	118

TABLO: 3.3.	Mart 1994-1999 Yılları Arası Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkan Sayısı ve Siyasi Partilerin Belediye Başkanlıkları Sayısı	119
TABLO: 3.4.	25.06.1999 Tarih ve 99/13136 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına Göre Tabii Afet Nedeni ile Katsayıları Arttırılan Belediyelerin Siyasi Partilere Göre Dağılımı	125
TABLO:3.5.	2000/9 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına Göre Tabii Afet Yardımı Alan Belediyelerin Siyasi Partilere Göre Dağılımı	127
TABLO:3.6.	Deprem Bölgesindeki İllerde Tabii Afet Nedeni İle Yardım Katsayısı Arttırılan İller ve Bu İllerdeki Belediye Başkanlıklarının S. Partilere Göre Dağılımı	128
TABLO:3.7.	Bolu, Düzce, Kocaeli ve Sakarya İllerinde Deprem Nedeni ile Katsayısı Arttırılan Belediyelerin Siyasi Partilere Göre Dağılımı	129
TABLO: 3.8.	Avrupa Konseyi Kongre Anlaşmaları	146

ŞEKİLLER

ŞEKİL: 2.1.	Türk Belediye Sistemi	59
ŞEKİL: 2.2.	Belediye Yönetiminin Yapısı	65
ŞEKİL: 2.3.	Büyükşehir Belediyesinin Organları Yapısı	87
ŞEKİL: 3.1.	Siyasal sistem ve Çevresi	106
ŞEKİL: 3.2.	Kent ve Çevresi	110

GİRİŞ

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleri" olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi anayasamızda üç temel yerel yönetim biriminden bahsedilmiştir. Yine yasal dayanağını 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrasından alan ve 1984 yılında uygulamaya başlanan büyükşehir belediye yönetimleri de dördüncü yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu yerel yönetim birimlerinden il özel idareleri ve köy yönetimleri daha çok kırsal alanlarda faaliyetlerini sürdürmektedir. Buna karşılık belediye yönetimleri ve büyükşehir belediye yönetimleri ise kentsel alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu nedenle çalışmamızda kent yönetimi kavramı, 1580 Sayılı Kanun'a tabi belediye yönetimleri ile 3030 Sayılı Kanun'a tabi büyükşehir belediye yönetimlerini ifade etmektedir.

Ülkemizde özellikle 1950 yılından sonra hızlanan kentleşme hareketi neticesinde, kentlerde yaşanan nüfus yoğunlaşması ve buna paralel olarak kent hizmetlerindeki artış bütün dikkatleri kent yönetimleri üzerine çekmiştir. Kentsel alanda kamu hizmetlerinden sorumlu olan kent yönetimleri, seçmenlerinden gelen bu talepler karşısında kayıtsız kalamazdı. Fakat kent yönetimleri, ne maddi açıdan ne de örgütsel açıdan bu hızla artan kentsel talepleri yerine getirebilecek durumda değillerdir. Bu noktada temel sorun günümüz kent yönetimlerinin artan bu kentsel hizmet taleplerini karşılayabilecek yeterliliğe hem mali açıdan hem de yetki açısından kavuşturulması sorunudur.

Kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için bu yönetim birimlerinin örgütsel yapıları önem arz etmektedir. Nasıl bir örgütsel yapı ile kentsel

hizmetler daha iyi yerine getirilebilir? sorusuna verilecek cevap çok önemlidir. Çalışmamızda bu soruya cevap aranacak ve kent yönetimlerinin örgütlenmesinde siyasetin etkisi ortaya konmaya çalışılacaktır.

Son yıllarda yaşanan küreselleşme sürecinin ilk başta yerel yönetimler açısından olumsuz sonuçlar doğuracağı kaygısı artık son bulmuş. Tam tersine küreselleşme süreci yerel yönetimlerin sistemle bütünleşerek daha güçlü kılınmasını zorunlu kılmıştır.¹ Küreselleşme süreci ile birlikte bazı uluslararası ve uluslararası kuruluşların yerel yönetimlerle ilgili olarak ve bu yönetimleri güçlendirmek adına yaptıkları çalışmalar, sadece bu kuruluşlara üye ülkeleri değil tüm dünya ülkelerini etkisi altına almıştır. Bu çalışmalar yerel yönetimlerin daha da güçlenmelerini ve toplumsal alandaki rollerinin artmasını sağlamıştır. Örneğin Avrupa Konseyi tarafından uzun çalışmalar neticesinde ortaya çıkmış ve 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılmış olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu kuruluşların yapmış olduğu çalışmalara en güzel örneği oluşturur. Ülkemizde bu Şartı 1988 yılında imzalamıştır. O günden bu güne kadar yerel yönetimlerimizin özerklikleri konusunda bu Şart çerçevesinde bir çok yazı yazılmıştır. Bu yazılar halen üzerinde çalışılan Yerel Yönetimler Yasa Tasarısına ışık tutmak açısından da faydalı olmuştur. Görüldüğü gibi hem ulusal hem de uluslararası siyaset ülkemizdeki mevcut yerel yönetim yapısını etkileyebilecek duruma gelmiştir.

Çalışmanın Amacı: Kentleşme olgusu incelenirken kent ve siyaset arasındaki yoğun ilişki gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde tartışılmaktadır. Bu bağlamda kentlerin ve büyük kentlerin örgütlenmesi konusu günümüzde giderek önem kazanmaktadır. Ülkemizdeki kent yönetimlerinin yapısını ve kentsel yapıyı ulusal ve uluslararası siyasetin ne derece etkilediğinin ortaya konması, çalışmamızın ana konusudur. Çalışmamızda kent yönetim yapısının ulusal ve uluslararası siyasetten etkilendiği varsayımı ile yola çıkılmış olup bu etkilenmenin derecesinin ne olduğu ortaya konmaya çalışılacaktır.

¹ Ruşen Keleş-Zerrin Toprak, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayınları, İzmir:2000.

Çalışmanın Önemi: Ülkemizde yerel yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılması çalışmaları gündemden hiç düşmemiştir. Bu konuda özellikle 1960 yılından sonra yapılan bir çok çalışmaya rağmen ülkemizdeki kent yönetiminin yapısında, yetki ve sorumluluklarında önemli bir değişiklik olmamıştır. Hala 1930 yılında şekillenmiş olan geleneksel kent yönetimi varlığını korumaktadır. Bu durum kent yöneticilerini, gerçekçi ve çağdaş bir kent yönetimi uygulamaktan uzaklaştırmış ve halkın kent yönetimine katılımını zorlaştırmıştır.

Yerel yönetim sistemimizdeki bu statükocu yapının sürdürülmesinde yerel ve ulusal siyasetin etkilerinin olduğu bilinmektedir. Bu konuda yapılan çalışmalarda bu husus pek fazla incelenmemiştir. Bu açıdan seçilen konu önem taşımaktadır.

Çalışmanın Kapsamı: Çalışmamızda kent yönetimi çerçevesinde 1580 Sayılı Kanun'a tabi olan belediyeler ve 3030 Sayılı Kanun'a tabi olan büyükşehir belediyeleri ele alınmış ve bu çerçevede önce söz konusu yerel yönetim birimlerinin yapısı ve görevleri incelenmiş daha sonra ise kent yönetimi ve siyaset ilişkisi üzerinde durulmuştur.

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yerinden yönetim kavramı üzerinde kısaca durulduktan sonra demokrasi, yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetimin temel ilkeleri çerçevesinde yerel özerklik, halkın yönetime katılımı ve halk denetimi ve saydamlık konuları üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde, önce kent kavramı ve kent kavramının tarihsel gelişimi kısaca incelenmiş, daha sonra ise kentleşme kavramı, Türkiye'de kentleşme olgusu ve kentleşme nedenleri incelenmiştir. Kent yönetimi ve tarihi gelişimi incelendikten sonra bu bölümde son olarak da Türkiye'de kent yönetim sistemi ve kent yönetim modelleri üzerinde durulmuştur.

Son bölümde ise önce genel olarak siyaset kavramı tanımlandıktan sonra, kentsel siyaset konusuna değinilmiştir. Sistem yaklaşımı çerçevesinde kent yönetimine yer verilmiştir. Bu bölümde son olarak, siyaset kent yönetimi ilişkisi çerçevesinde bu ilişkinin aktörleri olan merkezi yönetim, siyasi partiler, baskı grupları ve uluslararası kuruluşlar ele alınıp ilişkilerin boyutları ortaya konmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

YERİNDEN YÖNETİM, DEMOKRASİ VE DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM

Bu bölümde önce yerinden yönetim kavramı açıklanacak, daha sonra ise genel olarak demokrasi kavramı ve yerel demokrasi kavramı, son olarak da demokratik yerel yönetimin temel ilkeleri açıklanacaktır..

1.1. YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI

Genel olarak kamu yönetiminin örgütlenmesine baktığımız zaman iki tip örgütlenme şekli ile karşılaşırız. Bunlardan birincisi merkezden yönetim, ikincisi ise yerinden yönetimdir. Merkezden yönetimde, kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınması ve faaliyetlerin yürütülmesi tek bir merkezden yani devlet tarafından yerine getirilmesi söz konusudur. Yerinden yönetimde ise kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınması ve faaliyetlerin yürütülmesi, merkezi yönetimin dışında ve merkezi yönetimin hiyerarşisine dahil olmayan, kamu tüzel kişiliklerince yerine getirilmesi söz konusudur. Yeryüzünde bu iki sistemin de salt olarak tek başına uygulandığı hiç bir ülke yoktur. Dolayısıyla bütün ülkelerde, bu iki sistemin karışımı olan karma bir sistem mevcuttur. Bu iki sistemden hangisinin daha ağır basacağı ülkelerin tarihi, hukuki, kültürel ve sosyal yapısına göre değişebilmektedir.

Bizim ülkemizde de diğer ülkelerde olduğu gibi hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim sisteminin birlikte uygulandığı karma bir sistem mevcuttur. Nitekim bu husus 1982 Anayasasının 123. maddesinde şu şekilde ifadesini bulmuştur. "... İdarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. ..."

Türk Yönetim Sisteminin merkeziyetçi yanının ağır bastığı söylenebilir. Bunun iki temel nedeni vardır. Birincisi, yönetim sistemimizi miras aldığımız Osmanlı Yönetim Sisteminin merkeziyetçi bir yapıya sahip olması; ikincisi ise yönetim sistemimizi oluştururken, kendimize model olarak seçtiğimiz Fransız Yönetim Sisteminin merkeziyetçi bir yapıya sahip olmasıdır.

1.1.1. Yerinden Yönetim Türleri

Daha önce de belirtildiği gibi yerinden yönetim, topluma sunulacak bazı hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan, kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesidir.

Yerinden yönetimler, idare hukuku yazarları ve yerel yönetim yazarları tarafından farklı şekillerde sınıflandırılırlar da türleri konusunda her iki grup arasında da görüş birliği vardır. İdare hukuku yazarlarına göre, yerinden yönetimler, idarenin yetkileri bakımından, siyasi yerinden yönetim ve idari bakımdan yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Uygulama alanı bakımından ise, mahalli bakımdan yerinden yönetim ve hizmet bakımından yerinden yönetim şeklinde sınıflandırılmaktadır.¹ Yerel yönetim yazarları ise yerinden yönetimi önce, siyasi ve idari yerinden yönetim, daha sonra ise idari yerinden yönetimi kendi içinde, hizmet (fonksiyonel) bakımından ve mahalli (coğrafi) bakımdan yerinden yönetim olmak üzere iki gruba ayırmaktadırlar.² Bu çalışmada genel olarak kabul görmüş olan bu ikinci grup sınıflandırma esas alınarak yerinden yönetim türleri açıklanacaktır.

1.1.1.1. Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetimin daha iyi kavranabilmesi için öncelikle devlet ve devlet şekilleri hakkında bazı hususların ortaya konması gerekmektedir. Genel ve klasik tanıma göre belli bir toprak üzerinde, bağımsız bir teşkilat kurmuş olan insan

¹ Siddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 2.C., İstanbul :1986, s.82-83.; Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara: 1985, s.139-140. ; Vakur Versan, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, Der Yayınları, İstanbul: 1986, s.82-83.

² Zerrin Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, D.E.Ü. Yayınları, İzmir:1996, s.7-9. Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını, Ankara :1991, s.11-12. Ruşen Keleş- Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara: 1989, s.18-20. ; Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul:1989, s.29-30.

topluluğuna devlet denir. Bu tarife göre devletin kişisel, doğal ve siyasal  unsurdan meydana geldiğini görürüz. Bu unsurlar da sırasıyla nüfus, ülke ve egemenliktir.³ Bu niteliklerin tümüne sahip olan devletler, siyasal yapıları bakımından değişik şekillerde kurulabilirler. Bunlar; niter devlet, konfederasyon ve federasyondur.

Üniter devlet, siyasal yönden merkeziyetçiliği simgeler. Çünkü bu tür devletlerde, tek bir yasama organı ve tek bir yargı sistemi mevcuttur. İdari yetkiler de genellikle merkezi idare tarafından kullanılır. Günümüzde niter devletlere örnek olarak Türkiye, Fransa ve Yunanistan'ı gösterebiliriz.

Konfederasyon aslında bir devletler birliğidir ve günümüzde rneği hemen hemen hiç kalmamıştır. Konfederasyonda belirli bir amaçla bir araya gelen bağımsız devletler vardır.

Federasyon ise milletlerarası kişiliğe sahip olmayan federe devletlerin oluşturdukları bir devlet şeklidir. Federasyonda federal devlet üstün yetkilere ve tek bir hükümete sahiptir; uluslararası kişiliğe sahip olan federal devlettir. Ancak federal anayasa ile federal devlete bırakılmış olanların dışında kalmak kaydıyla federe devletler de kısmen yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptir. Oysa niter devletlerde yasama ve yargı gleri sadece merkezi idare tarafından kullanılır. Günümüzde federasyonlara örnek olarak ABD'yi ve İsviçre'yi gösterebiliriz.⁴

Üniter devlet yapısı, siyasal yönden merkeziyetçiliği simgelerken, federasyonlar ise siyasi yerinden yönetimi temsil etmektedir. Yani yerinden yönetim birimleri, yasama ve bir dereceye kadar da yargısal özerkliğe sahipseler siyasi yerinden yönetim söz konusudur.⁵

1.1.1..2. İdari Bakımdan Yerinden Yönetim

Bu yönetim biçiminde yasama ve yargı yetkilerinin tümü merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimler sadece yürütmeye ilişkin bir takım yetkileri kullanırlar. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre idari bakımdan yerinden yönetim de kendi içinde ikiye ayrılır.

³ Versan, **a.g.e.** , s.7.

⁴ Nadaroğlu, **a.g.e.** , s.29.

⁵ Versan, **a.g.e.** , s.83.

1.1.1.2.1. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

Hizmet bakımından yerinden yönetimin esası belli bir kamu hizmetinin merkezin dışında, merkezin hiyerarşisine dahil olmayan bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri hizmet bakımından yerinden yönetim birimlerine birer örnek teşkil eder.

Hizmet bakımından yerinden yönetim, son zamanlarda ortaya çıkan bir kavramdır. Zira siyasi gelişmeler, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır. Şöyle ki klasik devletin üstlendiği görevler ve yürüttüğü hizmetler belirli ve sayılı idi. Örneğin sadece savunma, eğitim, sağlık hizmetleri gibi bir takım temel hizmetlerden ibaretti. Klasik devlet, bu hizmetleri yürütecek teknik bilgi ve uzmanlığa sahipti. Fakat sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi ile devletin üstlendiği hizmetler arttı. Devletin üstlendiği bu hizmetler, özel bir teknik bilgi ve uzmanlık gerektiriyordu. İşte devletin bu yeni hizmetlerinin hepsinin merkezi idare tarafından karşılanması mümkün olmadı. Çünkü merkezi yönetim bu yeni kamu hizmetlerinin gerektirdiği teknik bilgi ve uzmanlığa sahip değildi. Bu nedenle belirli hizmetler, merkez idare teşkilatı dışında tüzel kişiliğe sahip kuruluşlarca görülmeye başlandı.⁶ Merkez idare teşkilatı dışında tüzel kişiliğe sahip olan ve belli bir hizmeti görmekle yükümlü olan bu kuruluşlara hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları denir. Bu yerinden yönetim türünde hizmete özerklik tanınmıştır. Bu yönetim biçimi hizmetin daha rasyonel, işin gereklerine göre daha iyi, daha verimli bir şekilde görülmesini mümkün kıldığı için faydalı bir yönetim biçimidir.

1.1.1.2.2. Mahalli Bakımdan Yerinden Yönetim

Yerel yönetimler olarak adlandırdığımız mahalli bakımdan yerinden yönetimin esası, bir bölgenin sakinlerine, o bölgedeki topluluğun “ortak” ve “yerel” ihtiyaçlarını yine kendi oluşturdukları organlar vasıtası ile karşılamak üzere tanınan özerkliktir. Mahalli yerinden yönetim, hizmet bakımından yerinden yönetimde olduğu gibi hizmetin değil, belli bir coğrafi alanın, bir yerin önem taşıdığı yönetim biçimidir. Yani hizmet bakımından yerinden yönetimde belli bir hizmete özerklik tanınmış,

⁶ Metin Günday, *İdare Hukuku Dersleri II (Ders Notu)*, Ankara:1991, s.13.

mahalli bakımdan yerinden yönetimde ise belli bir coğrafi alana özerklik verilmiştir. Bu alan içerisinde kanunların kendisine vermiş olduğu sınırlar çerçevesinde birden çok hizmet yürütülebilir.

Yerinden yönetim sisteminin en eski uygulama biçimini, mahalli bakımdan yerinden yönetim oluşturmaktadır. Bu uygulama biçimi, insanların toplu halde yaşamaya başlamaları ile birlikte ortaya çıkan müşterek ihtiyaçların karşılanması zorunluluğundan ortaya çıkmıştır.

Günümüzde belli bir yörede yaşayan insanların, beraber yaşamaktan doğan ihtiyaçlarının merkezi idare tarafından karşılanması hem zor hem de gereksiz ve isabetsizdir. Bazı hizmetlerin yerine getirilmesi ise o derece önemlidir ki, bunların merkezi idarece karşılanması gerekir. Örneğin milli savunma, asayişin sağlanması, sağlığın korunması, adaletin sağlanması ve eğitim-öğretim gibi. Ancak bunların dışında kalan birtakım yerel ihtiyaçların, merkezi idare tarafından yerine getirilmesinin doğuracağı gecikme ve aksaklıkları önlemek ve yerel ihtiyaçlara uygunluğu sağlamak amacı ile bu tür ihtiyaçları karşılayacak, mahalli kamu hizmetlerini yürütecek kamu tüzel kişileri oluşturulmaktadır.⁷

Mahalli bakımdan yerinden yönetim yani yerel yönetimler, 1982 Anayasasının 127. maddesinin birinci fıkrasında şöyle tarif edilmektedir. "Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir." Anayasamızın da belirttiği gibi mahalli bakımdan yerinden yönetim kuruluşları, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir.

Yerel yönetimler, her şeyden önce merkezi idarenin yani devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan kamu tüzel kişileridir. Bu kuruluşlar, kamu tüzel kişileri olduklarından kendilerine özgü bir idareye sahip olup, devletten ayrı malvarlıkları ve bütçeleri mevcuttur. Bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildir.

⁷ Günday, a.g.e. , s.11.

1.2. MERKEZDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM BÜTÜNLÜĞÜ

Merkezden yönetim, kamu hizmetleri ile ilgili karar ve faaliyetlerin tek bir merkezden yani devlet veya onun hiyerarşisi içerisinde yer alan diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir. Dolayısı ile katı bir merkeziyetçilik anlayışı yerel yönetim birimlerinin varlığına pek izin vermez. Fakat yeryüzünde bu anlamda katı merkeziyetçiliğin uygulandığı hiçbir ülke bulunmamaktadır.

Merkezden yönetimin ve yerel yönetim birimlerinin temel amacı, üzerlerine almış oldukları kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getirmek olduğuna göre bu hizmetlerin her iki yönetim kademesi arasında rasyonel ve objektif kriterlere göre bölüşümü hizmetlerde etkinliği sağlayacaktır. Kamu hizmetlerinde etkinliği azaltan iki temel neden olan gecikme ve hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesi⁸ yerel yönetim birimlerinde merkezi yönetime göre daha kolay aşılabilecek bir sorundur. Çünkü merkezi yönetimin yol açtığı aşırı bürokratik yapı hizmetlerin gecikmesine yol açabilir.

Bir ülkedeki demokrasi anlayışının gelişmişliği o ülkede yerel yönetim birimlerine verilen özerklikle doğru orantılıdır. Yine demokrasi anlayışındaki gelişmeler merkezi yönetim ve yerel yönetim arası ilişkilerin en üst düzeye çıkmasını sağlayacaktır. Demokrasi anlayışı sayesinde merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirlerinin rakipleri değil, tamamlayıcı unsurları oldukları kavranabilecek ve yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilecektir.

1.3. DEMOKRASİ KAVRAMI

Demokrasi kavramı, günümüz toplumlarının vazgeçilmez değerlerden bir tanesidir. Ne tür bir siyasal ve ekonomik örgütlenme biçimi seçilmiş olursa olsun , bunun demokratik olduğu, demokratik değilse bile demokratik bir düzeni gerçekleştirmeye yönelik olduğu savunulmaktadır.⁹ Demokrasi kavramı ortaya çıktığı Antik Çağdan bugüne, çok farklı boyutlarda ele alındı ve üzerinde çok tartışıldı. Demokrasiye çok farklı anlamlar yüklendi. Örneğin Barber, demokrasi

⁸ Toprak Karaman, **a.g.e.**, s.4.

⁹ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayınları, Ankara:1989, s.4.

türlerini kaynaklarına göre; otoriter demokrasi, hukuksal demokrasi ve çoğulcu demokrasi olmak üzere üçe ayırmıştır.¹⁰ Hatta klasik demokrasi, liberal demokrasi ve marksist demokrasi gibi ayrımlara da gidilmektedir.¹¹ Çalışmamızın amacını aşacağı için biz burada demokrasi kavramı ile ilgili tartışmalara daha fazla girmeden, genel bir tanım yapmaya çalışacak sonrada yerel yönetimlerde demokrasi kavramı üzerinde duracağız.

Kökeni çok eskilere dayanan demokrasi kavramı, Büyük Larousse Ansiklopedisinde “ Egemenliğin halktan kaynaklandığı yönetim biçimi, siyasal sistem” olarak tanımlanmıştır.¹² Yine yaygın olarak demokrasi halkın kendi kendini yönetmesi olarak tanımlanır. Etimolojik köken itibari ile demokrasi Eski Yunanca “Demos” (Halk) ve “Kratos” (İktidar=Egemenlik) kelimelerinin birleşmesiyle oluşmuştur. Buradan hareketle demokrasiyi halkın egemenliğine dayanan bir siyasal yönetim biçimi olarak tanımlamak mümkündür.

Demokrasinin uygulamasına baktığımızda iki tür uygulamanın olduğunu görürüz. Bunlar; doğrudan demokrasi ve temsili demokrasidir. Doğrudan demokraside, toplumu oluşturan bireyler kendilerini ilgilendiren kararlara tek tek oy vererek katılırlar. Bu tür bir demokrasi ancak nüfus olarak çok küçük toplumlarda uygulanabilir. Bu yüzden uygulaması oldukça zor bir yöntemdir. Nitekim J.J. Rousseau “ gerçek demokrasi sadece bir idealdir.” demekle doğrudan demokrasinin günümüz dünyasında uygulanamayacağını ifade etmiştir. Doğrudan demokrasi modeli ulaşılması zor olduğu için ideal bir model olarak kalmış ve tüm toplumlar hep bu ideal demokrasi modeli için çaba sarf etmişlerdir.

Doğrudan demokrasinin güçlüklerini aşmak için ikinci model yani temsili demokrasi yöntemi ortaya çıkmıştır. Bu yöntemin esası bireylerin kendilerini temsilen seçtikleri kişiler aracılığı ile yönetime katılmalarıdır. Temsili demokraside halk genel ve eşit oyla temsilcilerini seçer ve egemenlik hakkını bu şekilde kullanır. Fakat bu modelde de istenilen sonuç alınamamıştır. Çünkü bireyler seçimden seçime oy kullanan ve bunun dışında yönetimi etkileme imkanları olmayan pasif bir

¹⁰ Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi**, Çev., Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları İstanbul:1995, s.185.

¹¹ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara:1997, s.60.

¹² **Büyük Larousse Ansiklopedisi**, C.6, s.3006.

konumda kalmışlardır. Oysaki demokrasinin özü, yönetilenlerin her zaman yönetimde söz sahibi olmalarını gerektirir.

Demokratik işleyişe sahip tüm ülkelerde bugün artık temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin yol ve yöntemleri aranmaktadır.¹³ Katılımcı demokrasi yöntemi sanıldığı gibi yeni bir yaklaşım değildir. Yarı doğrudan demokrasi olarak da adlandırılan bu yöntemin kökleri, Antik Yunan sitelerinde var olan ve gerçek demokrasiyi anlatan bir siyasal yapıyı anlatır. Bugün yapılmaya çalışılan, var olan demokratik yapıları bu sisteme olabildiğince yaklaştırmaktır. Katılımcı demokraside amaç, yönetilenlerin yönetime sadece seçim dönemlerinde değil her zaman katılmalarının sağlanmasıdır. Bu modelde demokrasi kavramının özünde, herkesi ilgilendiren karar süreçlerine bireylerin katılımı vardır. Siyasal katılma, bu modelde demokrasi ile özdeşleştirilen anahtar bir kavramdır. Katılımın amacı, siyaseti ve yönetimi etkilemektir.¹⁴ Yarı doğrudan demokrasi yada katılımcı demokraside “temsil” ve “katılım” ilkelerinin bir arada gerçekleştiğini görmekteyiz. Yine bu yönetim modelinde halkın yönetime aktif katılımını sağlayan bir çok aracın olduğunu görmekteyiz.¹⁵

Katılımcı demokrasinin, demokrasi türleri arasındaki yeri çok net değildir. Sartori katılımcı demokrasiyi demokrasi türleri haritasında nereye yerleştirebiliriz? sorusuna “hiçbir yere yerleştiremeyiz veya farklı ölçütler uygulayarak, her yere yerleştirebiliriz.” şeklinde cevap vererek katılımcı demokrasinin net olmadığını belirtmektedir.¹⁶ Bütün bunlara rağmen katılımcı demokrasinin en iyi uygulandığı yönetim kademesinin yerel yönetimler olduğu bir gerçektir.

¹³ Şerif Öner, **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi (D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü), İzmir:2000, s.56-57.

¹⁴ Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara:2000, s.12-13.

¹⁵ Bu araçlar için bkz. Coşkun Can Aktan, “Demokrasi ve Sivil Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:3, S. 18, (Kasım-Aralık 1997), s.72.

¹⁶ Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev., Tunçer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, TDV. Yayınları, Ankara:1993, s.124.

1.4. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

Günümüzde demokrasi anlayışının gelişmesi ve yerleşmesi neticesinde yerel yönetimlerin önemi de giderek artmış ve demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından birisi haline gelmişlerdir. Katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasinin temel unsurlarının yerel yönetim birimlerinde daha iyi uygulanması, yerel yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkiyi güçlendirmektedir.

Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, başvuru olan örgütlenme biçimlerinden biri olan yerel yönetimler; diğer örgütlenme biçimlerinden genel olarak, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılık ile ayrılmaktadır. Bu organlar, ilke olarak yöre halkı tarafından seçimle belirlenmektedir. Bu noktada yerel yönetim uygulaması, yerel nitelikli hizmetlerin görülmesinden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokrasi ile ilişkilendirilmektedir.¹⁷ Yerel yönetimler anayasal düzeydeki temsili demokrasinin idari ve yerel düzeydeki uzantısıdır.¹⁸ Yerel yönetimler, demokratik gelişmenin, halk katılımının, yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamaklarıdır. Üyesi olduğumuz Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütlerde, yerel ve bölgesel yönetimlere demokrasinin ayrılmaz ögesi olan kuruluşlar olarak bakmaktadır.¹⁹

Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri değerlendiren görüşleri üç ana başlık altında toplayabiliriz. Bunlardan birinci grup görüşe göre yerel yönetimle demokrasinin ters düştüğü, aralarında sanıldığı gibi sıkı bir ilişkinin olmadığı . yerel yönetimlerin gücünü geleneklerden alan bir kurum olduğudur.²⁰

İkinci görüş, Langrod ve Maulin'in görüşüdür. Buna göre demokrasi ilkesi, - çoğulculuk, eşitlik ve herkes için standart uygulamalar - yerel yönetim prensibi ile ters düşer. Langrod 'a göre yerel yönetimleri demokrasi için siyasal eğitimin bir ortamı olarak görmek yanlıştır. Çünkü siyasal önderlerden pek azı yerel yönetimlerden gelmektedir. Yerel düzeydeki politikanın demokrasiyi

¹⁷ Oya Çitçi, " Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi " **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE Yayını, C.5, S.6 (Kasım-1996) , s.5

¹⁸ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul:1991, s.126.

¹⁹ Ruşen Keleş, "Yerinden Yönetim Sorunumuz" **Türkiye Günlüğü**, S.26 (Ocak-Şubat:1994), s.9.

²⁰ M. Dilys Hill, **Democratic Theory and Local Government**, London: 1974, s.23

güçlendirmekten çok, dar çıkar çatışmaların, arttırması olasıdır. Birey ulusal düzeydeki politika ve siyasal sorunlar içinde demokrasiyi, yerel düzeyde olduğundan daha iyi öğrenebilir.²¹

Üçüncü ve son görüş ise John Stuart Mill'in görüşüdür ki buna göre yerel yönetimlerle demokrasi arasında zorunlu bir ilişki vardır. ²² Mill'e göre vergi yükümlülerinin, yönetimde mutlaka söz hakları bulunmalı, yönetimde onlara her zaman danışılmalı ve yapılanlar konusunda aydınlatılmalıdır.

Tocqueville gibi J.S. Mill'de yerel yönetimleri siyasal eğitim ve kardeşlik için eşsiz bir ortam olarak görmüş ve bu yönetimlerin görmekte oldukları hizmetler ne olursa olsun, demokrasinin temel ögesi olduklarını savunmuştur.²³ Keith Panter-Brick ise “ eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur.” diyerek yerel yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkinin ne kadar güçlü olduğuna işaret ediyor.

Yerel yönetimle demokrasi arasındaki ilişkiyle ilgili görüşlerden olan ve yerel yönetimleri demokrasinin bir okulu yada demokratik eğitim kurumları olarak kabul eden görüşler çoğunluktadır.²⁴ Yerel yönetimler, bir beldede oturan halkın, oturduğu çevrenin sorunları ile ilgilenerek ülke düzeyindeki konularda yetişmelerini sağlayan, demokrasi terbiye ve tecrübesinin yerleşimi için de ayrıca bir “demokrasi okulu” sayılmaktadır.

Yerel yönetimler, halkın demokratik eğitimini sağlayan bir kurum olarak kalmıyor aynı zamanda daha yüksek düzeydeki siyaset adamlarının yetiştirilmesi için temel kaynaklardan birini oluşturmaktadır.²⁵ Tocquevelli 'den J.S. Mill' e kadar bir çok kuramcı, yerel yönetimlerin eğitici rolü ve okul niteliği gibi özellikleri üzerinde ısrarla durmuşlar ve yerel yönetimleri demokrasinin ilkokulu saymışlardır. Vatandaşlar, demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde

²¹ A.g.e., s.24.

²² A.g.e., s.23 .

²³ Ruşen Keleş , **Yerinden Yönetim ve Siyaset** , Cem Yayınevi, Ankara:1994, s. 51.

²⁴ Bu görüşle ilgili olarak bkz. Tortop , **Mahalli İdareler ,a.g.e.**, s.34 ; Hill **a.g.e.** , s. 22.

²⁵ Keleş , **a.g.e.** , s. 57 .

kazanırlar. Eğer yerel yönetim düzeyinde bu konularda başarılı olunursa ulusal düzeyde de demokrasi başarılı bir şekilde uygulanabilir.²⁶

Yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi çerçevesinde son zamanlarda üzerinde durulan önemli bir konu da sivil toplum kavramı etrafında şekillenmiştir. Sivil toplum örgütleri, üyelerinin katılımına olanak veren demokratik merkezi yönetimden özerk, kamu yararının tanımı konusunda merkezden ayrı görüşlere sahip kuruluşlardır.²⁷

Bugün yerel yönetim birimlerinin, bir sivil toplum kurumu olarak görülmesi ve demokrasinin bütün kurumları ile işlemesine katkıda bulundukları yönünde görüşler vardır. Hegel Hukuk Felsefesi isimli eserinde yerel yönetimlerin, sivil toplumun bir parçası olduğu ve yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı titizlikle korunması gerektiği belirtilmiştir. Yine yapmış olduğu sivil toplum kuruluşları analizinde, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları arasında ayırım gözetmemektedir.²⁸

Yerel yönetimlerin gelişim süreci ve sivil toplum ilişkisi arasında ülkemizdeki durum biraz farklıdır. Batıda yerel yönetimler özellikle belediyeler, sivil toplum kurumu olarak gelişirken²⁹; ülkemizde yerel yönetimler, merkezi yönetimin ağır bir denetimi altında gelişimini sürdürmeye çalışmaktadır. Yerel yönetimleri bir sivil toplum kuruluşu olarak gören yazarlar olsa da, yerel yönetimlerin merkezin bir parçası olduğunu da unutmamak gerekir.³⁰ Yerel yönetimlerin tam olarak özerk bir yapıda olmamaları ve karar organlarının oluşumu açısından da sivil toplum örgütlerinden ayrıldıklarını görmekteyiz. Fakat aralarındaki tüm bu ayrılıklara rağmen yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin yaygınlaşması için beraber çalışmaktadırlar.³¹

²⁶ Nuri Tortop, "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.1, S.3 (Mayıs-1992), s.3.

²⁷ Keleş, a.g.e., s.57.

²⁸ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Ankara : 1990, s.11.

²⁹ Görmez, a.g.e., s.65.

³⁰ Keleş, a.g.e., s.58.

³¹ Mete Yıldız, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.5, S.4 (Temmuz-1996), s.8.

1.4. YEREL DEMOKRASİ YA DA DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM

Demokrasi kavramının yeterli ve tek bir açıklamasının olmadığı gibi yerel demokrasi kavramının da tek bir açıklaması yoktur. Ayrıca yerel demokrasi kavramı için demokrasi kavramından daha öte tartışma ve farklı tanımlama çalışmaları vardır. Hatta yerel demokrasi kavramının yanlış ve eksik olduğu yönünde görüşlerde vardır.³² Çünkü demokrasi kavramını bu şekilde yerel demokrasi ve ulusal demokrasi diye ayırmak yanlış olur. Demokrasi kavramı, evrensel bir kavram olup; halk egemenliği , özgürlük, eşitlik, çoğulculuk ve katılma gibi temel değerleri vardır.

Bu değerlerin yerinden yönetimin bir türü olarak ortaya çıkmış olan yerel yönetimlerde ne kadar uygulandığı? sorusu belki sorulabilir Bu soruya verilecek cevaba göre de bir yerel yönetim biriminin, ne kadar demokratik olduğu konusunda bir sonuca varılabilir. Bu noktada yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramını kullanmak daha yerinde olur kanaatindeyiz. Yerel demokrasi aslında ideolojik içeriği yüklü, yanılgıya yol açabilecek, bir kavram olarak görülmektedir.

Yerel demokrasinin gerçekleşmesi, yerel iktidarın varolmasına bağlıdır. Merkezi iktidardan bağımsız bir yerel iktidar olamayacağına göre, yerel demokrasinin hangi iktidar ilişkilerinin düzenleyicisi olduğunu açıklamak güçleşmektedir. Toplumun tümünü kapsayan siyasal sistem demokrasi ise , aynı sistem ulusal olduğu kadar yerel düzeyde de geçerlidir. Bu nedenle sistemin bütünü kapsayan bir kavramın yerelleştirilmesinden öte bir anlam taşımamaktadır. Demokrasiyi yerelleştirmektense yerel yönetimleri (belediyeyi) demokratikleştirmek daha doğru olacaktır.³³

Hill' de yerel demokrasilerden ayrı birer varlıklar olarak söz etmenin yapay olduğunu belirterek demokratik toplumun bir bütün olduğunu ifade etmektedir. Hill, yerel yönetimlerin demokratik gelişmede önemli bir yere sahip olduklarını belirtmekte ve yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramını

³² Görmez, a.g.e. , s.67.

³³ Can Hamamcı , **Merkezi Yönetim . Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi** , Yayınlanmamış Doktora Tezi , Ankara: 1981 , s.181.

tercih etmektedir.³⁴ Biz de çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde yerel demokrasi yerine demokratik yerel yönetim kavramını kullanmaya çalışacağız.

Çalışmamızda demokratik yerel yönetim kavramını tanımlamak yerine, demokratik bir yerel yönetimin temel ilkelerinin neler olduğunu ortaya koyup bu temel ilkeleri açıklamaya çalışacağız.

1.6. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN İLKELERİ

Yine demokrasi tanımından yola çıkarak, demokratik bir yerel yönetimden beklenen özelliklerin neler olduğunu şu şekilde izah edebiliriz. Demokratik bir yerel yönetim ; özerk olmalı , halkın yönetime katılımına açık olmalı ve halkın denetimine açık ve şeffaf olmalıdır. Şimdi bu ilkeleri açıklamaya çalışacağız.

1.6.1. Yerel Özerklik

Daha önceki bölümlerde demokrasi tanımlanırken , halkın kendi kendini yönetmesi olarak tarif etmiştik. Yerel özerklik ise ülkemizin de kabul etmiş olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartının 3. maddesinde şu şekilde tarif edilmektedir. “ Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde , kamu işlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve olanağını anlatır.” Yerel yönetimler bu haklarını seçilmiş organları aracılığı ile kullanırlar. Yine aynı maddelerin devamında da yerel yönetimlerin organlarını doğrudan, eşitlik ve genel oy ve gizli seçim sistemine göre oluşturabilecekleri belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi Avrupa Konseyi yerel kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce kanunların çizdiği çerçevede, özgürce yerine getirilmesi hakkını yerel özerklik olarak ifade etmektedir. Bu tanıma incelediğimizde yerel özerkliğin sanki yerel düzeyde demokrasinin bir ifadesi olduğunu görürüz. Tabii ki buradan demokratik yerel yönetim için özerkliğin tek gerekli şart olduğu sonucunu çıkaramayız, ama demokratik yerel yönetim için özerkliğin önemli ve zorunlu bir şart olduğunu söyleyebiliriz.

³⁴ Hill , a.g.e. , s.234.

Özerklik kavramı, kamu yönetimi alanında muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılmaktadır. Özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarının tanınması anlamına gelir.

Özerklik kavramının siyasi, idari ve mali anlamda olmak üzere üç boyutu vardır. Siyasi anlamda özerklik demek, yerel yönetim birimlerinin kendileri ile ilgili konularda kanun çıkarabilmelerini ifade eder ki; bunun kamu yönetimi yazınındaki karşılığı siyasi adem-i merkeziyet olup konfederasyon, federasyon şeklinde örgütlenmiş devletlerde geçerlidir. Bizim gibi üniter biçimde örgütlenmiş devletlerde, yerel yönetim birimlerinin siyasi özerkliklerinin olması söz konusu değildir.

İdari alanda özerklik ise kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınması ve yürütülmesi noktasında, yerel yönetim birimlerinin yetkili organlarının bağımsız hareket edebilmesini ifade eder. İdari özerklik yerel yönetimlerinin kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde oluşturulan karar organlarının, merkezi yönetimin karışması olmaksızın ve merkezin ön iznine gerek kalmadan icrai kararlar alabilmesidir.

Yerel özerklik için yerel yönetimlerin serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Yerel yönetimlerin aynı zamanda mali özerkliğe de sahip olmaları gerekir.³⁵

Yerel özerklik ilkesinin amaçlarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- a) Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak,
- b) Yerel yönetimlerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını ve biçimini belirlemesine olanak tanımak,
- c) Yerel yönetimi, merkezi yönetimin karışmalarından korunmak ve aynı zamanda, merkezi yönetimi de, mevcut yada yeni ihtiyaçların karşılanması

³⁵ Tortop, a.g.e. , s.18.

için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamaktır.³⁶

Özerklik yerel yönetim birimlerinin daha etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına uygun hizmetler yapılmasını sağlamaya yarayan bir araçtır. Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği artırır.³⁷

Bütün bu açıklamalardan sonra özerk yerel yönetimden kastın bağımsız yerel yönetim olarak anlaşılması gerekir. Özerklik demek denetimden uzak kalmak demek değildir. Yerel Özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin keyfi tutum ve denetimlerinden korunması anlamında alınmalıdır.³⁸

1.6.1.1. Yerel Özerkliğin Şartları

Gerçek bir özerklikten bahsedebilmek için aşağıdaki üç temel şartın gerçekleşmesi gerekir.³⁹

Birincisi, yerel yönetim birimlerinin kesin karar alabilme yetkilerinin olması gerekir. Özerk bir kuruluş, kesin kararlar alabilmeli ve bunları uygulayabilmelidir. Bu kuruluşların aldıkları kararlar, üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır. Ülkemizdeki mevcut yerel yönetim sistemi içerisinde, il genel meclisinin bütün kararlarının vali tarafından onaylanması ve belediye meclisine ait kararlardan bazılarının ise idari vesayet makamları tarafından onaylanmadıkça kesinlik kazanamaması, özerlikle ilgili bu şartın tam olarak yerine getirilemediğini göstermektedir.

Özerkliğin ikinci şartı, yerel yönetim birimlerinin organlarının bağımsızlığı ve seçimle iş başına gelmeleridir. Yerel yönetimlerin sorumlu personeli merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. Merkezi idarenin yersiz müdahalesinden uzak olmalıdır. Merkezi idare yerel yönetimlerin personelini azletmek veya isteğine göre

³⁶ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, IULA -EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını , İstanbul:1993, s.149.

³⁷ Nuri Tortop, " Dünyada ve Türkiye de Mahalli İdarelerin Artan önemi " **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi** ,C.6, Yıl:1990 S.1, s.430.

³⁸ Metin Kazancı, "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not" , **Amme İdaresi Dergisi**, C.16, S.4 (Aralık: 1983), s.42.

³⁹ Tortop, **Mahalli İdareler**, a.g.e. , s.22-23.

atamak yetkisine sahip olmamalıdır. Aksi halde yerel yönetimler merkezi idarenin bir tür yetki genişliğine sahip yürütme organı haline düşer.⁴⁰

Özerk bir yönetimin organları seçimle iş başına gelmelidir. Özerkliğin en önemli şartlarından birisi seçimle iş başına gelmiş organlardır. Demokratik ülkelerde, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, gerçek bir yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi sayılmaktadır.⁴¹ Ülkemizdeki sistemi bu açıdan değerlendirdiğimizde ise yine bir takım eksikliklerin olduğunu görürüz. İl özel idaresinin başı ve yürütme organı olan valinin seçimle değil atama ile iş başına gelmesi, belediye encümeninde seçilmiş üyeden çok atanmış üyenin olması (1580/m.77), büyükşehir belediye encümeninin ise büyükşehir belediye başkanı hariç tamamı ile atanmış üyelerden oluşması bu şartla ilgili eksikliklerden hemen ilk akla gelenleridir.

Özerkliğin üçüncü şartı ise yerel yönetimlerin yeterli mali olanağa sahip olmaları gerekir. Yani yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından verilmiş olan görevleri, gereği gibi yerine getirebilmeleri için yeterli parasal olanağa sahip olmaları gerekmektedir. Yerel özerkliğin mali boyutunu oluşturan bu husus oldukça önemlidir. Çünkü yeterli mali imkana sahip olmayan bir yerel yönetim biriminden üzerine almış oldukları kamu hizmetlerini gereği gibi ve etkin bir şekilde yürütmelerini beklemek haksızlık olur.

1.6.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye

Yerel özerklikle ilgili çalışmaları sürdüren Avrupa Konseyi, Mahalli İdareler Konferansı üye ülkeleri bağlayıcı olmak üzere yirmi yıla yakın bir süre, özerklik yasası ve şartı üzerinde çalışmalar yapmıştır. Olgunlaşan metin, Avrupa Konseyi tarafından Haziran 1985 de, Uluslararası Şehirler ve Mahalli İdareler Birliği (IULA) tarafından da aynı yıl 23-26 Eylül 1985 tarihinde Brezilyada toplanan genel kurulda kabul edilmiştir.

Özerklik Şartı 21 Kasım 1988 tarihinde Strasbourg' da Türkiye tarafından imzalanmıştır. 08.05.1991 tarihinde Avrupa Özerklik Şartı TBMM tarafından 3723

⁴⁰ Nuri Tortop, E.Günay İsbir, **Yönetim Bilimi**, Ankara (Basım yılı belli değil), s.106.

⁴¹ Nuri Tortop, " Özerk Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı ", **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.4 (Aralık 1991) , s.6.

sayılı yasa ile kabul edilmiş ve bu yasa 06.08.1992 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanarak 03.09.1992 tarihinde R.G.'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kabul edilirken Özerklik Şartının bazı maddelerine çekinceler konulmuştur.

Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin haklarının koruna bilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Şartın içeriğinde taraf olan devletler yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali yapılarını geliştirici tedbirleri almakla yükümlü kılınmaktadır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartının getirmiş olduğu bazı temel ilkeler aşağıdaki gibidir. Bu temel ilkeler aktarılırken ülkemizin çekince koymuş olduğu maddeler italik harflerle yazılacaktır.

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır. (m.2)

Yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı verilmelidir. (m.3/1)

Bu hak doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre oluşan meclisler tarafından kullanılacaktır. Vatandaşların mevzuatın elverdiği ölçüde doğrudan katılabileceklerini veya referandum yolu ile halkın katılımlarının sağlanmasına imkan verilmektedir. (m.3/2)

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları anayasa yada kanunlarla belirlenmelidir. Yasalarla yerel yönetimlerin yetki alanı dışında bırakılmayan ve başka herhangi bir makamın görevlendirilmediği konularda yerel yönetimlere tam takdir hakkı verilmektedir. Yine kamu hizmetlerinde sorumluluk genellikle ve tercihen vatandaşlara en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır. (m.4/1-2-3)

Yerel yönetimlerin yetkilerinin kanunlarda öngörülen durumların dışında zayıflatılamayacağı veya sınırlandırılmayacağı ilkesi açıklıkla belirtilmiştir.(m. 4/4)

Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde yerel birimlerine olanaklar ölçüsünde danışılmalıdır. (m. 4/6)

Yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda mevzuatın elverdiği durumlarda referandum yolu ile halkın görüşü alınmalıdır. (m .5)

Yerel yönetimler kanunların çizmiş olduğu çerçevede kendi iç örgütlenmelerini belirleyebilmelidir. (m. 6/1)

Yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirme imkanı sağlanması ve bu görevliler sosyal güvenceye sahip olmalıdırlar. (m.7/1-2)

Yerel seçilmişlerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunlarla belirtilmelidir. (m.7/3)

Yerel makamların idari denetimleri ancak kanunla ve anayasa ile belirlenmiş durumlarda yapılmalı ve bu denetim esnasında hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalınmalıdır. Bunun yanında üst makamlar yerel yönetimlerin üzerine aldıkları hizmetleri gereği gibi yapıp yapmadıkları konusunda idari denetim yapabilmelidir. (m. 8/1-2)

Yerel yönetimlerin idari denetimi, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmalıdır. (m.8/3)

Yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynak sağlanmalıdır. Bu mali kaynaklar yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen görevleri ile orantılı olmalı ve bu mali kaynakların bir bölümü oranlarını kanunların çizdiği sınırlar dahilinde yerel makamların belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır. (m.9/1-2-3)

Yerel yönetimlerin mali sistemleri hizmetlerin yürütülmesi için gereken harcamalardaki artışları sağlayacak çeşitlilikte ve esneklikte olmalıdır. (m.9/4)

Mali açıdan zayıf olan yerel yönetim birimlerinin korunması ve mali eşitsizlikleri giderici önlemlerin alınması tavsiye edilmektedir. (m.9/5)

Kaynakların tahsilinde yerel yönetim birimlerine danışılmalıdır. (m.9/6)
Yerel yönetimlere yapılacak hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımamaları ve verilen hibelerin yerel makamların yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak taktir haklarını zedelememelidir.(m.9/7)

Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için ulusal sermaye piyasalarına girebilmelidir. (m.9/8)

Yerel yönetimler kendi aralarında işbirliği yapabilmeli ve kanunların çerçevesinde birlik kurabilmelidir. (m.10/1)

Üye devletler yerel yönetimlere çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olabilme ve uluslar arası birliklere katılma hakkı tanınmalıdır. (m.10/2-3)

Yerel yönetimler kendi yetkilerini serbestçe kullanma ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine uyulmasının sağlanması konusunda yargı yoluna başvurma hakkına sahip olmalıdır. (m.11)

Görüldüğü gibi ülkemizin çekince koymuş olduğu hususların bir çoğu aslında bizim anayasa ve yasalarımızla yerel yönetimlerin lehine düzenlenmiş konulardır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı onaylanırken neden bu kadar kaygı içinde olunduğunu anlamanın pek mümkün görülmediği belirtilmektedir.⁴² Buna karşılık onaylamış olduğumuz maddelerin ülkemizde tam olarak işletilemediğini görmekteyiz. Hem mali konulardaki hem de örgütsel yapılanma ile ilgili Avrupa Özerklik Şartının gereklerinin çok gerisinde olduğumuzu söyleyebiliriz.

Burada yerel özerklik konusunu bitirmeden önce Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK)'nin 3-4 Temmuz 1997 tarihleri arasında yaptığı 4. toplantısında Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koşut olarak kabul ettiği Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan da kısaca bahsetmek gerekir. Bu Şart Bakanlar Komitesi'nin onayına sunulmuş fakat Komite tarafından henüz kabul edilmiş değildir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı esas alınarak ve bu Şart ile çelişmeyecek şekilde hazırlanan toplam 28 maddeden oluşan Avrupa Bölgesel

⁴² Toprak Karaman,a.g.e., s.15.

Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı henüz Avrupa Konseyi'nin onaylanma ile ilgili hukuki sürecini tamamlamamıştır.⁴³

Bölgesel Özerklik Şartı ile ilgili olarak giriş bölümünde Şart'ın temel felsefesini yansıtan ve bu Şart kesinleştikten sonra imzalamak ve onaylamak durumunda olan ülkeleri ilgilendirecek üç önemli nokta üzerinde kısaca durmakta fayda vardır. Bunlardan birincisi, bölge olgusunu, hizmette yerellik ilkesini geçerli kılınabilmesi için en elverişli bir yönetsel basamak olarak görme anlayışıdır. İkincisi ise, bölgeselleşmenin, yerel yönetimlerin özerkliğinden özveride bulunmak pahasına gerçekleştirilecek bir ideal olmadığıdır. Bu nedenle de Şart'ın giriş kısmında bu Şart'ın Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tamamlayıcısı olduğu yerel yönetimlerin özerkliğine saygılı kalınacağı ve yerel özerkliğin destekleneceği vurgulanmıştır. Son olarak da bölge yönetimlerine özerklik tanınan, herhangi bir biçimde , devlete bağlılık ilkesi ile çelişmesine izin verilmeyeceği, parçası oldukları devletlerin ulusal birlik ve bütünlüklerine zarar vermeyecekleri anlayışıdır.⁴⁴ 1997 yılından beri tartışılan bu Şart'a üniter yapıya sahip olan ülkeler biraz daha temkinli yaklaşmak zorundadırlar.

1.6.1.3. Özerklik ve İdari Vesayet

Yerel Yönetim birimlerinin özerk olması ve bunun ülkelerin anayasa ve yasalarında güvence altına alınması Avrupa Yerel Özerklik Şartının bir gereğidir. Fakat bu özerkliğin sınırsız olmadığı yine Şartın 8. maddesindeki yerel yönetimlerin idari denetiminin normal olarak sadece anayasa ve yasal ilkelere uygunluk açısından yapılabileceği ifadesinden anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde belirtilen " idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür " ilkesi gereğince merkezi yönetim yerel yönetim birimleri üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu amaçla Anayasamızın 127. maddenin 5 fıkrasında idari vesayet şu şekilde düzenlenmiştir. " Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli

⁴³ Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'na şu internet adresinden ulaşabilirsiniz. <http://www.yerelnet.org.tr/uluslaarasi/avrupakonseyanlasma2.php>

⁴⁴ Ruşen Keleş- Yusuf Erbay, "Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.8, S.4 (Ekim 1999), s.13.

ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Yerinden yönetimin en önemli sakıncası devletin birliği ve kamu hizmetlerinde aranacak tutarlılığı bozabilmesidir. Bu sakıncayı önlemek ve devletin birliğini sağlamak için, devletin ve onu temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir denetim tesis etmesi ve bu kuruluşların gerek devletin birliği gerekse mahalli menfaatlere uygun düşmeyecek kararlarına engel olması gerekir.⁴⁵ İdari Vesayetin en temel amacı budur. Bunun yanında kamu yararını sağlamak ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi nedenlerle de merkezi idare yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmaktadır.

Merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerinin kararı, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde olmak üzere dört şekilde idari vesayet yetkisini kullanır. Kararlar üzerinde denetim ise tasdik, önceden izin, ikame (yerine geçme) , iptal ve yürütmenin durdurulması şeklinde gerçekleşir. İdari vesayetin içeriğine baktığımız zaman ise bu denetimin iki şekilde gerçekleştiğini görürüz. Birincisi hukuka uygunluk denetimidir ki bu denetimde merkezi idare yerel yönetim birimlerini denetlerken sadece yasa ve anayasaya uygunluk açısından denetler. İkincisi ise yerindelik denetimidir.⁴⁶ Bu denetim türünde ise yerel yönetim birimlerinin almış olduğu kararları ve yapmış olduğu eylemleri ihtiyaca uygunluk, elverişlilik gibi kriterleri göz önüne alarak yapılan bir denetimdir. Bu denetim türü yerel yönetim birimlerinin taktir yetkisinin denetlenmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliği açısından son derece sakıncalıdır. Daha öncede belirttiğimiz gibi Avrupa Özerklik Şartı da 8. maddesinde bu yönde fikir belirtmiştir. İdari vesayet denetimi yapılırken, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyecek veya ortadan kaldıracak, yerel yönetimlerin girişimciliğini önleyecek, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek tasarruflardan kaçınmak gerekir.⁴⁷

⁴⁵ Süleyman Arslan, “ İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi , Kamu Yönetimi (İkinci Kitap), Danıştay Yayınları, Ankara: 1992, s.507.

⁴⁶ Süleyman Arslan , Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.Ü. İ.T.İ.A. Yayını, Ankara 1978, s.61-67.

⁴⁷ Toprak Karaman, a.g.e. , s.235.

1982 Anayasasının 127. maddesine bu açıdan baktığımızda idari vesayet denetimini sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırmamış, ona yerindelik unsurunu da eklemiştir. Nitekim vesayet denetiminin amaçları içinde yer alan "toplum yararının korunması " ve " mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkeleri, hukuki denetimi değil, yerindelik denetimi zorunlu kılar. ⁴⁸

Özerklik ile idari vesayet arasında sınırı çizmek son derece zor bir iştir. Ancak yerel özerlikle, idari vesayet arasında matematiksel bir ters orantı söz konusudur. Yani idari vesayet denetimi arttıkça özerklik alanı daralır; idari vesayet denetimi azaldıkça özerkliğin alanı genişler. ⁴⁹

İdari vesayet ile özerklik arasında denge kurulurken şu durumlar söz konusu olabilir. ⁵⁰

a) Yerel organın kararı hemen uygulanabiliyorsa veya vesayet makamı belli bir inceleme sonunda kararı hukukilik yönünden incelemek üzere yargı yerine gönderiyorsa vesayet hafiftir.

b) Yerel yönetimlerin kararı üzerinde vesayet makamı, yürütmeyi durdurmak veya onamak yetkisine sahip ise bu ağır bir vesayettir.

c) Vesayet makam, yerel yönetim organlarının yerine geçerek kendiliğinden karar alma durumunda ise artık yerel yönetimlerin özerkliğinden söz etmek mümkün değildir.

1.6.2. Halkın Yönetime Katılımı

Demokratik yerel yönetimin halkın katılımına açık olması gerektiğini daha önce belirtmiştik. Yönetime halkın katılımı noktasında yerel yönetimler, merkezi yönetime oranla daha ileri bir aşamadadır. Halkın yerel yönetimlerde katılımının ilk boyutu bu yönetimlerin karar organlarının oluşumuna seçimle katılmalarıdır. Ama demokratik bir yerel yönetim sisteminde, halkın yönetime katılmaları sadece seçim

⁴⁸ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi** , Erkam Matbaacılık, İstanbul:1997, s.158.

⁴⁹ Arslan , " **İdari Vesayet Denetimi** "a.g.m., s.535.

⁵⁰ Ahmet Özer, "Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2 , S.4 (Temmuz :1993) , s.29.

boyutunda değil kararların oluşumunun her aşamasında mümkün olmalıdır. Bu husus aynı zamanda katılımcı demokrasinin bir gereğidir.

Yerel demokrasinin işlerlik kazanabilmesi diğer demokratik değerlerin (denetim, demokratik eğitim v.b.) hayat bulabilmesi için yerel halkın yönetime katılması temel zorunluluktur.⁵¹

Yerel yönetimler yazını incelendiğinde, yerel yönetime katılma konusu iki temel boyutta ele alınmaktadır. Bunlar:⁵²

- a) Yöre halkının yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının belirlenmesine veya daha açık bir ifade ile seçimine katılması,
- b) Yöre halkının bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev almasıdır.

Bizim ülkemizde yerel halkın yönetime katılımı konusunda yapılan araştırmalarda, halkın yönetime katılımı zihinsel düzeyde kalmış uygulamaya bir türlü geçememiştir. Bunda da toplumumuzda katılım kültürünün gelişmemesinin payı çok büyüktür. Bu konuda yapılan bir alan araştırmasında belediye kararlarının halka danışılarak alınması hakkında halkın düşünceleri sorulmuş ve katılanların %86 belediye karar alırken halka danışmalı sonucu çıkmıştır. Hemen arkasından sorulan belediye halk toplantılarına katılma ile ilgili soruya katılanların %90'ı hiç katılmadım şeklinde cevap vermiştir.⁵³

Yine 278 belediye üzerinde yapılan bir başka çalışmada, halkın belediye meclis toplantılarına katılıp katılmadığı sorulmuş ve belediyelerin %75'inde belediye meclis toplantılarına halk katılımının olmadığı belirtilmiştir.⁵⁴

Katılmayı bu şekilde sınırlı tutup katılma ile ilgili sonuçlara varmak belki yanlış olabilir ama genel kanı yerel halkın, yönetime katılma konusunda yeterli siyasi kültüre sahip olmadığıdır.

⁵¹ A. Vahap Coşkun , "Yerel Yönetimler ve Demokrasi" *Türk İdare Dergisi*, Yıl:71, S.462 , (Mart -1999), s.104.

⁵² Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, a.g.e., s.11.

⁵³ Çukurçayır, *a.g.e.*, s.232-233.

⁵⁴ Deniz Sayın, "Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.3, S.5 (Eylül 1994), s.13.

Yerel düzeyde katılımı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki anlamda ele almak mümkündür. Dar anlamda katılım sadece seçimlerde oy vermeyi ifade ederken, geniş anlamda katılım ise oy verme dahil olmak üzere, yerel düzeyde hizmetten yararlananların yönetime katılmalarını ve yönetim organları ile birleşmeleri ifade eder.⁵⁵

Katılım sürecinin kimin tarafından başlatıldığına göre ise katılım, aktif katılım ve pasif katılım olarak ikiye ayrılır. Eğer yerel halk kendiliğinden yerel olaylara ilgi duyup örtülü veya örtüsüz harekete geçiyorsa aktif katılım, şayet katılım süreci, yerel yönetim birimi tarafından başlatılmışsa pasif katılım söz konusudur.⁵⁶

Halkın yönetime katılım alanları ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyleri kültürel yapıları ve siyasal anlayış farklılıkları nedeni ile ülkeden ülkeye (hatta bir ülkede bölgeden bölgeye) farklılık göstermektedir.

Bu farklılıklara rağmen kentsel katılım alanlarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.⁵⁷

- Kent planlaması,
- Çevre koruma,
- Halk oylaması
- Seçilmişleri görevden düşürme (geri çağırma),
- Önemli konularda halk oylaması,
- Kentdaşların yakınmaları,
- Kentsel toplumsal hareketler v.b.

Kent yönetimine katılım konusu geleneksel katılım yöntemleri ve çağdaş yöntemler olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Geleneksel katılım biçimleri ise

⁵⁵ Öner, a.g.e. , s.71.

⁵⁶ Selçuk Yalçındağ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yayını Ankara.1996, s.131.

⁵⁷ Cevat Geray, "Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı", **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl:1, S.4 (Mayıs-Haziran 1995), s.74.

doğrudan katılım, seçimler yolu ile katılım ve halk oylaması yöntemi ile katılım olmak üzere üç ana başlıkta incelenebilir.

Çağdaş katılım yöntemleri ise şunlardır: Halk girişimleri, planlama çemberi, halk kurulları, gelecek atölyeleri, toplumcu örgütlenme, yuvarlak masa toplantıları ve forumlar, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları , meclis toplantılarına katılım, telefonla katılım, çeşitli forumlar düzenleyerek katılım, dilekçe ile katılım ve son olarak da toplumcu ve dayanışmacı katılım.⁵⁸

Yerel yönetimlerde halkın katılımı uluslar arası belgelerde de ele alınarak, demokratik yerel yönetimin oluşumunda katılımın önemi vurgulanmıştır.

Avrupa Özerklik Şartı daha önce belirttiğimiz gibi üçüncü maddesinin ikinci fıkrasında vatandaşlardan oluşan halk meclisleri ve vatandaşın doğrudan katılımı veya referandum yolu ile halkın yönetime katılımını tavsiye etmiştir. Yine şartın 5. maddesinde yerel yönetim birimlerinin sınırlarının değiştirilmesi konusunda yerel halkının görüşünün alınması amacı ile mümkünse referanduma gidilmesini belirterek yerel halkın yönetime katılması gerektiğini bir kez daha vurgulamıştır.

Avrupa Konseyi tarafından 1980-1982 yılları arasında yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan ve 1992 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı da yerel yönetimlerde katılımı ön plana çıkaran ve eden bir uluslararası metindir. Avrupa Kentsel Şartı, kentlerin fiziki çevresinin iyileştirilmesi, konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi ve kentsel yaşamın kalitesinin artırılması amacı ile yerel yönetimler arasında işbirliği ve dayanışmayı öngördükten⁵⁹ sonra” Halk Katılımı ve Kent Yönetimi” başlığı altında kent yönetimine katılımın önemi vurgulanmış ve katılımın sağlanması için belirlenen temel ilkeler ortaya konmuştur.⁶⁰ Bu ilkeler:

- a) Yerel siyasal yaşama katılımın etkin bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için, halk temsilcilerini özgür ve demokratik bir biçimde seçmelidir.

⁵⁸ Bu katılım yöntemleri için bkz. Çukurçayır, a.g.e., s.134-169.

⁵⁹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Avrupa Kentsel Şartı**, İçişleri Bakanlığı Yayın No:10, Ankara:1996, s.3-5

⁶⁰ A.g.e. , s.41-44.

- b) Yerel siyasal yaşamda katılımın etkin bir biçimde gerçekleşebilmesi için halkın yerel siyasal ve yönetsel yapılarda belirleyiciliğinin sağlanması gerekir.
- c) Toplumsal geleceği etkileyecek önemli projelerde halka danışılması-halk oylaması yönteminin kurumsal olarak benimsenmesi gerekir.
- d) Kent planlamasında her türlü veriye dayanılarak çoğulcu bir yöntemin benimsenmesi gerekir.

Görüldüğü gibi Avrupa Kentsel Şartı da yerel yönetimler de katılımın önemini açık bir şekilde vurgulamıştır.

İstanbul da 5-7 Nisan 2000 tarihleri arasında yapılan Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında yerel yönetimlerde katılımın önemi vurgulanmıştır. Bu konferansta alınan tavsiye kararına göre Konsey üye ülkelere “ yeni iletişim yöntemleri ve araçları da dikkate alarak, yerel bölgesel düzeyde katılımcı demokrasinin ve seçilmiş temsilcilerle vatandaşlar arasındaki diyalogun geliştirilmesine özel önem vermelerini “ tavsiye etmiştir. Bu tavsiye kararı ile birlikte bir takım prensip kararlar alınmıştır. Bu kararlardan bazıları şunlardır: “Sosyal hizmetlerin sağlanmasında özel ve gönüllü sektörlerin katılımı çok değerlidir ve memnuniyetle karşılanmalıdır. Bu toplumsal otoritelerin sorumluluklarını vatandaşlara devrettiği anlamına gelmez, aksine sivil toplumun itici güçlerine hak ettikleri rolü vermektir.”

“ Vatandaşlar yerel düzeydeki sosyal hizmetler hakkında (kullanıcı hakları, hizmetlerin amacı ve verilişi, finansal kaynaklar, sonuçlar, denetleme mekanizması, vs.) kolay bilgi sahibi olabilmelidirler ve hizmetlerin geliştirilmesi, yönetimi ve sunulması hakkında karar verme sürecine uygun bir oranda katılmalıdırlar.”⁶¹

Avrupa konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında da yerel yönetimlerde katılımın önemini vurgulamıştır. Bu konuda alınan tavsiye kararlarının üye ülkeler tarafından uygulanmasını istemiştir.

⁶¹ Yusuf Erbay -Muammer Türker, “Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı”, *Türk İdare Dergisi* Yıl:72, S. 427 (Haziran 2000) s.16-20.

1.6.3. Halk Denetimi ve Saydamlık

Denetim, bir örgütün gerçekleştirmeyi amaçladığı hedeflere ne derece ulaştığının tespiti amacı ile yapılan ve yönetimin önemli fonksiyonlarından bir tanesidir. Yani denetim bir durum tespitidir. Olması gerekenle var olanın karşılaştırılması ve varsa oradaki sapmaların düzeltilme sürecidir.

Özerk kurumların denetimi, hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesinde etkin bir araçtır. Denetim devlet hizmetleri ile çelişkiye düşen, birliği, bütünlüğü bozan ve hizmetlerin sürekliliği ilkesini zedeleyen uygulamalara engel olur. Denetimin özerk kurumun kendi oluşturduğu organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilkedir. Bu nedenle iç denetim yöntemi en etkili ve yararlı denetim biçimidir.⁶² Fakat bir kurumun sadece kendi organları tarafından denetlenmesi yeterli değildir. Bazı kamu hizmetlerinin ulusal düzeyde denetlenmesi zorunludur. Bu nedenle özerk kurumların kendi organları dışında, merkezi yönetim veya yargı organlarınca da denetimi söz konusudur. Dış denetim olarak adlandırılan bu tür denetim de bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim, bu şekilde iç denetim ve dış denetim olarak sınıflandırıldığı gibi, denetimi yapan organların niteliğine göre de siyasi, idari ve yargısal denetim olmak üzere üç şekilde sınıflandırılmaktadır.⁶³

Yerel yönetimlerin denetiminde temel ilke kamu hizmetlerinin yürütülmesinde birlik ve bütünlüğü sağlamaktır. Nitekim 1982 anayasasının 123. maddesi "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ilkesini benimsemiş ve kamu hizmetlerinde yerel ve ulusal düzeyde birlik ve bütünlüğü sağlamak ve kamu yararını temin etmek amacı ile 127. madde de idari vesayet denetimi konusunu düzenlemiştir.

Yine anayasamızın 127. maddesinde belirtilen idari vesayet denetimi dışında yerel yönetimler, idari, siyasi ve yargı denetimine de tabidirler.

İdari vesayet yolu ile yerel yönetim birimlerinin denetiminin uygulamasında çok ciddi sıkıntılar vardır. Merkezi yönetime karşı idari vesayet denetiminin çok ağır

⁶² Orhan Pirlar- Nuri Tortop ve Ahmet Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara:1995, s.33.

⁶³ Örnek; **a.g.e.**, s.249.

olduğu noktasında ciddi eleştiriler vardır. Yine idari vesayet denetiminin yerel demokrasi ve özerklikle bağdaşmadığı sıkça belirtilmektedir. Bu yüzden yerel yönetimlerin denetlenmesinin yerel halka bırakılması önerilmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin halk tarafından denetlenmesi başlıca üç şekilde mümkün olabilmektedir. Bunlar; baskı grupları ve kamuoyu denetimi, kent denetim meclisleri ve yerel ombudsman yolu ile denetimidir.⁶⁴

Demokratik bir yerel yönetim biriminden bahsedebilmek için tüm bu denetim türlerinin yanında kamuoyu denetiminin yani halk denetiminin de mutlaka olması gerekir.

Kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hakim olan kanaatler şeklinde tanımlanmaktadır.⁶⁵ Yerel yönetimlerin kamuoyunda oluşan sorun alanları ve bundan etkilenen grupların taleplerini dikkate almamaları mümkün değildir.

Belediye karar ve uygulamaları üzerinde halk denetimi, baskı grupları ve yerel kamuoyu tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetim birimleri üzerinde halkın ilk ve en önemli denetimi, bu birimlerin genel karar organlarının seçime belirlenerek işbaşına gelmeleridir. Bu yöntem oldukça sınırlıdır ve ancak seçimden seçime gerçekleşir. Yerel yönetimler üzerindeki halk denetimi esas baskı grupları aracılığı ile gerçekleşmektedir.

Üyelerin ortak çıkarılara sahip olduklarını algılayan ve iktidara geçmeyi amaçlamadan, siyasal sistemi etkilemeye çalışan topluluk⁶⁶ olarak adlandırılan baskı gruplarının yapmış olduğu denetimi halk denetimi olarak nitelenmek doğru değildir. Bireylerin tek başına yapacakları denetimin etkin ve verimli şekilde gerçekleşmeyeceği gibi, baskı gruplarına oranla yönetimi etkileme şansı daha azdır.⁶⁷

⁶⁴ Öner, a.g.e. , s.99.

⁶⁵ Münci Kapani, **Politika Bilmine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara:1992, s.147.

⁶⁶ İter Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul 1986; s.132.

⁶⁷ Şerif Öner, " Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım " **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 69, S.415 (Haziran 1997) s.193.

Yerel yönetim birimlerinin halk tarafından denetlenmesinde ikinci bir yönetimde yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan kent denetim meclislerince yapılan denetimdir. Bu meclisler halk tarafından doğrudan oluşturulacağı gibi, meclis bünyesinde komisyonlar şeklinde de örgütlenebilir. Yerel Gündem 21 Danışma Meclisi türündeki bu denetim birimlerinin başarılı olması, kent yönetimi tarafından doğru bilgi akışı ile denetlenmesi ve bu birimlerde yer alacak olan kişilerin, yerel sorumluluk bilincine sahip olması, etik anlamda toplumsal çıkarları kendi çıkarlarının üzerinde gören, kişiler olmasına bağlıdır.⁶⁸ Halen yürürlükte olan mevzuatımıza göre bu tür bir denetim söz konusu değildir. Fakat bu konuda , şu anda Bakanlar Kurulu yetkisinde olan ve çıkarılmayı bekleyen K.H.K. taslağında önemli sayılabilecek hükümler olduğunu daha önce belirtmiştik.

Kent yönetiminde halk denetimi için önerilen bir başka yöntemde Ombudsman müessesesidir. Ülkemizde de son dönemlerde kamuoyunda gündeme gelmiş ve çeşitli platformlarda tartışılmaya başlanmış olan bir kurumdur.

Türkçe'ye "Kamu Denetçisi" olarak çevrilebilecek olan Ombudsman ilk olarak İsveç'te 1809 tarihli Anayasa ile kurulmuş bir müessesedir. İsveç'te "Ombudsman" olarak ortaya çıkan ve şu anda bir çok ülkede var olan bu denetim biçimi, İngiltere'de " Parlamento Komiseri ", Fransa'da ise "Mediaeteur " olarak adlandırılmaktadır.⁶⁹ İsimleri farklı olmasına rağmen işleyiş biçimleri hemen hemen aynı olan bu kurumlar yönetimin halk tarafından denetlenmesi adına çok önemli işlevlere sahiptir.

Avrupa'da pek çok ülkede, parlamentolara bağlı olarak çalışan ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikayetlerini inceler; yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunar.⁷⁰

Ülkemizde de Ombudsman benzeri bir kurumun belediyeler için kurulması ve adının "Belediye Ombudsmanı" olması yönünde görüşler ağırlık kazanmaktadır. Eryılmaz ve Şen yerel yönetimlerle ilgili yaptıkları bir çalışmada önce ülkemizdeki

⁶⁸ Öner, a.g.m., s.100.

⁶⁹ Versan, a.g.e. , s.107.127.

⁷⁰ Eryılmaz, a.g.e., s.305.

mevcut yapıda, yerel yönetimlerimizin temel sorunları üzerinde durmuşlar sonuç kısmında bu sorunlara çözüm önerileri içerisinde yerel yönetimler ombudsmanının kurulması gerektiğini belirtmişlerdir. Önerilen modelde ombudsman kurumu, yetkileri önemli bir biçimde artan yerel yönetimlerin denetlenmesinde önemli bir araç olarak tavsiye edilmiştir. Modelde parlamentoya bağlı olarak alıŖacak olan ombudsman kurumu ülkede tek olabileceği gibi her bölge için ayrı ayrıda olabilir dendiikten sonra ombudsmanın yerel yönetimlerle ilgili olarak yaptığı denetim sonuçlarını değerlendirmek ve parlamentonun yerel yönetimlerle ilgili yasama faaliyetlerinde yardımcı olmak üzere TBMM’de sürekli hizmet yürütecek olan “Mahalli İdareler Komisyonu” nun kurulması önerilmiştir.⁷¹ Yazıcıoğlu ise, yerel hizmetlere konu olan, halkın Ŗikayetlerini iletebileceği ombudsman kurumunun her yerel yönetim çevresinde kurulmasını önermiştir.⁷² Yine Yalçındağ’ da Türkiye’de artık “ombudsman” kurumunun kurulması zamanının çoktan geldiğini belirtmektedir.⁷³

57. Hükümet ortaklarından MHP 1999 seğıim beyannamesinde Ombudsman kurumunun oluşturulacağını şu şekilde ifade etmiştir: “ Yolsuzlukları önlemek, yolsuzluklarla mücadelede etkin ve kalıcı politikalar üretmek ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere , özerk bir Yolsuzlukla Mücadele Kurulu (YMK) oluşturulacaktır... Daha sonra Yolsuzlukla Mücadele Kurulu Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sistemine dönüştürülecektir”⁷⁴ Yine CHP belediye yönetiminde saydamlığın sağlanması için “ yerel ombudsman “ kurulmasını öngörmektedir.⁷⁵ VII. B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyon Raporunda TBMM’ne bağlı Parlamento Ombudsmanı’nın kurulmasını teklif edilmiştir.⁷⁶

Yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından denetlenmesinin önemli bir boyutu da halkın, yerel yönetimlerin kararları,çalışmaları ve karar oluşmadan önceki işlem aşamaları hakkında hemşehrilere bilgi verilmesidir. Hemşehrilere bilgi sağlanması bireyin kamusal işler üzerinde “bilgi edinme hakkı” bağlamında yerel yönetimler için

⁷¹ Bilal Eryılmaz-M. Lütfi şen, **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler (Sorunlar-Çözümler)**, MÜSİAD Yayınları, İzmir:1994, s.55-56.

⁷² Recep Yazıcıoğlu , **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık , Erzurum:1995 , s.166.

⁷³ Selçuk Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu” **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.1(Mart:1993) ,s.58.

⁷⁴ MHP, **18 Nisan 1999 Seğıim Beyannamesi** , s.42.

⁷⁵ CHP, **Yerel Yönetimler, Yeni Yapılar Yeni öneriler** , CHP. Yayınları, 1994, s.20.

⁷⁶ Zerrin Toprak-Ayşe Yıldız-şermin Atak-E. Kadri Pektaş, **21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, Ege Belediye Zabıtalrı Vakfı Yayını , İzmir: 2000 , s.145.

görev olarak kabul edilmelidir.⁷⁷ Bu bilgilendirme olmadan kamuoyunun yerel yönetimleri denetlemesi beklenemez. Etkili bir denetim, yönetimde açıklık ve saydamlıkla sağlanabilir.

Yürürlükte olan mevzuatımıza göre bugün belediyelerimizin halka yeterince açık olmadığı söylenebilir. Fakat halen yasalaşması beklenen ve şu anda Bakanlar Kurulu önünde bekleyen “ Merkezi İdarelerle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ” ye göre bu konuda oldukça önemli gelişmeler var.

Bu Kanun Hükmünde Kararname taslağına göre 1580 sayılı Belediyeler Kanununa eklenmesi düşünülen Ek 20. madde şu şekilde: “ Belediyeler, faaliyetleri ile ilgili olarak halkın , meslek teşekküllerinin ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerini sağlayıcı tedbirler alır.

Gerçek ve tüzel kişiler, maliyetini aşmamak üzere belediye meclisince belirlenecek tarifiede yer alan bedel karşılığında, Belediye Karar organlarının, karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren kısımlarının suretlerini yazılı olarak isteme hakkına sahiptir. Bu taleplerin 30 gün içinde yerine getirilmesi zorunludur.

Belediyelerin gelir ve giderlerini gösteren üçer aylık mali durum raporu, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek esaslara uygun olarak hazırlanır ve belediyelerin mutat ilan yerlerinde askıya çıkarılır.”

Görüldüğü gibi şayet bu madde 1580 sayılı Kanuna eklenirse demokratik yerel yönetim ilkesinin bir gereği olan halkın bilgilendirilmesi ve yerel yönetimlerin halkın denetimine açık olması noktasında çok önemli bir adım atılmış olacaktır.

⁷⁷ Yaçındağ, a.g.m. , s.54.

İKİNCİ BÖLÜM

KENT KAVRAMININ GELİŞİMİ, KENTLEŞME VE KENT YÖNETİMİ

2.1. KENT VE KENT KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu bölümde önce kentin tanımı üzerinde duracağız daha sonra ise kent kavramının tarihsel gelişim süreci ile kentleşme kavramı ve Türkiye'deki kentleşme sürecinin özellikleri incelenecektir.

2.1.1. Kent Kavramı

Kent nedir? sorusuna diğer sorulara olduğu gibi tek bir cevap vermek oldukça zordur. Bunun nedeni ise kentin çok kompleks ve aynı zamanda dinamik bir yapıya sahip olmasıdır. Henry S. Churchill veciz hane (succinctly) bir şekilde "Kent insandır." dedikten sonra "İnsanlar kenttir." şeklinde ilave etmiştir.¹ Gerçekten de modern dünyada kent insanlar için her şeydir. İnsanlar kent hayatına bir kez alıştılar mı artık bu hayattan vazgeçemezler. Yine kent insanları ilişkileri ile kendisine öyle bir bağlamıştır ki bu ilişkilerden sıyrılıp kent yaşamından vazgeçmek insanlar için neredeyse imkansız hale gelmiştir. Nitekim her geçen gün kentler birer cazibe merkezi olarak karşımıza çıkmış , nüfusları hızla artmış ve dünyamızda nüfusları 10.000.000'u aşmış birçok metropol kent ortaya çıkmıştır. Ülkemizde 1927 de kent nüfusu %24.2 iken kırsal nüfus %75.8, 1970 de kent nüfusu %38.5 kırsal nüfus %61.5, 1990 da kent nüfusu %59.4 kırsal nüfus ise %40.6 olmuştur.² Bu günlerde ise kentsel nüfus %70'lerin üzerine çıkmıştır.

¹ James M. Banovetz, *Managing The Modern City*, International City Management Association:1971, s.3.

² Firuz Demir Yaşamış, "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl:1, S.4, s.427.

Geçmiş dönemlere bakıldığında "Cite", "Polis", "Medine" ve "kent" sözcüklerinin hemen hemen yakın anlamlarda kullanıldığı söylenebilir. Ancak bu sözcüklerin kullanıldığı dönemlerdeki yerleşim birimleri zaman zaman bir devleti, küçük bir kenti veya ilgili dönemde yaşayan belli bir uygarlık düzeyini ifade etmiştir. Nitekim bunlardan "Cite" küçük bir devletçiği ifade ederken,"Polis" sözcüğü daha çok bir savunma gerekliliğini açıklamak üzere kale anlamında kullanılmıştır. Buna karşılık "Medine" sözcüğü daha çok kent yaşamı ile kırsal(bedevi) yaşamı ayırmak için kullanılmıştır.³ Günümüzde ise kent ya da yerleşim birimleri artık "belediye" (municipality, commune, municipio, gemeinde, comune) olarak tanımlanmaktadır.

Kent kavramı bir çok yazar tarafından farklı açılardan ele alınarak tanımlanmıştır. Şimdi bu tanımlardan bazı örnekler verelim.

Kentbilim Terimleri Sözlüğünde kent kavramı, şu şekilde tanımlanmaktadır. "Sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidiş geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşlarda bulunduğu,köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimidir."⁴ Sosyal Bilimler Sözlüğünde ise kent "Nüfusu belli bir büyüklüğü ve yoğunluğu aşan, ekonomisi daha çok tarım dışı etkinliklerde yoğunlaşan ve kendi nüfusundan başka, etki alanı içinde yaşayanlara da hizmet sağlayan yerleşim birimi" olarak tanımlanmıştır.⁵ Büyük Larousse Ansiklopedisi kenti "Halkı profesyonel etkinliklerde bulunan özellikle üçüncü kesimde bulunan(hizmet kesimi) oldukça önemli büyüklükte yerleşme" olarak tanımlamıştır.⁶

Eyüp G. İsbir ise kenti "İnsan ilişkileri açısından ancak belli bir nüfusa sahip toplumlarda karşılanması mümkün olan fizyolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçların belli düzeylerde karşılandığı; her ülkenin kendi özelliklerine göre kriterlerini belirlediği fiziki yerleşme alanları" olarak tanımladıktan sonra kenti siyasi, fiziki ve fonksiyonel açıdan tanımlama yoluna gitmiştir. Buna göre siyasi açıdan

³ Zerrin Toprak Karaman, **Kent Yönetimi ve Politikası** , Anadolu Matbaacılık, İzmir:1998, s.5-6.

⁴ Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, Ankara:1998, s.75.

⁵ Ömer Demir- Mustafa Acar, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Ağaç Yayınları, İstanbul:1993, s.206.

⁶ **Büyük Larousse Ansiklopedisi**, C.13, s.6625.

kentler, belirli idari hudutlar içerisinde görev yapan yönetimlere sahip birimlerdir. Fiziki açıdan kentler, değişik amaçlar için kullanılan çok sayıdaki binalar ile ulaşımı sağlayan yollardan oluşur. Fonksiyonel açıdan kentler ise, ekonomik , sosyal ve kültürel faaliyetlerin yapıldığı yerleşme alanlarıdır.⁷ Ankara Mimarlar Odası ise yayınladığı bir komisyon raporunda kenti şu şekilde tarif etmiştir. "Tarımsal olmayan üretim yapılan ve tarımsal olan,olmayan tüm üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği, belirli teknolojinin beraberinde getirdiği, büyüklük, yoğunluk, heterojenlik ve bütünleşme düzeylerine varmış yerleşme türüdür.⁸ Bir başka tanımda kent, "ortak çıkarları olan insan topluluklarının bir araya geldiği, özerk idari birimler" ve "düzenli yapılaşmış, kamu hizmetleri sunan ve kendi kendini yönetebilen" yaşam merkezleri olarak ifade edilmiştir.⁹

Kentin tanımlanmasındaki bu karışıklığın nedeni; bir tanım yapabilmek için bazı sabit ölçütlerin tanımlanmasına gerek olduğudur. Oysa ki dünya üzerinde var olan her kent, ayrı bir coğrafyada, ayrı niceliksel değerlere sahip bulunmakta ve en önemlisi kendine özgü niteliksel özellikler ortaya koymaktadır. Hiçbirisinin nitelikleri bir diğeri ile tam bir benzerlik göstermemektedir. Bu açıdan hemen her kenti kendine özgü ölçütler ile tanımlamak gerekir.¹⁰ Dolayısıyla kent tanımları çoğaltılarak, yeryüzündeki her kent için ayrı bir tanım yapmak mümkün olabilmektedir.

Bir grup yazar da kenti, belli ölçütlere göre sınıflandırarak tanımlamışlardır. Bu yazarlar; nüfus, idari sınır ve yapı, ekonomik ve sosyolojik ölçüte göre kenti ayrı ayrı tanımlamışlardır.¹¹

⁷ Eyüp G. İsbir, **Şehirleşme ve Meseleleri**, Gazi Büro Yayınları,Ankara:1991, s.5-8.

⁸ Ankara Mimarlar Odası ,**Türkiye'de Kentleşme**, Komisyon Raporu, Ankara:1971, s.8.

⁹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **a.g.e.** , s.6.

¹⁰ Yüksel Dinçer, "Kent Kentleşme ve Kent Planlaması", **Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, İstanbul:1999, s.341.

¹¹ Bu sınıflandırmalar için bkz. Ruşen Keleş,**Kentleşme ve Konut Politikası**, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara:1984, s.42-43. ; Hasan Ertürk, **Kent Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, Bursa:1995,s.44-50. ; Ergun Gürpınar, **Kent ve Çevre Sorunların Bir Bakış**, Der Yayınları, İstanbul:1996, s.13. ; Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, **Şehircilik: Sorunlar Uygulama ve Politika**, A.Ü. S.B.F. Yayınları No:358, Ankara:1973, s.23-24.; Asuman Çezik, **Kentleşme ve Yerleşme**, DPT Yayınları, Ankara:1982, s.12-15.

Yukarıda yaptığımız tanımlardan yola çıkarak kent kavramının üç temel özelliği olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar:

a) Kentlerde yaşayan insanların büyük çoğunluğunun tarım dışı faaliyetlerde bulunan, daha çok hizmet sektöründe çalışan fakat her kesimden insana hizmet sunan kişiler olmasıdır.

b) İkinci önemli husus nüfusun belli bir büyüklüğe ve yoğunluğa sahip olmasıdır.

c) Üçüncüsü ise heterojenlik ve bütünleşmedir.

Kent kavramının tanımlanmasındaki karmaşıklık, bu kavramın farklı ölçütler ele alınarak tanımlanmaya çalışılmasından kaynaklanmaktadır. Bütün bu ölçütleri içerisinde taşıyan bir tanım yapacak olursak, kenti şu şekilde tanımlayabiliriz: "Belirli bir nüfus büyüklüğüne ve yoğunluğuna sahip olan ve yine belirli bir idari sınır içerisinde yaşayan, nüfusunun büyük bir çoğunluğunun tarım dışı faaliyetlerde çalışan fakat tüm kesimlerde çalışanlara mal ve hizmet üreten , toplumsal bakımdan benzerlik göstermeyen bireylerden oluşan, işbölümü ve uzmanlaşmanın yoğun olduğu yerleşim birimidir."

Köy ve kent ayrımındaki bu zorluklar karşısında ülkemizde de hukuki açıdan kent tanımlama çalışmaları yapılmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu özellikle nüfus kriterini esas alarak bu ayırma ışık tutmaya çalışmıştır. Söz konusu Kanunun 1. maddesi nüfusu 2.000 den aşağı olan yerleri köy, 2.000 ile 20.000 arasında olanları kasaba ve 20.000 den fazla olan yerleri de kent olarak tanımlamıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu da nüfusu 2.000 'i geçen yerleşim birimlerinde belediye yönetiminin kurulabileceğini belirtmektedir. Her ne kadar yasalarımızda kent nüfusu ile ilgili durum bu şekilde ise de İmar ve İskan Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü ve akademik araştırmalarda kent büyüklüğü ile alakalı olarak 10.000 nüfus büyüklüğü ele alınmaktadır.¹²

¹² Hande Suher, **Kentleşme ve Kentileşme Politikaları**, TÜSES Yayınları, İstanbul:1991, s.2.

2.1.2. Kent Kavramının Tarihsel Gelişimi

Kentler tarih boyunca çeşitli kültür ve uygarlıkların doğup geliştiği merkezler olarak karşımıza çıkmıştır. Bu yüzden kentlerin ortaya çıkışının insanlık tarihi kadar eski olduğunu söyleyebiliriz. Kentlerin ortaya çıkışı konusunda görüş birliği olmamasına rağmen, ilk kentlerin M.Ö. 4000-2500 yılları arasında Mezopotamya, Mısır, Çin ve Hindistan da görüldüğü konusunda yaygın bir görüş vardır.¹³ Arkeolojik bulgular, ekolojik açıdan uygun yerlerde yani büyük nehirlerin geçtiği, verimli topraklarda ve ulaşımın kolay sağlanabildiği mekanlarda büyük nüfuslu yerleşim birimlerinin kurulduğunu göstermektedir. İlk büyük kent toplulukları, Nil nehri vadisi, Fırat ve Dicle nehirleri arasındaki vadilerde, İndüs nehri civarında ve Akdeniz kıyılarında kurulmuştur.¹⁴

Kent sözcüğünün Türkler arasında XI. yüzyıldan beri kullanıldığı görülmektedir. Göktürkler önceleri Kent veya Şehir Sözcüğü karşılığı olarak "Balık"sözcüğünü kullanıyorlardı. XI. yüzyıldan itibaren Karahanlılar ve Oğuzlar'da da "Balık" sözcüğü kullanılmıştır. Kaşgarlı Mahmut Divan-ı Lügatü't Türk adlı eserinde "balık" sözcüğünün eski olduğunu,buna rağmen Uygur Türkleri ve Moğolların bu kelimeyi kent anlamında kullandıklarını belirtmiştir.¹⁵

Avrupa'da ise kentlerin gelişimi eski Yunan kentlerinin ortaya çıkışı ile başlamıştır. Atina, Korent, Isparta, Siraküzave Milet gibi şehirler, aynı zamanda hem askeri ve ticari birer merkez, hem de bağımsız politik ve idari birimler olarak ortaya çıkmıştır.¹⁶ Daha sonra ise Roma kentleri önem kazanmıştır. Ortaçağda Avrupa kentleri savunma endişesi ile surların içine kapanan ve çok fazla büyümeyen kentler olurken, doğuda bazı kentler büyük yerleşim merkezleri olmuştur.¹⁷ Bugünkü

¹³ Giorden Sjoberg, **The Preindustrial City-Past and Present**, The Free Press, New York:1965, s.26'dan aktaran: Görmez, a.g.e., s.19-20. ; İlhan Tekeli-Yiğit Gülöksüz, "Kentleşme Kentleşme ve Türkiye Deneyimi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.5, İletişim Yayınları, İstanbul:1983, s.1225.; E. Lampart " Historical Aspects of Urbanization", D.Hauser-L. Schnore'den aktaran: Rana A. Aslanoğlu, **Kent Kimlik ve Küreselleşme**, Asa Kitabevi, Bursa:1998, s.14.

¹⁴ Ertürk, a.g.e., s.35.

¹⁵ Halime Doğru, **18. Yüzyıla Kadar Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Görüntüsü**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:872, Eskişehir:1995, s.12-13.

¹⁶ Ayda Yörük, **Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri**, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara:1968, s.2.

¹⁷ Görmez, a.g.e., s.20.

anlamda kentlerin ortaya çıkmasında Sanayi Devrimi önemli bir rol oynamış ve Sanayi Devriminden sonra kentlerin görüntüsü ve fonksiyonları değişime uğramıştır. Sanayi devrimi ile birlikte kentlerin büyük sanayi merkezleri halini alması, köylerden kentlere doğru olan göçlerin artması ve hızlı kentleşme olayı ile birlikte büyük kentler ortaya çıkmıştır.¹⁸

2.2. KENTLEŞME VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

Burada önce kentleşme kavramı üzerinde duracağız daha sonra ise Türkiye'de kentleşmenin nitelikleri ve son olarak da Türkiye'de kentleşmenin nedenleri üzerinde duracağız.

2.2.1. Kentleşmenin Tanımı

Kent kavramı ve gelişimini inceledikten sonra şimdi de kent kavramı ile sıkı sıkıya bağlı olan ve birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün olmayan kentleşme kavramı üzerinde durmakta fayda vardır.

Dar anlamda kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması şeklinde tanımlanan kentleşme kavramı bu şekilde sadece demografik açıdan ele alınırsa eksik kalmış olur. Çünkü kentleşme demografik olduğu kadar, ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik boyutlar da içeren evrensel bir olgudur.

Genel olarak kentleşme "sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci"¹⁹ olarak tanımlanır. Manuel Castells, kentleşme olgusunun tanımını yaparken iki temel olgu üzerinde durulması gerektiğini vurgulamaktadır. Bunlardan birincisi, bazı yoğunluk ve büyüklük değerlerinden başlayarak nüfusun alansal yığılması, ikincisi ise kent kültürü olarak tanımlanan bir dizi değer yargısı, davranış ve eğilimin yayılmasıdır.²⁰

¹⁸ Yörükan, a.g.e., s.3.

¹⁹ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İmge Yayınevi, Ankara:1997, s.19.

²⁰ Dinçer, a.g.m., s.343.

Türkiye'de kentleşme konusunda kavramsal çerçevenin oluşmasında Chicago Kent Sosyolojisi Okulunun etkisi büyük olmuştur. Chicago Okuluna göre kentleşme iki açıdan ele alınmaktadır. Birincisinde kentleşme, nüfusun belli bir yoğunluğun ve belli bir büyüklüğün üstündeki yerleşmelerde toplanması ve bu nüfusun tarım dışı faaliyetlerle uğraşması, heterojen olması vb. özelliklerin belirtilmesiyle tanımlanmaktadır. İkincisinde ise "kent kültürü" diye adlandırılan değerler, davranışlar ve tutumların benimsenmesi olarak tanımlanmaktadır.²¹ Bu ikinci bakış açısı bizim ülkemizde "kentleşme" kavramı ile örtüşmektedir. Nitekim Kentbilim Terimleri Sözlüğünde kentleşme şu şekilde tanımlanmaktadır: "...kentleşme akımı sonucunda, toplumsal değişimin insanların davranışlarında ve ilişkilerinde, değer yargılarında, tinsel ve özdeksel yaşam biçimlerinde değişiklikler yaratması süreci." olarak tanımlanmıştır.²²

Görüldüğü gibi kentleşme bir ülkedeki nüfusun, ekonomik, sosyal ve siyasal yapının değişime uğradığı bir dönüşüm sürecidir. Bu dönüşüm süreci her ülkenin kendi özelliğine göre değişiklikler arz etmektedir. Yine bu dönüşüm süreci iki taraflı bir dönüşüm sürecidir. Yani kentleşme sürecinde hem yerleşim mekanı olarak kentler hem de kentin iktisadi, sosyal ve siyasal yapısı değişime uğramaktadır. Kentleşme toplumsal kuruluşlarda belirli zaman aralıklarıyla, adeta ardarda yaşanan gelişme ve değişimlere karşılık gelmektedir. Bu ardarda dizilişin aşamaları ise; insanların mekanda bir noktaya yerleşmesi; sanayi öncesi kentin ortaya çıkması; sanayi kentinin oluşumu ve son olarak metropolitenleşmedir.²³

2.2.2. Türkiye'de Kentleşme

Türkiye'deki kentleşme olgusu, ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısını şekillendiren temel unsurlardan biridir. Türkiye'deki kentleşmenin kendine has bir takım özellikleri vardır. Özellikle 1950'li yıllardan sonra hızlı bir kentleşme sürecine girmiştir. Türkiye'de kentleşmenin sayısal boyutuna kısaca bir göz atmakta fayda

²¹ Tekeli- Gülöksüz, a.g.m., s.1224.

²² Keleş, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, s.81.

²³ Bu aşamalar için bkz. Gülgün Tosun, Tanju Tosun, "Türkiye'de Kentleşme-Siyasal Yapılanma İlişkisi", Amme İdaresi Dergisi, C.28, S.4, s.45-46. ; Tekeli, Gülöksüz, a.g.m., s.1225-1228.

vardır. Aşağıdaki tablo genel nüfus sayımlarına göre kent ve köy nüfusları ve oranlarını göstermektedir.

TABLO: 2.1 Genel Nüfus Sayım Yıllarına Göre Kent ve Köy Nüfusları ve Yıllık Artış Hızları (1927-1997)

Genel Nüfus		Kent Nüfusu			Köy Nüfusu		
Sayım Yılı	Toplam	Kent Nüfusu	K.Nüfus Oranı (%)	Yıllık Artış Oranı (%)	Köy Nüfusu	Köy Nüfus Oranı (%)	Y. Artış Oranı(%)
1927	13.648.270	3.305.879	24.22	-	10.342.391	75.78	-
1935	16.158.018	3.802.642	23.53	1.75	12.355.376	76.47	2.2
1940	17.820.950	4.346.249	24.39	2.67	13.474.701	75.61	1.73
1945	18.790.174	4.687.102	24.94	1.51	14.103.072	75.06	0.91
1950	20.947.188	5.244.337	25.04	2.24	15.702.851	74.96	2.14
1955	24.064.763	6.927.343	28.79	5.56	17.137.420	71.21	1.74
1960	27.754.820	8.859.731	31.92	4.92	18.895.089	68.08	1.95
1965	31.391.421	10.805.817	34.42	3.97	20.585.604	65.58	1.71
1970	35.605.176	13.691.101	38.45	4.73	21.914.075	61.55	1.25
1975	40.347.719	16.869.068	41.81	4.17	23.478.651	58.19	1.37
1980	44.736.957	19.645.007	43.91	3.04	25.091.950	56.09	1.32
1985	50.664.458	26.865.757	53.03	6.26	23.798.701	46.97	-1.05
1990	56.473.035	33.326.351	59.01	4.31	23.146.684	40.99	-0.55
1997*	62.810.111	40.630.435	64.68	2.82	22.179.676	35.20	-0.74

KAYNAK: D.İ.E. İstatistik Yıllığı 1996 s.66

Tabloda da görüldüğü gibi Türkiye'nin kentleşme hızı çok yüksektir. 1927'de %24.22 olan kent nüfusu, 1980'de %43.91 olmuş ve bu yıldan sonra yaşanan hızlı kentleşme süreci sonunda, 1990'da % 59.01 olan kent nüfusu, 1997 'de %64.68 olmuştur. 2000 yılında bu oranın %70 dolaylarında olması beklenmektedir. Yine dikkat çekici bir husus 1980 den sonra yaşanan hızlı kentleşmeye paralel olarak köy nüfusunun yıllık artış oranı eksilere düşmüştür.

Yukarıdaki tablo nüfusu 1000'in üzerinde olan yerleşim merkezlerini kent olarak kabul etmektedir. Şayet nüfusu 10.000 ve üzeri olan yerleri kent olarak kabul edecek olursak tablo biraz değişecektir. Aşağıda tablo:2.2 'de bu rakamlar verilmiştir.

TABLO: 2.2 İl ve İlçe Merkezleri ile Nüfusu 10.000 ve Üzeri Olan Yerleşim Birimlerinin Oranları (1927-1997)

KENTLİ NÜFUS			KENTLİ NÜFUS	
Yıllar	İl - İlçe Merkezleri	(%)	10.000 ve üzeri	(%)
1927	3.305.879	24.2	2.236.085	16.4
1940	4.346.249	24.4	3.214.471	18.0
1950	5.244.337	25.0	4.883.865	18.5
1960	8.859.731	31.9	6.967.024	25.1
1970	13.691.101	38.5	11.845.423	33.3
1980	19.645.007	43.9	20.330.265	45.4
1990	33.326.351	58.4	31.468.877	55.4

KAYNAK: Keleş, Kentleşme Politikası, s.41'den sadeleştirilmiştir.

Nüfusu 10.000'den çok olan yerleşim birimlerine kent adı verilecek olursa Türkiye'nin kentsel Nüfusunun 1990'da %55.4 olduğunu görürüz. Şayet kent ölçütü olarak nüfus değil de idari statü esas alınırda il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfusa kentsel nüfus denilecek olursa Türkiye'de kentleşme düzeyinin %58.4'e ulaştığını görürüz. Tabloda dikkat çekici bir husus da 1980 yılında il ve ilçe merkezlerinde yaşayan kentsel nüfusun (% 43.9) ,Nüfusu 10.000'den fazla olan yerleşim birimlerinde yaşayan kentsel nüfus oranından (%45.4) düşük olmasıdır. Bunun temel nedeni özellikle 1975-1980 yılları arasında kentlerde yaşanan şiddet olayları nedeni ile kentlerin insanlara itici gelmesi ²⁴ ve güvenlik açısından köylere

²⁴ Keleş, Kentleşme Politikası, a.g.e. , s.42.

doğru bir akımın olması olabilir. Bu oranlarla Türkiye az gelişmiş ülkelerin birçoğundan yüksek fakat gelişmiş ülkelerin hemen hemen tümünün altında bir kentleşme düzeyine sahiptir.

Türkiye'deki kentleşmenin bir diğer özelliği de küçük kentlerden büyük kentlere doğru bir nüfus hareketinin olduğudur. Nüfusu 100.000'in üzerinde olan ve büyük kent olarak sayabileceğimiz yerleşim birimlerinde yaşayanların kentsel nüfus içindeki oranı sürekli artmaktadır. Tablo:2.3.'de bu durum gözlenebilmektedir.

TABLO: 2.3 Nüfus Kümelerine Göre Kentsel Nüfus (1927-1997)

Sayım Yılı	Nüfus grupları ve kentsel nüfus içindeki oranları							
	10.000-20.000 Nüfus (%)		20.000-50.000 Nüfus (%)		50.000-100.000 Nüfus (%)		100.000- + Nüfus (%)	
1927	533.762	24.0	646.722	28.9	208.820	9.3	844.781	37.8
1950	835.866	22.9	918.077	23.2	397.275	10.1	1.732.647	43.8
1970	1.674.153	13.1	2.248.103	17.7	1.358.627	10.7	7.435.483	58.5
1980	2.191.560	10.8	3.089.818	15.2	2.166.324	10.7	12.882.563	63.3
1990	2.507.793	8.0	3.980.631	12.7	3.756.634	11.9	21.223.819	67.4

KAYNAK: Keleş, **Kentleşme Politikası**, s.43.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi 1927 yılından beri nüfusu 100.000'in üzerinde olan ve büyük kent diyebileceğimiz alanların kentsel nüfus içindeki oranı sürekli artmaktadır. Özellikle 1950'den sonra bu artış dikkat çekicidir. 1927'de %37.8 olan bu oran 1950'de %43.8, 1970'de %58.5, 1980'de %63.3 ve 1990'da da %67.4 olmuştur. Buna karşılık nüfusu 10.000-20.000 arasında olan yerlerin kentsel nüfus içindeki payı sürekli olarak azalmıştır. 1927 Yılında bu oran %24.0 iken 1990 yılında %8.0 'a kadar düşmüştür.

Aşağıdaki tablo ise 1997 nüfus sayımına göre ülkemizde nüfusu 1.000.000'u geçen illeri ve bu illerdeki kentsel nüfus oranını göstermektedir.

TABLO: 2.4. Nüfusu 1.000.000 'dan Fazla Olan İller ve Bu İllerin Kentsel Nüfus Oranları (1997)

İLLER	TOPLAM NÜFUS	KENTSEL NÜFUS	NÜFUSUN ORANI (%)
ADANA *	1.682.483	1.272.892	75.6
ANKARA *	3.693.390	3.294.220	89.1
ANTALYA *	1.509.616	866.529	57.4
BALIKESİR	1.030.978	538.222	52.2
BURSA *	1.958.529	1.484.838	75.8
DİYARBAKIR *	1.282.678	832.605	64.9
GAZİANTEP *	1.127.686	866.567	76.8
HATAY	1.197.139	591.485	49.4
İÇEL *	1.508.232	955.563	63.3
İSTANBUL *	9.198.809	8.506.026	92.4
İZMİR *	3.114.859	2.544.363	81.6
KOCAELİ *	1.177.379	629.333	53.4
KONYA *	1.931.773	1.140.016	59.0
MANİSA	1.232.015	696.026	56.4
K.MARAŞ	1.008.107	551.853	54,7
SAMSUN *	1.153.763	590.399	51.1
ŞANLI URFA	1.303.589	784.901	60.21
TOPLAM	35.111.125	26.145.838	74.4

KAYNAK: D.İ.E. 1998 İstatistik Yıllığı s.75 den düzenlenmiştir.

* Büyük Şehir Belediyeleri

Türkiye'deki kentleşmenin en temel özelliklerinden bir tanesi de büyük kentlerin hızla büyümesi ile metropol kentlerin oluşmasıdır. Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı gibi 1997 nüfus sayımına göre ülkemizde nüfusu 1.000.000'u geçen 17 ilimiz vardır. Bu illerimizden 12 tanesi büyük şehir belediyesi iken 5 tanesinde halen

büyük şehir belediyesi kurulmuş değildir. Buna karşılık halen büyük şehir belediyesi olup nüfusu 1.000.000'u geçmeyen üç tane ilimiz vardır. Bu iller: Erzurum (873.289), Eskişehir (660.843) ve Kayseri (974.035)' dir. Tablodan da anlaşılabileceği gibi İstanbul %92.4 ile en yüksek kent nüfusuna sahiptir. İstanbul'u sırası ile Ankara (%89.1) , İzmir (%81.6) , Gaziantep (%76.8) , Bursa (%75.8) ve Adana (%75.6) izlemektedir.

Nüfusu 1.000.000'un üzerindeki illerin toplam nüfus ve toplam kentsel nüfus içindeki oranlarına baktığımızda ise aşağıdaki tablo ile karşılaşıyoruz.

TABLO: 2.5 1.000.000 ve Üzeri Nüfuslu İllerin Türkiye Geneli ile Karşılaştırılması

	Türkiye Geneli	1.000.000 ve Üzeri İller	Türkiye Geneline Oranı (%)
Toplam Nüfus	62.810.111	35.111.125	55.9
Kentsel Nüfus	40.630.435	26.145.838	64.3
Kentsel Nüfusun Oranı (%)	64.6	74.4	

KAYNAK: D.İ.E. 1998 İstatistik Yıllığı

Nüfusu 1.000.000'u geçen illerin toplam nüfus içindeki oran % 55.9 iken, bu illerin kentsel nüfuslarının toplam kentsel nüfus içindeki oranı ise %64.3'dür. Diğer bir deyişle toplam kentsel nüfusun %64.3'ü nüfusu 1.000.000'u aşan merkezlerde oturmaktadır. Yine nüfusu 1.000.000'u aşan illerdeki kentsel nüfus oran %74.4 ile Türkiye ortalamasının (%64.6) oldukça üzerindedir.

Son olarak ta Türkiye'de kentleşmenin özelliklerini belirlemek için kentsel nüfusun artışının genel nüfus artış hızından kaynaklanıp kaynaklanmadığına bakmak gerekir. Aşağıdaki tablo kent nüfusu artış hızı ile genel nüfus artış hızını birlikte göstermektedir.

TABLO:2. 6. Kent Nüfusu ve Genel Nüfus Oranları
Artış Hızları (1927-1997)

Yıllar	Kent Nüfus A. Hızı (%)	G. Nüfus Artış Hızı (%)
1927-1935	1.75	2.11
1935-1940	2.67	1.95
1940-1945	1.51	1.05
1945-1950	2.24	2.17
1950-1955	5.56	2.77
1955-1960	4.92	2.85
1960-1965	3.97	2.46
1965-1970	4.73	2.51
1970-1975	4.17	2.50
1975-1980	3.07	2.06
1980-1985	6.26	2.44
1985-1990	4.31	2.17
1990-1997	2.82	1.50

KAYNAK: D.İ.E.1998 istatistik Yıllığı s.71-73.

Yukarıda ki tablodan da anlaşılacağı gibi kentsel nüfusun artışı genel nüfus artışından kaynaklanmamaktadır. 1927-1935 yılları hariç bütün dönemlerde kent nüfusunun artış hızı genel nüfus artış hızından fazla olmuştur.1927-1935 yılları arasındaki durum ise bu yıllarda ülke ekonomisinin tamamen tarıma dayalı olması ile açıklanabilir.

Kısaca özetleyecek olursak Türkiye'deki kentleşmenin özellikleri şunlardır:

a) Türkiye özellikle 1950'den sonra hızlı bir kentleşme sürecine girmiştir ve kentleşme hızı oldukça yüksektir.

b) İkincisi kentsel nüfus içinde büyük kentlerin oranları sürekli artar iken, küçük sayılabilecek kentlerin payları sürekli azalmaktadır.

c) Üçüncüsü ise Türkiye'deki kentleşmenin kırdan kente doğru yaşanan bir göç şeklinde karşımıza çıkmasıdır.

Türkiye'deki bu hızlı ve çarpık kentleşme süreci kentlerin ve kentlerdeki nüfusun büyük sorunlarla karşılaşması sonucunu doğurmaktadır. Kısa sürede, son derece kalabalık nüfusların hızla yar değiştirmesi, ülkede yaşanan hızlı sosyal değişme sürecinin de etkisiyle kentleri sorun alanları haline getirmektedir.²⁵

2.3. KENT YÖNETİMİ VE TARİHİ GELİŞİMİ

Yerinden yönetim sisteminin bir türü olan yerel yönetimler, 1982 Anayasasına göre il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleridir. Yine yasal dayanağını anayasamızdan alan fakat anayasamızda ismi zikredilmeyen büyük kent belediyeleri de önemli bir yerel yönetim birimimizdir. Bu yerel yönetim birimlerinden en çok bilinen, hiç kuşku yok ki kent yönetimleridir.

2.3.1. Kent Yönetiminin Tanımı ve Kapsamı

Kent yönetimi Anayasamızın 127. Maddesinde ifade edilen üç yerel yönetim biriminden biridir. Yine halk tarafından en çok bilinen ve halk ile en çok diyalog içerisinde olan yerel yönetim birimi kent yönetimlerimizdir.

Kent yönetiminin kuruluş kanunu olan, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyeyi şu şekilde tanımlamaktadır. "Belediye beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir."

Kent yönetimi kavramı, bir idari birim olarak ele alınıp incelenecektir. Böyle bir kabulde yola çıktığımız zaman il özel idareleri, kent yönetimi kavramı dışında kalacaktır. Nüfus açısından konuyu ele alıp, kent yönetimi kavramının sınırlarını belirtmek oldukça zor olacağından böyle bir yol izlenmiştir. Çünkü nüfus kriterine göre kent, ülkemizde doyurucu bir şekilde tanımlanamamıştır. Bu konuda 442 sayılı

²⁵ Kemal Görmez, **Kent ve Siyaset**, Gazi Kitabevi, Ankara:1997, s.16.

Köy Kanununun 1. Maddesi nüfusu 2000'e kadar olan yerleşim birimlerini köy , 2000-20.000 arası olan yerleşim birimlerini kasaba ve 20.000 den fazla olan yerleri de kent olarak tanımlıyor. Fakat ülkemizde bu yönde bir idari örgütlenme söz konusu değildir. Yani nüfusu 2000-20.000 arası olan kasaba belediyeleri ile nüfusu 20.000 den fazla olan yerlerdeki kent belediyeleri arasında bir ayırım yapılmamış, farklı bir yapılanmaya gidilmemiştir. Bizde bu durumu dikkate alarak kent yönetimi kavramının sınırlarını 1580 sayılı kanuna tabi belediyeler ve 3030 sayılı kanuna tabi büyük kent belediyeleri olarak çizeceğiz.

Belediyenin tanımı 442 sayılı köy kanununda da yapılmıştır. Buna göre belediye tanımı şudur: "Nüfusu 2000 ile 20.000 arası olan yerleşim yerlerine "Kasaba" 20.000'den çok nüfuslu olan yerlere "Şehir" denir. Nüfusu 2000'den aşağı bile olsa belediye teşkilatı mevcut olan bucak, ilçe ve il merkezleri "kasaba" adını alır ve belediye kanununa tabi olur."

Görüldüğü gibi Köy Kanununda belediye, sınırları içerisinde yaşayan nüfusa göre adı değişmekte, kasaba yada kent belediyesi adını almaktadır. Yine nüfusu ne olursa olsun devletin örgütlendiği mülki idare bölümlerinde (İl, İlçe ve bucak merkezlerinde), belediye yönetiminin zorunluluğu getirilmektedir.²⁶

2.3.2. Kent Yönetiminin Tarihi Gelişimi

Ülkemizde modern anlamda kent yönetimlerinin ortaya çıkması çok eskilere dayanmamaktadır. Bu anlamda kent yönetimlerinin ortaya çıkışı, Osmanlı yönetiminin batılılaşma girişimlerinin bir sonucu olarak Tanzimat'la birlikte olmuştur. Bu yüzden kent yönetiminin tarihi gelişimi, Tanzimat'tan önce, Tanzimat tan sonra ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki başlık altında inceleyeceğiz.

²⁶ Ziya Çoker, **Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri**, TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi. No:4, Ankara:1999, s.2.

2.3.2.1. Tanzimat'tan Önce Osmanlı'da Kent Yönetimi

Osmanlı'da klasik dönem olarak adlandırılan Tanzimat'tan önce batılı tarzda bir kent yönetiminin olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu dönemde kent ve kasabaların, ayrı bir hukuksal varlığı ve kişiliği söz konusu olmamıştır. Bu dönemde topluluklara ilişkin kamu hizmetleri, devletin görev alanı dışında kalmış ve bu tür hizmetler özel kuruluş ve örgütler tarafından karşılanmıştır.²⁷

Osmanlı'da 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nın kaldırıldığı yıla kadar, İstanbul'da belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kontrol edilmesi Kadılık, İhtisab Ağalığı , Yeniçeri Ocağı , Esnaf Loncaları ve Vakıflar gibi çeşitli kurumlar tarafından yapılmaktaydı. Daha sonra 1827 yılında "İhtisab Nezareti" kurularak çarşı ve pazar yerlerinin denetlenmesi bir merkezde toplandı.²⁸ Yine Osmanlı'da mahalle yönetimi , muhtarlık örgütü ve Şehir Kethüdaları klasik dönemde belediye hizmetlerini yürüten önemli kurum ve kişilerdi.²⁹ Aslında kentsel alanda mahalle ve kırsal alanda da köy toplulukları Osmanlı yönetiminin klasik en alt yönetim birimidir. Gerçekte köy ve mahalle statüsü, bugünkü sisteme Tanzimat tan önce gelmiştir.³⁰

Klasik dönemde kent hizmetlerinin yürütülmesinden başlıca sorumlu kadılar idi . Yine bu hizmetlerin görülmesinde kadıların , subaşı , naib , imam , mühtesip , çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yardımcıları bulunmakta idi .³¹

Osmanlı'da geleneksel yapı içerisinde kadılar adli , idari ve beledi görevler olmak üzere üç tür görevi yerine getirmekteydiler . Kadıların başlıca beledi görevleri şunlardır :³²

- a) Mahallin dirlik ve düzeni temin etmek ,
- b) Gerekli imar ve düzenleme faaliyetlerini yürütmek ,

²⁷ Muzaffer Sencer , **Türkiye'nin Yönetim Yapısı** , Alan Yayıncılık, İstanbul: 1992, s. 54-55.

²⁸ Ercüment Kuran, "İstanbul'da Belediye Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişmesi", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl :1 , S.4 (Mayıs - Haziran 1995), s. 567.

²⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Musa Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları** , Türk Tarih Kurumu Basımevi , Ankara: 1991 , s. 38-40 .

³⁰ Toprak Karaman ,**a.g.e.** , s . 228.

³¹ İlhan Tekerli – İlber Ortaylı ,**Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi** , Ed. Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi –2, Birinci Kitap , Ankara:1978, s . 17 .

³² Behiç Çelik "**Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişimi**", **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl: 1 , S . 4 . (Mayıs – Haziran) , s . 588; Kadılık Kurumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz . İlber Ortaylı , **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı** , Turhan Kitabevi , Ankara :1994 .

- c) İhtiyaç maddelerinin karaborsaya düşmesini önlemek ,
- d) Çevre temizliğini sağlamak ,
- e) Tenbih , tedbir ve yasaklar koymak ,
- f) Emir ve yasalara uymayanları cezalandırmak.

Ancak 19. Yüzyıla gelindiğinde, kadılık kurumu da imparatorluğun tümünde gözlenen bozulmadan nasibini almış ve 1826' da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile de kent hizmetleri ile ilgili olarak büyük bir desteğini kaybetmiş ve belediye ile ilgili hizmetlerini göremez hale gelmiştir. Bunun üzerine 1826'da İhtisab Nazırlığı kurularak bu hizmetler ona devredilmiştir. Yine İhtisab Nazırlığına bağlı olarak taşrada da İhtisab Müdürlükleri oluşturulmuştur.³³

1826 yılında Yeniçeriliğin kaldırılması ile 1826-1837 yılları arasında kadıların yetki ve görevleri azalan bir seyir izledi. Bu dönemde kurulan 'İhtisab Nezareti' İstanbul'da , İhtisab Müdürlükleri ise eyaletlerde kent hizmetlerinin geniş bir kısmını yerine getirmekteydi.³⁴

Kent yönetiminin sorunları özellikle Tanzimat'tan sonra yabancı unsurların da baskısı ile bütüncül bir şekilde ele alındı. Tanzimat döneminde batılılaşma yönünde gerçekleştirilen reformlar, yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştır.

2.3.2.2. Tanzimat'tan Sonra Osmanlı'da Kent Yönetimi

1839 Tanzimat Fermanı ile geleneksel yapı terk edilerek, Türk idari yapısında önemli reformlar yapılmıştır. Osmanlı'da batılı anlamda ilk belediye teşkilatı, Kırım Savaşı esnasında müttefik devletlerinde etkisiyle 1854³⁵ yılında

³³ Mehmet Seyidhanlıoğlu , 'Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremanetin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi'. *Çağdaş Yerel yönetimler Dergisi* , C. 5, S.3,(Mayıs-1996), s. 76.

³⁴ Bilal Eryılmaz, "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti" , *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler*, C.1, Ed. Vecdi Akyüz- Seyfettin Ünlü, İlike Yayınları, İstanbul:1996, s. 332.

³⁵ İstanbul Şehremaneti 2 Zilhicce 1271 tarihinde kurulmuştur. Bkz. İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, TODAİE Yayınları, Ankara:1974, s. 116. Bazı kaynaklarda bu tarih 1855 olarak yer almaktadır.

'İstanbul Şehremaneti' kuruldu. Şehremanetinin kurulması, modern belediyeçilik için iyi bir başlangıç sayılmazdı. Çünkü değişen sadece İhtisab Nezaretinin adı idi.³⁶ İstanbul Şehremaneti kendi nizamnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Bu nizamnameye göre, Şehremaneti 12 üyeli bir meclise sahip olacaktı. Şehremini ve iki yardımcısı ile meclis toplam 15 kişiden oluşmaktaydı. Şehremini ise padişah tarafından seçilirdi. Şehremaneti merkezi idarenin bir şubesi olarak ortaya çıktı. Organları seçimle iş başına gelen özerk bir kurum değildi.³⁷

Şehremanetine verilen görevler nizamnamenin 2. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- a) Zaruri ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla sağlanmasını ve bulunmasını gözetmek ,
- b) Narh tespiti ve kontrolü,
- c) Yol , kaldırım yapım ve onarımı,
- d) Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi ,
- e) Çarşı, pazar ve esnaf kontrolü, fiyat, kalite, ölçü tartı denetimi,
- f) Önceleri, İhtisab Nezareti tarafından toplanan devlete ait vergi ve resimleri toplayıp, maliyeye teslim etmek.

Görüldüğü gibi Şehremanetine temel de klasik kent yönetimine özgü görevler verilmiştir.³⁸

Sadece İhtisab Nezaretinin adının değişmesinden ibaret olan İstanbul Şehremanetinin kendisinden bekleneni vermesi mümkün değildi . Dolayısıyla da başarısız oldu. Bunun üzerine 1855 yılında İltizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu. Bu komisyon İstanbul'u on dört belediye dairesine ayırdı. Bu dairelerden hepsinde birden belediye örgütünün kurulmasının zorluğu nedeni ile bir daire örnek seçilerek belediye teşkilatı kurulacak ve daha sonra İstanbul'un tümüne yaygınlaştırılacaktı.

³⁶ Tekeli – Ortaylı., **a.g.e.** , s. 18.

³⁷ Eryılmaz **a.g.m.** , s. 334.

³⁸ Ortaylı , **a.g.e.** , s. 117.

Bu amaçla, yabancı ve gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadığı Beyoğlu ve Galata'da belediye sisteminin kurulmasında fazla bir güçlük çekilmeyeceği düşüncesi ile 1857'de "Altıncı Belediye Dairesi " kuruldu.

Altıncı Belediye Dairesi, dördü gayrimüslimlerden olmak üzere on iki üyeden oluşmaktaydı. Dairenin yine Hükümet tarafından atanan bir müdürü bulunmaktaydı. Dairenin görevleri ise Şehremanetine verilen görevlerin hemen hemen aynısı idi.³⁹

Altıncı Daire deneyinin çok masraflı olması nedeniyle, diğer belediye dairelerinin kuruluşu pek hızlı yürümedi. İkinci olarak Adalarda Yedinci daire adıyla bir belediye dairesi kurulmuştur. Daha sonra ise Tarabya Belediye Dairesi kurulmuştur.⁴⁰

Tek tek belediye daireleriyle başarılı bir kent yönetiminin sağlanamaması üzerine, 1868'de çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile Şehremaneti makamının güçlendirilmesi yoluna gidildi. Bu nizamnameye göre kurulacak olan on dört belediye dairesi, Altıncı Belediye Dairesi gibi doğrudan hükümete bağlı olmayacak, Şehremanetine bağlı olacaklardı. Görüldüğü gibi bu nizamname ile de Altıncı Belediye Dairesinin ayrıcalığı devam ediyordu.⁴¹

Bu nizamnamenin getirdiği en büyük yenilik, her dairenin kendi meclisi olacak ve bu meclis içinden seçilen üç üye ile başkanı, İstanbul'un bütünü için kurulan Cemiyet-i Umumiye-i Belediyeye gönderecekti. Bu cemiyet, hükümet tarafından atanan altı kişiden kurulu bir Şehremaneti Meclisi ile birlikte Şehremininin başkanlığında çalışacaktı.⁴² Görüldüğü gibi 1868 Nizamnamesine göre Şehremanetinin, Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyeti Umumiye-i Belediye olmak üzere üç organı vardı.

³⁹ Eryılmaz, a.g.m. , s. 335-336.

⁴⁰ Ortaylı, a.g.e. , s. 153.

⁴¹ İlhan Tekeli , " 19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü " **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri** , Ed. Paul Dumant – François Georgeon , Tarih Vakfı Yurt Yayınları , İstanbul: 1996 , s. 10-22.

⁴² Bernard Lewis , **Modern Türkiye'nin Doğuşu** , Türk Tarih Kurumu Yayınları , Ankara: 1993, s . 394.

Osmanlının başkentinde, belediyeçilik alanında bu gelişmeler olurken taşra kentlerinde, belediye teşkilatı 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmaya başlanmıştır. Nizamnameye göre, Osmanlı yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmış , eyalet sisteminden il sistemine geçişte önemli bir adım atılmıştır. Nizamname hükümlerine göre ; vilayet sancaklara , sancaklar kazalara, kazalar da karyelere (köy) ayrılmıştır. Nahiyelelerin statüsü nizamnamede net değildir. Sadece idari bir birim olarak ismi zikredilmiştir.⁴³ Nizamname hükümlerine göre sancak ve kaza merkezlerinde seçilmiş üyelerden kurulu belediye meclisleri öngörmüş fakat gerçekleştirilememiştir.⁴⁴

1871⁴⁵ tarihli “ İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” vilayet , sancak ve kazaların merkezi olan her şehir ve kasabada belediye işleri için bir belediye meclisi bulunacağını belirtmiş , ancak bu meclisler kuvvetli bir varlık gösterememiştir.⁴⁶ İstanbul dışındaki yerleşim birimlerinde batılı anlamda belediye teşkilatının kurulmasının temeli bu nizamname ile atılmıştır.

Osmanlı belediyeçiliğinde, önemli bir aşama da 1. Meşrutiyet dönemidir. 1876 Anayasanın 112. maddesi belediye işlerinin, seçimle işbaşına gelecek belediye meclislerince görüleceğini hükme bağlamıştır. Yine belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu amaçla toplanan Osmanlı Parlamentosu ilk iş olarak İstanbul ve taşra belediyeleri için ayrı ayrı olmak üzere, 1877 yılında Dersaadet Belediye kanunu ve Vilayet Belediye Kanununu kabul etti.⁴⁷

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayetler Belediye Kanunu Türkiye’de ilk belediye teşkilat kanunu olup, çeşitli değişikliklerle 1930 tarihli ve halen yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanununa kadar uygulanmıştır.⁴⁸

Dersaadet Belediye Kanunu, 1912 tarihinde Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanun ile İstanbul’da belediye dairelerini kaldırıp yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehir Meclisi yerine de bir encümen kurulması

⁴³ Ortaylı , a.g.e. , s. 43.

⁴⁴ Hamamcı , a.g.e. s. 16.

⁴⁵ Bazı kaynaklarda bu tarih 1870 olarak geçmektedir.

⁴⁶ Toprak Karaman , Yerel Yönetimler , a.g.e. , s . 38.

⁴⁷ Eryılmaz , a.g.m., s. 339.

⁴⁸ Çelik, a.g.m. , s. 592.

öngörülmüştür. Şehremini yine atama ile iş başına gelecektir. Bu sistem 1930 yılına kadar devam etmiştir.⁴⁹

2.3.2.3. Cumhuriyet Dönemi Kent Yönetimi

Cumhuriyet dönemine geçişte 1921 Anayasasının, 1876 Anayasasına göre yerel yönetimlere daha geniş bir özerlik getirdiğini , fakat bu Anayasanın uygulama olanağı bulunmadığını belirtmek gerekir.

Cumhuriyet döneminin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası ise 93. Maddesinde “ Vilayetlerle , şehir , kasaba ve köyler hükmi şahsiyetle haizdir” diyerek yerel yönetimlerin tüzel kişiliğini kabul etmiştir.⁵⁰ Cumhuriyet döneminin ilk yılları, özellikle 1923-1930 yılları arası belediyecilik açısından bir çeşit hazırlık dönemi olmuştur.⁵¹ Yine bu dönemde Türk Belediyeciliği Osmanlı'nın etkisinde kalmış , yapılan düzenlemeler oldukça yüzeysel bir düzeyde kalmıştır.⁵²

1924 Anayasasının kabulünden kısa bir süre önce, 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmış ve 1. maddesinde nüfusu 2.000'i geçen yerleşim birimlerinden ve nüfusa bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatının kurulacağını belirtmiştir.

1924 Anayasası, Cumhuriyetin başkenti olan Ankara için özel bir belediye kurulmasını hükme bağlamış ve bu amaçla, 16 Şubat 1924 'de 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Kanuna göre, Ankara Şehremini İçişleri Bakanı tarafından atanacaktı. Şehreminin yanında 24 üyeden oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye bulunacaktı. Ankara Şehremanetinin üçüncü organı ise Emanet Encümenidir.⁵³

Ankara Şehremaneti denemesi Türkiye Cumhuriyeti belediyeciliğinin bir örneği olup, bu denemede görülen müspet ve menfi yönler 1580 Sayılı Belediye Kanununun hazırlanmasında veri teşkil etmiştir.⁵⁴

⁴⁹ Tortop , a.g.e. , s. 3 .

⁵⁰ Hamamcı , a.g.e. , s. 17.

⁵¹ Tekeli – Ortaylı , a.g.e. s. 27 .

⁵² Görmez , Yerel Demokrasi ... , a.g.e., s. 89.

⁵³ Çelik , a.g.m. ,s. 593.

⁵⁴ A.g.m. , s. 593.

1923-1930 yılları arasında belediyeçilikle ilgili bir takım yasalar çıkarılmıştır. Bunlardan ilki, 1924 tarihli 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu” dur . Bu kanunun amacı belediyeleri mali açıdan rahatlatmaktır. İkinci olarak 486 sayılı “ Umur-u Belediye Mûteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu” dur. Bu kanun ile belediyelere, ceza verme yetkisi ve esnaf üzerindeki belediye kontrolünün güçlendirilmesi sağlanmıştır.

Üçüncü olarak yine 1924 yılında İçişleri Bakanlığınca Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi çıkarılmıştır. Son olarak 1926 yılında 744 sayılı kanunla Vilayet Belediye Kanunu’nda bazı değişiklikler yapılmıştır.⁵⁵

3 Nisan 1930 tarihinde 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ufak değişikliklerle Türk Belediyeçiliğini bugüne kadar taşımıştır. 1580 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile, 1877 tarihli Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kalkmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı Belediyeçiliği ve on yıllık Cumhuriyet Belediyeçilik deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransız Belediyeçiliğinden etkilenecek hazırlanmıştır.⁵⁶

1580 sayılı Belediye Kanununda, belediye başkanlarının atama ile iş başına gelmeleri ve seçimle gelenlerin ise vesayet altına alınması açısından, tam bir özerk belediyeçilik anlayışına sahip değildir. Fakat bunun yanında ulusal düzeyde, seçimlerin çift dereceli olduğu ve kadınların oy haklarının olmadığı bir ortamda , tek dereceli bir belediye seçimi ve 18 yaşını dolduran kadın - erkek her seçmene oy hakkı vermesi ile de demokratik yerel yönetim anlayışında önemli bir mesafe kat etmiştir.⁵⁷

⁵⁵ Tekeli - Ortaylı , a.g.e. , s. 32-35.

⁵⁶ Osman Nuri Ergin , **Şehirciliğin Tarihi İnkişafı** , İstanbul : 1936, s. 135.

⁵⁷ Hamamcı , a.g.e. , s.19 –21.

1580 sayılı Belediye Kanunu hazırlanırken beş temel ilke esas alınarak hazırlanmıştır.⁵⁸ Bu ilkeler şunlardır:

- a) Ankara ve İstanbul belediyeleri hariç belediyeler arası eşitlik,
- b) Belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması: Bu serbestlik iki açıdan kısıtlanmıştır. Birincisi devletin çıkarmış olduğu yasalar ile ikinci olarak da yapılacak icraatın “ mahalli mahiyette ihtiyaç” olmasıdır.
- c) Belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimi,
- d) Seçimlerde tek dereceli sistemin getirilmesi ve halkın etkin denetiminin sağlanması,
- e) Belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesidir.

1930 yılından 1945 yılına kadar belediyeçilik alanında yine bir çok yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlardan önemli bazıları; 1930 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı “ Belediye Yapı ve Yollar Kanunu “, 1934 tarihli “Belediyelerce Yapılacak İstimlak Hakkındaki Kanun” ve 1943 tarihli “Belediye ve Resimleri Hakkında Ek Kanun” dur. Diğer yandan 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası yerine , 1945 yılında iller bankası kurulmuştur .⁵⁹

Cumhuriyet döneminde belediyelerin özerkliği ve demokratik yerel yönetim için atılan en önemli adımlardan birisi,1963 yılında 307 sayılı Kanunla 1580 sayılı kanunda yapılan değişikliktir. Bu kanunla belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi hükmü getirilmiştir. 1963 yılına gelinceye kadar belediye başkanı meclis tarafından kendi üyeleri içerisinde ya da dışarıdan seçilmekteydi. Seçilen başkanın göreve başlayabilmesi ise vesayet onayına bağlıydı.⁶⁰ 1580 sayılı kanunun 94. maddesi halen belediye başkanının atama ile göreve gelmesini mümkün kılmaktadır. Fakat bu durum sık rastlanılan bir durum değildir.

Cumhuriyet döneminde belediyeçilikle ilgili en önemli gelişmelerden sonuncusu büyük kent belediyelerinin kurulmasıdır. 1950 yılından sonra ülkemizde

⁵⁸ Tekeli - Ortaylı , a.g.e. , s. 51 –56.

⁵⁹ Bayram Coşkun -Turgay Uzun , “ Cumhuriyetin 75 Yılında Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Soruları” **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl. 1998, S. 23 – 24. s.3708.

⁶⁰ A.g.m. , s. 3709.

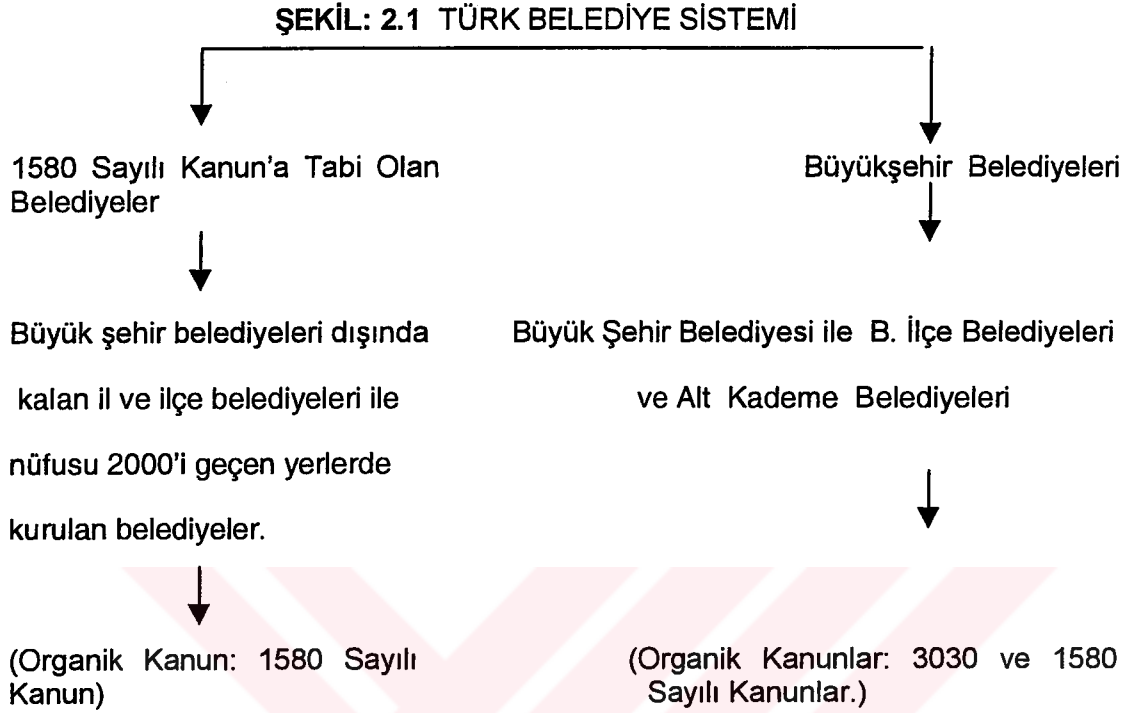
yaşanan hızlı kentleşme sürecinin bir sonucu olarak, büyük kentlerde yaşayan nüfus hızla artmış ve artan nüfus sonucunda da büyük kentlerin yönetiminde önemli sorunlar meydana gelmiştir. Bu sorunların giderilmesi için bu yerleşim birimlerinin yeniden teşkilatlanarak yönetilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Bu konuda ilk adım 12 Eylül 1980'den sonra 34 nolu Milli Güvenlik Konseyi kararı ile atılmıştır. 11 Aralık 1980 tarihli bu karara göre büyük kentlerin çevresindeki belediyelerin, en kısa zamanda merkez belediyeye bağlanmaları ön görülmüştür. Daha sonra ise 1981 tarihli 2561 sayılı " Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanuna göre, nüfusu 300.000'i aşan büyük kentlerin çevresindeki yerleşim birimleri merkez belediyesine bağlanabilecektir. Daha sonra ise 1982 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesindeki "Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." şeklindeki ifadeyi kendine dayanak olarak alan, 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Bu tarihten sonra İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyük şehir belediyeleri kurulmuştur. Bugün itibari ile ülkemizde onaltı adet büyük şehir yönetimi vardır. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında Ülkemizdeki kent yönetim sistemi incelenecektir.

2.4. TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİM SİSTEMİ

Osmanlı'dan günümüze intikal eden belediyelerimiz, iki başlık altında incelenebilir. Bunlardan ilki 1580 sayılı Belediye Kanunu'na tabi olan belediyeler, diğeri ise 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre kurulan ve yönetilen belediyelerdir.

Türk Belediye Sistemini aşağıdaki biçimde gösterebiliriz.



KAYNAK: Azim Öztürk, 21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli, s.75.

2.4.1. 1580 Sayılı Kanuna Tabi Olan Belediyeler

Bu başlık altında nüfusu 2000'i geçen köylerde kurulan belde belediyeleri, nüfusa bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulan belediyeler ve diğer şekillerde kurulan ve büyük kent belediyeleri sayılmayan belediyeler incelenecektir.

Bu belediyeler anayasamızın 127. maddesinde belirtilen, üç yerel yönetim biriminden en önemlisi ve yine halk ile sıkı ilişki içerisinde olduğu için halkımız tarafından en çok bilinen yerel yönetim birimimizdir. Bu tür belediyelerin tanımı, kuruluş kanunları olan 1580 sayılı kanunda şu şekilde tanımlanmıştır. "Belediye, belde halkının ve belde sakinlerinin mahalli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir."

Ülkemizde çok hızlı bir belediyeleşme süreci yaşanmaktadır. Aşağıdaki tablo, cumhuriyetten günümüze belediye yönetimlerinin sayısal gelişimini göstermektedir.

TABLO: 2.7. Yerel Yönetim Birimlerinin Sayısal Gelişimi

YILLAR	İL ÖZEL İDARESİ	BELEDİYE	KÖY
1927	63	460	39901
1935	57	505	34067
1940	63	549	33134
1945	63	583	33153
1950	63	628	33305
1955	66	809	33857
1960	67	995	34548
1965	67	1062	34740
1970	67	1303	35110
1975	67	1654	35228
1980	67	1725	35268
1985	67	1703	35151
1990	73	2053	35545
1997	80	2835	36699
1999*	80	3215**	

KAYNAK: İSTATİSTİK 1998 Yılığ D.İ.E. s.73-74 *1999 rakamları <http://w.w.w.mahalli-idareler.gov.tr> adresinden alınmıştır. **1999 Yerel Seçimlerine giren belediye sayısı.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi 1927 yılında 460 olan belediye sayısı, hızla artarak 1999 yılına gelindiğinde 3215'e ulaşmıştır. Aradan geçen 72 yıllık

sürede, yılda ortalama olarak 38 yeni belediye yönetimi kurulmuştur. Belediye teşkilatına sahip olmanın kazandırdığı imkanlar nedeniyle köy yerleşimleri belediye haline gelmenin yollarını araştırmışlar ve buna bağlı olarak da belediye sayısı hızla artmıştır.⁶¹

1999 yılı itibari ile 3215 olan belediye sayısının statülerine göre dağılımı ise şu şekildedir:

TABLO: 2.8.Belediyelerin Statülerine Göre Dağılımı(01. 01. 1999)

BELEDİYELERİN STATÜSÜ	SAYISI
BÜYÜK ŞEHİR	15
B.ŞEHİR İLÇE	56
B.ŞEHİR ALT KADEME	21
İL	65
İLÇE	793
BELDE	2265
TOPLAM	3215

KAYNAK: [http:// w.w.w.mahalli-idareler.gov.tr](http://w.w.w.mahalli-idareler.gov.tr).

2.4.1.1. Belediye Yönetiminin Kurulması

Ülkemizde belediye yönetiminin kurulmasına ilişkin kurallar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre bir yerleşim biriminde aşağıdaki durumlarda belediye yönetimi kurulur:

- a) Nüfusu 2.000'i geçen köylerde belediye yönetiminin kurulması,
- b) Birkaç köy birleşerek belediye kurulması,
- c) Köylerle, köy kısımlarının birleşerek belediye kurulması,

⁶¹ Toprak Karaman, **a.g.e.** , s.234.

d) Bir yerleşim biriminin il ya da ilçe merkezi olması halinde belediye yönetiminin kurulması,

e) Boş bir yerde bir yerleştirme yapılarak belediye yönetiminin kurulması.

Nüfusu 2.000'i geçen köylerde belediye yönetiminin kurulabilmesi, için bazı temel koşulların mevcut olması gerekir. Bunlar:

a) Son genel nüfus sayımına göre nüfusun 2.000' den fazla olması gerekir.

b) Kurulacak belediyenin gelirlerinin, bu belediye için öngörülen hizmetleri karşılayacak düzeyde olması gerekir.

c) Köy ihtiyar meclisinin veya köyde kayıtlı bulunan seçmenlerin yarısından fazlasının, o yerin en büyük mülki amirine yazılı olarak başvurması yada il valisinin kendiliğinden o köyün belediye haline gelmesine gerek görmesi gerekir.⁶²

Bu koşulların gerçekleşmesi halinde, belediye yönetiminin kurulması belli bir usul çerçevesinde gerçekleşir. Bu husus Belediye Kanununun 7. maddesinde ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

Ülkemizde belediye kurulmasında objektif kriterler var gibi gözüke de belediye olmanın köye sağladığı avantajlar nedeni ile köy halkı nüfus sayımı dönemlerinde, komşu il ve ilçelerden köylerine nüfus taşıyarak hileye başvurumaktadırlar. Bu konuda yapılan bir araştırmada 1960-1990 yılları arasında kurulan 1032 belediyeden, 140 tanesinin bu tür bir hileye başvurma ihtimalinin olabileceğini göstermiştir.⁶³ Bu tür hilelere başvurarak belediyeleşme, yerel hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesini zorlaştıran bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁶² Mustafa Dönmez, **Belediye Yönetimi**, Belediye Dergisi Yayınları No:3, Ankara:1999, s.54.

⁶³ Birgül Güler, "Belediyeleşmede "Siyaset" Ya da Yerel Hile", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2, S.6, s.33.

2.4.1.2. Belediyelerin Görev ve Yetkileri

Belediyelerin halka sunduğu hizmetler, ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmektedir. Toplumsal refah anlayışının gelişmesine koşut olarak, önceleri belediyelerce görülen bir çok hizmet merkezi idareye devredilmiştir.⁶⁴ Fakat bütün dünyada geçerli olan ve hizmetlerin dağılım konusunda üç temel ilke vardır. Bunlar, genellik ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesidir.⁶⁵

Ülkemizde de belediyelerin görevlerinin belirlenmesi konusunda, genel olarak liste düzenleme ilkesi benimsenmiştir. Bunun yanında yetki ilkesinin uygulandığı da görülmektedir. 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinde, 79 madde halinde belediyelerin görevleri liste halinde sayılmıştır. Bununla birlikte bazı kanunlarla örneğin, Çevre Kanunu ve Hıfzıssıhha Kanunu ile belediyelerimize birtakım görevler verilmiştir. Bu tür görevler yetki ilkesi çerçevesinde verilmiş olan görevlerdir.

1580 sayılı Kanunu 15. maddesinde liste halinde belediyelerin görevleri sayıldıktan sonra 16. maddesinde, belediyelerin görevleri gelir ölçütü dikkate alınarak zorunlu ve isteğe bağlı görevler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Zorunlu gelirler ise bütçesi 50 bin, 200 bin ve 500 bin liradan büyük olan belediyeler için zorunlu görevler ve bütün belediyeler için zorunlu görevler olmak üzere sınıflandırılarak ayrı ayrı belirtilmiştir. Fakat kanun maddesinde belirtilen bu parasal değerlerin bugün için hiçbir anlamı kalmamıştır. Bu nedenle 16. maddede belirtilen bütün görevlerin hemen hemen her belediye için zorunlu hale gelmesi durumu ile karşı karşıya kalmaktayız. Bu durumda 19. maddede belirtilen “Belediye idareleri kanunda gösterilen görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra belde halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenleyecek her türlü görevi yerine getirirler” hükmünün bir anlamı kalmamıştır.⁶⁶

⁶⁴ Keleş, **Yerinden ...** , s.192.

⁶⁵ Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, TODAİE Yayınları No: 263, Ankara. 1996 s. 30.

⁶⁶ Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler, a.g.e.** , s. 68.

Bu hükme göre belediyelere, görevler konusunda oldukça geniş bir taktir yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin kötüye kullanılacağı endişesi ile belediyeler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi kurulmuştur.⁶⁷

Kanunda oldukça geniş tutulan belediyelerin görevlerini, diğer kanunların belediyelere verdiği görevleri de dikkate alarak aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz.⁶⁸

- a) Genel yönetim ve destek hizmetleri,
- b) Esenlik hizmetleri,
- c) Temizlik ve çevre koruma hizmetleri,
- d) Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,
- e) Bayındırlık hizmetleri,
- f) Ulaştırma ve trafik hizmetleri,
- g) Tarım ve hayvancılık hizmetleri,
- h) Eğitim, sanat, kültür, spor, turizm ve tanıtma hizmetleri,
- i) Ekonomik hizmetler,
- j) Su ve kanalizasyon hizmetleri.

Oldukça geniş tutulan belediyelerin görevleri kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinliği arttıran ölçütler ve ekonomik verimlilik kriterlerine göre tekrar gözden geçirilmeli ve bu çerçevede merkezi yönetim, yerel yönetimler arasında görev bölüşümü düzenlenmelidir. Yine bu düzenleme yapılırken belediyelerin verilen görevleri yerine getirebilecek yetkiye sahip olup olmadıkları göz önünde bulundurulmalıdır.

Belediye Kanununun 19. maddesi “Belediyelerin Hakları, Yetkileri ve Ayrıcalıkları” başlığı altında belediyelere bir takım yetkiler tanınmıştır. Buna göre beldenin ve belde halkının sağlık, esenlik ve refahını sağlamak, belde düzenini bozulmadan korumak amacıyla yasaların verdiği yetkilere dayanarak emirler vermek, belediye yasakları koymak, bunlara aykırı hareket edenleri cezalandırmak yetkisi belediyelere verilmiştir.

⁶⁷ Hamamcı, a.g.e. , s. 26.

⁶⁸ Çoker, a.g.e. , s. 15-26.

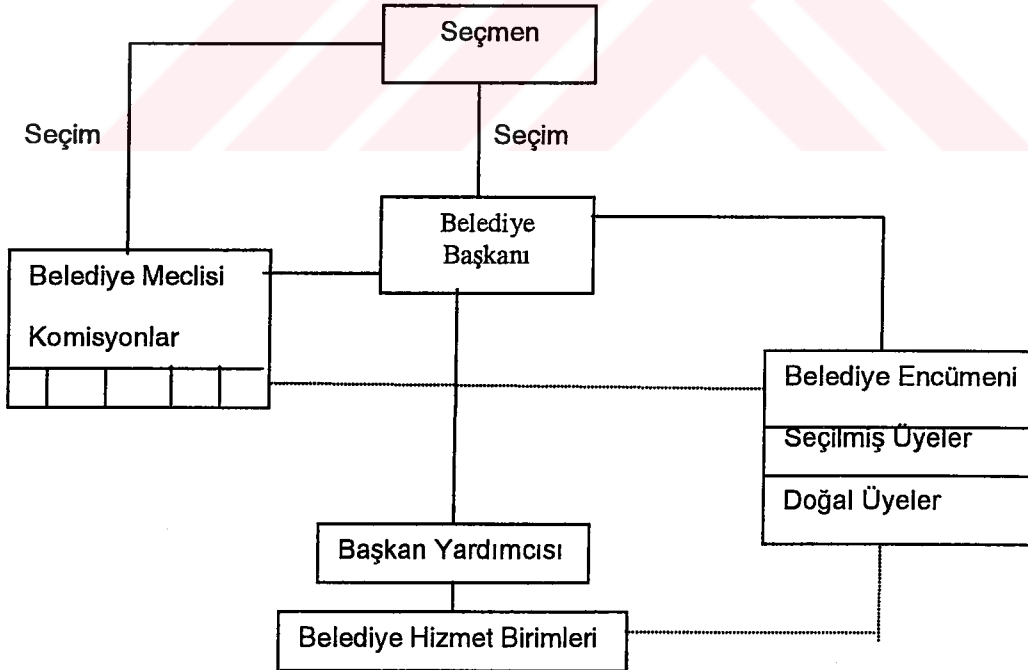
Yine bazı kamu hizmetlerinin görülmesinde, belediye sınırları içerisinde belediye yönetimine bazı ayrıcalıklar verilmiştir. Örneğin belediye sınırları içerisinde su, havagazı, elektrik ve tranvay işletebilir veya süresi 40 yılı aşmamak üzere devletçe belirlenen kurallara uymak şartı ile başkalarına imtiyaz verebilir.

Belediyeler kendilerine tanınan hak ve yetkilerini yasalarda belirtilen kural ve koşullar içinde kullanırlar. Belediye kanuna göre belediyelere, yeteri kadar yetki ve ayrıcalık tanınmış olmasına rağmen, üstlendikleri hizmetleri yerine getirecek mali olanak tam olarak sağlanmamıştır. Bu da belediyelere tanınan hak ve yetkilerin kağıt üzerinde kalmasına neden olmaktadır.⁶⁹

2.4.1.3. Belediye Yönetiminin Organları

1580 sayılı kanuna tabi belediyelerin üç organı vardır. Bunlardan birincisi yürütme organı olarak belediye başkanı, ikincisi genel karar organı olan belediye meclisi üçüncüsü ise hem karar organı ve aynı zamanda danışma organı niteliğinde olan belediye encümenidir. Aşağıdaki şekil belediye yönetiminin genel yapısını ve organlarını göstermektedir.

ŞEKİL:2.2. Belediye Yönetiminin Yapısı



KAYNAK: Azim Öztürk, 21.Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli, s.75.

⁶⁹ Hamamcı, a.g.e. , s. 30.

2.4.1.1.1. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye yönetiminin yürütme organı ve aynı zamanda başıdır. Yani belediyenin temsilcisidir. Belediye başkanı, belde halkı tarafından 5 yıllığına çoğunluk sistemi ile seçilir. Belediye başkanı seçim şartları, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalli Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimleri Hakkında Kanunun 9. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre belediye başkanı olabilmek için belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğini taşımak gerekir. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları tanımamak şartı ile 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanı seçilebilir.

Ülkemizde 1963 yılına kadar belediye başkanları belediye meclislerince meclis üyeleri arasında veya dışarıdan seçilmekte idi ve seçilmiş olan başkanlar da merkezi yönetimce onaylanıyordu. Bu uygulamadan 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı Kanunla vazgeçildi ve bu tarihten beri belediye başkanları, halk tarafından seçilmektedir. Belediye Kanununun 94. Maddesi nadiren de olsa belediye başkanlarının atama ile iş başına gelmesini mümkün kılmaktadır. Bu husus yerel yönetimlerin "özerklik" ve "demokratiklik" ilkeleri ile bağdaşmayan bir durumdur.⁷⁰

Belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni kararlarını uygulayan ve kanunların verdiği görevleri yapan belediye yönetiminin en güçlü organıdır. Belediye başkanının görevleri oldukça fazladır. Belediye başkanı, görevlerinin bir kısmını belediye yönetiminin en yüksek amiri olarak yerine getirirken, bir kısmını da belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yerine getirir. Yine belediye başkanının genel idarenin temsilcisi sıfatı ile yaptığı görevler vardır. Örneğin belediye başkanı, mahalli en büyük mülki amiri tarafından gönderilecek kanun, tüzük ve yönetmelikleri yayın ve ilan etmek mecburiyetindedir.

Belediye başkanının meclis tarafından denetlenmesi söz konusudur. Belediye başkanı beldenin işlerinin genel gidişinden belediye meclisine karşı sorumludur. Bu sorumluluğun gereği olarak belediye meclisi, belediye başkanı üzerinde iki önemli denetim mekanizmasına sahiptir. Bunlardan birincisi, gensoru önergesi vererek belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmesi, ikincisi ise

⁷⁰ A.g.e. , s. 62.

belediye başkanınca verilecek olan yıllık çalışma raporunun yeterli görülmesi durumudur.⁷¹ Her iki durumda da belediye meclis üyelerinin 2/3'ünün oyu ile belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilebilir.

Belediye başkanı hakkında bu şekilde yetersizlik kararı verilmesi durumunda, yetersizlik kararı ile birlikte bu kararın alındığı toplantı tutanakları, meclis başkan vekilince mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Vali, il belediyeleri için kendisine doğrudan , diğer belediyeler için kaymakamlar tarafından gönderilen yetersizlik dosyasına, kendi görüşlerini de ekleyerek bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay'a gönderir. Danıştay yetersizlik kararını onaylarsa belediye başkanı görevden düşürülmüş olur.(1580, m.76) Belediye başkanlığına vekalet 1580 sayılı kanunun 93. maddesinde düzenlenmiştir. En son 20.03.1997 tarih ve 4231 sayılı kanunla değiştirilen 93. maddeye göre belediye başkanının izinli, raporlu olarak görevden ayrılması veya geçici bir süre belde dışında bulunması durumunda, vekalet edecek olan başkan vekili belediye başkanınca meclis içinden görevlendirilir. Yine değişik 93. maddenin ikinci fıkrasına göre belediye başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin on gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda meclis, katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla ve kendi üyeleri arasından belediye başkanlığının boşalması halinde bir başkan, başkanın görevden uzaklaştırılması halinde ise bir başkan vekili seçer. Yeni seçilen başkanın görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi kadardır. Başkanvekili ise yeni başkan seçilinceye kadar veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönünceye kadar görev yapar. Belediye başkanının sahip olduğu görev ve yetkilere belediye başkanvekili de aynen sahiptir.

2.4.1.1.2. Belediye Meclisi

Belediye meclisi belediye yönetiminin genel karar organıdır. Belediye meclisi üyeleri, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümlerine göre belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur.

⁷¹ Çoker, a.g.e. , s. 48.

Belediye meclisi seçimi tek dereceli ve onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil usulüne göre yapılır. Seçimler 5 yılda bir yapılır. Seçimlerde her belde bir seçim çevresidir. Üye sayısı belediyenin nüfusuna göre 9 ile 55 arasında değiştirmektedir.

Belediye meclisine 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesindeki sakıncaları taşımamak koşulu ile 25 yaşını doldurmuş olan her Türk vatandaşı seçilebilir. 2839 sayılı düzenleme ile yerel yönetim sistemi içinde kuramsal olarak ele alınan ve beldeyi tanıma, halka karşı sorumlu olma ve sorunları bilme anlamında "yerellik ilkesini" tanımlayan "6 ay o belde de oturma koşulu" ortadan kalkmıştır.⁷²

Belediye meclisi üyeliği ile, milletvekilliği, il genel meclis üyeliği ve köy muhtarlığı görevi bir kişi üzerinde birleşemez. Bu görevlerde bulunan bir kimse meclis üyeliğine seçildiği taktirde bunlardan hangisini tercih ettiğini 15 gün içinde bildirmez ise meclis üyeliğini reddetmiş sayılır. Yine ana, baba, büyükbaba, büyükanne, evlat, torun, kardeş, karı koca ve bu derecedeki sıhri hısımlar da bir mecliste birleşemez.

Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Meclis Şubat, Haziran ve Ekim aylarında olmak üzere yılda üç kez olağan toplanır. Olağan toplantılar 15'er gün sürer sadece bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı 30 gün sürer. Gerekli görülürse toplantılar 15 günü aşmamak üzere İçişleri Bakanlığı'na bildirilerek uzatılabilir.

Önemli ve acele işlerin çıkması halinde, belediye başkanının yazılı çağrısı, valinin doğrudan doğruya çağrısı ve meclis üyelerinin 1/3'ünün gerekçeli teklifi ile belediye meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Olağanüstü toplantıda, çağrıda belirtilen konulardan başka konu görüşülemez.

Belediye meclisi üye tam sayısının yarısından bir fazlası hazır bulunmadıkça toplanamaz. Kararlar mevcut üyelerin çoğunluğu ile alınır. Oyların eşit olması durumunda başkanın bulunduğu taraf üstün tutulur. Belediye meclisinin iki tür

⁷² Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, 5. Baskı, İzmir:2001, s.68.

kararı vardır. Birincisi yürütmeye ilgili kararlar, ikincisi ise danışma niteliği taşıyan kararlardır. Yürütmeye ilişkin kararlar da kesin kararlar ve onaya tabi kararlar şeklinde karşımıza çıkar. Belediye meclisinin kararlarından hangilerinin kesin, hangilerinin onaya tabi kararlar olduğu başta belediye kanunu olmak üzere ilgili kanunlarda belirtilmiştir.⁷³ 1580 sayılı Kanunun 71. maddesi, belediye meclisi kararlarından hangilerinin taslike tabi olduğunu açıkça izah etmiştir.

Belediye meclisinin almış olduğu kesin kararlara karşı, ilan tarihinden itibaren 10 gün içinde ilgililerce itirazda bulunulabilir. İtirazlar il merkezi olmayan yerlerde valiliğe , il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığı'na yapılır. Birinci durumda ilçe kaymakamının görüşü alınarak il idare kurulunca 15 gün içinde , ikinci durumda ise valinin görüşü alınarak, Danıştay'ca bir ay içinde karar verilir. İl idare kurulu ve Danıştay'ca verilen bu kararlar idari nitelikte kararlardan olduğundan bu kararlara karşı idari yargı yolu açıktır. Belediye başkanı veya ilgililer bu kararlara karşı kararın verildiği veya tebliğ edildiği tarihten itibaren 60 gün içinde iptal davası açabilirler.

Belediye Kanununun 53. maddesinde, belediye meclisinin fesih halleri düzenlenmiştir. Buna göre belediye meclisi, kanunen belirlenmiş olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, kanunen belirlenmiş yerden başka yerde toplanırsa , kanunen kendisine verilmiş olan görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu durumun belediye meclisine ait işleri geciktirirse ve son olarak da siyasi konuları görüşür ve siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay kararı ile belediye meclisi fesih edilir.

Fesih nedenlerinden olan siyasi konuları görüşme ve siyasi temennilerde bulunma konusu, üzerinde durulması gereken bir konudur. Belediye meclislerinin seçiminde adaylar, siyasi partilerin listesinden seçime girmektedir. Dolayısıyla seçilen her aday bağımsızların dışında belli bir siyasi partinin temsilcisi durumundadır. Siyasi Partiler Kanunu da belediye meclisi içinde, siyasi parti gruplarının kurulmasına imkan vermekte iken hangi hususların meclisin feshini

⁷³ Ali Acar, **Sınavlara ve Uygulamaya Yönelik Mahalli İdareler** , Özen Matbaası, Ankara: 1998, s.120-121.

gerektireceği konusunda uygulamada bir takım sorunlarla karşılaşilmektedir.⁷⁴ Siyasi mesele ve siyasi temenninin ölçüsü açık olarak belirtilmemiştir. Bu kanunun açıklığa kavuşturulması idare mahkemeleri ile Danıştay'ın içtihatlarına kalmaktadır.⁷⁵ Danıştay bu konuda kendisine intikal eden hususlarda anlayışlı davranmış ve gerekli esnekliği göstermiştir.

" Ankara Belediye Meclisinin toplantısında TRT ve yöneticilerine karşı bazı çevrelerce girilen suçlama yıpratma çabalarını kınama hususunda Ankara Belediye Meclisince alınan kararların politik bir temenni olarak nitelendirilmesi olanaksızdır. Bu nedenle Ankara Belediye Meclisinin feshedilmesine yer olmadığınaoy birliği ile karar verildi."⁷⁶ Dolayısıyla 1580 sayılı Kanunun 53. Maddesindeki siyaset yasağına ilişkin hükmün değiştirilmesi ileri sürülmektedir.⁷⁷

2.4.1.3.3. Belediye Encümeni

Belediye encümeni hem karar, hem yürütme ve hem de danışma organı niteliğindedir. Belediye encümeninin kuruluşu ve seçimi, Belediye Kanununun 77. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediye encümeni ; belediye başkanı, belediye hizmet birim başkanları ve seçilmiş üyeler olmak üzere üç unsurdan oluşur.

Belediye başkanı, encümene başkanlık eder, kendisi bulunmadığı zamanlarda toplantılara başkanlık etmek üzere birini görevlendirir. Belediye hizmet birimlerinin başkanları, encümenin doğal üyeleridir. Seçilmiş üyeler ise doğal üyelerin yarısını geçmemek ve ikiden az olmamak üzere 1 yılığına belediye meclis üyeleri arasından seçilir.

Belediye encümeninde çoğunluğun, atanmış üyelerden oluşması yıllardır tartışılmış, bu uygulamanın antidemokratik olduğu ve belediye özerkliğini zedelediği ileri sürülmüştür.⁷⁸ Buna karşın bu durumun olumlu yönleri üzerinde duranlar da vardır.⁷⁹ Belediye encümeni, kendi idari görevlerinin yanında meclis toplantıda

⁷⁴ Toprak Karaman , **Yerel Yönetimler**, a.g.e., s. 59.

⁷⁵ Dönmez , **a.g.e.** , s. 118.

⁷⁶ Danıştay 11. Dairesinin E. 1975/1588, K.1975/ 5155 sayılı kararı.

⁷⁷ Toprak Karaman, **a.g.e.** , s. 60.

⁷⁸ Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, TODAİE ve D.P.T. Ortak Yayını, Ankara: 1966, s, 114.

⁷⁹ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.221

olmadığı zamanlarda meclisin görevlerini de yürütür. Belediye encümeninin görevleri, 1580 sayılı Kanunun 83. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre encümenin başlıca görevleri şunlardır: Belediye meclisinin ilk incelemesi, taşıma araçlarının tarifelerinin saptanması, bazı ihtiyaç maddelerinin satış fiyatlarını belirlemek, belediye cezalarını vermek ve kamulaştırma kararını almaktır.

Belediye encümeni, belediye başkanının veya onun görevlendireceği kişinin başkanlığında toplanır. Encümenin toplanabilmesi için üye sayısının yarısından fazlasının toplantıda hazır bulunması gerekir. Kararlar toplantıda bulunanların çoğunluğu ile alınır.

Belediye encümeni kararları, herhangi bir makam ve merciin onayına tabi değildir. Bu kararlar üzerinde belediye meclisinin de bunları değiştirmek veya onaylamak yetkisi yoktur.⁸⁰ Belediye başkanı, encümenin kararlarını yasalara ve kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın yürütmesini erteler ve dosyayı idare kurulunca incelenmek üzere o yerin en büyük mülki amirine verir. İdare kurulunun verdiği karara karşı kararın bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde belediye başkanı yada encümen tarafından yapılacak itirazlar il merkezi olmayan yerlerde İl İdare Kurulunca, il merkezi olan yerlerde ise Danıştay'ca 1 ay içinde karara bağlanır. (1580 m.87.)

2.4.1.4. Belediyelerin Mali Yapısı

1580 sayılı Kanuna tabi olan belediyelerin mali yapıları incelenirken, belediye gelirleri ve bu konuda ortaya çıkan sorunlar açıklanmaya çalışılacaktır. Mali yapı içerisinde yer alan belediyelerin giderleri ve bütçeleri bu bölümde çalışmamızın amacını aşacağı düşüncesi ile anlatılmayacaktır. Fakat daha sonra üçüncü bölümde merkezi idare yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde üzerinde durulacaktır.

Belediyelerin gelirleri beş ana gruba ayrılarak açıklanabilir. Bunlar:

- a) Belediyelerin öz gelirleri,
- b) Devlet bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- c) Devlet yardımları,

⁸⁰ Celal Güvenç, "Belediye Meclisleri ile Belediye Encümenlerinin Oluşum ve Çalışmaları Açısından Farklılıkları ve Benzerlikleri" *Çağdaş Yerel Yönetim Dergisi*, C.3 ,S.1 (Ocak-1994) , s.76.

- d) Olağanüstü gelirler,
- e) Diğer gelirler.

2.4.1.4.1. Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirlerini emlak vergisinden sağlanan gelirler ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda sayılan gelirler olarak iki ana başlık altında toplayabiliriz.

1985 yılında 3239 sayılı kanun ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda değişiklik yapılarak emlak vergisinin tarh ve tahakkuku belediyelere bırakılmıştır. O günden bu güne emlak vergisi belediyelerin gelirleri içerisinde önemli bir yere sahiptir. Belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin %15'i İl Özel İdare payı olarak ayrılmaktadır. Şayet belediye büyükşehir belediye sınırları içerisinde ise İl Özel İdare payı ayrıldıktan sonra kalan kısmın %20'si de büyükşehir belediyelerine pay olarak ayrılmaktadır. Bina ve arazi vergisi olmak üzere iki kısımdan oluşan emlak vergisi gelirleri beyan esasına göre tarh ve tahakkuk ettiği için günümüzde enflasyonun çok gerisinde kalmış ve belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olamamıştır. Emlak vergisinden sağlanan gelirlerin GSMH içindeki payı 1990 yılında %0,14 iken 1995 yılında %0,05'lik bir paya sahiptir.⁸¹

2464 sayılı kanunda ise belediyelerin öz gelirleri; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olmak üzere üç ana grupta toplanmıştır.

Belediyelerin vergi gelirleri şunlardır: İlan ve reklam vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın ve sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisidir.

İlan ve Reklam Vergisi: Belediye sınırları ve komşu olanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamlardan alınan vergidir.

Eğlence Vergisi: Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan sinema, tiyatro, spor müsabakaları, at yarışları, sirk, çalgılı bahçeler v.b. gibi biletle girilen yerler ile birlikte girilmesi zorunlu olmayan diğer eğlence yerlerinden alınan vergiler.

⁸¹ Toprak Karaman , Yerel Yönetimler , a.g.e. , s.91.

Haberleşme Vergisi: Bu verginin konusu belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki P.T.T. tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksi mile v.b. ücretlerdir. Haberleşme vergisi P.T.T.'nin topladığı ücretler üzerinden %1 oranında alınır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketiminden alınan vergidir. Bu vergi elektrik ve havagazının satış bedelleri üzerinden %5 oranında, sanayi, taşıma, boşaltma, yükleme gibi işlerde tüketilen elektrikten %1 oranında alınmaktadır.

Yangın Sigortası Vergisi: Bu verginin konusu taşınır ve taşınmaz mallar için yapılan yangın sigortaları nedeni ile sigorta ortaklıklarının aldıkları primlerdir. Vergi oranı ise alınan primlerin %10'u kadardır.

Çevre Temizlik Vergisi: Bu vergi belediye vergi gelirleri arasındaki en yeni vergidir.1993 yılında 3914 sayılı yasa ile belediye gelirleri arasına girmiştir. Bu verginin yükümlüleri, belediye sınırları ve mücavir alan içinde bulunan ve belediyelerin katı atık (çöp) toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut ve işyerleridir. Yıllık olarak hesaplanan çevre temizlik vergisi iki taksitte ödenir. Bu verginin %10'u Çevre Kirliliğini Önleme Fonu 'na aktarılır.

Büyük şehir belediyelerinin sınırları içinde bulunan belediyelerce toplanan çevre temizlik vergilerinin %20'si çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanmak üzere belediyeler tarafından büyük şehir belediyelerine aktarılır.

Emlak vergisi de dahil olmak üzere, belediyelerin vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı 1995 yılı kesinleşen rakamlarına göre %10.7 dir.⁸² Bu oran bugün belediyelerimizin içinde bulunduğu kaynak sıkıntısının nedenleri hakkında bize yeterince ışık tutmaktadır.

2464 sayılı kanunun ikinci kısmında harç gelirleri yer almaktadır. Bu tür gelirler ise şunlardır. İşgal harcı (m.52), tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı (m.58), kaynak suları harcı (m.63), tellallık harcı (m.67), hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı (m.72), ölçü ve tartı aletleri muayene harcı (m.76), bina inşaat harcı (Ek m.1), kayıt ve suret harcı (m.79), imar ile ilgili harçlar (m.80), işyeri açma izni

⁸² Hasan Canpolat, **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Müdürlüğü Yayınları, Ankara: 1998, s.45.

harcı (m.81), muayene ruhsat ve rapor harcı (m.82), sağlık belgesi harcı (m.83) ve esnaf muaflığı belgesi harcı (mükerrer m.83).

Harçlarla ilgili tarifelerde, yasada açıklanmıştır. Belediye gelirleri arasında görüldüğü gibi oldukça fazla harç çeşidi vardır. Fakat belediyelerin harç gelirleri mevzuatın çok eski ve tarifelerin enflasyon rakamlarının karşısında değer yitirmesi nedeni ile çok önemli bir gelir kaynağı değildir. Yine 1995 yılı kesin rakamlarına göre bu gelir türünün belediye gelirleri içindeki payı %3.3 dür.⁸³

2464 Sayılı Kanunun üçüncü kısmında harcamalara katılma paylarından elde edilen gelirleri düzenlemiştir. Harcamalara katılma payları; yol harcamalarına katılma payı (m.86), kanalizasyon harcamalarına katılma payı (m.87) ve su tesisleri harcamalarına katılma payı (m.88) olmak üzere üç grupta ele alınmıştır. Bu tür gelirlerde yine belediye gelirleri içinde %1,2 lik bir paya sahiptir.

2.4.1.4.2. Devlet Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanunla belediyelere merkezi yönetim tarafından vergilerden pay verme sisteminde önemli değişiklikler yapıldı ve bu değişiklikle belediyeler eskiye oranla biraz daha rahattılar. Eski sisteme göre bütün vergiler merkezi yönetim tarafından toplanıyor ve toplanan bazı vergilerden ayrı ayrı belediyelere pay veriliyordu. 2380 sayılı kanunla köklü değişikliğe gidilerek, merkezi yönetimin toplamış olduğu vergi gelirlerinin tümü üzerinden tek bir pay verilmesi benimsenmiştir. Bu güne kadar bu sistem devam etmektedir.

1981 tarihli Kanuna göre belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden %5 pay ayrılmakta idi. Daha sonra bu kanunda 1984 yılında 3004 sayılı Kanun ile değişiklik yapılarak bu oran üç yılda kademeli olarak %10,30 a çıkarılacaktı. Fakat bu Kanunun uygulanması mümkün olmadı ve 1985 yılında 3239 sayılı Kanunla 2380 sayılı Kanun tekrar değiştirildi ve belediyelere verilen pay %9,25 olarak düzenlendi. 3239 sayılı Kanuna konulan ek geçici 3. madde ile de bu payın her yıl bütçe kanunları ile kısıtlanabileceği hükmü getirilmiştir. 1985 yılından sonra genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen paylar genellikle kısılarak verilmiştir.

⁸³ Canpolat, a.g.e. , s.52.

Aşağıdaki tablo 1981 yılından bugüne belediyelere verilen payları ve bu payların dağıtımını göstermektedir.

TABLO:2.9. G.B.V. Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Paylar ve Dağılımı (1981-2000)

	2380 S. Kanuna Göre %	3004 S. Kanuna Göre %	3004 s. Kanuna Göre %	3239 S. Kanuna Göre %	3239 S. Kanuna Göre %
	1981-1983	1984	1985	1986-1996*	1997-2000
Belediye Payı	4.00	5.00	6.00	6.00	6.00
Belediyeler Fonu	1.00	2.00	2.00	2.30	3.00
Mahalli İdareler Fonu	-	0.15	0.15	0.25	0.25
TOPLAM	5.00	7.15	8.15	8.55	9.25

KAYNAK: İller Bankasının 67 Yılı (1933-2000) , İller Bankası Yayını, s.62.

*1994 Yılı belediyelere ayrılan pay %7.55 olarak uygulanmıştır.

Tablodan da anlaşılacağı gibi 1985 yılından 1997 yılına kadar kanunen verilmesi gereken paylar, 2380 sayılı Kanun'a 3239 sayılı Kanun'la koyulan ek geçici 3. madde gereğince hep kısıtlanmıştır. Ancak 1997 yılından sonra kısıtlanmadan %9.25 olarak uygulanmıştır. 4.5.1994 tarih ve 3986 sayılı "Ekonomik Denge İçin yeni Vergi İhdası İle Bazı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" la genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %8.55 olarak verilen pay 01.06.1994-31.12.1994 tarihleri arasında %7.55 olarak uygulanmıştır.

Belediyelere verilen bu payların dağıtım esası yine 2380 sayılı Kanunda belirtilmiştir. Buna göre bu payın %6 sı son nüfus sayımı sonuçlarına göre belediyelere dağıtmakta, %3 Belediyeler Fonuna ve %0,25i de Mahalli İdareler Fonuna aktarılmaktadır.

Devlet bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar belediyelerin toplam gelirleri içerisinde %47,1'lik bir paya sahiptir.⁸⁴ Bu durum belediyelerin mali özerkliğini zedeleyici bir husustur. Mali özerklik gereğince belediyeler görmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini kendi öz gelirleri ile karşılamalıdır. Aksi takdirde belediyeler merkezi yönetime bağımlı birer kuruluşlar olarak varlıklarını sürdüreceklerdir.

2.4.1.4.3.Devlet Yardımları

Belediye yönetiminin transfer gelirleri içerisinde yer alan devlet yardımları, çeşitli bakanlık bütçelerinden ve fonlardan belediyelere yapılan karşılıklı ve karşılıksız yardımlardır. Bu gelir türlerine baktığımız zaman hemen hemen hepsinin karşılıklı yani belli bir hizmete tahsis niteliğinde olduğunu görürüz. Sadece Maliye Bakanlığı bütçesine konulan (R cetvel:900 " Transfer Harcama Kalemi ") ödenekten belediyelere karşılıksız olarak yardım yapılmaktadır. Bu ödenekten yapılan yardım herhangi bir proje karşılığı olmayıp, genel niteliklidir. Yardım miktarı bakanlığın takdirine bağlıdır. ⁸⁵ Belediyelere yapılan yardımları fonlardan yapılan yardımlar ve bakanlık bütçelerinden yapılan yardımlar şeklinde iki grupta toplayabiliriz.⁸⁶

Fonlardan yapılan yardımlar şunlardır:

- a) Mahalli İdareler Fonu
- b) Belediyeler Fonu
- c) Trafik Geliştirme Fonu
- d) Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu
- e) Türk Sporuna Teşvik Fonu
- f) Geliştirme ve Destekleme Fonu
- g) Çevre Kirliliğini Önleme Fonu

⁸⁴ Canpolat, **a.g.e.** , s.52.

⁸⁵ Mustafa Dönmez-Cemal Özyardımcı, **Mahalli İdareler Maliyesi** , Belediye Dergisi Yayınları, No:2 , Ankara:1999 , s.212.

⁸⁶ Bu yardımlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dönmez-Özyardımcı, **a.g.e.** , s.137-212.

Bakanlık bütçelerinden ödenek aktarma şeklinde yapılan yardımlar şunlardır:

- a) İçişleri Bakanlığı Bütçesinden,
- b) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesinden,
- c) Çevre Bakanlığı Bütçesinden,
- d) Turizm Bakanlığı Bütçesinden,
- e) Kültür Bakanlığı Bütçesinden,
- f) Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığı Bütçesinden,
- g) D.P.T. Bütçesinden,
- h) Acil Destek Programı çerçevesinde yapılan yardımlar,
- i) Maliye Bakanlığı Bütçesinden yapılan yardımlar.

Belediyelere bu şekilde oldukça fazla fondan ve bakanlık bütçesinden yardım yapılması görünüşte sevindirici gibi olmakla birlikte, uygulamada bir takım sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Bu sistemin birinci sakıncası yerel yönetimleri tamamen merkeze bağımlı kılması, ikincisi ise söz konusu bu fon ve bakanlıkları elinde bulunduran siyasi partilerin partizanca davranışı nedeni ile belediyeler arasında ayrımcılık yapılmasına son derece müsait bir sistem olmasıdır. Bu sakıncalara birde bu dağınık mali yapının, bütçe sistemini sıkıntıya sokmasını ekleyebiliriz.

Bağış ve yardımlar belediyelerin mali özerkliği ile çelişir. Merkeziyetçiliğin ve mali vesayetın artmasına neden olur.⁸⁷ Bu nedenle, belediyelere kendi imkanları ile oluşturabilecekleri gelir kaynakları bulmak ve bunların belediye gelirleri

⁸⁷ Nihat Falay-Ersin Kalaycıoğlu-Umut Özkırmı, **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, TESEV Yayınları, No:12, İstanbul:1996, s.12.

içerisindeki oranını yükseltmek mali özerkliğin sağlanması açısından son derece önemlidir.

2.4.1.4.4. Olağanüstü Gelirler

Belediye yönetiminin olağanüstü gelirleri borçlanma yolu ile elde edilen gelirlerdir. Belediyeler kaynak yetersizliği içerisinde oldukları için bu yönetime sık sık başvurumaktadırlar. Yine zaman zaman belediyelerin borçlarının merkezi idare tarafından ertelenmesi yada tümü ile silinmesi, belediyeler için bu tür gelir edinmeyi çekici hale getirmektedir.⁸⁸

Belediyeler iç borçlanma ve dış borçlanma olmak üzere iki yolla borçlanabilmektedir. İç borçlanma, banka kredisi kullanma ve tahvil çıkarma şeklinde olmaktadır. Belediyeler bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için , o hizmetle sınırlı olmak üzere bazı kamu ve özel ticari bankalardan kredi kullanmak sureti ile borçlanabilmektedir. Fakat tüm yerel yönetim birimleri için olduğu gibi , belediyeler içinde, asıl borç kaynağı İller Bankasıdır.

İç borçlanmanın diğer türü olan tahvil çıkarma 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin 10. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre tahvil çıkarılması hakkında belediye meclisince alınacak karar ve valinin görüşü İçişleri Bakanlığına gönderilir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının da mütealası alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının teklifi ve Başbakanın onayı ile tahvil çıkartılabilir.

Belediyelere çok ağır vesayet denetimi altında dış borç alma imkanı da tanınmıştır. Belediyeler özellikle uluslar arası finans kuruluşları piyasasından proje kredileri, ihracat kredileri, ticari krediler ve tahvil ihracı şeklinde borçlanabilir.⁸⁹

⁸⁸ Dönmez-Özyardımcı , a.g.e. , s.215.

⁸⁹ Dönmez-Özyardımcı , a.g.e. , s.219-225.

2.4.1.4.5. Diğer Gelirler

Belediye yönetiminin yukarıda açıklamış olduğumuz dört gelir grubuna girmeyen tüm gelirleri bu grup içerisinde düşünülebilir. Bu gelirleri aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

- a) Belediye teşebbüs ve işletme gelirleri,
- b) Belediyeye ait taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- c) Belediyelerin akde bağladıkları her türlü sözleşme ve taahhütler dolayısı ile elde ettikleri gelirler,
- d) Kullanma ve sanayi suyu ücretleri,
- e) Belediye mezarlık gelirleri,
- f) Kira ve bağışlar,
- g) Özel isteğe bağlı olarak yerine getirilecek hizmetler için alınacak ücretler,
- h) Belediye yasalarına uymayanlardan alınacak para cezaları , vs.

Belediye yönetiminin gelirlerini bu şekilde açıkladıktan sonra bir fikir vermesi açısından aşağıda kesin hesabı alınmış 1995 yılı rakamlarına göre belediyelerde gelir dağılımı verilmiştir.

TABLO 2.10. Belediye Gelirlerinin Dağılımı

ÖZ GELİRLER	BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI %	TRANSFER GELİRLERİ	BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI %
Yerel Vergi Gelirleri	10.7	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı	47.1
Harç Gelirleri	3.3	Özel Yardım ve Fonlar	4.1
Harcamalara Katılma Payları	1.2	Diğer	11.4
Belediye Malları Gelirleri	8.9	TOPLAM	51.2
Kurumlar ve Teşebbüsler Hasılatı ve İşl. Karları	6.5		
Ücretler	3.2		
Cezalar	2.2		
Çeşitli Gelirler (Borçlanmalar hariç)	1.2		
TOPLAM	37.2		

KAYNAK: Canpolat, a.g.e. , s.52.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi ülkemizde belediye gelirlerinin %37.2'si öz gelirlerden oluşurken, %62.8'i de transfer gelirlerinden oluşmaktadır. Belediyelerin öz gelirlerinin transfer gelirlerine oranla fazla olması mali özerkliğin bir gereğidir. Maalesef bu açıdan ülkemizde yerel yönetim birimleri yeterince özerk değildirler. Belediyelerin üzerlerine almış oldukları hizmetlerin giderlerini merkezi yönetimden aldıkları transfer gelirleri ile karşılamaları uygulamada belediyeleri merkeze bağımlı kılmakta ve onları merkezle iyi ilişkiler içinde olmaya zorlamaktadır. Buna karşılık transfer gelirlerinin dağılımında objektif kriterlerin olmaması da merkezi yönetimi partizanca davranmaya itebilir. Bu yüzden transfer gelirlerinin belediyelere dağılımında objektif kriterlerin belirlenmesi ,yerel yönetimler açısından son derece önemlidir.

Cumhuriyet tarihi boyunca belediye gelirleri ortalama %8.81 büyüklüğünde olmuştur. Yine aynı dönemde belediye gelirlerinin ortalama %45'i öz gelirlerden,

%36'sı genel bütçeden transfer edilen paylardan, %19'u yine genel bütçeden transfer edilen yardım ve borçlardan oluşmuştur.⁹⁰

Belediyelerimizin mali yapıları ile ilgili son olarak, toplam belediye gelirlerinin GSMH içindeki oranını ve genel bütçe içindeki oranına bakacak olursak şöyle bir tablo ile karşılaşırız.

TABLO : 2.11. Belediye Gelirlerinin GSMH ve Genel Bütçe Gelirleri ile Karşılaştırılması

YILLAR	BELEDİYE GELİRLERİ /GSMH %	BELEDİYE GELİRLERİ / GENEL BÜTÇE GELİRLERİ %
1925	1.18	10.5
1930	1.17	8.5
1940	1.4	6.0
1945	1.47	12.1
1950	1.54	10.3
1955	2.02	11.7
1965	1.5	8.2
1970	1.37	6.0
1980	1.02	4.6
1990	2.1	11.7
1995	2.8	12.6

KAYNAK: Tablo yazar tarafından Canpolat, a.g.e. , s.38-39 dan yararlanılarak düzenlenmiştir.

Belediye gelirlerinin GSMH içindeki payı 1925 yılında %1.18 iken 1995'e gelindiğinde %2.8 olmuştur. Aradan geçen 70 yılda GSMH içinde belediye gelirleri yaklaşık 1.5 kat artmıştır. Buna karşılık aynı dönemde belediye nüfusunun genel nüfus içindeki payı yaklaşık 2.6 kat artmıştır. Aradaki bu fark bugün

⁹⁰ Birgül Güler, "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.3, S.1 (Ocak:1994), s.32.

belediyelerimizin içinde bulunduğu kaynak sıkıntısının ve hizmet taleplerini yeterince karşılayamamalarının nedenini gözler önüne sermektedir.

Belediye gelirlerinin genel bütçe içindeki payı da 1925 yılında %10.5 iken en düşük seviyesine 1980 yılında %4.6 ile ulaşmıştır. Fakat 1980'li yıllardan sonra hızlı bir artış trendine girmiş ve en son 1995 yılında maximum seviyesi olan %12.6 ya ulaşmıştır. Nihai olarak 1925 yılında %10.5 olan payın 70 yıl sonra %12.6 olması, kent nüfusundaki aynı dönemdeki artış karşısında oldukça düşük seviyede kalmaktadır.

Belediyelerin gelirlerini bu şekilde izah ettikten sonra belediyelerin harcamalarının genel yapısına da kısaca bir göz atmakta fayda vardır.

Aşağıdaki tablo belediye harcamalarının genel bütçe giderleri içindeki oranların gelişimini göstermektedir.

TABLO: 2.12. Belediye Harcamalarının Genel Bütçe Giderleri İçindeki Payı

YILLAR	1929	1937	1947	1957	1967	1977	1986	1989	1992	1994	1995
B. HARCAMALARI / G. BÜTÇE HAR.	8.3	8.4	8.9	15.3	7.6	4.6	16	14	11	12	11

KAYNAK: Canpolat , a.g.e., s.57.

Belediye harcamalarının genel bütçe içindeki payı 1929 yılında %8.3 iken en düşük seviyesine 1977 yılında %4.6 ile ulaşmış, en yüksek seviyesine ise %16 ile 1986 yılında ulaşmıştır. 1986 yılından sonra sürekli düşme eğiliminde olan bu oran 1995 yılında %11 olarak gerçekleşmiştir.

Ülkemizdeki belediye harcamalarının GSMH ve kamu harcamalarına oranlarını bazı Avrupa ülkeleri ile karşılaştırdığımızda ise aşağıdaki tablo ile karşılaşıyoruz.

TABLO:2.13. Bazı Avrupa Ülkelerinde Belediye Harcamalarının GSMH ve Kamu Harcamaları ile Karşılaştırılması (%)

ÜLKE	B. HARCAMASI / GSMH	B. HARCAMASI / KAMU HARCAMASI
BELÇİKA	4.9	28
DANİMARKA	19.9	74
FRANSA	5.5	27.2
ALMANYA	8.1	28.6
YUNANİSTAN	3.3	13
İTALYA	7.0	38
HOLLANDA	13.3	34
PORTEKİZ	4.6	21
İSPANYA	4.8	18
TÜRKİYE	2.4	11

KAYNAK: Canpolat, **a.g.e.** , s.57.

Tablodan da anlaşıldığı gibi Türkiye belediye harcamalarının GSMH içindeki %2.4 ile en düşük paya sahiptir. Kamu harcamaları içindeki oran olarak da %11 ile yine Türkiye en düşük orana sahiptir. Danimarka da belediye harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı %74 gibi çok yüksek bir seviyededir. Bu oran Almanya'da %28.6, Fransa'da ise %27.2'dir.

Bütün bu rakamlar , bugün belediyelerimizin içinde olduğu mali sıkıntıların sebebini izah etmek için sanırım yeterlidir.

2.4.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi

Türkiye’de daha önce örneklerine rastlanmasına rağmen büyükşehir yönetiminin uygulanması 3030 sayılı yasa ile 1984 yılında başlamıştır. Cumhuriyet öncesi 1855’de İstanbul ‘da büyükşehir yönetimi uygulaması bugünkü şekli ile olmasa da uygulanmıştır. Yine Cumhuriyet sonrası dönemde 1580 sayılı yasa ile İstanbul’da büyükşehir belediye yönetimi uygulanmıştır.

Büyükşehirlerin sorunlarının artması ile 1960’lı yıllarda Bakanlar Kurulu, İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyükşehirlerde nazım imar planlarının hazırlanması için metropolitan planlama büroları kurmuştur.⁹¹

Ülkemizde büyükşehir yönetimi uygulamasına geçişte, 11 Aralık 1980 tarihli ve 34 Nolu Milli Güvenlik Konseyi kararı önemli bir adım olmuştur. Bu karara göre “Büyükşehirlerin çevresinde kurulan belediyelerin beldeye ve beldé halkına ait görevlerini iyi yapamadıkları, bu nedenle çevre belediyeleri komutanlıkların yönetiminde ve onların emredecekleri bir plan dahilinde en kısa zamanda merkez belediyelerine bağlanacaktır.” Hemen bunun ardından⁹² Milli Güvenlik Konseyi’nce kentlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin merkez belediyeye bağlanmasını kontrol altına almak için 1981 tarihli 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun” kabul edildi. Bu kanuna göre nüfusu 300.000’i aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, şube yada mahalle haline dönüştürülerek büyükşehirlerle bağlandı. Ancak bu düzenlemede büyükşehirlerin sorunlarını çözmede yeterli olamadı.⁹³

1982 anayasasının 127. Maddesindeki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüne dayanılarak 1984 yılında Bakanlar Kurulunca “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Karamame” kabul edildi. Daha sonra ise 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çıkarıldı. 1984 yılında ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir

⁹¹ Kemal Görmöz, “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları” , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2. , S.1. (Ocak-1993) , s.21.

⁹² Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler** , a.g.e. , s.103.

⁹³ Eryılmaz, a.g.e. , s.140.

Büyükşehir Belediyeleri kuruldu. Bugün, ülkemizde büyükşehirlerin sayısı 15'e ulaşmıştır.

Bizim ülkemizde büyükşehir yönetim sistemi iki kademeli bir yapıya sahiptir. Bunlardan birinci kademe olan büyükşehir yönetimi ile kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik amaçlanmış, ikinci kademe olan ilçe belediyeleri ile de demokratik yönetimin sağlanması amaçlanmıştır. Çünkü küçük birimlerde yönetime katılma , büyük birimlere oranla daha kolay sağlanabilir.⁹⁴

3030 sayılı yasada belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir, büyükşehir olarak tarif edilmiştir. Yine yasaya göre büyük şehirlerde o kentin adını taşıyan "büyükşehir belediyesi" , büyükşehir dahilindeki ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri" kurulacaktır.(m.4/1)

2.4.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

İki kademeli bir yönetim sistemi getiren 3030 sayılı Kanuna göre görevler iki kademe yani büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinde görev dağılımı 3030 sayılı Kanunun 6.,7. ve 8. Maddelerinde düzenlenmiştir. Bunun yanında ilçe belediyeleri 1580 sayılı kanunla verilmiş olan ve büyükşehir belediyesi görevleri dışında kalan görevleri yapmak zorundadır. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki görev dağılımı, her iki kanun da göz önünde bulundurularak aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

⁹⁴ Toprak Karaman, **Kent Yönetimi ...** , a.g.e. ,s.271-273 ; Ali Erkan Eke, "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler", **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.4 , s.53.

TABLO:2.14. BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYELERİNDE GÖREV DAĞILIMI

GÖREVLER	BÜYÜKŞEHİR	İLÇE BEL.
TEMEL KENTSEL ALTYAPI HİZMETLERİ		
Yollar ve meydanlar	x	
Meydan, yol, sokak adları	x	
Kanalizasyon	x	
Yeşil alan ve parklar	x	x
Mezarlar	x	
Su	x	
Havagazı ve merkezi ısıtma	x	
TEMEL KENTSEL HİZMETLER		
Yolcu ve yük terminali kurma	x	
Çöp ve sanayi atıklarının değerlendirilmesi	x	
Çöp toplama		x
İtfaiye	x	
Trafik	x	
Kamu ulaşımı	x	
Temizlik ve kontrolü		x
Çevre sağlığı ve koruma	x	
İMAR HİZMETLERİ		
Nazım İmar Planı	x	
Tatbikat İmar Planı		x
İmar ruhsat ve inşaat kontrol		x
SOSYAL HİZMETLER		
Sağlık (hastane)	x	
EKONOMİK NİTELİKLİ HİZMETLER		
Yiyecek ve içecek maddeleri için laboratuvar	x	
Hal, pazar yerleri	x	x
Mezbaha	x	x
Sanayi Bölgesi Çarşısı	x	
Otel, dükkan yapmak, kiralamak	x	
Ticaret odaları organizesi	x	
DİĞER SOSYAL VE KÜLTÜREL HİZMETLER		
Eğlence ve benzeri yerler	x	x
Eski eserleri korumak		x
Kütüphane, kültür merkezi	x	x
Mesleki kurslar	x	x
Spor alanları	x	x
İhtiyarlara, çocuklara bakım ve yardım		

KAYNAK: Zerrin Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler, a.g.e.** , s. 115-116.

Yukarıdaki tabloyu değerlendirecek olursak, temel kentsel altyapı hizmetlerinin tamamı büyükşehir belediyesince yapılmakta, bu hizmetlerden sadece

yeşil alan ve park yapımı ile ilgili görevler ilçe belediyelerince de yapılabilir. Temel kentsel hizmetlerden çöp toplama, temizlik ve kontrolü hizmeti ilçe belediyelerince yerine getirilmektedir. İmar hizmetleri ile ilgili olarak ise sadece nazım imar planları büyükşehir belediyesince buna karşılık, tatbikat imar planı ile imar ruhsat ve inşaat kontrolü ilçe belediyelerince yapılmaktadır.

Ekonomik hizmetlerin tamamı yine büyükşehir belediyesince yapılırken, hal ve pazar yerleri ve mezbaha yapımı ile ilgili görevler ilçe belediyeleri ile birlikte yapılmaktadır. Sosyal ve kültürel hizmetlerin ise hemen hemen hepsi her iki kademe tarafından da yapılabilir.

Görevleri genel olarak değerlendirdiğimizde, önemli görevlerin hemen hemen hepsi büyükşehir belediyesince yerine getirilirken, ilçe belediyelerine verilen görevler sınırlı tutulmuştur. Bu durum ilçe belediyelerinin, devamlı olarak ikinci planda kalmasına yol açmıştır. Yani büyükşehir belediyesini temel alan bir sistem getirilmiştir. Halbuki yerel demokrasinin gerçekleşmesi için ilçe belediyelerinin temel alınması, buna karşılık büyükşehir genelinde hizmetlerin yönetim ve koordinasyonunun büyükşehir belediyesine bırakılması şeklinde bir paylaşım daha doğru ve işlevsel olabilirdi.⁹⁵ Yine büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ayrımında, yerel nitelikte bir hizmetin en ucuz ve en verimli yapılması ve halkın katılımının ve denetiminin en yüksek şekilde sağlanması ilkesi göz önünde tutulmalıdır. Büyükşehir belediyesi, büyük kent ölçeğinde planlama yapan, ortak yatırım ve finansman sağlayan bir yerel yönetim birimi olmalıdır.⁹⁶

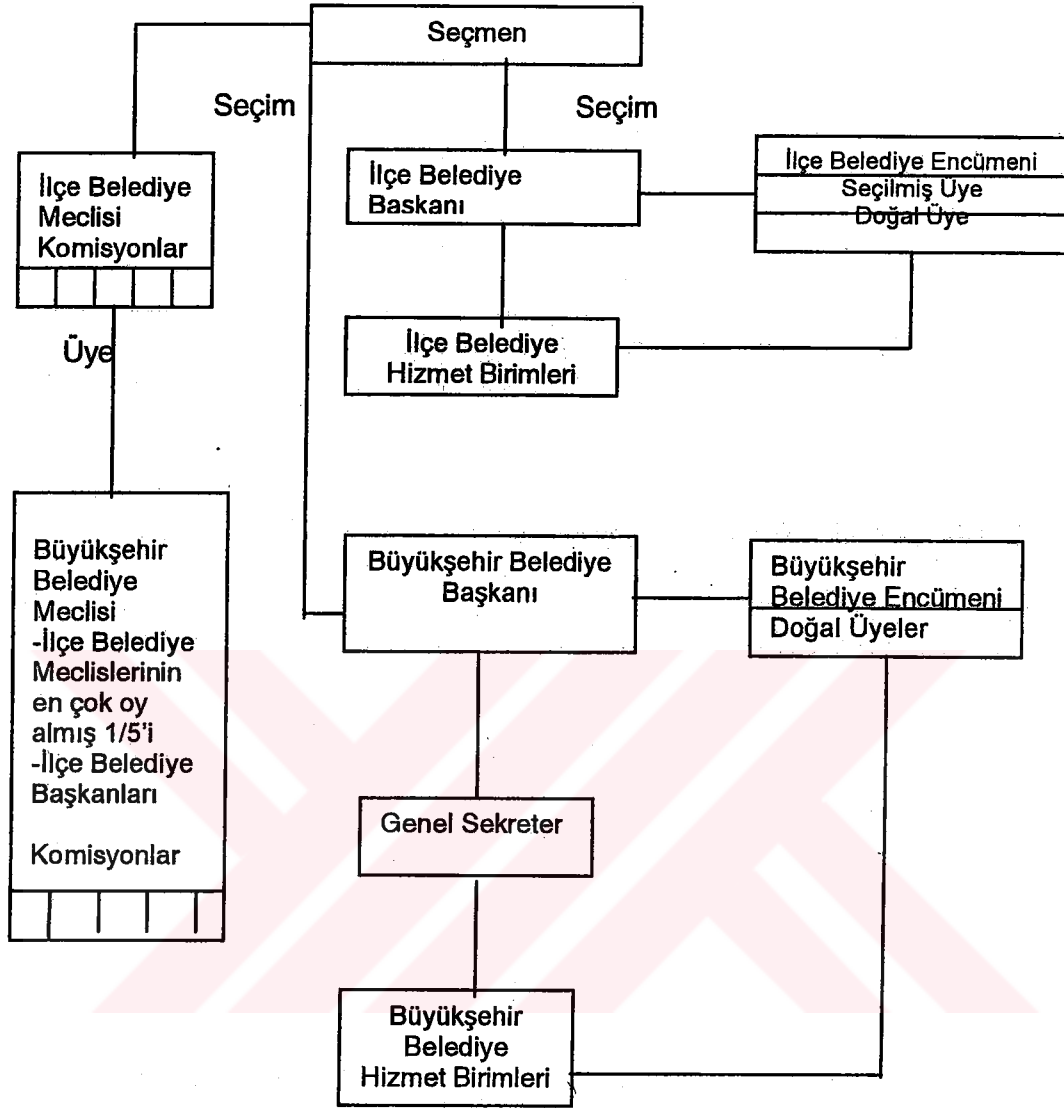
2.4.2.2. Büyükşehir Belediye Yönetiminin Organları

3030 sayılı yasaya göre büyükşehir belediye yönetiminin , büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni olmak üzere üç organı vardır. Büyükşehir yönetiminin organları ve yapısı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

⁹⁵ Görmez, a.g.m. , s.25.

⁹⁶ DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara:1994,s.116.

ŞEKİL:2.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları ve Yapısı



KAYNAK: Azim Öztürk, a.g.e., s.76.

2.4.2.1.1. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıllık bir süre için seçilirler. Seçilmeleri ile ilgili koşullar, diğer belediye başkanları ile aynıdır.

Büyükşehir belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması, başkanın görevli olarak büyükşehir dışına çıkması veya yıllık, mazeret ve hastalık izinleri yada görevden uzaklaştırma nedeniyle görevinden geçici olarak ayrılması

hallerinde başkanlık, başkan vekilince yürütülür. Büyükşehir belediye başkan vekilini büyükşehir belediye meclisi seçer. 1580 sayılı kanuna tabi belediyelerde ise başkan vekili, belediye başkanı tarafından seçilmekte idi.(1580 m.93/1)

Büyükşehir belediye başkanının görevleri 3030 sayılı Kanunun 14. Maddesinde sayılmıştır. Büyükşehir belediye başkanı, kendisine verilen kanuni görevlerin yanında ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesi konusunda koordinasyonu sağlama görevi de vardır.

Büyükşehir belediye başkanı , büyükşehir yönetim sistemi içinde oldukça güçlü bir konuma sahiptir.3030 sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin 42. maddesi büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri kararlarını aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi vermiştir. Bu konuda 1580 sayılı Kanuna tabi belediyelerde idari vesayet makamına verilmiş olan yetkiler, büyükşehir de büyükşehir belediye başkanına verilmiştir.⁹⁷ Bu şekilde merkezi idarenin, idari vesayet kapsamındaki bir kısım yetkilerinden vazgeçmesi yerel özerklik açısından önemli bir gelişmedir. Fakat bu yetkilerini büyükşehir belediye başkanına devretmesi büyükşehir belediye başkanını büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediyeleri karşısında oldukça güçlü bir konuma getirmektedir. Bu durum uygulamada bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir.

Büyükşehir belediye başkanının tekrar görüşülmek üzere meclislere gönderdiği kararda meclisler 2/3 çoğunluk ile ısrar ederlerse kararlar kesinleşir ve kesinleşen kararlara karşı idari yargıya başvurma hakkı vardır.

Büyükşehir belediye başkanı hakkında gensoru ve yıllık çalışma raporu ile ilgili olarak yetersizlik kararı verilmesinde, çoğunluk ¾ olarak düzenlenmiştir.⁹⁸

Büyükşehir belediyelerinde, bir genel sekreter ve en çok dört tanede genel sekreter yardımcısı bulunur. Genel sekreter, belediye başkanının emir ve

⁹⁷ 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun 42. Maddesi “....Büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclis kararlarını tasdikle aynen veya tadilen tasdik veyahut meclislerde tekrar görüşülmesini isteme, görev ve yetkilerini kullanmada Belediye Kanununun , meclis kararlarının tetkik ve tasdik konusu, yetkili idari vesayet makamlarına tanıdığı süreleri göz önünde bulundurur ve aynı şekilde iş ve işlem yapar....”

⁹⁸ 3030 sayılı Kanunun Uygulanması ile ilgili yönetmelik m.37/c.

sorumluluğu altında belediye hizmetlerini yürütür. Büyükşehirde, büyükşehir belediye başkan yardımcısı yoktur. Genel sekreter başkanın teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanırken, genel sekreter yardımcıları belediye başkanınca atanır.⁹⁹

2.4.2.1.2. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir yönetiminin temel karar organı olan büyükşehir belediye meclisi, 3030 sayılı Kanunun 10. Maddesine göre , 2972 sayılı Kanunun 6. Ve 24. Maddelerinde belirtilen esaslara göre teşkil eder ve görev süresi 5 yıldır.

Söz konusu kanunlara göre, büyükşehir belediye meclisi için ayrıca bir seçim yapılmaz. Büyükşehir belediyesine dahil ilçe belediye meclis üyelerinin en çok oyu almış olan üyelerin 1/5'inin toplamı ve ilçe belediye başkanlarından oluşur. Büyükşehir belediye meclis üyeleri aynı zaman da ilçe belediye meclis üyeliklerini de korur.

Büyükşehir belediye meclisine büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Meclis Mart, Temmuz ve Kasım aylarında olmak üzere bütçe görüşmeleri hariç 15'er gün süre ile toplanır. Bütçe görüşmelerine rastlayan görüşmeler 30 gündür. Yine görüşülecek konuların bitmemesi üzerine 15 gün uzatılır ve nedenleri valiye bildirilir. Olağanüstü toplantılar konusunda 1580 sayılı Kanuna tabidirler.

Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının yarısından bir fazladır. Kararlar toplantıda bulunanların çoğunluğu ile alınır. Büyükşehir belediye meclisi, konuları incelemek üzere komisyonlar kurabilir.

Büyükşehir belediye meclisinin görevleri, 3030 sayılı kanunda ayrı bir başlık halinde düzenlenmemiştir. 1580 sayılı Kanun hükümleri büyükşehir belediye meclisleri içinde geçerlidir. Bunun yanında 3030 sayılı Kanunun değişik , büyükşehir belediye meclislerine bazı görevler verilmiştir. Bu görevlerden dikkat çekici olanlar şunlardır:

Birincisi ilçe belediyelerinin bütçelerini, aynen veya değiştirerek kabul etmek. (3030 sayılı Kanun m.20) Görüldüğü gibi 1580 sayılı Kanuna tabi belediyelerde

⁹⁹ Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e. ,s.110.

bütçe ile ilgili olarak vesayet makamlarına tanınmış olan yetki büyükşehir belediye meclisine verilmiştir. Bu hususu merkezi yönetimin idari vesayet yetkisini, devretmesi olarak değil de bu yetkisinden vazgeçmesi olarak yorumlamak gerekir. Çünkü idari vesayet yetkisinin ancak merkezi yönetimin bir makamına devri söz konusu olabilir. Yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli sayılabilecek bu gelişme, bir başka yerel organ olan ilçe belediye meclisinin özerkliği zedeleyici bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

İkincisi, ilçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamaların bulunması halinde , bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla yönlendirici ve düzenleyici tedbirler almak.(3030 sayılı kanun m. 24)

2.4.2.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeninin yapısı, ilçe belediyeleri ve diğer belediyelerden farklıdır. Büyükşehir belediye encümeninde, büyükşehir belediye başkanının dışında seçilmiş üye yoktur. Diğer bir ifade ile tamamen atanmış üyelerden oluşur. Encümen büyükşehir dahilindeki birim başkanlarından oluşur.

3030 sayılı Kanunun 13. maddesine göre "Büyükşehir belediye encümeni büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği şahsın başkanlığında , genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur."

Büyükşehir belediye encümeninin çalışma esas ve usulleri ile görevleri hakkında 3030 sayılı Kanun özel hükümler getirmemiştir. Dolayısıyla bu konuda 1580 sayılı Kanun esasları uygulanmaktadır.

Meclis toplantıda olmadığı zaman, onun yerine karar alabilen encümende seçilmiş temsilcinin olmaması ve ayrıca ilçe belediyelerinden temsilcilerin olmaması oldukça düşündürücüdür.¹⁰⁰ Bu durum yerel özerkliğin şartlarından bir tanesi olan ve Avrupa Yerel Özerklik Şartının da getirmiş olduğu ilkelerden olan, yerel yönetim birimlerinin karar organlarının seçikle oluşturulması ilkesine ters düşmektedir.

¹⁰⁰ Görmez, a.g.m. , s.28.

Çünkü büyükşehir belediye encümeni karar organı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu idari yapı ile encümen, demokratik yerel yönetim anlayışına da uygun düşmemektedir.¹⁰¹

2.4.2.3. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri 3030 sayılı Kanunun 18. maddesinde sayılmıştır. Buna göre büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır.

a) 2380 sayılı Kanun gereğince ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek olan paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranda ayrılan paylar. Bu pay 1986 yılından beri %35 olarak uygulanmaktadır.

b) Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ay sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %3'lük pay. Bu pay Bakanlar Kurulu Kararı¹⁰² ile 1985'ten beri %5 olarak uygulanmaktadır. Yine aynı karar, Bakanlar Kuruluna bu oranı %6'ya kadar çıkarma yetkisi vermektedir.

c) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre ilçe belediyelerinde tahsil olunacak Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcının %50'si,¹⁰³

d) Büyükşehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalardan tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,

e) 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinin A fıkrasının C bendinde belirtilen alanlardaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ve tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilan ve reklam vergileri ile asma tahsis ve bakım ücretleri.

¹⁰¹ Toprak Karaman, a.g.e. , s.107.

¹⁰² 24.4 1985 tarih ve 85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

¹⁰³ Belediye Gelirleri Kanununda yer alan Temizleme ve Aydınlatma Harcı 4.12.1985 tarih ve 3239 Sayılı Kanunun 142. maddesi gereğince kaldırılmıştır.

f) Hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılması şartı ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,

g) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,

h) İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri,

i) Şartlı ve şartsız bağışlar,

j) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

k) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

l) Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclislerince belirlenecek oranda alınan hisseler,

m) Diğer gelirler.

Bu gelirlere birde emlak vergisinden sağlanan gelirleri eklemek gerekmektedir. 3239 sayılı Kanun Emlak vergisi gelirlerini belediyeye bırakmıştır. Belediyeler şayet büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ise %15 il özel idaresi payı ayrıldıktan sonra geri kalan kısmın %20'sini büyükşehir belediyesine pay olarak vermek zorundadır.

Yine büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe ve alt kademe belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi'nin %20'si sadece çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesine pay olarak verilir.

2.4.2.4.Büyükşehir Belediye Sistemimizin Değerlendirmesi ve Sorunları

Ülkemizdeki büyükşehir yönetim sisteminin, 16 yıllık bir geçmişi vardır. Oldukça yeni olmalarına rağmen bir çok sorunları bünyesinde barındıran büyükşehir yönetim sistemimiz, kendisinden bekleneni verememiştir. Büyükşehir yönetim sisteminin temel sorunlarından bir tanesi , büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev dağılımı yaparken temel olarak büyükşehir yönetiminin alınması, buna karşılık

ilçe belediyelerinin hizmet açısından elleri kolları bağlanarak, büyükşehirle bağımlı bir hale getirilmiş olmasıdır. Oysa yerel demokrasinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için ilçe belediyelerinin hizmet açısından temel alınması, büyükşehirlerle ise ilçe belediyeleri arasında hizmet koordinasyonu sağlama görevi ve ilçe belediyelerinin gücünü aşan büyüklükteki görevlerin verilmesi gerekirdi.

Büyükşehir belediye sistemimizdeki ikinci temel sorun, ilçe belediyeleri ile ilgili idari vesayet denetimi ile ilgili yetkilerinin bazılarında merkezi idarenin vazgeçmesi ve bu yetkilerini büyükşehir belediye başkanına aktarmasıdır. Gerçi aktarılan bu yetkinin hiyerarşik bir yetki mi yoksa idari vesayet yetkisi mi olduğu noktasında tartışmalar vardır.¹⁰⁴ Devredilen yetki, hangi çerçevede değerlendirilirse değerlendirilsin bu durumun ilçe belediyelerinin özerkliğini zedelediği açıktır.¹⁰⁵

İlçe belediye meclislerine göre güçlü olan büyükşehir belediye meclisinin bir de bu şekilde geniş yetkilerle donatılmış güçlü bir başkana sahip olması yerel özerkliği zedeleyen bir başka husustur.¹⁰⁶

Yine büyükşehir belediye meclisi toplantıda olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilen , büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmaması ve büyükşehir belediye başkanının büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin kararları üzerinde veto yetkisinin bulunması da büyükşehir yönetim sisteminin, demokratikliğini tartışılır hale getirmektedir.

Bu aksaklıkları gözden geçirerek yeniden düzenlenecek bir büyükşehir yönetim sistemi, hem demokratik katılımın sağlanması hem de kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması açısından önemli bir yönetim birimimiz olabilir.

¹⁰⁴ Zühal Dönmez , "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediye İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.2 , S.6 , s.47-48.

¹⁰⁵ Keleş, **Yerinden Yönetim ...** , a.g.e. , s.262-263.

¹⁰⁶ Görmez , **a.g.m.** , s.28.

2.5. KENT YÖNETİM MODELLERİ

Avrupa ve A.B.D yerel yönetim sistemlerini gözden geçirdiğimizde temel yapısal özellikler açısından başlıca beş çeşit kent yönetim modeli olduğunu görürüz. Bu modeller şunlardır.

- a) Güçlü Başkan – Meclis Modeli
- b) Güçsüz Başkan – Meclis Modeli
- c) Komisyon – Kurul Modeli
- d) Meclis – Kent Yöneticisi Modeli
- e) Halk Temsil Modeli

Şimdi bu modellerin temel yapısal özelliklerini başta Amerika Birleşik Devletlerini göz önünde bulundurarak açıklamaya çalışalım.

2.5.1. Güçlü Başkan – Meclis Modeli

Bu Model ABD'nin ve Almanya'nın bazı eyaletlerinde uygulanmakta olan bir modeldir. Bu modelin temel özelliği belediye yönetimi içerisinde belediye başkanının güçlü konumudur. Belediye başkanını meclise karşı güçlü kılan temel faktörler şu şekilde özetlenebilir:¹⁰⁷

- a) Belediye başkanı meclisin başıdır ve belediye birim başkanlarını tayin eder ve gerekirse görevden alabilir.
- b) Başkan belediye meclisinin ve çeşitli komisyonların kararlarının yasalara yada kamu yararına aykırı olduğu gerekçesi ile uygulanmamasını denetim mercilerinden (valilikler ve kaymakamlıklar) isteme, bunların kararlarına karşıda yönetsel yargı yerlerine başvurma yetkisi vardır.
- c) Belediye başkanı bütçeyi düzenler, meclis tarafından kabul edilen bütçeyi uygular, uygulanmasını denetler.

¹⁰⁷ Ahmet Sezai Aydın, " Amerika Birleşik Devletleri'nde Kent Yönetim Biçimleri" , *Türk İdare Dergisi*, Yıl:60, S.392(Eylül-1991), s.19-21. ; Selçuk Yalçındağ , *Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara:1992, s.51-53. Toprak Karaman, *Kent Yönetimi ...* , a.g.e. ,s.279-289.

d) Acele durumlarda bir başka meclis üyesinin katılması koşulu ile meclis yerine karar verebilir.

e) Belediye başkanı başta ana komisyon olmak üzere önemli komisyonlara başkanlık eder.

f) Almanya'da bu modelin uygulandığı eyaletlerde belediye başkanı 8 yıllığına doğrudan halk tarafından seçilir. Buna karşın meclis üyeleri 5 yıllığına seçilir. Bu da meclis karşısında belediye başkanının konumunu daha da güçlendirmektedir. A.B.D.'de bu modelin uygulandığı eyalet belediyelerinde ise başkan ve meclis üyelerinin seçim süresi 4'er yıldır.

Güçlü - başkan modelinde meclis ikinci planda kalmaktadır. Meclisin görevleri yasaları düzenlemek, bu hususta karar almak şeklinde oldukça sınırlıdır. Meclis yasa ile başkana verilmiş olanlar dışında tüm belediye konularında genel ve özel karar almaya, kuralları koymaya yetkilidir.

Meclis kararlarının uygulanmasını ve belediye yönetiminin çalışmalarını denetler, belirlediği yönetsel yanlışların düzeltilmesini isteyebilir. Belediye personelinin başkanın görüşünü alarak atar. Üye sayısının en az ¼'ünün kararı ile, başkandan belediye ile ilgili rapor vermesini isteyebilir, doğrudan doğruya oluşturacağı bir komisyon aracılığı ile başkanın tüm işlemlerini ve belgelerini inceleyebilir.

Bu modeli genel olarak değerlendirdiğimizde bu yönetim biçiminde çok yetkili ve çok güçlü bir siyasal liderlik/önderlik özelliği bulunduğu için küçük kentlerce özel olarak tercih edilir. Yine bu model devlet düzeyindeki "güçler ayrımı" ilkesine dayalı bir modeldir. Bu modelin karşıtı olan "güçler birliği" ilkesini temel alan modellerde ise yerel yönetim meclisleri ön plana çıkmaktadır.¹⁰⁸

Bu modelin modern bütçe uygulamasına ve personel yönetimine uygun düşmesi , yönetimde işbirliğini sağlaması ve her türlü uygulamanın planlanmasına elverişli olması gibi avantajlarının yanında bir takım sorunları da vardır. Bu

¹⁰⁸ Selçuk Yalçındağ 'Yerel Yönetimlerde Profesyonel Yöneticilik' Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , C.6 S.3 , (Temmuz 1997) , s.5.

sorunlardan birincisi bu modelde belediye başkanından pek çok şey beklenmesidir. İkincisi başkanın belediyeyi temsil edenlerin başında geleni olması bakımından hem tam bir politikacı ve hem de uzman bir yönetici olması istenir . Oysa bu tür birlikteliği bulmak hiç de kolay değildir. Bir başka problemde bu modelde yeterli ve yetenekli kişilerin belediye hizmetlerinde istihdam edilmesinin güçlüğüdür. Bunun temel nedeni ise ücret düzeyinin düşük olması ve görevin güvenlikten yoksun olmasıdır.¹⁰⁹

2.5.2. Güçsüz Başkan – Meclis Modeli

19. yüzyılın başlarından itibaren A.B.D.' de bir çok belediye güçsüz başkan-meclis modeli ile yönetilmektedir. Yine Almanya'nın bazı eyaletlerinde de bu model uygulanmaktadır.¹¹⁰ Güçsüz başkan modelinin temel felsefesi: politikacının yetkisi az ve üstünde bulunan denetim çok olursa , hem topluma az zarar verir ve hem de bozuk yada kötü yolda ise, bunu kent yönetiminin bütününe aktaramaz. Güçsüz başkan – meclis modelinin temel özellikleri şunlardır.¹¹¹

a) Bu modelde meclis yasama yetkisini ve aynı zamanda yürütme görevini elinde tutar.

b) Küçük belediyelerde meclis üye sayısı 5-7 arasında iken büyük kentlerde bu sayı 11 den 50 ye kadar çıkabilir. Belediye meclis üyeleri siyasal partilerin listesi kanalı ile seçilebilir.

c) Bu modelde belediye başkanının güçsüzlüğü yürütme gücünün olmamasından kaynaklanmaktadır. Fakat başkanın veto hakkı vardır. Bu yolla yasama gücü üzerinde etkisi bulunur. Yine meclise de başkanlık eder.

d) Başkanın atama yetkisi sınırlıdır; atamada bulunma yetkisi olsa bile atadığı bu kişiyi görevden alma yetkisi yoktur.

e) Bu modelde belediye memur ve görevlilerinin pek çoğu seçimle iş başına gelir. Bu modelin en önemli özelliklerinden biriside düzenlenen pek uzun-çarşaf- aday listesidir.

¹⁰⁹ Aydın , a.g.m. , s.21-22.

¹¹⁰ Yalçındağ , Federal Almanya'da ... , a.g.e. , s.

¹¹¹ Aydın , a.g.m. , s.15-17 , Toprak Karaman , Kent Yönetimi... , a.g.e. , s.282.

f) Bu modelde belediye daireleri (birimleri) arasında koordinasyon yoktur. Çünkü kendilerini sorumlu tutacak , hesap verecek yada hesap soracak bir kişi yoktur.

g) Belediye seçmenleri bazı birim başkanları yanında bir takım kurallara üye seçmektedir.(Yazı işleri müdürü, muhasebeci, denetçi vs. gibi)

Sistemi genel olarak değerlendirecek olursak bu modelin bugün Amerika'da çok yaygın olmadığını söyleyebiliriz. Bu model modern yönetimleri (bütçe, personel, satın alma vb.) karşılamaz. Bu sistem "eşgüdüksüzlüğü – koordinasyonsuzluğu" ve beceriksizliği artırır. Bu sistemin uygulanması sonucu seçmen hangi işlerin kimler tarafından yapıldığını yahut kimin hangi konuda sorumlu olduğunu bilemez. Bu sistem hem bozulmaya ve hem de egemenlik kurmaya çok uygundur; çünkü örgütü çok karışıktır. Bütün bunların yanında bu modelin en çok eleştirilen yönü , yönetimde önderlik özelliğinin yokluğudur. Kent başkanının, atama ve görevden alma yetkisinin çok dar ve sınırlı olması bakımından gerçek bir yönetici özelliği taşımayışdır.

Bu sistem büyük ölçüde eleştirilmesine karşın A.B.D.' de uygulaması hala süren bir modeldir. Özellikle küçük kentlerde ve köylerde uygulanmaktadır. Bunun yanında Atalanta, Chicago, Los Angeles ve Minneapolis gibi büyük kentlerde de bu modele yakın bir sistem uygulanmaktadır.¹¹²

2.5.3. Komisyon-Kurul Modeli

Komisyon modeli güçler birliği ilkesine dayanan bir modeldir. A.B.D.'de1900'lü yıllarda Texas'ın Galveston kentinde meydana gelen bir kasırga neticesinde ortaya çıkan koşullarda bu kent komisyon modeli ile yönetilmiş ve bu yönetim modelinin başarılı olması sonucu diğer kentlerde de uygulamaya alanı bulmuştur. 1917 yılına gelindiğinde A.B.D.' de komisyon modeli ile yönetilen kent sayısı 500'ü aşmıştır. Bu modelin temel özellikleri şunlardır:

a) Komisyon üyeleri ikili bir görev yapmaktadır. Hem belediye 'daire-bölüm-birim' başkanı olarak hem de meclis üyesi olarak görev yapmaktadır.

¹¹² Aydın, a.g.m. , s.18.

b) Bu modelde güçle ayrılığı prensibi uygulanmaz. Komisyon yürütme ve yasama yetkisini birlikte kullanır. Ayrıca meclis yoktur.

c) Komisyon üye sayısı özellikle azdır. 5 ile 7 arasında değişir. Üyelerden birisi başkanlık görevini üstlense de, bunun komisyona başkanlık etmek, törensel görevleri yerine getirmek çizgisini aşmadığı görülür. Ayrıca veto hakkı da yoktur.

d) Komisyon üyeleri genellikle partisiz bir oylama ile 4 yıllık bir süre için seçilir. Her iki yılda üyelerin bir bölümü yenilenir.

Bu sistemi genel olarak değerlendirecek olursak bu modelde sorumluluk çok küçük bir gruba ait olduğu için halk kamu hizmeti yapanları kolaylıkla tanıyabilir ve değerlendirebilir. Bu sistem seçmene adayları tanıyabilme olanağı sağlar. Güçler birliği prensibi uygulandığı için yürütme ve yasama arasında çatışmalarla karşılaşmaz. Bütün bunlara rağmen bu modelin bir takım olumsuz yönleri de vardır. İlk olarak üye sayısının azlığı nedeni ile üyeler arasında oluşan yakınlık yada dostluk yüzünden değişik düşünceye, eleştiriye pek az yer vardır. Komisyon üyeleri birbirlerini denetleyeceği yerde ilginç bir anlaşmaya varırlar; "benim işlerime karışmazsan ben de seninkine karışmam" gibi. Görüş belirten, mesaj veren, veto hakkı olan bir başkanın –belediye başkanı- olmaması bir dezavantajdır. Yine bu modelde de liderliğin olmaması olumsuz bir durumdur.

A.B.D.'de bu modeli benimseyen kentlerin sayısı giderek azalmaktadır. Bugün irili ufaklı 300'ü aşkın kent bu modelle yönetilmektedir.¹¹³

2.5.4. Meclis-Kent Yöneticisi Modeli

XX. yüzyılın başlarında ilk defa A.B.D.'de ortaya çıkan bu yönetim modeli bu ülkedeki ismi olan meclis-kent yöneticisi (council-manager) modeli olarak Kanada, Federal Almanya, İrlanda ve İskandinav ülkelerinde de uygulanmaktadır.¹¹⁴ Bu model iki temel amaca hizmet etmek için ortaya çıkmıştır. Birincisi, bir küçük tarafsız yönetim organında siyasi sorumluluğu odaklaştırmak ve siyaset

¹¹³ Aydın, a.g.m., s.24-27.

¹¹⁴ Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde ...", a.g.m., s.5.

mekanizmasını bertaraf ederek siyasi sorumluluğu geliştirmektir. İkincisi ise yönetim organına hizmet etmek şevkini duyacak yönetim uzmanlığı eğitimi almış bir kent yöneticisi ile, yönetsel işlevlerin merkezileşmesi ile yönetimde etkinliğin artırılmasının yollarını aramaktır.¹¹⁵

Bu modelin temel özelliklerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.¹¹⁶

a) Meclis-kent yöneticisi modelinde karar verme ve yürütme yetkileri, güçler birliği ilkesi uyarınca, üye sayısı genelde 5-9 arasında değişen küçük bir kent meclisine aittir.

b) Meclis yürütme yetkisini doğrudan doğruya kendisi kullanmamakta, aldığı kararları uygulamaya yansıtmak ve kent hizmetlerinin yönetimini üstlenmek ve meclisin denetim ve gözetimi altında hizmet vermek üzere kent yöneticisi(city manager) olarak adlandırılan ve meslekten yönetici niteliklerine sahip bir kişiyi görevlendirmektedir.

c) Meclisin kent yöneticisi üzerindeki denetimi şu yollarla sağlar;

- Kent yöneticisinin meclis tarafından atanması ve işine son verilmesi,
- Kent hizmet politikasına ilişkin temel kararların, plan ve programlarla, düzenleyici ve yasaklayıcı kararların yalnız meclis tarafından verilmesi ve yöneticinin bunlara itiraz ya da veto hakkının bulunmaması,
- Bütçeyi yapma, kaynak bulma ve ödenek ayırma yollarıyla meclisin, belediyenin mali kaynakları üzerinde kesin söz sahibi olması,
- Meclisin yönetime ve uygulamaya ilişkin her türlü işlem, kayıt, belge ve benzerlerini inceleyebilmesi, yöneticinin tüm meclis oturumlarında hazır bulunarak, üyelerin sorularını yanıtlamak zorunda olması.

¹¹⁵ Zerrin Toprak Karaman, "Kent Yönetiminde Güçlü Başkan - Güçlü Meclis Tercihi", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, S.6.(Eylül-Ekim 1995), s.105.

¹¹⁶ Yalçındağ, **a.g.m.**, s.12-13.

d) Kent yöneticisi belediye personelinin tartışılmaz amiri durumundadır. Bu niteliği ile belediye hizmet birimlerinin çalışmalarını yönlendirmekte, uygulamaları gözetmekte, denetlemekte, birimler arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlamaktadır. Tüm belediye personelinin atama yetkisi kent yöneticisine aittir ve personelin sicil amiridir.

e) Kent meclisine, meclisin kendi üyeleri arasında seçtiği bir üye başkanlık eder. Bazı kentlerde seçimde en çok oy almış olan üye başkanlık görevini üstlenir. Çoğunlukla belediye başkanı olarak anılmasına karşın yürütme ve yönetme yetkisi yoktur. Törenlerde kenti başkan temsil etmektedir. Amerika'da bu modeli uygulayan kentlerin yaklaşık yarısında belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

f) Kent yöneticisinin en belirgin özelliği profesyonel yönetici niteliklerine sahip olmasıdır. Meclisler bu görevlere çoğunlukla üniversite ve lisans üstü eğitim görmüş, deneyimli, iyi ahlak ve karakterde, önderlik özelliklerine sahip kişileri getirmeye özen göstermektedir.

g) Kent yöneticisi göreve belli bir süre için atanmamakta, meclisin güvenini korudukları sürece bu görevde kalmaktadır. Eyalet yasaları çoğunlukla göreve geldikten belli bir süre örneğin altı ay geçmeden kent yöneticilerinin görevine son verilmesini yasaklamıştır. Görevden uzaklaştırılmaları halinde ise seçmenlerinde izledikleri bir meclis toplantısında kendisini savunma hakkı verilmektedir.

Bu modelde etkin bir kent yönetimi için "Yöneticinin" meclis tarafından kent politikasını yönetmek ve uygulamak için ücret verilen ve aynı zamanda meclis çoğunluğu tarafından kent politikasını yönlendirmek için seçilen kişi olması şart görülmektedir. Yöneticinin aynı zamanda partizanca politikaların ve seçim kampanyalarının dışında kalması gerekir.¹¹⁷

Bu modeli genel olarak değerlendirdiğimizde; kent yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlaması, buna karşılık karar verme ve uygulama işlevlerinin

¹¹⁷ Toprak Karaman, a.g.m. , s.106.

birbirlerinden ayrılması, bütçe ile kent yöneticisine üstün yetkiler verilmesi, özel kesim işletme yönetim ilkelerinden esinlenmiş yönetim tekniklerinin kullanılması ve son olarak da personel işlemleri ve uygulamalarında liyakat ilkesini geçerli kılmak yolu ile yönetimde partizanlığın ve kayırmacılığın önlenmesi gibi avantajlarının olduğunu söyleyebiliriz.

Bununla beraber, bu model üç temel konuda eleştirilmiştir. Bu eleştiriler; ilk olarak, idari görevlilere ve kent yöneticisine çok fazla güç verildiği, ikincisi sorumluluk ve politik liderliğin gelişmesini engellediği ve son olarak da azınlıkta bulunanların ve görüşlerinin siyasi olarak temsil edilmesinin engellendiği noktasındadır.¹¹⁸

Bu modelin belediyeçilik alanında ilginç ve üzerinde durulması gereken bir model olduğunu ve ülkemizde de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde dikkate alınması gerektiğine inanıyoruz.

2.5.5. Halk Temsil Modeli

Doğrudan demokrasi olarak da adlandırılan bu yönetim modeli A.B.D.'nin "New England-Yeni İngiltere" olarak bilinen bölgelerinde kentleşme dönemi başlayıncaya kadar uygulanan bir modeldir. Günümüzde bu yönetim modeli yerini temsil sistemine bırakmıştır. Bizde çalışmamızda uygulaması kalmayan bu modelin üzerinde durmayacağız.¹¹⁹

¹¹⁸ A.g.m. , s.107.

¹¹⁹ Bu modelle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Aydın, a.g.m., 34-35.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENT YÖNETİMİNDE SİYASET ETKİSİ

Bu bölümde siyaset kavramı üzerinde kısaca durulduktan sonra, yerel düzeyde siyaset ve aktörleri ile izah edilecek ve bunların kent yönetimi üzerindeki etkileri açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra ise kent yönetimi üzerinde etkisi olduğuna inandığımız baskı grupları, siyasi partiler ve uluslar arası bazı antlaşmaların kent yönetimine etkisi üzerinde durulacaktır.

3.1. GENEL OLARAK SİYASET KAVRAMI

“Siyaset” Arapça bir kelimedir. At eğitimi anlamına gelmektedir. Oysa aynı kavrama karşılık Batıda “politika” kelimesinin kullanıldığını ve bu kelimenin Yunan kökenli olduğunu biliyoruz.¹ Eski Mısır’da siyaset kelimesi aslında devlet yönetimi ile ilgili bir kavram olarak kullanılmıştır. Doğu-Türk- İslam imparatorluklarında ise siyaset uzun süre “ceza” anlamında kullanılmıştır. Osmanlı İmparatorluğunda ise siyaset ceza ve idam cezası anlamında kullanıldığını görmekteyiz.²

Günümüzde siyasetin bu anlamda kullanıldığına pek rastlanmamaktadır. Günlük halk dilinde siyaset denilince daha çok işbirliklik, kurnazlık, manevra kabiliyeti kastedilmektedir. Siyaset Biliminde ise siyaset terimi kısaca “ülke, devlet, insan yönetimi” şeklinde tanımlanabilir.³ Max Weber ise siyaseti devletler arasında yada devlet içindeki gruplar arasında gücü paylaşmaya yada gücün dağılımını etkilemeye çalışmak olarak tanımlamıştır.⁴

¹ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, İmge Kitabevi, Ankara: 1996, s.17.

² Bülent Daver, *Siyaset Bilimine Giriş*, Siyasal Kitabevi, Ankara: 1993, s.3-4.

³ Daver, a.g.e., s.4-5.

⁴ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, İng. Çev: H.H Gerth-Wrights Mills, Türkçe'ye Çev. Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul:1987, s.80.

Siyaset kelimesi yerine bazen politika kelimesinin kullanıldığını görmekteyiz. Bu iki terim arasında anlam olarak hiçbir fark yoktur. Politika kelimesi Antik Yunanda Paris'e yani Şehir-Devlete siteye art işleri anlatmaktadır.

İngilizce'de siyasetle ilgili iki kavram kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi "Policy" ikincisi ise "Politics" kavramlarıdır. Polics bir kimsenin bir grubun veya bir hükümetin belirli bir konudaki anlayışına metoduna yada icraatına denilmektedir. Türkçe'de bu kelimenin karşılığı "siyasa" dır. Politics kavramı ise çeşitli siyasaların birbirleriyle boy ölçüştüğü ve çarpıştıkları alana karşılık gelmektedir. Çeşitli siyasaların karşılaştığı ve birbirleri ile mücadele ettiği alan anlamında siyaset (politics) , "toplum için bağlayıcı kararlar alındığı ve yürütüldüğü bir süreçtir".⁵

Siyaset Bilimi yazınında siyaset nedir? Sorusuna farklı cevaplar verilmiştir. Verilen cevaplar gözden geçirildiğinde ise siyaset kavramının birbirinden tamamen farklı ve birbirine zıt iki yönünün olduğunu görmekteyiz.⁶

Birinci görüşe göre siyaset toplumda yaşayan insanlar arasında bir çatışma, bir mücadele ve kavgadır. Çatışmanın hedefi ise iktidarın ele geçirilmesidir. Toplumdaki çeşitli gruplar siyasal iktidarı elde etmek ve onu kullanmak sureti ile kendi görüşlerini ve çıkarlarını gerçekleştirmek amacını güder. Tanınmış siyasal bilimci Van Dyke siyaseti " kamuyu ilgilendiren sorularda kendi tercihlerini kabul ettirmek , uygulamak, başkalarının tercihlerinin gerçekleşmesini engellemek üzere çeşitli aktörlerin yürüttükleri bir mücadeledir " diye tanımlamaktadır.⁷ Bu tanım siyasetin çatışma boyutu üzerinde durmaktadır. İkinci yaklaşıma göre ise siyasetin amacı her şeyden önce toplumda bütünlüğü sağlamak , özel çıkarlara karşı koyarak genel yararı ve insanların "ortak iyiliğini" gerçekleştirmektedir.

Bu iki karşıt görüşün her biri gerçeklerin ancak bir yönünü yansıtır. Burada Duverger'e katılarak siyasetin gerçekte hem bir çatışma ve iktidar kavgası ve hemde

⁵ Eryılmaz, a.g.e. , s.33.

⁶ Kapani, a.g.e. , s.17-18.

⁷ Turan , a.g.e. , s.7.

toplumun bütün üyelerinin yararına olabilecek bir düzen yaratma aracı⁸ olduğunu söyleyebiliriz.

Klasik anlamda siyaset biliminin konusu devlet ve hükümet başta olmak üzere, onlarla ilgili bütün "siyasal kurumları" kapsar. Daha sonraki gelişmeler siyaset biliminin konusunu genişletmiştir. Günümüzde "iktidar" kavramı siyaset biliminin konusu olarak devletin yerini almış bulunmaktadır. Çağdaş siyasal bilimciler genellikle bu görüşü paylaşır. William Rabson, politika bilimini "toplum içinde iktidarın mahiyetini, temellerini, kullanılışını, amaçlarını ve yarattığı sonuçları inceleyen bilim dalı" olarak tanımlamıştır.⁹ Siyasetin bu şekilde tanımlanması modern bir anlayıştır. H.D. Lasswell ve A. Kaplan "siyasal bilim" konusu iktidara biçim verme ve iktidarı paylaşma olan amprik bir disiplindir" diyorlar.

O halde siyasetin konusu olan iktidar nedir? Bu konuda çeşitli tanımlar yapılmıştır. İktidar yada erk kişinin yada toplumsal bir organın emretme, yapabilme, yaptırabilme gücü demektir.¹⁰ Özer Ozankaya ise erki şu şekilde tanımlamıştır. "Başka insanlara egemen olmak, onlara belli şeyleri yaptırabilmek yetenek ve/veye yetkisini anlatır."¹¹ Max Weber ise iktidarı "Sosyal ilişkiler çerçevesi içinde bir iradenin, ona karşı gelinmesi halinde dahi yürütülebilmesi imkanıdır" şeklinde tanımlamıştır.

Yapılan bu tanımları dikkatle incelediğimizde aslında birbirinden çok farklı tanımlar olmadığını hepsinin özünün aynı olduğunu görürüz. Yani iktidar denilen şeyin, bir kişi veya grubun, karar alma ve uygulama, uygulatma gücü olduğunu görürüz. Şayet bu güç resmi yaptırıma , resmi otoriteye dayanıyorsa resmi iktidardan söz edilebilir. Dayanmıyorsa resmi olmayan iktidardan söz etmek olanaklıdır.¹²

⁸ Maurice Duverger, **Sociologie Politigue** , (Paris, Presses Universitaires de France , 1967) S.29 dan aktaran Daver , a.g.e. , s.18.

⁹ Kapani, a.g.e. , s.27-28.

¹⁰ Saim Sezen, **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları, Ankara:1994, s.32.

¹¹ Özer Ozankaya, **Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür** , A.Ü. S.B.F. Yayınları, No:332, Ankara:1971, s.67.

¹² Muharrem Varol, **Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi** , Gündoğan Yayınları, Ankara:1989, s.18.

Fakat siyaseti sadece iktidar ilişkileri olarak anlama ve göstermekte bazı noktalarda eksik yada fazla olabilmektedir. Bu eksiklik iktidarın meşruiyeti noktasında karşımıza çıkmaktadır. David Easton bu açıdan hareketle sadece geniş olarak iktidar üzerinde durmayıp, bu iktidarın ve etkinin “siyasal” olabilmesi için , belli ölçüde meşruiyet taşımasının şart olduğunu söylemektedir. Dolayısı ile siyasetin konusu meşru iktidardır. ¹³

Bu noktada siyasal sistem kavramından da kısaca bahsetmek gerekmektedir. Siyasal sistem analizi günümüz siyaset biliminde giderek artan bir etkiye sahiptir. Sistem yapısal ilişkiler içindeki öğelerden oluşan bir bütün olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede siyasal sistemde belli bir toplumsal sistemin bir parçasından başka bir şey değildir.

Siyaset biliminde, sistem yaklaşımının öncülüğünü yapan isim David Easton'dur. Easton, siyasal sistemin fizik, biyolojik, toplumsal ve psikolojik ortamlarla çevrili bulunduğunu belirtmektedir. Bir siyasal sisteme çevreden sistem yada destek niteliğinde “girdi” ler olduğunu, bunun sonucunda o siyasal sistemde oluşan kararlar ve uygulamalar ise “çıktı” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çıktılar ise zamanla yeni sistem ve desteklerin oluşumuna etki yapmaktadır. ¹⁴

Siyasal sistem açık bir sistemdir. Şöyle ki , siyasal sistem dışında kabul ettiğimiz ve bu yüzden siyasal sistem için parametrik karakterde olan çevrede meydana gelen değişiklikler siyasal sistemi etkileyecektir. ¹⁵

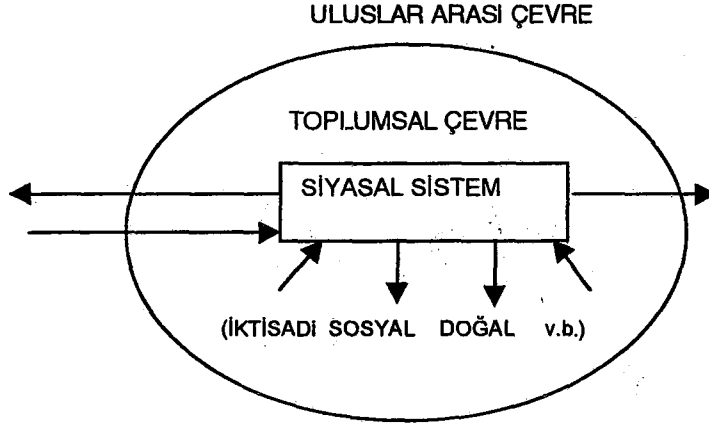
¹³ Daver , a.g.e. , s.40-41.

¹⁴ Kışlalı , a.g.e. , s.32.

¹⁵ Şirin Tekeli , David Easton'un Siyaset Teorisine Katkısı Üzerine Bir İnceleme , Güryay Matbaacılık , İstanbul:1976 , s.145.

Sistem yaklaşımı çerçevesinde siyasal sistemi ve çevresini basitçe şu şekilde gösterebiliriz.

ŞEKİL: 3.1. SİYASAL SİSTEM VE ÇEVRESİ



KAYNAK: Turan, a.g.e., s.17.

3.2. KENTSEL SİYASET

Yaşanan hızlı kentleşme ve demokratikleşme, kentleri siyasal erk paylaşımının önemli odak noktalarından birisi haline getirilmiştir. Kentteki siyasal erk paylaşımı konu edinen kentsel siyaset dar ve geniş anlamda olmak üzere iki açıdan tanımlanabilir.

Dar anlamda kentsel siyasetten yerel düzeyde karar alma süreçlerini etkileyen tüm faktörlerin incelenmesini konu edinmiş olan bir bilim dalı anlaşılmaktadır. Geniş anlamda ise kentleşme sürecini ve yerel birimleri ilgilendiren bütün etkinlikler ve politikalar kentsel siyaset kapsamına girer. ¹⁶

Bizde çalışmamızda siyasetin kent yönetimine etkisini belirlerken dar anlamda kentsel siyaset kavramından yola çıkarak yerel düzeyde yani kent yönetiminde (belediye yönetimi ve büyükşehir yönetimi) karar alma süreçlerini etkileyen faktörleri ele almaya çalışacağız. Geniş anlamda kentsel siyaset yada yerel siyaset dediğimiz zaman ise köylerle kentler arasındaki farklar, bölgeler

¹⁶ Ruşen Keleş , Yerinden... , a.g.e. , s.88.

arasındaki farklılıklar, konut, arsa, gecekond, ulaşım, kent toprakları üzerindeki spekülasyon ve bütün bunların toplumsal hareketlere dönüşme biçimleri ¹⁷ gibi konular bu kavram kapsamına girer ki bunlarda bizim çalışmamızın amacını aşar. Bu nedenle yerel siyaseti dar anlamda ele alacağız.

Kent-siyaset ilişkisinde , ilk etkinin kentlerden geldiğini zaman içinde siyasetin kent yönetimine etkisinin arttığını , başka bir ifade ile siyasetin “kenti” biçimlendirdiğini söyleyebiliriz. Bu biçimlendirmede güç, şüphesiz iktidarı elinde bulunduranlar lehine gelişmektedir.¹⁸

Yerel erki elinde bulunduranlar gerçekten kent yönetiminin temsilcilerimidir? Yoksa bu erkin kullanımında kent yönetimi temsilcileri dışında bir takım aktörler etkili olmakta mıdır? Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde önce sistem yaklaşımını kısaca izah edeceğiz. Daha sonra ise sistem yaklaşımı çerçevesinde ülkemizdeki kent yönetim sisteminin hukuki ve mali yapısı ana hatları ile izah edilecek son olarak da yukarıda işaret ettiğimiz sorulara cevap aranacaktır.

3.3. SİSTEM YAKLAŞIMI VE KENT YÖNETİMİ

Modern örgüt yaklaşımı içerisinde yer alan sistem yaklaşımı, 1920’lerde biyolog Von Bertalanffy tarafından ortaya atılmış ve daha sonra hızla diğer bilim dallarınca da kabul görmüş bir yaklaşımdır. Sistem yaklaşımı yeni bir disiplin olmaktan çok, belirli olayların , durumların ve gelişmelerin incelenmesinde kullanılan bir düşünce tarzı, bir metot, bir yaklaşımdır.¹⁹

Sistem yaklaşımının temelini oluşturan , “sistem” kavramı “belirli parçalardan oluşan bir bütün” şeklinde tanımlanabilir. Başka bir ifade ile sistem; belli parçalardan (alt birimlerden, alt sistemlerden) oluşan, bu parçalar arasında belirli

¹⁷ Ruşen Keleş , “ Türkiye’de Yerel Siyaset / Yerel Yönetimler - Yapı İşleyiş” , **Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri** , WALD Yayınları (Demokrasi Kitaplığı) İstanbul: 1999 , s.116.

¹⁸ Zerrin Toprak Karaman , “Türkiye’de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi” **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl:1 , S.4 , (Mayıs-Haziran 1995) s.357.

¹⁹ Tamer Koçel , **İşletme Yöneticiliği** , İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayını , No:205 , İstanbul:1989, s.97-98.

ilişkiler olan ve bu parçaların aynı zamanda dış çevre ile ilişkisi olan bir bütün olarak tanımlanabilir.²⁰

Yönetimde sistem yaklaşımı denildiği zaman, yönetim olaylarını ve bu olayların cereyan ettiği birimleri birbirleri ile ilişkili bir şekilde ele alan yaklaşım anlaşılmaktadır. Sistem yaklaşımı organizasyonu çeşitli parçalar, süreçler ve amaçlardan oluşan bir bütün olarak ele alınır. Dolayısı ile organizasyon ana sistemdir. Bu sistem birbirleri ile ilişkili ve karşılıklı bağımlı alt sistemleri içermektedir. Yönetimsel davranışta esas olan bu karşılıklı ilişki ve bağımlılıktır.²¹

Sistem yaklaşımının yönetim düşünce ve uygulamasına katkılarını şu şekilde özetleyebiliriz.²²

a) Sistem yaklaşımının yönetim düşünce ve uygulamasına getirdiği en önemli yeniliklerden biri, örgütleri çevreleri ile ilişkili birer açık sistem olarak ele almasıdır. Dolayısı ile örgütler, çevresel faktördeki değişmelere uyabilmek için yapılarında çeşitli değişiklikler yapacaklardır. Bunu başaramayan örgütler entropiye maruz kalarak faaliyetlerini durdurma yoluna giderler.

b) İkinci yenilik, sistemin parçaları (alt-sistemler) arasındaki karşılıklı bağıllık ve ilişkilerin vurgulanmış olmasıdır.

c) Sistem yaklaşımı örgütü etkileyen bütün değişkenleri ve parametreleri bir arada görmeyi sağlamış olmasıdır. Böylece daha sağlıklı bir genelleştirme yapma olanağı doğmuştur.

d) Sistem yaklaşımı ile geleneksel ve davranışsal yönetim yaklaşımlarının önerilerini bulgularını ve özelliklerini daha iyi anlamak ve bunları daha iyi kullanmak olanağı doğmuştur.

Sistem yaklaşımı, yönetim düşünce ve uygulamasına yeni boyutlar, özellikler ve değişil bir bakış açısı getiren bir yaklaşım olarak yorumlanmalıdır. Dolayısı ile yöneticinin kullanabileceği kavram ve araçların sayısı daha da artmış ,

²⁰ M. Şerif Şimşek , **Yönetim ve Organizasyon** , Damla Ofset Matbaacılık , Konya: 1995 , s.97.

²¹ Koçel , a.g.e., s.100.

²² Şimşek , a.g.e., s.103.

kalite yönünden de zenginleşmiş olmaktadır. Bu nedenle sistem yaklaşımını her türlü örgüte uygulamak mümkündür.

Kent yönetimine kuramsal yaklaşım çerçevesinde kent olayının anlaşılması ve sorunlarının belirlenmesi amacı ile pek çok teori ve model geliştirilmiştir. Kentin genel politikası ve siyasasının gelişimini açıklayan üç temel model geliştirilmiştir. Bunlar kent ve kurumlar modeli, kent ve toplum gücü modeli ve kent ve çevresi modelidir.

Literatürde uzun süre geçerliliğini koruyan kent ve kurumlar modeli politik süreci büyük ölçüde kurumsal olarak açıklamaya çalışmakta ve yerel kamu siyasasını anayasa ve hukuki düzenlemeler çerçevesinde ele almaktadır. Bu modelde etkin kent yönetiminin hangi yönetsel yapıya ağırlık verilerek gerçekleştirilebileceği araştırılmaktadır. Merkez yerel yönetim ilişkilerinin oldukça karmaşık olduğu, bu durumda önemli olan kanunun, hizmet ve fonksiyonlarının yönetim kademeleri arasında nasıl bölüştürüleceği ve yerel yönetimlerce hangi kamu malları ve hizmetlerinin etkili bir şekilde yerine getirileceğidir. Gücün (power) sahipliği ve onun etkisine bağlı olarak hizmet ve fonksiyonlar çeşitli kademeler arasında bölüştürülmektedir.²³

İkinci model olan kent ve toplumun gücü modelinde ise kent politikası oluşturulurken, kimin karar verdiği ve hangi kararların azınlık elinde toplandığı / kontrol edildiği veya çok yönlü bir etkiye sahip olabileceğine dikkat çekilmekte ve kent politikasında toplumun gücünün yeri tartışılmaktadır. Yine bu modelde seçkin çoğulcu tartışmaları, yerel kararların nasıl verildiği, onların kim tarafından verildiği ve uygulandığı konusu yoğun olarak ele alınmaktadır.²⁴

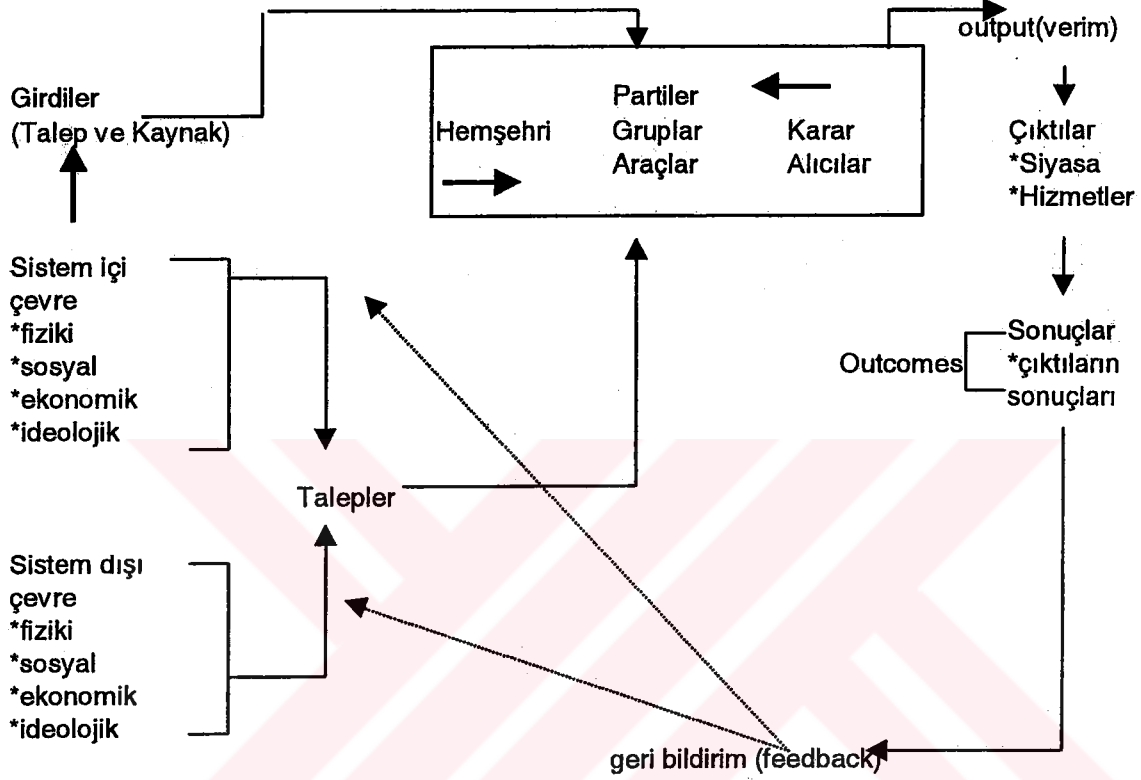
Üçüncü model olan kent ve çevresi modeli, bugün en çok geçerliliği olan modeldir. Bu modele göre kent yönetimi ve politikasının oluşumu sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alınarak incelenmektedir. Kent yönetimi politik bir sisteme benzetilerek ele alınmaktadır. Politik sistem ve çevresini daha önceki başlık altında

²³ Toprak Karaman , *Kent Yönetimi...* , a.g.e. , s.217-218.

²⁴ Toprak Karaman , a.g.e. , s.218-219.

incelemiştik.²⁵ şimdi de bu model çerçevesinde kent ve çevresini aşağıdaki şekilde gösterebiliriz.

şEKİL:3.2. Kent ve Çevresi



KAYNAK: Michael Goldsmith, *Politics Planning and the City*, London, s.34-37'den aktaran Toprak Karaman, *Kent Yönetimi ve Politikası*, s.221.

Yukarıdaki şekilde kent yönetimi alanı içinde politik toplum görölmektedir. Ayrıca kendilerine verilen görevler çerçevesinde yapılabilen faaliyetler resmi ve resmi olmayan karar alıcılar için belirlenmiştir. Yerel örgüt siyasanın gerçekleşmesini sağlayan bir araçtır. Böylece politik toplumda, belde sakinleri (hemşehri), yönetim ve karar alıcılar arasındaki iletişim ile yerel isteklerin harekete geçirilmesi sağlanmaktadır.²⁶

²⁵ Bkz. , s. 74-75.

²⁶ Toprak Karaman, *a.g.e.* , s.221-222.

Bu modelin işleyişinde kent yönetimine sistem içinden (kent yönetim sisteminin kendi içinden) veya sistem dışından (çevreden) bir takım talepler olacaktır. Bu taleplerin diğer girdilerle de (kaynak, hammadde vs.) desteklenerek bir çıktı (hizmet-siyasa) olarak hemşehrilere sunulmaktadır. Bu çıktılar tekrar değerlendirilerek geri bildirim süreci ile tekrar kent yönetim sistemine iletilerek yeni bir talep oluşturabileceklerdir. Sistem sürekli bu şekilde işleyerek yeni hizmet ve siyasalar üretmeye devam edecektir.

Bizde Türkiye’de kent yönetimine siyasetin etkisinin ne olduğunu sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alıp belirlemeye çalışacağız. Siyasal sistemi bir üst sistem ve kent yönetimini de bu sistem içerisinde bir alt sistem olarak ele alıp incelemeye çalışacağız. Kent Yönetiminin yoğun ilişki içinde olduğu ve almış olduğu kararlar üzerinde başta idari vesayet aracılığı ile olmak üzere bir çok yolla etkili olan merkez yönetimi ile arasındaki ilişkiler üzerinde durulacaktır. Daha sonra ise dolaylıda olsa, kent yönetiminin üzerinde etkisi olduğuna inandığımız baskı grupları, siyasi partiler ve uluslar arası antlaşmaların etkilerinin neler olduğu örneklerle açıklanmaya çalışılacaktır.

3.4. SİYASET-KENT YÖNETİMİ İLİŞKİSİNDE AKTÖRLER

Siyasetin kent yönetimini etkilediği kuşkusuz bir gerçektir. Burada siyaset kavramından kastın, kent yönetiminin karar alma ve bu kararları uygulama sürecini etkilemek olduğunu başta hatırlatmakta fayda vardır. Yine daha önce belirttiğimiz gibi kent yönetiminin kamu hizmetleri ile ilgili kararları alırken ve uygularken tamamı ile bağımsız olmadığını ve sistem yaklaşımı çerçevesinde bir takım çevresel faktörlerden etkilendiğini biliyoruz. Çalışmamızda kent yönetiminin karar alma sürecine ve hatta örgütsel yapısına etkisi olduğunu düşündüğümüz, bu çevresel faktörleri şu şekilde gruplandırarak açıklamaya çalışacağız.

Siyaset- kent yönetimi ilişkisi içerisinde, kent yönetimini etkilediğine inandığımız aktörler (çevresel faktörler) şunlardır.

a) Merkezi yönetim,

b) Siyasi partiler,

c) Baskı grupları ve sivil toplum kuruluşları,

d) Uluslararası Kuruluşlar

3. 4. 1. Merkezi Yönetim-Kent Yönetimi İlişkisi

Merkezi yönetim ve kent yönetimi ilişkisine geçmeden önce merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler üzerine geliştirilen teoriler üzerinde kısaca durmakta fayda vardır. Literatürde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini inceleyen çok sayıda teori bulunmaktadır. Biz burada bu teorilerin hepsini anlatmayıp sadece en fazla kabul gören ve ülkemizde de geçerli olan modelin de yer aldığı gruplandırma üzerinde duracağız. Buna göre en çok geçerli olan ve yerel yönetim- merkezi yönetim ilişkisini açıklayan teorileri, 4 ana başlık altında inceleyeceğiz. Bunlar; temsilcilik, ortaklık, hizmet- vekilharçlık ve denge, güç-bağımlılık teorileridir.²⁷

Merkezi yönetim yerel yönetimler arasındaki idari, mali ve siyasi ilişkilerin ortaya çıkardığı birinci teori " temsilcilik" modelidir. Bu modelde yerel yönetimler merkezi yönetimin birer temsilcisi (agent) durumundadır. Bu teoride yerel yönetimlerin rolü, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olan karar ve politikaların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktan ibarettir. Siyasi bakımdan merkezi yönetimin hiyerarşik bir alt birimi niteliğindedir. Yerel yönetimlerin yerel hizmetlerde takdir yetkisi oldukça sınırlıdır.²⁸

Bu model daha çok güçlü merkeziyetçi yapıyı benimseyen ülkelerde uygulanmaktadır. Bu modelin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimler, gelişmemiş ve merkeze bağımlı olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açısından ortaklık modeli merkezi yönetimler tarafından daha çok tercih edilmektedir.²⁹

İkinci teori olan ortaklık (partnership) anlayışına göre ise yerel yönetimler bağımsız birimler olup, merkezi yönetim ile arasındaki ilişki eşit ortaklar arasındaki

²⁷ Veyssel K. Bilgiç. " Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 9, S. 2 (Nisan 1998) , s. 27.

²⁸ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, a.g.e. , s. 161.

²⁹ Bilgiç, **a.g.m.** ,s. 28.

ilişkiye benzer.³⁰ Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin üretilip halka sunulmasında, merkezi yönetimin bir “ortağı” gibi kabul edilmektedir. Ancak yine de merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde hakim bir konuma sahiptir. Mahalli hizmetlerle ilgili politikalar genel hatları ile ulusal düzeyde, merkezi yönetim tarafından belirlenir. Yerel yönetimler bu politikaları uygulamak noktasında geniş taktir yetkisine sahiptir.³¹

Üçüncü teori, Chandler tarafından ortaya atılmıştır ve temsilcilik modelinden biraz değişik olan “hizmet- vekilharçlık” modelidir. Bu modelde merkezi- yerel yönetim ilişkisi müvekkil- vekil ya da efendi- hizmetçi ilişkisine benzetilmektedir.³² Bu ilişkide merkezi yönetim daima geniş takdir yetkisi ile donatıldığından temsilcilik bu ilişkiyi açıklamada yetersiz kalmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin müsaadesi ölçüsünde ve onun denetimi altında belli bir kamu hizmetini yürütmektedir. Ancak bu görüş de merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkisinin çok daha karmaşık bir yapıda olmasına rağmen söz konusu ilişkiyi çok basite indirgediğinden dolayı eleştirilmektedir.³³

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri açıklayan teorilerden sonuncusu olan, denge, güç- bağımlılık teorisi, Rhodes tarafından geliştirilmiştir. Yönetimler arası ilişkileri açıklayan temsilcilik ve ortaklık modelinin ya da bu ilişkinin türevi şeklindeki teorilerin yetersiz olduğunu her iki görüşünde yanlış olduğunu belirten Rhodes, merkezi yönetimin ilk bakışta yerel yönetime karşı ne kadar güçlü görünürse görünsün bir ölçüde onlara dayanmak zorunda ve bağımlı olduğunu ifade etmektedir. Her ikisinin de güçlü ve zayıf oldukları noktalar vardır. Örneğin merkezi yönetim mali açıdan güçlüdür ve bunu yerel yönetimlere karşı koz olarak kullanabilir. Buna karşılık yerel yönetimlerde, yerel hizmetlerin yeterli olmamasını merkezi yönetimce kendilerine yeterli kaynağın sağlanmamasına bağlayarak ve bunu basın ve televizyon aracılığı ile yayarak, halkın nazarında

³⁰ Bilgiç, a.g.m. , s. 27.

³¹ Eryılmaz, a.g.e. , s. 162.

³² J. A. Chandtler, **Public Policy- Making for Local Government**, Croom Helm, London: 1988, s. 180-186’ dan aktaran Bilgiç, a.g.m. , s. 32.

³³ Veysel K. Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara:1998, s.33.

merkezi yönetimi küçük düşürücü faaliyette bulunabilir. Bu da sonuçta hükümeti kararlarını bir daha gözden geçirmeye zorlayabilir.³⁴

Ülkemizdeki, yerel yönetim birimlerinin konumunu bu teoriler açısından değerlendirecek olursak, yerel yönetimler temsilcilik modeli ile ortaklık modeli arasında bir yeredir.³⁵ Fakat temsilcilik yanının ağır bastığını söyleyebiliriz.

Bu şekilde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini açıklayan teorileri kısaca açıkladıktan sonra şimdi de merkezi yönetim ve yerel yönetimler (belediye) arasındaki ilişkinin idari, mali ve siyasi boyutunu açıklamaya çalışacağız. Bunu yaparken de merkezi yönetimin belediye yönetimine ne kadar etkilediğini gözler önüne sermeye çalışacağız.

3.4.1.1. İdari İlişkiler

Merkezi yönetim kent yönetimi arasındaki ilişkilerin temel belirleyicisi idari vesayet denetiminin içeriği ve niteliğidir. Daha öncede belirttiğimiz gibi Anayasamızın 123. ve 127. maddeleri gereği merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi söz konusudur. Çağdaş demokrasilerin uygulandığı ve yerel yönetimlerin gelişmiş olduğu sistemlerde bile idari vesayet denetimi söz konusudur. Fakat bu ülkelerde idari vesayet denetimi daha hafiftir ve hukukilik denetimi ile sınırlıdır.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin temsilcisi niteliğinde karşımıza çıktığı ülkelerde ise merkezin yerel yönetimler üzerinde yoğun bir denetimi söz konusudur. İdari vesayetin içeriği açısından da bazı farklılıklar göze çarpar. Yani idari vesayet denetimi sadece hukukilik denetimi ile sınırlı kalmaz çoğu zaman yerindelik denetimi şeklinde cereyan eder.

Zira Anayasamızın 127. maddesinde idari vesayetin amaçları arasında gösterilen toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ilkeleri hukuki denetimi değil yerindelik denetimini zorunlu kılar. Toplum yararının korunması, geniş anlamda siyasetin ilgi alanına girer ve siyasi partilerin

³⁴ Bilgiç, a.g.m. , s. 32-33

³⁵ Eryılmaz, a.g.e. , s.162.

farklı kamu politikalarının dayanağını oluşturur. Siyaset toplum yararı için yapıldığına ya da öyle düşünüldüğüne göre, hükümetler kendilerine göre toplum yararını yorumlayarak, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarına her zaman müdahale gücüne sahiptirler. Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması konusuna gelince, bu konu tamamen yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarını belirleyen seçmenleri ilgilendirir. Bu konudaki değerlendirme yetkisi demokrasinin gereği olarak seçmenlere bırakılmalıdır.³⁶ Aksi halde yerel yönetimlerin özerkliği zedelenmiş olur.

Kent yönetimi-siyaset ilişkisi çerçevesinde merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisinden en çok siyasal içeriği olan ve tartışılanı hiç kuşku yok ki organlar üzerindeki idari vesayet denetimidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları üzerindeki idari vesayet denetimden anlaşılması gereken; bu organların göreve gelmeleri, görevden alınmaları, olağanüstü toplantıya çağrılmaları, organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri vs. noktalarında kullanılan yetkiler olmalıdır.

1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetim birimlerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri konusu yargı güvencesine alındıktan sonra söz konusu maddenin devamı ve 1580 sayılı Belediye Kanununun 93. maddesinde “ ... görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.” hükmü getirilmiştir. Burada İçişleri Bakanlığı’nın organlar ve üyeleri ile ilgili olarak kullandığı yetki bir idari vesayet yetkisidir. Bu yetkinin tamamen siyasi bir makam olan İçişleri Bakanı tarafından kullanılması noktasında bazı endişeler vardır. Bakanın bu yetkisini kullanırken zaman zaman partizanca davranabileceği yönünde eleştiriler vardır. Fakat bu konuda yapılan bir araştırmada mevcut durumun devam etmesi yönünde bir eğilimin olduğu görülmüştür.

Yapılan araştırmada il ve ilçe belediye başkanlarına, vali ve kaymakamlara ve akademisyenlere olmak üzere üç gruba aşağıdaki soru yöneltilmiştir.

³⁶ Bilal Eryılmaz, “ Yerel Yönetim Sendromu” **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, S.4 (Mayıs-Haziran 1995) s.345.

“ Belediye organları veya bu organların seçilmiş üyeleri hakkında görevleri ile ilgili olarak soruşturma açılması halinde İçişleri Bakanı bu organları veya üyelerini geçici bir tedbir olmak üzere kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir. (Anayasa Md. 127- 1580/93)

Soruşturma sırasında görev başında kalması sakınca yaratan hallerde bu yetkiyi kim kullanmalıdır?

- a) Mevcut hüküm yerindedir.
- b) Büyükşehir ve il belediyeleri için İçişleri Bakanı, diğer belediyeler için vali kullanmalıdır.”

Anket sonucuna göre il ve ilçe belediye başkanlarının %63'ü, vali ve kaymakamların %37'si, akademisyenlerin %66.7'si mevcut durumun devam etmesini istemektedir. Buna karşılık il ve ilçe belediye başkanlarının %37'si, vali ve kaymakamların %63'ü ve akademisyenlerinde %33.3'ü büyükşehir ve il belediyeleri için ,İçişleri Bakanı diğer belediyeler için valilerin bu yetkiyi kullanması gerektiğini belirtmişlerdir.³⁷

Anket sonucuna göre zaman zaman bu durumdan mağdur olan il ve ilçe belediye başkanlarının mevcut durumun devamı noktasındaki eğilimlerini anlamak pek mümkün değilken, vali ve kaymakamların ise tam tersi görüş belirtmeleri de onların ülkemizdeki merkeziyetçi yapıdan rahatsızlık duydukları ve bu konuda kendilerine yetki devredilmesini istedikleri şeklinde yorumlanabilir. Akademisyenler hakkında yorum yapacak kadar yeterli veri olmadığını söyleyebiliriz. Çünkü ankete sadece üç akademisyen katılmıştır.

Bizde bu konuda ikili bir ayırım yapılması yani “b” seçeneğinin uygulanması taraftarıyız. Her ne kadar İçişleri Bakanı tarafından seçilip müşterek kararname ile atansalar da valiler siyasal kimlikleri olmayan yani her hangi bir siyasi partiye üye olmayan makamlar olarak karşımıza çıkar, dolayısı ile bu konuda İçişleri Bakanına göre daha objektif karar verebilirler. Ayrıca vali söz konusu organın veya üyelerinin

³⁷ Pirler, vd. , a.g.e. , s.95.

görev başında kalmasının doğuracağı sakıncalar noktasında, Bakana göre daha rasyonel karar verebilir.

İçişleri Bakanlığı tarafından haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan belediye başkanlarından geçici süre ile görevden alınan ve soruşturma neticesinde tekrar göreve iade edilen belediye başkanları ile ilgili olarak son üç dönemin rakamları aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir.

1984-1989 yerel seçim dönemlerine ait rakamlar aşağıdaki gibidir.

TABLO:3.1. 1984 ile 26.03.1989 Tarihleri Arasında Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkanlarının Sayısı ve Siyasi Partilerin Sahip Oldukları Belediye Başkanlıkları Sayısı

Siyasi Partinin Adı	Görevden Alınan Başkan Sayısı	Göreve İade Edilen Başkan Sayısı	S. Partilerin İl Belediye Başkan Sayısı	İlçe ve belde Belediye Başkan Sayısı	Toplam Belediye Başkan Sayısı
ANAP	10	-	55	834	889
DYP	2	-	-	234	234
HP	-	-	1	91	92
MDP	-	-	1	93	94
RP	-	-	3	11	14
SODEP	5	-	6	272	278
BAĞIMSIZLAR	1	-	1	79	80
BELİRSİZ	-	-	-	8	8
TOPLAM	18	-	67	1622	1689

KAYNAK :Şentürk Uzun, **Türkiye’de 1980-1990 Yılları Arası Belediyelerin İdari ve Mali Yapılarındaki Gelişmeler ve Ankara Belediyesi Örneği** , Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. S.B.F., Ankara:1994'den aktaran Toprak Karaman, **Yerel ... , a.g.e. , s.236.**

Tablo3.9 dikkatle incelendiğinde söz konusu dönemde görevden alınan belediye başkanlarının toplam sayısı 18 dir. Bu belediye başkanlarından hiçbirisi

göreve tekrar iade edilmemiştir. Yani soruşturma neticesinde Danıştay tarafından görevlerine son verilmiştir. Buradan şu sonuç çıkarılabilir: İçişleri Bakanı görevleri ile ilgili olarak haklarında soruşturma açtığı 18 belediye başkanı ile ilgili kararında siyasi davranmamış çünkü bunların tamamı Danıştay tarafından göreve iade edilmemiştir. Bu konuda kesin bir yargıya varabilmek için bundan sonraki dönemlerinde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Fakat bu tablodan şöyle bir sonuca varabiliriz. Görevden alınan 18 belediye başkanından 10 tanesinin yani yarıdan fazlasının o dönemin siyasi iktidarı olan ANAP' tan olması, merkezi yönetimde iktidara sahip olan siyasi partilere mensup olan belediye başkanlarının görev yaparken partisine güvenerek hukuk dışı işlemlere daha çok giriştiği kanısını kuvvetlendirmektedir.³⁸

Bir sonraki dönem olan 1989-1994 yerel seçim dönemine ait veriler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO:3.2. 29 Mart 1989-27 Ocak 1994 Yılları Arasında Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkanları ve Siyasi Partilerin Sahip Oldukları Belediye Başkan Sayısı

Siyasi Parti Adı	Görevden Alınan Başkan Sayısı	Göreve İade Edilen Belediye Başkan Sayısı	Göreve İade Edilenlerin Oranı (%) [*]	S.Partilerin İl Belediye Başkan Sayısı	İlçe ve Belde belediye Başkan sayısı	Toplam Belediye Başkan Sayısı
ANAP	15	10	66.6	4	551	555
DYP	10	8	80	16	519	535
IDP	3	2	66.6	-	6	6
MÇP	-	-	-	3	-	3
RP	3	2	66.6	5	-	5
SHP	14	11	78.5	38	580	618
BĞZ.	4	1	25	1	-	1
TOPLAM	49	34	69.3	67	1656	1723

KAYNAK: Toprak Karaman , **a.g.e.** , s.238. * Göreve iade edilenlerin yüzdesi tarafımdan tabloya eklenmiştir.

³⁸ Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, s.235-236.

Yukarıdaki tabloyu incelediğimizde bir önceki döneme göre bazı farklılıkların olduğunu görürüz. Bir önceki dönemde görevden alınan belediye başkanlarının hiçbirisi göreve iade edilmezken bu dönem görevden alınan 49 belediye başkanından 34 tanesi yani %69.3'ü görevine iade edilmiştir. İçişleri Bakanının görevden aldığı belediye başkanlarının %69.3'ü ile ilgili olarak şu soru aklımıza takılabilir. Bakan acaba bu uzaklaştırmalarda siyasi davranmış mıdır? Daha somut sonuçlar çıkarabilmek için bir sonraki dönemin sonuçlarına da bakmak gerekmektedir. Aşağıdaki tabloda 1994-1999 yerel seçim dönemine ait rakamlar verilmiştir.

TABLO: 3.3. Mart 1994-1999 Yılları Arası Görevden Alınan ve İade Edilen Belediye Başkan Sayısı ve Siyasi Partilerin Belediye Başkanlıkları Sayısı

Siyasi Parti Adı	Görevden Alınan Belediye Başkan Sayısı	Göreve İade Edilen Başkan Sayısı	Halen Açıkta Olanlar	Ölenler	S. Partilerin Büyükşehir Belediye Başkan Sayısı	İl , İlçe ve Belde Bel. Başkan Sayısı	Toplam Belediye Başkan Sayısı
ANAP	9	-	-	-	3	789	792
DYP	11	-	-	-	3	882	885
CHP	10	-	-	-	1	63	64
MHP	2	-	-	-	-	118	118
FP*	5	-	-	-	3	324	327
DEP	1	-	-	-	-	-	-
IDP	2	-	-	-	-	-	-
BĞZ.	4	-	-	-	-	44	44
TOPLAM	44	36	7	1	-	-	-

KAYNAK: Bu bilgiler İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Şube Müdürlüğünden tarafımdan temin edilmiştir. (18.06.2001)

* Fazilet Partisi seçimlere girmemiş, Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılan Refah Partisi yerine kurulmuştur. Tablodaki rakamlar Refah Partisinin 1994 seçimlerinde aldığı Belediye başkanlıkları sayısıdır. Refah Partili belediye başkanlarının büyük bir çoğunluğu Fazilet Partisine geçtiği için rakamlar Fazilet Partisine ait gibi gösterilmiştir.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi söz konusu dönemde toplam 44 belediye başkanı İçişleri bakanı tarafından görevden alınmış ve bunların 36 tanesi göreve iade edilmiştir. Bir belediye başkanı ölmüş ve 7 belediye başkanı da halen açıkta yani yargılama süreci devam etmektedir. Görüldüğü gibi 44 belediye başkanından hiç birisinin görevine son verilmemiştir.

1984-1989 dönemini ayırık tuttuğumuz zaman, 1989-1994 ve 1994-1999 seçim dönemlerinde İçişleri Bakanı tarafından görevden alınan 93 belediye başkanından sadece ilk döneme ait 15 tanesi (yani %16'sı) Danıştay tarafından haklı bulunarak görevden alınmıştır. Buna karşılık İçişleri Bakanının geçici süre ile görevden uzaklaştırdığı belediye başkanlarının %84'ü haksız gerekçelerle görevden alınmıştır. İçişleri Bakanının bu şekilde kullanmış olduğu idari vesayet yetkisinde isabetli karar vermediğini söyleyebiliriz. Yine Bakanın bu yetkisini kullanırken siyasi davranmış olma olasılığının yüksek olduğunu söyleyebiliriz.

Yine 18 Nisan 1999 yerel seçimlerinden 18 Haziran 2001 tarihine kadar geçen iki yılı aşkın süre içinde 56 belediye başkanı İçişleri Bakanlığı tarafından geçici süre ile görevden uzaklaştırılmış bunlardan 25 tanesi görevine iade edilmiş, 21 tanesi ise halen açıkta olup yargılama süreci devam edilmektedir.³⁹ Bu dönem içerisinde de şu ana kadar yargılanıp görevden düşürülen belediye başkanı yoktur. Görüldüğü gibi bu rakamlarda biraz önce söylediklerimizi doğrular niteliktedir.

Bu sonuçlar, başta belirttiğimiz bu konu ile ilgili Sayın Pirler ve arkadaşları tarafından yapılan ankette⁴⁰ haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ile ilgili olarak, mevcut durumun korunması yönünde değil de neden ikinci seçenektan yana yani görevleri ile ilgili haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan belediye başkanlarının geçici süre ile görevden alınmaları noktasında idari vesayet yetkisinin büyükşehir ve il belediyeleri için İçişleri Bakanı, diğer belediyeler için valiler tarafından kullanılması gerektiği görüşüne katıldığımızı açıklamaktadır.

³⁹ Bu bilgiler 18 Haziran 2001 tarihi itibari ile İçişleri Bakanlığı Mahalli Idareler Genel Müdürlüğünden şahsen temin edilmiştir.

⁴⁰ Bkz. , s. 117.

Belediye başkanları üzerindeki denetim sadece bu konu ile sınırlı kalmamaktadır. 1580 sayılı kanunun 94. maddesi, Bakanlar Kurulu'nca saptanacak belediyelerin başkanlarının atama ile iş başına getirilmesine olanak vermektedir. Bu gibi yerlerde, il belediyelerinde İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan belediyelerde ise valilerce belediye başkanlıklarına atama yapılır. Bu durum her ne kadar da istisna olsa da Belediye Kanununda yer alması yerel özerklik açısından son derece sakıncalıdır. Ülkemizin de üyesi olduğu ve çalışmamızın daha önceki bölümlerinde izah ettiğimiz Avrupa Yerel Özerklik Şartının 3. maddesine de aykırıdır.(Bkz., s.20.) Yine 1580 sayılı Kanunun 93. maddesi uyarınca belediye başkanlığının ve belediye meclisinin aynı zamanda boşalmaları durumunda yeni seçim yapılınca, İçişleri Bakanlığı ve valiler belediye başkan vekili atayabilmektedirler. Görüldüğü gibi 1580 sayılı Kanun İçişleri Bakanlığına ve valilere belediye başkanları ile ilgili olarak çok ağır vesayet yetkileri tanımıştır.

Belediye meclisi üzerinde de merkezi yönetimin yoğun bir denetimi söz konusudur. Belediye Kanununa göre belediye meclislerinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir(1580/59). Bu hükümle idari vesayet makamına belediye meclisince takip edilmesi gereken usulleri düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu husus bizim çekince koyduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının altıncı maddesinin birinci fıkrasına aykırı bir durumdur. Yerel Özerklik gereği yerel yönetim birimlerine bu konuda esneklik tanınmalı ve yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde yerel yönetimler kendi iç örgütlenmelerini kendileri kararlaştırabilmelidirler.

Yine belediye meclisi ile ilgili olarak idari vesayet makamına, meclisin olağan toplantıları 15 güne kadar uzatma, meclisi olağanüstü toplantıya çağırma ve meclisin feshedilmesi konularında bir takım yetkiler tanınmıştır.

1580 sayılı Kanunun Belediye meclisinin feshini düzenleyen 53. Maddesi gereğince; meclis kanunlarda belirtilen olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, kanunlarda belirtilen yer dışında toplanırlarsa; kanunların verdiği görevleri ihmal ettiklerinde ve görev kapsamı dışında siyasi konuları tartıştıkları ve bu tür eylemlere belediye başkanları da katıldıkları takdirde, İçişleri bakanlığının teklifi ve Danıştay Kararı ile belediye meclisi feshedilir. Burada İçişleri Bakanının

idari vesayet yetkisi konuyu Danıştay'a götürmekle sınırlıdır. Karar Danıştay'a aittir. Bu anayasal bir gerekliliktir.

Bu nedenler, belediye meclisinin görevlerini gecikmeksizin ve politize olmadan gerçekleştirmesi için konmuştur. Bu koşullardan kanunlarda öngörülen yer dışında toplanırlarsa hükmü hariç, diğer üç gerekçe başta belirtilen amaç için makul karşılanabilir. Fakat kanunda belirtilen yer dışında toplanmanın fesih nedeni sayılması merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinin meclislerinin işine ne kadar çok karıştığı ve bu konudaki idari vesayet yetkisinin ağırlığının en açık delilidir.⁴¹ Kanımızca bu gereksiz ve yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici bir husustur. Belediye Meclisinin, yine meclisin kendi belirleyeceği bir mekanda hatta mümkünse değişik mekanlarda (belediye sınırları içerisinde kalmak şartı ile) toplanmasının hiçbir sakıncası olmayacağı gibi yerel halkın meclis toplantılarına katılımını sağlamak açısından faydalı bile olabilir.

Bu konuda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay tarafından verilmiş çok ilginç olduğunu düşündüğümüz bir karar var. Danıştay bir belediye meclisinin belediye binası içerisinde değil de belediye binasının bahçesinde toplandığı gerekçesi ile dağıtılmasına karar vermiştir.⁴² Bu örnek olay merkezi yönetimin idari vesayet denetiminin boyutunu ne kadar ağır tuttuğunun açık bir kanıtıdır. Ülkemizde idari vesayet makamlarının bu kadar detay konularla ilgilenmesi demokratik yerel yönetim ilkesini zedeleyici bir husustur.

3.4.1.2. Mali İlişkiler

Anayasamızın 127. maddesi gereği yerel yönetim birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması gerekmektedir. Fakat uygulamaya baktığımız zaman bu konuda ciddi sıkıntılar olduğunu görmekteyiz. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1970 yılına kadar belediyelerin öz gelirleri toplam gelirleri içerisinde %40-60 arasında bir büyüklüğe sahip iken 1970 den sonra sürekli azalarak % 20'lere kadar gerilemiştir.⁴³ 1995 yılı kesin hesaplarına göre ise belediyelerin öz gelirleri toplam

⁴¹ Bilgiç, a.g.e. , s.471.

⁴² Bkz. Danıştay 11.D. , 3-9-1975 , E.75/327 , K.75/5035 Sayılı Karar.

⁴³ Güler, a.g.m. , s.29.

gelirlerin %37.2'si iken kalan kısım transfer harcamalarını oluşturmaktadır.⁴⁴ Bu gün ülkemizde belediyelerin emlak vergisi ve bazı tali vergiler dışında asıl gelir getirecek alanlarda yerel düzeyde vergi koyma ve kendi bölgelerinde merkezi yönetim tarafından toplanan vergilere oran ekleme yetkileri bulunmamaktadır.⁴⁵ Bu durum belediyeleri üzerine almış oldukları görevleri yürütmek için tamamı ile merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. İşte bu noktada belediye merkezi yönetim ilişkisi önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Merkezi yönetim tarafından belediyelere yapılan transfer gelirleri ile ilgili objektif kuralların olmaması ve bu transfer gelirlerinin yapılacağı bakanlık bütçelerinden yardım yapılırken ilgili bakana geniş taktir yetkisi (İdari vesayet şeklinde) verilmesi uygulamada bu konuda çok ciddi sıkıntılara yol açmaktadır. Çeşitli fonlardan ve bakanlık bütçelerinden belediyelere yapılacak olan yardım şeklindeki transfer harcamalarında, ilgili bakanlıkların partizanca davrandığı noktasında eleştiriler vardır. Belediye Fonu, İl Özel İdaresi Fonu ve Mahalli İdareler Fonu'ndan belirli esaslar çerçevesinde yerel yönetimlere yardım yapılmaktadır. Bu yardımların dağıtımında, siyasi tercihlerin her zaman etkili olduğu muhakkaktır.⁴⁶

1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunda 3239 sayılı Kanunla yapılan değişikliğe göre belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden %9.25 oranında pay verilmekte ve bu pay her yıl genel bütçe karamamesi ile kısıtlanabilmektedir. Burada meclise verilen kısıtlama yetkisi bir tür idari vesayet yetkisi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu yetki 1997 yılına gelinceye kadar Meclis tarafından kullanılmış ve sürekli belediyelere kanunda öngörülen oranların altında pay verilmiştir. Ancak 1997 yılına gelindiğinde kanunda öngörülen %9.25'lik orana ulaşılabilmiştir. Bu payında %6'lık bir kısmı nüfus esasına göre belediyelere dağıtılmaktadır.

23.07.1995 tarih ve 4123 sayılı Kanun gereğince tabii afete uğrayan belediyelerin nüfus esasına göre İller Bankası'ndan alacakları paylar belli oranlarda arttırılabilmektedir. Bu konuda Bakanlar Kurulu altışar aylık dönemleri kapsayacak şekilde karamameler düzenleyerek tabii afete uğrayan belediyelerin İller Bankası'ndan alacağı payı belirlemektedir. Fakat uygulamaya baktığımız zaman bu

⁴⁴ Canpolat, a.g.e. , s.52.

⁴⁵ Öner, a.g.m. , s.218.

⁴⁶ Eryılmaz, a.g.e. , s.160.

konuda da dönemin hükümetlerinin siyasi davranarak kendi partilerinden olan belediyelerin paylarını haksız yere arttırdıklarına şahit olmaktayız. Zaman zaman bu durum ulusal ve yerel basına da konu olmaktadır.

Bu konuda ulusal basınımızda çıkan birkaç haberi aynen aktardıktan sonra habere konu olan Bakanlar Kurulu Kararlarının içeriğine ayrıntılı olarak bakacağız.

“ CHP’li belediyeler , Bakanlar Kurulu Kararıyla 8 Şubat 2000’de resmi Gazete’ de yayınlanarak yürürlüğe giren afet kararnamesinde hükümetin “partizanca” tutumunun mağduru durumuna düşerken MHP’nin hiç hasara uğramamış belediyelerini bile afete uğramış gibi gösterdiği ortaya çıktı. Daha önceki iki kararnamede de hiç yer almayan, afetle ilgisi kuşkulu 46 belediye son kararnamede afet kapsamına alındı. ...

MHP’nin Ankara’daki Sincan –Yenikent, Mamak- Kutludüğün, Evren gibi belediyeleri, bilinen görünen hiçbir hasar olmamasına karşın 3 katsayı ile afet kapsamına alınırken, depremde en ağır hasarı gören yerlerden biri olan Değirmendere’nin yardım katsayısı 2’ye düşürüldü. ... ” ⁴⁷

Bir başka haberde bir belediye başkanı “ Depreme siyaset karıştırılıyor” diye haykırıyordu. Değirmendere belediye başkanı “deprem bölgesindeki bazı belediyelerin İller Bankası paylarının 5 kat arttırıldığını ancak Değirmendere Belediyesinin 4 olan payının 2’ye indirildiğini “ söyledi. ⁴⁸

Basında bu şekilde bir çok haberin yer aldığını görmekteyiz. Bu yüzden bu konuyu biraz daha detaylı inceleyerek hükümetin bu konuda partizanca davranıp davranmadığını belirlemeye çalışacağız. Bu amaçla tabii afet nedeni ile gelir kaybı ve alt yapı hasarına uğrayan belediyelere yardım amacı ile çıkarılmış olan kararnamelerden bir kaçını ayrıntılı olarak inceleyerek bir sonuca varmaya çalışacağız.

Bu Kararnamelerden ilki 25.06.1999 tarih ve 99/13136 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıdır. Bu kararnamenin 1. maddesine göre “Deprem, su baskını, çığ, kaya düşmesi, tasman, fırtına gibi tabii afetler nedeni ile 1998 yılı içerisinde gelir

⁴⁷ Cumhuriyet Gazetesi, 25 Mart 2000 Cumartesi.

⁴⁸ Anadolu Ajansı, 27.12.1999.

kaybına ve altyapı hasarına uğrayan belediyelerin 2/2/1981 tarih ve 2380 sayılı Kanun ve Bütçe Kanunundaki hükümlere göre tahakkuk edecek payları 1999 yılının 7,8,9,10,11 ve 12 nci aylarında ekli listede belirtilen katsayılarla çarpılarak arttırılır.” Bu kararnamede toplam 337 belediyenin İller Bankası’ndan alacağı paylar 1 ile 3 arasında değişen oranlarda arttırılmıştır.⁴⁹ Aşağıdaki tablo bu kararnamede yer alan 337 belediyenin siyasi partilere göre dağılımını göstermektedir.

TABLO: 3.4. 25.06.1999 Tarih ve 99/13136 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına Göre Tabii Afet Nedeni ile Katsayıları Arttırılan Belediyelerin Siyasi Partilere Göre Dağılımı

SİYASİ PARTİ	1999 YEREL SEÇİMLERİNE GÖRE TOPLAM BEL. BAŞ. SAYISI	TOPLAM BELEDİYE BAŞKANLIĞI İÇİNDEKİ %	KATSAYISI 1-2 ARASI ARTTIRILAN BELEDİYE SAYISI	%	KATSAYISI 2-3 ARASI ARTTIRILAN BELEDİYE SAYISI	%	TOPLAM KATSAYISI ARTTIRILAN BELEDİYE SAYISI	%
ANAP	785	24.4	74	32	22	20.7	96	28.5
DYP	736	22.9	39	16.9	18	17	57	16.9
MHP	501	15.6	25	10.8	27	25.5	52	15.4
FP	489	15.2	39	16.9	20	18.9	59	17.5
CHP	372	11.6	21	9.1	11	10.4	32	9.5
DSP	189	5.9	19	8.2	3	2.8	22	6.5
HADEP	36	1.1	3	1.3	1	0.9	4	1.2
BBP	25	0.8	1	0	-	-	1	0.3
DTP	14	0.4	1	0	-	-	1	0.3
DP	4	0.1	1	0	-	-	1	0.3
BĞZ.	55	1.7	8	3.5	4	3.8	12	3.6
DIĞER	9	0.3	0	0	-	-	-	-
TOPLAM	3215	100	231	100	106	100	337	100

KAYNAK: Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararından yazar tarafından derlenmiştir.

Tablodan da anlaşılacağı gibi iktidar partilerine mensup ANAP Türkiye genelinde belediye başkanlığı sayısı içerisinde %24.4'lük bir orana sahip iken 99/13136 Sayılı Kararname ile tabii afet nedeni katsayıları arttırılan belediyeler içerisindeki oranı %28.5 dir. Koalisyonun büyük ortağı DSP'nin Türkiye genelinde sahip olduğu belediye başkanlığı sayısı oranı % 5.9 iken , tabii afet nedeni ile sayısı

⁴⁹ 6 Ağustos 1999 ve 23778 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

arttırılan belediyeler içerisindeki payı % 6.5 dir. Yine koalisyonun ortaklarından olan MHP'nin Türkiye genelinde sahip olduğu belediye başkanlığı sayısının oran %15.6 iken, katsayısı arttırılan belediyeler içerisindeki oranı %15.4 dür. İlk bakışta bu rakamlara bakıp bir sonuca varmak oldukça zor görünmekte fakat Karamameyi biraz daha detaylı incelersek katsayısı 2 ile 3 arası arttırılan belediye sayısı içerisinde İller Bankasının bağlı bulunduğu Bayındırlık ve İskan Bakanlığını elinde bulunduran MHP'nin payı %25.5 ile en yüksek orandadır.

Yine yukarıdaki gazete haberinde adı geçen Ankara iline baktığımız zaman oldukça çarpıcı sonuçlarla karşılaşılıyor. Ankara ilinde 99/13136 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile toplam 12 belediyenin katsayısı arttırılmakta ve bu 12 belediyenin tamamı İller Bankasından sorumlu bakanın mensup olduğu MHP'ye aittir. Başka bir ifade ile Ankara ili genelinde toplam 24 belediyesi olan MHP bu karamame ile bu belediyelerinin %50'sinin katsayısını arttırmıştır. Bu noktanın tamamı ile tesadüf olması pek mümkün görünmemektedir. Bu tablodan kesin sonuçlar çıkarmak oldukça zordur. Fakat tabii afet nedeni ile katsayısı arttırılmak sureti ile yardım alan belediyelerin belirlenmesinde iktidar partilerinin etkisinin olduğunu söyleyebiliriz.

Bu konuda daha somut bir şeyler söyleyebilmek için 99/13136 sayılı karnameden sonraki dönemi kapsayan yani 2000 yılının ilk altı ayını kapsayan Bakanlar Kurulu Kararına da⁵⁰ bakmak gerekir. Bu karname 8 Şubat 2000 tarih ve 23958 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kararda tabii afet nedeni ile toplam 358 belediyenin devlet bütçe vergi gelirlerinden alacağı pay 1 ile 5 kat arasında arttırılmıştır.

⁵⁰ 13.01.2000 ve 2000/9 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

Bu karara göre katsayısı arttırılan belediyelerin siyasi partilere göre dağılımı şu şekildedir.

TABLO:3.5. 2000/9 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına Göre Tabii Afet Yardımı Alan Belediyelerin Siyasi Partilere Göre Dağılımı

SİYASİ PARTİ	1999 YEREL SEÇİMLERİNE GÖRE TOPLAM BEL. BAŞ. SAYISI	TOPLAM BLEDİYE BAŞKANLIĞI İÇİNDEKİ %	KATSAYISI 1 İLE 5 ARASINDA ARTTIRILAN BELEDİYE SAYISI %	KATSAYISI ARTTIRILAN BEL. İÇERİSİNDEKİ %
ANAP	785	24.4	82	22.9
DYP	736	22.9	55	15.3
MHP	501	15.6	97	27.1
FP	489	15.2	63	17.6
CHP	372	11.6	20	5.6
DSP	189	5.9	25	7.0
HADEP	36	1.1	2	0.0
BBP	25	0.8	-	-
DTP	14	0.4	1	0.0
DP	4	0.1	2	0.0
BĞZ.	55	1.7	11	3.1
DİĞER	9	0.3	-	-
TOPLAM	3215	100	358	100

KAYNAK: Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararından yazar tarafından derlenmiştir.

Yukarıdaki tablodan anlaşıldığı gibi tabii afet nedeni ile yardım alan 358 belediyenin 97 tanesi (%27.1) MHP'ye aittir. MHP'nin Türkiye genelindeki belediyeler içerisindeki oranı ise %15' dir. 82 tanesi (%22.9) ANAP'a aittir ANAP'ın toplam belediyeler içerisindeki oranı ise %24.4 'dür. 25 tanesi (%7) DSP'ye aittir. DSP'nin toplam belediye içerisindeki payı ise %5.9'dur Görüldüğü gibi yardım alan belediyelerin sayısının Türkiye genelindeki belediye başkanlıkları oranları ile karşılaştırılmasında koalisyonla dahil olan ANAP'ın oranındaki %1.5'luk düşüş dikkate alınmaz ise iktidara mensup siyasi partiler Türkiye genelinde sahip oldukları belediye başkanlığı oranının üzerinde bir oranda (özellikle MHP) tabii afet nedeni ile

yardım almışlardır. Buna karşılık muhalefetteki siyasi partiler daha az oranda pay almışlardır. Türkiye genelinde belediye başkanlığı oranı %22.9 olan DYP'nin yardım alan belediyeler içerisindeki payı %15.3, toplam belediyeler içerisinde %11.6 payı olan CHP'nin payı ise %5.6 dır. Görüldüğü gibi iktidara mensup partiler ülke genelinde sahip oldukları belediye başkanlığı oranının üzerinde pay alırken muhalefet partileri bu oranın altında pay almışlardır.

Daha objektif bir sonuca varabilmek için 17 Ağustos 1999 depreminde ağır hasar görmüş olan Kocaeli, Sakarya, Bolu ve depremde sonra il olan Düzce illerine ait olan belediyelerin bu son kararnameden aldıkları yardım katsayılarına bir göz atmak gerekir.

Deprem bölgesindeki bu dört ili kapsayan ve tabii afet nedeni ile yardım katsayıları arttırılan belediyelerin siyasi partilere göre dağılımı ise aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO:3.6. Deprem Bölgesindeki İllerde Tabii Afet Nedeni İle Yardım Katsayısı Arttırılan İller ve Bu İllerdeki Belediye Başkanlıklarının S. Partilere Göre Dağılımı

İLLER	Top.Bel. Baş.Say	Katsayısı Arttırılan Belediyelerin S.Partilere Göre Dağılımı								
		DSP	MHP	ANAP	DYP	FP	CHP	DP	BĞZ	TOPLAM
KOCAELİ	45	1	1	5	10	16	10	1	1	45
SAKARYA	39	—	2	9	10	16	1	—	—	38
BOLU	13	1	2	2	1	—	—	—	—	6
DÜZCE	11	—	1	5	2	3	—	—	—	11
TOPLAM	108	2	6	21	23	35	11	1	1	100

KAYNAK: 13.01.2000 Tarih ve 2000/9 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

Tablodan da anlaşılacağı gibi deprem bölgesini kapsayan bu illerde toplam belediye sayısı 108 iken deprem nedeni ile katsayısı arttırılan belediye sayısı 100 olmuştur. Kararnamenin içeriğine bakıldığında iktidar partilerine mensup tüm belediyelerin katsayısı arttırılırken bölgede katsayısı arttırılmayan 8 belediyenin tamamı muhalefet partilerine (3'ü FP, 2'si DYP, 2'si CHP ve 1 tanesi Bağımsız) aittir.

Şayet bu illerdeki belediyelerin partilerine göre katsayılarının ne kadar artırıldığına bakacak olursak daha ilginç sonuçlarla karşılaşırız. Aşağıdaki tablo bize bunu göstermektedir.

TABLO:3.7. Bolu, Düzce, Kocaeli ve Sakarya İllerinde Deprem Nedeni ile Katsayısı Arttırılan Belediyelerin Siyasi Partilere Göre Dağılımı

SIYASİ PARTİ	TOP. KATSAYISI ARTTIRILAN BELEDİYE	KATSAYISI 1-3 ARASI ARTTIRILAN BELEDİYE	%	KATSAYISI 3-5 ARASI ARTTIRILAN BELEDİYE	%
DSP	2	1	50	1	50
MHP	6	2	33,3	4	66.6
ANAP	21	5	23.8	16	76.2
FP	35	10	28.5	25	71.5
DYP	23	9	39.1	14	60.9
CHP	11	6	54.5	5	45.5
DP	1	-	-	1	100
BĞZ.	1	1	100	-	.
TOPLAM	100	34	-	66	.

KAYNAK:2000/9 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararından Tarafımdan Düzenlenmiştir.

Bu kararnamede özellikle deprem bölgesinde ilk bakışta sayısal olarak dikkati çeken olumsuz bir durum söz konusu değil iken tabloda görüldüğü gibi iktidar partilerine mensup siyasi partilerin toplam 29 belediyesinden 21'i yani %72.4'ünün katsayısı 3'den fazla arttırılmıştır. Buna karşılık muhalefet partilerine ait 71 belediyeden 45 tanesinin yani %63.3'ünün katsayısı 3'den fazla arttırılmıştır. Yine muhalefetten CHP'nin katsayısı arttırılan toplam 11 belediyesinden 6 tanesinin (%54.5) katsayısı 3'ün altında arttırılırken, 5 tanesinin (%45.5) katsayısı 3'ün üzerinde arttırılmıştır. Buna karşılık iktidar partilerinden olan ANAP'ın katsayısı arttırılan belediyelerinden % 76.2'sinin ve MHP'nin ise %66.6'sının katsayısı 3 ile 5 arasında arttırılmıştır.

Bütün bu veriler göstermektedir ki iktidara mensup partiler tabii afet nedeni ile zarar gören belediyelerin İller Bankasından alacağı payı tespit ederken objektif davranmamakta kendi partilerinin belediyelerine daha cömert davranmaktadır.

3.4.1.3. Siyasi İlişkiler

Yerel yönetim birimleri de hükümetler gibi, demokratik sistemin temel siyasi kurumları olarak karşımıza çıkar. Aradaki tek fark hükümetlerin ülke geneline yayılmış kamu hizmetlerini yerine getirmelerine karşın, yerel yönetim birimlerinin sınırları kanunlarla belirlenmiş belli bir coğrafi alanda , o yerleşim alanındaki ortak ve yerel kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan idari birimler olmasıdır.

Yerel yönetim birimlerinden en çok bilineni ve halkla en yakın temas halinde olanı şüphesiz belediye yönetimleridir. Belediye yönetimleri birer siyasi yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Sadece belediye başkanları değil, diğer organlarda siyasi süreçlerin içinde ve siyasallaşmış durumdadır.⁵¹ Bunun en temel nedeni ise belediyelerin, yatırım, proje ve istihdam olanakları sunan yapılar olarak, merkezi yönetimi elinde bulunduran siyasi partiler kadar muhalefetteki siyasi partilerin de seçmenlerine çeşitli kaynakları dağıtmakta kullanabilecekleri siyasi yapılar olmalarıdır.⁵²

Hızlı kentleşmenin yaşandığı son yıllarda belediyeler (özellikle büyükşehir belediyeleri) önemli kaynakları kullanan ve kent rantlarını kontrol eden bir görünüm kazanmışlardır. Belediyelerin içinde bulunduğu bu ortam, siyasi partileri genel iktidara olduğu kadar yerel yönetimlerde de iktidara sahip olmaya yöneltmektedir. Belediyeler bu açıdan siyasetin odak noktaları olurken, merkezi yönetim belediye ilişkileri hükümetler açısından belediyelerin konumuna göre değişip siyasi bir içerik kazanmaktadır. Şöyle ki eğer belediye iktidar partisine/partilerine ait bir belediye ise o zaman hükümetler bu belediyelere kaynak aktarmakta oldukça cömert davranmakta. Şayet muhalefet partisine ait bir belediye ise bu durumda hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan kaynağı, önemli bir güç unsuru olarak ellerinde tutma eğiliminde olmaktadır.

⁵¹ Keleş, Yerinden ... , a.g.e. , s.335.

⁵² Falay, vd. ,a.g.e. , s.25.

Yeterli mali kaynağa sahip olmayan belediyeler hükümetlerden mali destek sağlayabilmek için istemeyerekte olsa farklı siyasal tercihler içine girebilmekte ve belediye başkanlarının transferleri sıkça rastlanan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediyelerin siyasallaşması ve merkezi yönetimin politik etkisine açık olması merkezi yönetimin de önemli bir sorunu olan "siyasal ve yönetsel yozlaşmayı" da beraberinde getirmektedir. Belediyeler , hizmet sunumunda , kent rantlarının dağıtımında, ihalelerde ve personel alımında partizanca hareket etmektedirler. Özellikle istihdam konusunda; Anayasa' nın 70. maddesinde yer alan "... hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez." ibaresine rağmen, belediye yönetimlerinde "nepotizm" adı ile anılan ilişkileri belediyelerimizde sıkça görmekteyiz.⁵³

3.4.2. Siyasi Partiler ve Kent Yönetimi

Bu başlık altında demokratik hayatın vazgeçilmez kurumlarından olan siyasi partilerimizin yerel yönetimlere bakış açılarını ve yerel yönetim birimlerinin sorunlarına karşı ne kadar duyarlı olduklarını inceleyeceğiz. Yine bu çerçevede siyasi partilerimizin seçim bildirgelerinde ve parti programlarından alıntılar yaparak konuya açıklık getirmeye çalışacağız. Bunu yaparken de siyasi parti enflasyonunun yaşandığı ülkemizde irili ufaklı bütün partilerin kent yönetimine bakış açısını ele almayıp son dönemlerde mecliste yer almış zaman zaman iktidarda yer almış partilerin programları gözden geçirilecektir.

3.4.2.1. Anavatan Partisi

Anavatan Partisi programı 4. bölümde Kamu İdaresi başlığı altında 34.maddede yerel yönetimler başlığı altında mahalli ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimlerin temel kuruluşlar olduğu belirtildikten sonra kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin azaltılmasını, kamu hizmetlerinin etkin, sürekli ve verimli bir

⁵³ Öner, **a.g.m.** , s.217

şekilde yapılabilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin zorunluluğu vurgulanmıştır.⁵⁴

Yine Türkiye’ de kamu yönetiminde tıkanıklığın merkeziyetçi yapıdan kaynaklandığı, çağdaş katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin gerekliliği vurgulandıktan sonra hizmetlerin halka en yakın noktada, halkın katılımıyla verilmesi (subsidiyarite ilkesi) gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla Yerel Yönetimler Yasasının 1999’da çıkartılacağı ve bu yasa ile devlet bütçesinden il ve belediye yönetimlerine aktarılan payların 3 katına kadar arttırılacağı ve yerel yönetimlere bir çok kamu hizmetinin devredileceği belirtilmiştir.⁵⁵

Fakat ANAP 1999 seçimlerinden beri hükümette yer almasına rağmen seçim beyannamelerinde belirtilen Yerel Yönetimler Yasası hala çıkarılamamıştır. Yerel yönetimler konusunda görelî olarak kapsamlı çalışmalar yapan ANAP yerellikten çok bahsetmekle birlikte geleneksel merkeziyetçi anlayışı sürdürmektedir. Yine yerel yönetimler literatüründe “subsidiyarite ilkesi “ olarak bilinen kavramın ANAP programında ifade edilmiş olması sevindiricidir.

3.4.2.2. Büyük Birlik Partisi

Büyük Birlik Partisi programında, Mahalli İdareler başlığı altında şu görüşlere yer verilmektedir. “Mahalli idareler sivil toplum kuruluşlarının en etkinlerinden biridir. ... Mahalli idareler, merkezi yönetimin gücünü dengeleyen kuruluşlar olarak bütün demokratik toplumların vazgeçilmez kurumlarındandır. Hem hizmetlerin etkinliği ve verimliliği açısından hem de toplumsal düzeyde katılımın ve yönetmeyi sağlama açısından, mahalli idarelerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle belediyelerin, kent halkının kendileri ile ilgili alanlarda söz haklarının ve yönetme haklarının kazanılmasında büyük önemi bulunmaktadır. Bu açıdan, bugünkü merkezi yönetim tarafından verilen mahalli mahiyetteki kamu hizmetlerinin bir çoğunun mahalli idarelerinde mali açıdan güçlendirilmesi ve yönetim sistemi içinde olması gereken noktaya çekilmesi gerekmektedir. Özellikle mahalli

⁵⁴ Anavatan Partisi Programı, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.37.

⁵⁵ Anavatan Partisi 18 Nisan 1999 Seçim Bildirgesi ve Türkiye Sözleşmesi , ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara:1999, s.13.

konusunda çalışmalar yapılacaktır. Bunun için idari vesayetin kaldırılarak, sadece koordinasyon amacıyla kullanılması temin edilecektir.”⁵⁶

Programdan da anlaşıldığı gibi Büyük Birlik Partisi'nin yerel yönetimler konusunda diğer partilerden farklı bir yaklaşımı görülmemektedir. Bugün ülkemizde hep söylenen yerel yönetim sorunları dile getirilmiş ve bunların düzeltileceği ifade edilmiş fakat bu sorunların çözümünde dikkat çekici somut önerilere yer verilmemiştir.

3.4.2.3. Cumhuriyet Halk Partisi

CHP, yerel yönetimler ile ilgili olarak kapsamlı araştırma ve raporlar hazırlayan ve yerel yönetimlere demokratik yaşamın vazgeçilmez kurumları olarak bakan bir siyasi partidir. 27 Mart 1994 yerel seçim öncesi küçük bir kitapçık hazırlanarak yerel yönetimlerle ilgili öneriler özetlenmiştir⁵⁷ Bu kitapçıkta önerilen modelde açık, saydam ve katılımcı yerel yönetime ağırlık verilmiş, diğer partilerden farklı olarak sivil toplum örgütlerinin yönetime katılımına önem verilmektedir. Katılım sağlamak amacı ile belediye meclislerinde mahalle temsilcilerinin olması ve mahallelerin seçim bölgesi olması önerilmekte ve her mahallenin kendi meclis üyelerini seçmesi teklif edilmektedir. Yine katılımı sağlamak amacı ile “Kent Danışma Meclisi” ve “Anakent Danışma Meclisi” oluşturulması önerilmektedir.

⁵⁶ [http:// www.bbp. org. tr.](http://www.bbp.org.tr) (01.09.2001).

⁵⁷ CHP, **Yerel Yönetimler – Yeni Yapılar Yeni Öneriler**, CHP Genel Merkezi Yayınları, 1994

Açıklığı ve saydamlığı sağlamak amacı ile de yerel yönetimlere gizli toplantı yasağı getirilmesi, işlemlerde ve ödemelerde açıklık önerilmektedir.⁵⁸

18 Nisan 1999 yerel seçim bildirgesinde ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki ve görev dağılımını yeniden düzenleyeceklerini, merkezi yönetimin yerel yönetimler, üzerindeki vesayetini kaldırarak, belirli yetkilerini seçilmiş organlara devredilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Yine seçim bildirgesinin devamında şeffaf ve katılımcı yerinden demokratik yönetimi gerçekleştireceklerini, yerel meclislere, halkoylamasıyla yerel vergi koymak dahil yetki alanlarına giren tüm konularda karar alma ve uygulama yetkisinin tanınacağı ifade edilmiştir.⁵⁹

Görüldüğü gibi CHP yerel yönetimlerle ilgili olarak sorunların tespitinde ve çözüm önerilerinde iddialı gözükmektedir. Fakat idari vesayeti kaldırmak noktasındaki önerileri gerçekleri yansıtmaktan uzaktır. Çünkü idari vesayeti kaldırmak değil, hafifletmek gibi bir öneri daha gerçekçi olur. İdari vesayet yetkisi demokratik yerel yönetimin sağlanması açısından da gereklidir. Önemli olan bu yetkinin belirlenmesi noktasında sınırların iyi çizilmesidir.

3.4.2.4. Demokratik Sol Parti

Demokratik Sol Parti Programında “Yerel Yönetimler” başlığı altında yerel yönetimleri, demokrasiyi temelden güçlendirmenin ve demokratik halk katılımıyla güçlendirmeyi hızlandırıp yaygınlaştırmının en verimli aracı olarak görmektedir. Bu amaçla temel ilkeler şu şekilde belirlenmiştir.

- Yerel yönetimlere halkın köy ve mahallelerden başlayarak sürekli ve etkin katılımı sağlanacaktır.- Yerel yönetimlerin, halk dayanışmasıyla, ekonomik kalkınmaya, genel anlamda gelişmeye ve yerel planlamaya öncülük etmesini ve genel planlama çalışmalarına etkin katılımı sağlayacaktır.

- Yerel yönetimler üzerinden merkezi yönetimin vesayeti kaldırılacaktır. Yerel yönetimlerin, belli kurallar içinde ve demokratik denetim altında, yetkilerini, bağımsız çalışma ve kaynak oluşturma olanaklarını büyük ölçüde genişletecektir

⁵⁸ CHP, a.g e. , s. 14-21

⁵⁹ Cumhuriyet Halk Partisi Çözüm 2000, CHP Genel Merkezi Ankara, Tarihsiz, s. 15.

- Yerel yönetimler arasında, makine parklarının ve teknik alanların tam kapasitesiyle değerlendirilmesini sağlayıcı bir işbirliği ve dayanışma geliştirilecektir.⁶⁰

18 Nisan 1999 seçim bildirgesinde “Yerel Yönetimler Programı” başlığı altında, yerel yönetimlerde açıklık , saydamlık, yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmesi, demokratik katılımın ve denetimin sağlanması, yerel gelirlerin hizmetlerin karşılanmasında temel kaynak olması gerektiği vurgulanmaktadır.⁶¹ Görüldüğü gibi DSP de diğer partilerde olduğu gibi sadece kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için bir takım öneriler getirmekte örgütsel yapı ile ilgili her hangi bir öneriden bahsetmemektedir.

3.4.2.5. Demokrat Türkiye Partisi

Demokrat Türkiye Partisinin programı incelendiğinde yerel yönetimler başlığı altında bir düzenlemenin olmadığı, yerel yönetimlerden “İdari Reformlar” başlığı altında kısaca bahsedildiği görülmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak bu başlık altında şu görüşlere yer verilmektedir: “Büyük ilçeleri vali yardımcılarının görev yapacağı sancak statüsüne getirilmesini öneriyoruz. Güçlü yerel yönetim ve güçlü mülki idare ilkesinin birbirini tamamlayacağına inanıyoruz. İl, sancak ve ilçe olma ölçekleri anayasa ile düzenlenmelidir. Siyasal amaçlı uygulamalara kesinlikle son verilmelidir. İlk aşamada İstanbul, Ankara ve İzmir’in yönetiminde, idari , tarihi, coğrafi bütünlüğü koruyup geliştirerek, özgün ve çağdaş bir dünya kenti modeline geçilmelidir.”⁶²

Görüldüğü gibi DTP’de yerel yönetimlerin örgütsel yapıları ile ilgili önerilerden uzak kalarak yüzeysel bir şekilde parti programında yerel yönetimler konusuna değinildiği görülmektedir.

⁶⁰ **Demokratik Sol Parti**, Parti Programı, Sistem Ofset, Ankara : Tarihsiz, s. 128-129.

⁶¹ **Demokratik Sol Parti**, 18 Nisan 1999 Seçim Bildirgesi, Ankara:1999 s.100-101.

⁶² <http://www.dtp.org.tr/program-8.html>.(01.09.2001).

3.4.2.6. Doğru Yol Partisi

DYP, parti tüzüğü ve programında yerel yönetimler başlığı altında, bu yönetimlerin kendi gelir kaynaklarından hizmetleri gerçekleştirmesi, temel gerekli kamu hizmetlerinin sağlanamaması halinde gerektiğinde genel bütçeden yardım yapılması ve yerel-merkezi yönetim ilişkileri ile denetleme konularına yer vermiştir.⁶³

Yine genel merkez tarafından 18 Nisan 1999 genel ve yerel seçimlerinden önce yayınlanan “1946’dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı” nda Devletin Yeniden Yapılandırılması başlığı altında merkezi yönetimin gücünün yerel yönetimlere , merkezin taşra teşkilatlarına , özel sektöre, kamu nitelikli meslek kuruluşlarına ve sivil örgütlere dağıtılacağı belirtildikten sonra Mahalli İdareler Reformu alt başlığı altında dört temel ilke belirtilmiştir. Bu ilkeler şunlardır:

- Merkezden çevreye doğru güç aktarılacaktır. Mahallinde yerine getirilecek hizmetlerle ilgili bütün yetki ve sorumluluk mahalli idarelere devredilecektir.
- Halkın mahalli yönetime daha etkin katılımı sağlanacaktır.
- Mahalli organlarda atanmışların yerine seçilmişlerin ağırlığı temin edilecek, tüm karar organları seçimle gelecek kişilerden oluşacaktır.
- Mahalli idarelerin mali kaynakları verdikleri hizmetlerle dengeli olarak arttırılacaktır.⁶⁴

Görüldüğü gibi DYP’de diğer partiler gibi tüzük ve programlarında yerel yönetimler konusu dört maddeye sığdırılarak özetlenmiştir.

3.4.2.7. Refah Partisi

Refah Partisi tarafından yayınlanan ve genel başkanları Necmettin Erbakan’ ın görüşlerinin yer aldığı “Türkiye’nin Meseleleri ve Çözümleri (1991)” ve “Adil Ekonomik Düzen (1992)” adlı çalışmalarda yerel yönetimlerden

⁶³ Toprak Karaman, “Türkiye’de Siyasetin ...” , a.g.m., s.547.

⁶⁴ Doğru Yol Partisi , 1946’dan 21. Yüzyıla II.Demokrasi Programı , DYP Genel Merkezi Yayınları, Ankara:Tarihsiz, s.13-15.

bahsedilmektedir. Yine Partinin belediye başkan adaylarının çıkarmış olduğu broşürlerde de yerel yönetimler konusu ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Bu çalışmaya başladığımız zaman siyasi faaliyette bulunan fakat daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından temelli kapatılan(16.01.1998) Refah Partisi'nin milletvekilleri 17.12.1997'de kurulan Fazilet Partisi'ne geçmişlerdir. Fazilet Partisi'de 22.06.2001 tarihi itibarı ile kapatılmıştır. Bu partinin milletvekillerinden bazıları da daha sonra kurulan Saadet Partisi ve Adalet ve Kalkınma Partisine geçmişlerdir.

3.4.2.8. Milliyetçi Hareket Partisi

MHP parti programında Kamu Yönetimi başlığı altında yerel yönetimlerin güçlendirileceği ve bu amaçla devletin fonksiyonları yeniden tanımlanarak mahalli idareler ve özelleştirme reformları birlikte ele alınarak , merkezi idare tarafından yürütülmesi zorunlu olan adalet, güvenlik, savunma gibi hizmetlerin dışında kalanların mahalli idarelere devredileceği belirtilmektedir.⁶⁵ Görüldüğü gibi MHP Parti Programında yerel yönetimlere , sadece kamu hizmetlerinin yeniden bölüşümü açısından bakmış, örgütsel yapı ile ilgili herhangi bir hususa değinmemiştir.

18 Nisan 1999 Seçim Beyannamesinde ise konuya biraz daha fazla ağırlık vererek "Devletin İşleyişine İlişkin Hedef ve Politikalar" ana başlığı altında yerel yönetimler ele alınmıştır. Burada Yerel Yönetimler alt başlığı altında şu hususlara yer verilmiştir.⁶⁶

- Kamu eliyle görülen hizmetlerin , tedrici olarak , merkezden mahalli idarelere kaydırılması esas olacaktır.
- Merkezi idarenin belediyeler üzerindeki idari ve hukuki vesayet denetimi azaltılacak, buna karşılık belediyelerin iç denetim mekanizmalarını kurmaları sağlanacaktır.

⁶⁵ Milliyetçi Hareket Partisi, **Milliyetçi Hareket partisi Programı** , MHP Genel Merkez Yayını , Ankara:2000 , s.40.

⁶⁶ Milliyetçi Hareket Partisi , **Lider Türkiye'ye Doğru Milliyetçi Hareket Partisi Seçim Beyannamesi (18 Nisan 1999)** , Ankara:1999, s.48-49.

- Halen belediyeler tarafından toplanan vergilerin etkinleştirilmesi amacıyla yerel nitelikli vergilerin toplulaştırılması yoluna gidilecektir.

- Genel bütçe tarafından tahsil edilen motorlu taşıtlar vergisi, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek alt ve üst limitler içerisinde kalmak şartıyla, farklılaştırma yetkisi de verilerek , belediyelere devredilecektir.

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere dağıtılan % 6 pay % 8'e çıkartılacaktır.

MHP, 1999 seçim beyannamesinde yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin mali açıdan iyileştirilmesi yönünde görüşler belirtmiş, fakat seçimlerden bu yana iktidarda olmalarına rağmen burada belirttikleri hususlarda somut ciddi hiçbir adım atmamışlardır.

Genel olarak değerlendirecek olursak siyasi partilerimizin hiç birinin parti program ve seçim beyannamelerinde yerel yönetimlerle ilgili olarak ifade ettikleri konular doyurucu değildir. Tüm parti program ve seçim beyannamelerinde izlenen yol, genel olarak bilinen yerel yönetim sorunlarının sıralanıp bunların bir an önce partileri tarafından çözüleceğini belirtmekten ibarettir.

Demokratik hayatın vazgeçilmez kurumları olan siyasi partiler yerel siyasetin oluşturulmasında ciddi hiçbir çalışma yapmamaktadır. Aksine programları incelendiğinde merkezi yönetimi daha güçlendirici buluşlar ı görülmektedir. Meclise sunulmak için hazırlanan belediyelere ilişkin tasarılar yenilikçi ve yaratıcı olmaktan uzaktır. İktidar partisinin yerel siyaseti etkileme gücünü gören diğer partilerde iktidara geldiklerinde benzer faydaları sağlamak üzere yerel siyasette sistem değişikliğinden yana gözükmemekte, günlük popülist politikalarla oy toplamaya çalışmaktadırlar.⁶⁷

⁶⁷ Toprak Karaman, *Kent Yönetimi ... , a.g.e. , s.263*

3.4.3. Baskı Grupları ve Kent Yönetimi

Kent yönetimi ve siyaset ilişki çerçevesinde, kent yönetimini etkileyen önemli aktörlerden biriside baskı gruplarıdır. Bugün kent alanı içerisinde oldukça fazla baskı grubu bulunmakta ve bunların hepsi varoluş nedenleri çerçevesinde kent yönetiminin karar alma sürecini ve faaliyetlerini etkilemeye çalışmaktadır.

Kent yönetimi baskı grubu ilişkisine geçmeden önce kavramın tanımını yapmakta fayda vardır. Baskı grubu "ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar"olarak tanımlanmaktadır⁶⁸ Bir başka tanımda ise" üyelerinin ortak çıkara sahip olduklarını algılayan, iktidara geçmeyi amaçlamadan siyasal sistemi etkilemeye çalışan topluluk" olarak tanımlanmaktadır.⁶⁹ Bu tanım bir önceki başlık altında incelediğimiz siyasi partilerle baskı grupları arasındaki en temel farkı bize göstermektedir. Bu temel fark, siyasi partilerin amacı iktidarı ele geçirmek iken, baskı gruplarının amacı iktidarı ele geçirmeyi amaçlamadan siyasal sistemi etkilemektir. Bir topluluğun baskı grubu olarak adlandırılabilmesi için iki temel şart vardır. Birincisi grup üyelerinin ortak çıkarları olan bir topluluğu algılamalarına ihtiyaç vardır. Dışardan bakıldığı zaman bir grup olarak görülen fakat üyelerince algılanmayan (üyelerinin bilinçsiz olduğu) bir grubun, siyasal bir aktör olarak sistemi etkilemesi düşünülemez. İkincisi ise grubun siyasal sisteme yönelik etkilerinin olması gerekir.

Kent yönetimi en basit anlatımla kamusal mal ve hizmetlerin dağıtımıdır. Kentlerin kurumsal biçimi dağıtımın gerçekleşmesinde etkili rol oynamaktadır. Bu noktada kent düzeyinde gücün asıl sahipliği önem kazanmaktadır.⁷⁰ Kent yönetiminde yasal karar alıcıları yönlendirenler kimdir? Sorusu ile karşılaşırız. İşte bu noktada yerel baskı grupları devreye girmekte ve kent yönetiminin kararları üzerinde etkili olabilmektedir. Yerel düzeyde katılım olgusunun kapsamlı bir örgütlenmeye oturtulmaması durumunda özellikle ekonomik çıkar grupları karar alma süreçlerinde daha etkin olacaktır. Ülkemizde yerel düzeyde katılımın ve talep

⁶⁸ Kapani, **a.g.e.** ,s. 193

⁶⁹ Turan, **a.g.e.** ,s. 132

⁷⁰ Zerrin Toprak, "Büyük Kent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği" **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 62 S. 389 (Aralık –1990) , s. 41

iletme işlerinin ağırlıklı olarak oda örgütleri kanalı ile yapılıyor olması bu durumun bir sonucudur.⁷¹

Bu konuda Ruşen Keleş ve Zerrin Toprak tarafından 13 il merkezi ve 5 büyükşehir belediyesi olmak üzere toplam 49 belediye ve de 653 kişide gerçekleştirilen bir araştırmada meclis üyelerinin meslek dağılımı şu şekildedir: Serbest meslek % 81,2, tarım işçisi % 4,5, memur emeklisi % 8,7, sanayi işçisi %1,6' dır.⁷² Bu araştırmada da görüldüğü gibi yerel meclislerde serbest meslek mensuplarının ağırlığı tartışmasız bir gerçektir. Bu serbest meslek mensuplarının hemen hemen hepsi kendi meslekleri ile ilgili meslek odasının üyesidir. Bir başka araştırmada meclis üyelerine herhangi bir örgüte üye olup olmadıkları sorulmuş ve % 94' ü bir örgütün üyesi oldukları belirlenmiştir. Örgüt üyeliklerinin dağılımına baktığımızda ise biraz önceki hususu doğrular nitelikte % 28,59 ile meslek odası üyeliği birinci sırada gelmektedir.⁷³

Yerel meclislerde özellikle esnaf ve sanatkarların çoğunlukta olması ve bunların odaları aracılığı ile kent yönetiminde çok etkili oldukları yapılan araştırmalarla doğrulanmıştır.⁷⁴ Dolayısı ile bu grup yerel düzeyde katılımda öne geçmekte ve kararları bloke etmektedirler.⁷⁵

Yerel yönetim meclislerinde baskı gruplarının bu kadar etkili olmasının nedenlerinden biride söz konusu baskı gruplarının yönetim kurulu başkan ve üyelerinin yerel meclislere, mensubu oldukları meslek grubu üyelerinin oylarını alarak çok kolay seçilmeleridir. Bu durum aslında bir hukuka aykırılığı da beraberinde getirmektedir. Çünkü 1580 sayılı Kanunun 26. maddesi birden fazla kamu görevinin bir şahısta toplanamayacağını düzenlemektedir. İlgili madde, hangi hizmet ve sıfatların belediye meclisi üyeliği ve belediye başkanlığı ile birleşemeyeceğini sayarak göstermiştir. Fakat kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim kurulu başkan ve üyelerinin, belediye başkanlığı ve meclis üyeliğine

⁷¹ Haluk Alkan – Şerif Öner, "Sivil Toplum – Devlet İlişkilerinde Baskı Gruplarının Rolü ve Türkiye" **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72 , S.427 (Haziran 2000) s. 174.

⁷² Keleş – Toprak, **a.g.e.** , s. 226

⁷³ Ruşen Keleş -Can Hamamcı, **Belediye Başkanları ve Meclis Üyeleri**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Araştırma Dizisi: 1, Ankara: 1994, s. 26.

⁷⁴ Çitçi, **Yerel Yönetimlerde...** , **a.g.e.** ,s. 73

⁷⁵ Varol, **a.g.e.** , s. 40

adaylıklarını koyabilmeleri için istifa etmek zorunluluğunda olup olmadıkları hususunda bir hüküm yoktur. 1580 sayılı kanunun 26. maddesindeki birden fazla kamu görevinin bir şahısta toplanamayacağı ve 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununun 18. maddesindeki "Hakimler ve savcılar... diğer kamu görevlileri... görevden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler." hükmü çerçevesinde Kamu Kurumu niteliğindeki Ticaret Odası, Sanayi Odası, Esnaf Odaları gibi meslek örgütlerinin yönetim kurulunda görev alan başkan ve üyelerinde kamu görevlisi statüsünde olması nedeni ile görevlerinden ayrılmadıkça meclis üyeliğine adaylıklarını koymaları ve seçilmeleri hukuka aykırıdır.⁷⁶

Çünkü baskı grubu olarak nitelendirilen ve mensubu oldukları meslek üyelerinin çıkarlarını korumak amacı ile oluşturulan bu örgütlerin yönetim kurulu başkan ve üyelerinin belediye meclislerinde mesleklerini veya meslektaşlarını ilgilendiren konularda genel kamu menfaatlerinin gerekleri ve içinde bulunduğu meslek grubunun menfaatleri arasında ikileme düşebilirler ve bu durum herhangi bir taraftaki işlevselliği azaltarak, görevin gereklerinin yerine getirilmemesi sonucunu doğurabilir.⁷⁷

Bütün bunlara rağmen kentsel düzeyde toplumsal birimlerin örgütlenmesinin sağlanması ve bu birimlerin karar alma süreçlerine katılmasını sağlamak ulusal düzeyde demokrasinin kökleşmesine zemin hazırlayacaktır. Herhangi bir baskı grubunun oluşturacağı yerel güç odağının yine bir başka baskı grubu tarafından dengelenebileceğini gözden uzak tutmamak gerekir.⁷⁸ Uluslararası Kuruluşlarda baskı grupları gibi kent yönetimi üzerinde etkili olabilmektedirler. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında da uluslararası kuruluşların kent yönetimine etkilerinin neler olabileceği ortaya konmaya çalışılacaktır.

⁷⁶ Zerrin Toprak Karaman, Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C. 4 , S. 6 (Kasım 1990), s. 81.

⁷⁷ Toprak Karaman, **a.g.m.** , s.82.

⁷⁸ Alkan - Öner, **a.g.m.** , s. 175.

3.4.4. Uluslararası Kuruluşlar ve Kent Yönetimi

Uluslararası süreçleri açıklamada anahtar bir sözcük olan “globalleşme” günümüzde dünya ölçeğinde oluşturulmaya çalışılan uzlaşmacı ortamı yaratması beklenen “Yeni Dünya Düzeni” kavramında anlamını bulmaktadır. Bugün dünya düzeninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen “globalleşme süreci” üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında bu sistemin çalıştırılması, ulusal aktörler kadar uluslararası aktörlerinde uzlaştığı bir ortamı gerekli kılmaktadır.⁷⁹

Globalleşme sürecinde yukarıda bahsettiğimiz uzlaşmayı sağlama noktasında uluslararası kuruluşlar önemli bir fonksiyon icra etmektedirler. Bu çerçevede ülkemizdeki kent yönetim sistemi de uluslararası kuruluşların almış olduğu bir takım kararlardan ve bu kararlar neticesinde ortaya çıkan gelişmelerden etkilenmektedir. Hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerimizin bu uluslararası arenada yaşanan ve dünya ölçeğinden demokrasiyi geliştirme ve yaygınlaştırma faaliyetlerinden etkilenmemesi mümkün değildir.

Bugüne kadar bir çok uluslararası kuruluşların almış olduğu kararlar, kent yönetim sistemimiz üzerinde etkili olmuştur. Bu başlık altında yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar yapan Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlar ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar üzerinde durulacaktır.

3.4.4.1. Birleşmiş Milletler’in Kent Yönetimine Bakışı

Birleşmiş Milletler iki dünya savaşı sonunda galip devletlerin liderliğinde oluşmuş bir dünya örgütüdür. 1920 Versailles Anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile Milletler Cemiyeti olarak oluşturulan bu örgüt, II. Dünya Savaşı sonrasında 26 Haziran 1945 tarihli Birleşmiş Milletler Anlaşması ile Birleşmiş Milletler olarak örgütlenmiştir. Türkiye bu süreçte Milletler Cemiyetine 1932 yılında, Birleşmiş

⁷⁹ Zerrin Toprak Karaman, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler” , *Türk İdare Dergisi* , Yıl: 72 , S. 426 (Mart – 2000) , s. 42-43.

Milletlere ise kurucu 50 asıl üye ile birlikte 1945'te üye olmuştur. Günümüzde Birleşmiş Milletlere 189 üye devlet vardır.⁸⁰

Birleşmiş Milletler devletler üstü değil, uluslararası bir örgüt olarak uluslararası dostluk ilişkilerini genişletmek, ekonomik toplumsal, kültürel alanlarda uluslararası işbirliğini sağlamak amacı ile kurulmuştur. Birleşmiş Milletlerin, Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Konseyi, Uluslararası Adalet Divanı ve Sekreterlik olmak üzere 6 organı vardır. Organlardan hiç birisinin yasama yetkisi yoktur, bir iki istisna dışında genelde üye devletleri kendi rızaları dışında yasal zorlama olanağı bulunmamaktadır. Bu durumda Birleşmiş Milletlerin başarısı, üye devletlerin gerçekten işbirliği yapmak isteğine bağlıdır.⁸¹

Günümüzde Birleşmiş Milletler, başlıca amacı olan savaştan sonraki statüyü korumak amacından uzaklaşmış ve daha sağlıklı temeller üzerine oturtularak yararlı duruma getirilmiştir. Birleşmiş Milletler, bünyesine oluşturduğu uzmanlık kurumları aracılığı ile dünya sorunlarının görüşüldüğü sürekli bir forum niteliğindedir.⁸² Bu noktada dünya sorunlarının bir çoğunun alevlenmeden yatıştırılmasında bu uzmanlık kurumlarının önemi büyük olmuştur.

Bu çerçevede, 1970 yılından bu yana çevre ve yerel yönetimlerle ilgili çalışmaları devam ettirmekte, üye ülkelerin yerel altyapı yatırımları ve yerel yönetimlerin örgütlenmeleri üzerinde derin ve geniş etkiler yapmaktadır.

Bu çalışmalar 1972 Stockholm Konferansı ile başlamış, 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı ve Rio Bildirgesi ile en yüksek düzeye ulaşmıştır. Birleşmiş Milletler 2002 yılında da bu çapta bir toplantı daha yapmaya hazırlanmaktadır.

Rio Konferansı ile Ulusal Çevre Planı hazırlanması gündeme gelmiş ve Ülkemiz bu planı Dünya Bankası finansmanı ile DPT eş güdümünde hazırlamıştır. 1992 Rio Konferansı'nda Global Gündem 21 adıyla dünya için 21. yüzyıl planlaması yapılmış ve ülkeler kendi Ulusal Gündem 21'lerini ve yerel yönetimler bazında Yerel

⁸⁰ <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi> (22.10.2001).

⁸¹ Zerrin Toprak Karaman, **Çevre Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir:1998, s. 50.

⁸² Toprak Karaman, **a.g.e.**, s. 50-51

Gündem 21'lerini hazırlama yükümlülüğü altına girmişlerdir.⁸³ Bu amaçla ülkemizde UNDP(Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) çatısı altında ve desteği ile yürütülmekte olan "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi Eylül 1997 içerisinde UNDP, T.C. Hükümeti ve IULA-EMME tarafından imzalanarak uluslararası bir anlaşma niteliği kazanmıştır. Bu projenin amacı, Türkiye'deki yerel yönetimler tarafından Yerel Gündem 21 aracılığı ile önceliği yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yolu ile yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasıdır. Ülkemizde başta İzmir, Bursa ve Antalya büyükşehir belediyeleri olmak üzere birçok il ve ilçe belediyesi ile Kastamonu İl Özel İdaresi Gündem 21 çalışmalarını başlatmıştır. Bunların içerisinde İzmir Büyükşehir belediyesinin çalışmaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının desteğini de alarak bu konuda diğer belediyelere de örnek olabilecek bir çalışma niteliğindedir.⁸⁴

Birleşmiş Milletlerin çalışmaları çerçevesinde 1992 yılında Rio'da, Çevre ve Gelişme Konferansı ve Dünya Zirvesi olarak iki aşamada gerçekleştirilen Rio Konferansı neticesinde "Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Deklarasyonu", "Gündem 21" ve "Orman İlkeleri" zirveye katılan hükümet ve devlet başkanları düzeyinde onaylanmıştır.⁸⁵

Yine Birleşmiş Milletler çalışmaları çerçevesinde yapılan iki önemli toplantıda 1976 Vancouver Konferansı sonrası Habitat I ve 3-14 Haziran 1996 tarihleri arasında İstanbul'da toplanan Habitat II Kent Zirvesidir. Habitat II toplantısında dünyadaki bütün devletlerin onayına sunulacak bir Dünya Yerel Özellik Şartı'nın hazırlanması kararlaştırılmıştır. BM Habitat Merkezi'nin öncülüğünde oluşturulan bir uzmanlar kurulu, bu Şart'ın taslağını 1998'de hazırlamıştır. Taslak üzerinde çalışmalar devam etmektedir. 2001 yılı içerisinde Birleşmiş Milletler Örgütü'nün İnsan Yerleşmeleri Komisyonu ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in onayından geçirilmesi düşünülen Şart, BM Genel Kurulu'nun kararı ile kesinlik kazanacaktır.⁸⁶

⁸³ <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi> (22-10-2001)

⁸⁴ Zerrin Toprak Karaman, "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu" *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, S.421(Aralık 1998), s. 349-350.

⁸⁵ Toprak Karaman, *a.g.e.*, s.59.

⁸⁶ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Ankara: 2000, s. 77-78.

3.4.4.2. Avrupa Konseyi'nin Kent Yönetimine Bakışı

II.Dünya savaşı sonrasında, Batı Avrupa'nın yeniden imar edilmesi , savaş yaralarının sarılması ve bir bütünlüğe yöneltilmesi amacıyla yapılan uluslararası girişimlerin neticesinde ortaya çıkan Avrupa Konseyi 5 Mayıs 1949'da 10 ülke (İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Danimarka, İtalya ve İrlanda) tarafından kurulmuştur. Hemen ardından Ağustos 1949 yılında Türkiye ve Yunanistan Konsey'e dahil olmuştur. Bugün Avrupa Konseyi bünyesinde 41 Avrupa devletini barındırmaktadır.⁸⁷ Avrupa Birliğinin 15 üyesi aynı zamanda Avrupa Konseyi 'nin de üyesidir. Burada yeri gelmişken belirtmekte fayda vardır. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi birbirinden farklı iki örgüttür.

Avrupa Konseyi'nin amaçları insan hakları ve çoğulcu demokrasiyi korumak, Avrupa kültürel kimliğini oluşturmak ve geliştirmek , Avrupa toplumlarının karşılaştığı sorunlara çözüm üretmek, Avrupa' da demokrasiyi yeni benimseyen ülkelerle politik işbirliğini geliştirmek ve son olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine politik, hukuki ve anayasal reformlarda yardımcı olmak ve desteklemektir.

Avrupa Konseyi'nin çalışma alanları ise şunlardır. İnsan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal ve ekonomik sorunlar, sağlık, eğitim, kültür, tarihi ve kültürel miras, spor, gençlik, yerel ve bölgesel yönetimler ve çevredir.

Avrupa Konseyi 'nin üç önemli organı vardır. Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresidir. Üye ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Komitesi karar organı, üye ülkelerin milli parlamentolarından atanan üyelerden oluşan Parlamenterler Meclisi yürütme organı, üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK) ise danışma organı niteliğindedir.

Burada Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisi üzerinde durmayıp yerel yönetimlerle doğrudan ilgili olan AYBYK 'nin amaçları, çalışma sistemi ve çalışma alanları hakkında bilgi vermekle yetineceğiz.

⁸⁷ [\(22-10-2001\)](http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyi.php)

AYBYK' nin ana amacı, yerel bölgesel yönetimleri Avrupa Birliği sürecine ve Avrupa Konseyi çalışmalarına katmak, yerel ve bölgesel demokrasiyi tesis edip işbirliğini arttırmak ve özellikle Avrupa'daki bölgeler arası ve sınır bölgeleri arasındaki işbirliğini güçlendirmektir.⁸⁸

Kongre yılda bir kez Strasbourg' da toplanmaktadır. AYBYK temsilci heyetlerinde ülke coğrafyasının, politik yapılarının, yerel ve bölgesel yönetim modelinin ve kadın-erkek oranının dengeli bir biçimde temsil edilmesi şartı aranır. Kongre Yerel Yönetimler Meclisi ve Bölgesel Yönetimler Meclisi olarak adlandırılan iki "oda" dan oluşmaktadır. Her iki oda da üye ülkelerin ayrı ayrı temsilcisi bulunur. Türkiye bu meclislerde 6'şar üye ile temsil edilmektedir.⁸⁹

En önemli ilkeleri, yerel yönetimler arasında dayanışma ve işbirliği geliştirmek olan AYBYK, Yerel Yapılanmalar ve Finansmanları, Kültürel ve Sosyal İlişkiler, Bölgesel Sorunlar ve Bölge Planlaması ile Çevre ve Kent Planlaması başlıkları altında toplanan dört komite çerçevesinde çalışmalarını sürdürmektedir.

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiş ve imzaya açılmış olan antlaşma ve sözleşmeleri aşağıda bir tablo halinde gösterecek olursak şöyle bir tablo ile karşılaşırız.

⁸⁸ Yusuf Erbay-Zerrin Yener, "Sınır Ötesi İşbirliği:Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.2 (Nisan 1998), s.12-17.

⁸⁹ <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyi.php> (22-10-2001)

TABLO: 3.8. Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları

Kongre Antlaşmaları	İmzaya Açılma	Yürürlüğe Giriş	Türkiye'nin İmza Tarihi	R.G.'de Yayın Tarihi
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	1985	1988	21 Kasım 1988	3 Ekim 1992
Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı	1997	-	-	-
Avrupa Kentsel Şartı	1992	-	-	-
Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi	1980	-	4 Şubat 1988	10 Mayıs 2000
Avrupa Ulusal Azınlıkların Korunması İçin Çerçeve Sözleşmesi	1995	1998	-	-
Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı	1992	1998	-	-
Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı	1992	-	-	-

KAYNAK: <http://www.yerelnet.org.tr/avrupakonseyi.php> (22.10.2001)

Tablodan da anlaşıldığı gibi Türkiye Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılmış ve kabul edilmiş olan anlaşma ve sözleşmelerin hepsini onaylamamıştır. Avrupa ile bütünleşme süreci içerisinde olan ülkemizin bu konuda daha istekli olması beklenirdi. Yukarıdaki tabloda yer alan anlaşmaların kısaca gözden geçirilmesinde fayda vardır.

Çalışmamızın birinci bölümünde ayrıntılı olarak incelediğimiz ve ülkemizin de 1988 yılında onayladığı, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı** AYBYK' sinin çalışmaları neticesinde ortaya çıkmış olan ilk anlaşmadır.

Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasında işbirliğini öngören, sınırlarda bölgesel planlama ekonomik kalkınma ve çevre koruması gibi model düzenlemeleri içeren **Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi**. Bu Sözleşme Avrupa Konseyi'nin yıllar süren çalışmaları neticesinde 21 Mayıs 1980'de Madrid'te imzalanmıştır. T.C. Hükümeti de bu Sözleşmeyi 4 Şubat

1998 tarihinde imzalamış ve 10 Mayıs 2000 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Konseyi'nin önemli çalışmalarından biriside 1992'de kabul edilen **Avrupa Kentsel Şartı'** dir. Bu Şart yerel yönetimlere kirlilik, çevre, güvenlik, konut, tarihi mirasın korunması vb. yönetim konularında rehberlik etmek amacı ile kabul edilmiştir.

Bir diğer önemli çalışmada yabancıların yaşadıkları ülkede yurttaşlık ve politik haklarını kullanabilmelerini düzenleyen **Yabancıların Sosyal Yaşama Yerel Düzeyde Katılmaları Şartı'** dir.

Avrupa Konseyi 1992'de imzaya açmış olduğu ve 1998'de yürürlüğe giren **Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı** ile de bu türlü dillerin kaybolmasını önlemeyi, kamu yaşamında, toplumsal ve ekonomik alanlarda , hem yazılı hem de sözlü olarak kullanılmalarını sağlamayı ve halkın bu dilleri öğrenmesini ve öğretmesini amaçlamaktadır.

Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı ise gençleri yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı ilgili hale getirmek ve geleceğin yönetimlerine hazırlamak amacı ile 1992'de imzaya açılmıştır.⁹⁰

Son olarak da AYBYK' nin 3-5 Temmuz 1997 tarihinde yapmış olduğu 4. toplantısında Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koşut olarak bir **Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı** kabul etmiş ve Bakanlar Komitesi'nin onayına sunmuştur. Bu Şart bakanlar Komitesi'nce benimsenir ve üye devletlerin onayına açılırsa , onaylamış olan devletlerde, ister yerel yönetim statüsünde, isterse federal devlet statüsünde olsun bölgelerde tıpkı Yerel Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlere tanınmış olan özgürlüklerden yararlanabileceklerdir.⁹¹ Avrupa Konseyi yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarında oldukça mesafe kat etmiştir. Konsey üyesi ülkelerde söz konusu anlaşmaları kabul etme noktasında aynı duyarlılığı göstermelidirler.

⁹⁰ Erbay-Yener, **a.g.m.** , s.17-20.

⁹¹ Keleş, **a.g.e.** , s.77.

3.4.4.3. Avrupa Birliği'nin Kent Yönetimine Bakışı

Avrupa Birliği 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile kurulmuş olan ve bugün 15 üye devleti olan uluslar üstü ve bölgesel nitelikli bir örgüttür. Avrupa Birliği'nin; Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi , Avrupa Komisyonu, Adalet Divanı ve Sayıştay olmak üzere beş organı vardır. Ayrıca Konsey ve Komisyon'a konuları ile ilgili alanlarda danışmanlık görevini üstlenen danışma organları vardır.⁹²

Maastricht Antlaşması'na kadar salt ekonomik sorunlarla uğraşan Avrupa Topluluğu bu Antlaşma' dan sonra topluluk bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimlerle de yakından ilgilenmeye başlamıştır. Birliğin karar verme süreçlerinde yerel toplulukların daha iyi temsil edilmeleri yolunda arayışlar yoğunluk kazanmıştır. Hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesinin anlaşmaya konması bu yolda atılmış önemli bir adımdır. Bu aslında birliğin gerçekleşmesi ile güçlenmesi beklenen merkezîyetçiliğe karşı duyulan tepkinin bir sonucudur. Birleşmenin ve bütünleşmenin Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurmasını önlemek amacı ile bu ilke benimsenmiştir.⁹³

Genel olarak demokrasinin ve özel olarak da yerel ve bölgesel demokrasinin bir güvencesi olarak yerellik ilkesi , Maastricht Antlaşması'nın 3/b maddesinde şöyle ifade edilmiştir. " salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmeyen konularda Topluluk (Birlik) yalnız yerellik ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından, bu konular Topluluk (Birlik) düzeyinde daha iyi ele alınabilsin."

Toplulukça yapılacak işlem antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz." Avrupa Birliği tarafından bu ilke ile aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapı oluşturulması amaçlanmıştır.⁹⁴

Avrupa Birliği yerel ve bölgesel yönetimler verdiği önemi, yerellik ilkesine Antlaşma' da yer vermesinin yanında birde Bölgeler Komitesi'nin oluşturulması

⁹² Avrupa Birliği'nin yapısı ve gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Toprak Karaman, **a.g.e.** , s.74-90.

⁹³ Ruşen Keleş, **Avrupa Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler** , Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara:1999, s.24,25.

⁹⁴ Keleş, **Yerinden ...** , **a.g.e.** , s.80.

yolunda aldığı kararla da göstermiştir. Avrupa Birliği bünyesinde oluşturulan Bölgeler Komitesi, yerel ve bölgesel birimlerin seçilmiş temsilcilerinden oluşmakta ve Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu'na danışmanlık yapan bir danışma organıdır.

Avrupa Birliği'nin çalışmaları bunlarla da sınırlı kalmamış Avrupa parlamentosu tarafından 1994 ve 1996 yıllarında Brüksel'de iki konferans düzenlemiştir. Bu konferanslardan birincisi 1994 te "Halka Yakın, Demokrasi ve Dayanışma İlkelerine Dayalı Bir Avrupa Birliği İçin Yerel Yönetimler" adını taşımaktadır. 1,3 kasım 1996 tarihleri arasında yapılan ikinci konferans ise "Avrupa Birliği'nde Bölgesel ve Yerel Yönetimler ve Avrupa Parlamentosu" adını taşımaktadır.

Bu iki konferansta da yerellik ilkesi, yerel özerklik, Avrupa yurttaşlığı, kentsel sorunlar ve kent planlaması, yerel yönetimler arası işbirliği gibi yerel yönetimler için vazgeçilmez öneme sahip olan konular üzerinde durulmuştur. Her iki konferansta da Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamaları istenmiş ise de bugün Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden Belçika ve Fransa bu şartı henüz imzalamamışlardır. Yine ikinci konferansın sonuç bildirisinde Avrupa Konseyi Yerel yönetimler özerklik Şartı'ndaki yerel özerklik ilkesinin Birlik Antlaşması'nda da yer alması önerilmiş ve bölgesel özerklik ilkesinin de benimsenerek bu konuda ayrı bir Şart oluşturulması istenmiştir.⁹⁵

Avrupa Birliği'ne girme süreci içerisinde olan ülkemizin yerel yönetimler yapısının Dünya' da ve Avrupa'da oluşan tüm bu gelişmelerden etkilenmemesi mümkün değildir. Ülkemizin içinde bulunduğu bu süreçte Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı ve Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'ni kabul etmiş olması önemli bir adımdır, fakat yeterli değildir. Aynı şekilde Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılmış olan diğer antlaşma ve sözleşmelerinde hızla gözden geçirilerek ulusal mevzuatla çelişmeyenler hemen imzalanmalıdır. Ulusal mevzuatla çelişen durumlarda ise hızla ulusal mevzuat gözden geçirilmeli ve Avrupa Birliği standartlarına uydurmaya çalışılmalıdır. Bu durumda Avrupa Birliği'ne girme sürecinde önemli mesafeler kat edilmiş olacaktır.

⁹⁵ Bu konferanslar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Keleş, **Avrupa Bütünleşmesi ...** , a.g.e. s.25-30.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimlerin temel görevi; yerel halkı ilgilendiren “yerel” ve “müşterek” kamu hizmetlerini yürütmektir. Yerel yönetimler, bu yönü ile merkezi yönetimin bir rakibi değil tamamlayıcısı konumundadır. Bu özellikleri ile yerel yönetimler çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez kurumları niteliğindedir.

Demokrasinin temel ilkeleri olan temsil ve katılımın yerel yönetim birimlerinde daha iyi uygulanabilmesi, bu yönetimlerin önemini daha da arttırmaktadır. Bu olgunun gerçekleşmesi, şüphesiz merkezi yönetimle işbirliği ve bu işbirliğinin dayandığı yasal düzenlemelerin gerekliliğini öne çıkarmaktadır.

Ülkemiz yerel yönetim sisteminde; temsil ve katılım yönünde esaslı eksikliklerin olduğu ve bunların giderilmesi yönünde olumlu gelişmelerin yapıldığı çalışmamız içerisinde örneklerle belirtilmiştir. Fakat bilimsel tanımı yapılmış konuların bir an önce hukukla desteklenmesi gerekmektedir. Bu konuda Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından 1992 yılında imzaya açılan Avrupa Kentsel Şartı’nda “Halk Katılımı ve Kent Yönetimi” başlığı altında getirilen temel ilkeler çerçevesinde ve yine 5-7 Nisan 2000 tarihleri arası İstanbul’da yapılan Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nda alınan tavsiye kararları çerçevesinde mevzuatımızda yeniden düzenlemeler yapılmalıdır.

Temsil ve katılımın sağlanması hususunda destekleyici diğer düzenlemeler de “halkın katılımı ve denetimi” ile “açıklık ve bilgiye erişme” ilkesinin gerçekleşmesi yönünde mevzuatımızda düzenlemeler yapılmalıdır. Kent yönetim sistemlerinde şeffaflık sağlanmalı, hemşehri-kent yönetimi arasında “düzenli bilgi akışı sistemi” oluşturulmalıdır. Sistem yaklaşımı çerçevesinde bu bilgi akışının değerlendirilerek, sistemin aksayan yönleri giderilmeye çalışılmalıdır.

Kent yönetimlerinin, denetiminde “yerel ombudsman” yolu ile denetiminin sağlanması gibi kurumsal yapıların oluşturularak hukuki düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir.

Demokrasi eğitiminin, temel basamağı sayılan, yerel yönetimlerin demokrasiyi geliştirme fonksiyonları kadar önemli olan bir diğer husus da, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamanın araçları olarak yüklendikleri oldukları fonksiyonlardır. Kamu hizmetlerinde yerel yönetimler aracılığı ile etkinliğin sağlanması için öncelikle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin dağılımının objektif kriterler göz önünde bulundurularak yapılması gerekmektedir. Bu noktada, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın “özerk yerel yönetimlerin kapsamı” nı düzenleyen 4. maddesinin; belirlenmiş yetki ve vatandaşın yakın birimlerce hizmetin yürütülmesi ve yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularla ilgili planlama sürecinde bu yönetimlere danışılması konularına tam olarak uygulanması gerekir.

Ülkemizde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümünde sıkıntıların olması, kamu hizmetlerinde gecikmeye yol açmakta ve dolayısıyla her iki yönetimin hizmetlerinde etkinliği azaltıcı etki yapmaktadır.

Mali gücü yüksek olan ve belediyelerin tek başlarına yapamayacakları bazı kentsel hizmetlerin, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin görevleri arasında yer alması, bu hizmetlerin her iki yönetim tarafından yerine getirilmemesine yol açabilir. Aslında, işbirliği kavramına yabancı olarak kamu yönetimi hizmetlerine tek başına sahip çıkan “merkeziyetçi” anlayış sürer’ dükçe, ne “toplum merkezli yönetim” ne de “kurumlararası işbirliği” sağlanabilir.

Şu anda T.B.M.M. Genel Kurulunda görüşülmek üzere bekleyen Yerel Yönetimler Yasa Tasarısında, yerelliği geliştirici yönde olumlu hükümler olmasına rağmen yeterli çözüm getirilememiştir.

Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini görürken karşılaştıkları önemli bir sorun da “örgütsel yapılanmadan” kaynaklanmaktadır. Kent yönetimlerinde temsil sorunu oldukça önemlidir. Başkan, meclis ve encümen yapılanmasında, demokratik

eksiklikler, özellikle belediye meclis üyelerinin eğitim düzeyi, önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yüzden yerel siyasetin “kamu lehine” oluşturulmasında, meclis üyelerinin eğitim düzeyini yükseltmek yanında seçilmiş meclis üyelerinin görevleri ile ilgili “hizmetiçi eğitimlerini” de sağlamak gerekmektedir. Bu konuda hemen hemen hiçbir düzenleyici çalışma yapılmamaktadır.

Örgütsel sorunlar içerisinde önemli olan bir diğer konuda; yerel yönetim birimlerinin üzerlerine aldıkları kamu hizmetlerini yürütürken karşılaştıkları idari ve mali engellerdir. Bu engelleri aşma konusunda yerel yönetim birimlerine kendi iç işleyişlerine yönelik gerekli esnekliğin sağlanmadığını görmekteyiz. Nitekim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın “iç idari örgütlenme” ile ilgili maddelerine (m. 6/1³) çekince konulmuştur.

Kent yönetim sistemi; başta merkezi yönetim olmak üzere, siyasi partiler, baskı grupları ve uluslar arası kuruluşlardan etkilenmektedir. Başka bir ifade ile kent yönetimlerinin karar alma süreçleri, saymış olduğumuz aktörlerden etkilenmektedir. Bu etkilenme sürecinde olumlu yansımaları için yerel yönetimlerin özellikle, belediyelerin yerel sorunlara sahip çıkma ve giderme anlamında güçlü olması gerekmektedir.

Merkezi yönetim kent yönetimi ilişkisi idari, mali ve siyasi ilişkiler olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari ilişkilerin odağında idari vesayet konusu yer almaktadır. 1982 Anayasası’nın 123. ve 127. maddeleri gereği merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetimi söz konusudur. Bu bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır ve çağdaş demokrasilerin uygulandığı ülkelerde bile mevcuttur. Bu noktada önemli olan idari vesayet yetkisinin niteliğidir. Merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri düzenlenirken idari vesayet yetkisinin hukukilik denetimi ile sınırlı kalması gereklidir. Yerel yönetimlerin kararlarının, milli plan ve politikaya uygunluğu ile asgari verimlilik ve standartlara uygunluluk dışında yerindelik denetimine tabi tutulmaması gerekir

Kent yönetimi- siyaset ilişkisi çerçevesinde, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisinden en çok siyasal içeriği olan hiç kuşku yok ki belediye başkanlarının, görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile haklarında soruşturma ve kovuşturma açılması durumunda, İçişleri Bakanı’na tanınan söz konusu belediye

başkanını geçici süre ile görevden uzaklaştırma yetkisidir. Bu yetki zaman zaman siyasal içerikli olarak kullanılmaktadır. Bu yüzden bu yetkinin suistimal edilmemesi için belediye başkanlarının İçişleri Bakanı tarafından geçici süre ile görevden uzaklaştırılması noktasında, yetkinin valilere tanınması, sadece büyükşehir belediye başkanları ile il belediye başkanlarının geçici süre ile görevden uzaklaştırılmalarının İçişleri Bakanı tarafından yapılması yerel özerklik açısından daha uygun olacaktır.

Yerel yönetimlere aktarılan transfer gelirlerinde de farklı uygulamaların olduğunu görmekteyiz. Merkezi yönetimde iktidara mensup olan siyasi partilere ait belediyelere bazı transfer gelirleri aktarılırken cömert davranıldığı görülmektedir. İktidarda yer almayan partilere mensup belediye başkanlarının, bu transferlerde objektif davranılmadığı hususundaki şikayetlerine ulusal ve yerel basında sıkça rastlanmaktadır.

Çalışmamızda özellikle tabii afet nedeni ile ilgili 2380 Sayılı Kanun gereğince nüfus esasına göre dağıtılacak payların artırılması konusundaki Bakanlar Kurulu Kararlarında objektif kriterlerden çok, partizanca davranıldığını çalışmada belirtilmiştir. Yine İçişleri Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesindeki yerel yönetimlerle ilgili çeşitli fonlardan yardım yapılırken, dönemin bakanlarının kendi partisinden olan belediyelere daha cömert davrandığı bilinmektedir. Son günlerde, büyükşehir belediyeleri lehine düzenlemeler yapılarak büyükşehir belediyeleri arasında denge sağlanmaya çalışılsa da tartışmaları sürmektedir.

Bütün bunlar, belediyelerin öz gelirlerinin artırılmasını ve bu konuda belediyelere yasaların çizmiş olduğu çerçevede kaynak yaratma yetkisinin verilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ülkemizdeki siyasi partilerin mevcut yapısı itibarı ile belediyelerin sorunlarına çözüm getirmeleri çok zor gözükmektedir. Siyasi partilerin tüzük ve programları incelendiğinde bu durum açık bir şekilde görülmektedir. Siyasi partilerin tüzük ve programlarında yerel yönetimlerle ilgili hususlar temenni niteliği taşımaktan öteye gidememektedir. İktidara geldiklerinde, mevcut durumun korunması için çaba harcamaktadırlar. Bu eğilimde, siyasi partilerin "yerelin güçlendirilmesi" hususunda samimi olmadıklarını göstermektedir.

Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi kuruluşların yerel yönetimlerle ilgili yaptığı çalışmalar, ülkemizdeki gerek yerel yönetim sorunlarının tartışılmasına gerekse kamu yönetimi yapılanmasının gözden geçirilmesine iyi bir neden oluşturmaktadır. Hatta bu gelişmeler yıllardır “yapılamayan kamu yönetiminde” yapılanma çalışmalarını hızlandıracak gibi gözükmemektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının bir uzantısı olarak; 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun, 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un yerel yönetimlerde temsil ve işleyişi geliştirecek şekilde yeniden geliştirilmesi gündemdedir. Bu bütünlük çerçevesinde siyasi çevrenin yönetim çevresini olumlu etkilemesi için gerekli adımların atılması beklenmektedir.



KAYNAKLAR

KİTAP VE MAKALELER:

- ACAR, Ali : **Sınavlara ve Uygulamaya Yönelik Mahalli İdareler** , Özen Matbaası, Ankara 1998.
- ALKAN, Haluk – Öner, Şerif : “Sivil Toplum – Devlet İlişkilerinde Baskı Gruplarının Rolü ve Türkiye” **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72 , S.427 (Haziran 2000).
- AKTAN, Coşkun Can : “Demokrasi ve Sivil Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:3, S. 18, (Kasım-Aralık 1997).
- ARSLAN , Süleyman : **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, A.Ü. İ.T.İ.A. Yayını, Ankara 1978.
- ARSLAN, Süleyman : “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi , Kamu Yönetimi (İkinci Kitap)**, Danıştay Yayınları, Ankara: 1992.
- ASLANOĞLU, Rana A.: **Kent Kimlik ve Küreselleşme**, Asa Kitabevi, Bursa:1998
- AYDIN, Ahmet Sezai : “ Amerika Birleşik Devletlerinde Kent Yönetim Biçimleri” , **Türk İdare Dergisi**, Yıl:60, S.392 (Eylül-1991).
- BANOVETZ, M.James : **Managing The Modern City**, International City Management Association:1971
- BARBER, Benjamin : **Güçlü Demokrasi**, Çev.,Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları,İstanbul:1995.

- BİLGİÇ, Veysel K. : “ Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 9, S. 2 (Nisan 1998).
- BİLGİÇ, Veysel K. : **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara:1998, s.33.
- CANPOLAT, Hasan: **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Müdürlüğü Yayınları, Ankara: 1998.
- CHANDTLER, J. A. : **Public Policy- Making for Local Government**, Croom Helm, London: 1988.
- COŞKUN ,A. Vahap : “Yerel Yönetimler ve Demokrasi” **Türk İdare Dergisi**, Yıl:71, S.462 , (Mart -1999).
- COŞKUN, Bayram-UZUN,Turgay: “Cumhuriyetin 75 Yılında Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Soruları” **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl. 1998, S.24.
- ÇADIRCI, Musa: **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları** , Türk Tarih Kurumu Basımevi , Ankara: 1991
- ÇAM, Esat: **Siyaset Bilimi**, Der yayınları. İstanbul:1984
- ÇELİK, Behiç : “Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişimi”, **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl: 1 S . 4 . (Mayıs – Haziran)
- ÇEZİK, Asuman: **Kentleşme ve Yerleşme**, DPT. Yayınları, Ankara:1982
- ÇİTÇİ, Oya : “ Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi “ **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE Yayını, C.5, S.6 (Kasım-1996).
- ÇİTÇİ, Oya: **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayınları, Ankara:1989
- ÇOKER, Ziya: **Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri**, TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi. No:4 Ankara:1999

- ÇUKURÇAYIR, M. Akif : **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara:2000
- DAVER, Bülent : **Siyaset Bilmine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara:1993.
- DEMİR, Ömer- ACAR, Mustafa-: **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Ağaç Yayınları, İstanbul 1993.
- DİNÇER, Yüksel : "Kent Kentleşme ve Kent Planlaması", **Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, İstanbul:1999
- DOĞRU, Halime: **18. Yüzyıl'a Kadar Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Görüntüsü**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:872, Eskişehir:1995
- DÖNMEZ Mustafa - ÖZYARDIMCI, Cemal: **Mahalli İdareler Maliyesi** , Belediye Dergisi Yayınları, No:2 , Ankara:1999.
- DÖNMEZ, Mustafa: **Belediye Yönetimi**, Belediye Dergisi Yayınları No:3, Ankara:1999.
- DÖNMEZ, Zuhel : "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediye İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2, S.6 (Kasım-1993).
- DUVERGER, Maurice : **Sociologie Politigue** , (Paris, Presses Universitaires de France , 1967).
- EKE, Ali Erkan : "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası ilişkiler", **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.4
- ERBAY, Yusuf-TÜRKER, Muammer: "Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı", **Türk İdare Dergisi** Yıl:72, S. 427 (Haziran 2000).
- ERBAY Yusuf - YENER, Zerrin. "Sınır Ötesi İşbirliği:Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.2 (Nisan 1998).
- ERGİN , Osman Nuri : **Şehirciliğin Tarihi İnkişafı** , İstanbul : 1936
- EROĞLU, Hamza : **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara: 1985

- ERTÜRK, Hasan : **Kent Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, Bursa:1995.
- ERYILMAZ, Bilal : **Kamu Yönetimi** , Erkam Matbaacılık, İstanbul: 1997.
- ERYILMAZ, Bilal -ŞEN, M. Lütfi: **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler (Sorunlar-Çözümler)**, MÜSİAD Yayınları, İzmir:1994.
- ERYILMAZ, Bilal, : "Yerel Yönetim Sendromu" **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, S.4 (Mayıs-Haziran 1995)
- ERYILMAZ,Bilal: "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti" , **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, C.1, Ed. Vecdi Akyüz- Seyfettin Ünlü, İlke Yayınları, İstanbul:1996.
- FALAY Nihat - KALAYCIOĞLU Ersin - ÖZKIRIMLI, Umut: **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme** , TESEV Yayınları, No:12, İstanbul:1996.
- GERAY, Cevat : "Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı", **Yeni Türkiye Dergisi** Yıl:1, S.4 (Mayıs-Haziran 1995).
- WEBER Max : **Sosyoloji Yazıları**, İng. Çev: Gerth, H.H -Mills, Wrights, Türkçe'ye Çev: Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul:1987.
- GOLDSMİTH, Michael : **Politics, Planning and the City**, London.
- GÖRMEZ, Kemal : **Kent ve Siyaset** , Gazi Kitabevi, Ankara:1997
- GÖRMEZ, Kemal : **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara:1997
- GÖRMEZ, Kemal: "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , c.2. , s.1. (Ocak 1993).
- GÜLER, Birgül : "Belediyeleşmede "Siyaset" ya da Yerel Hile", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2, S.6 (Kasım 1993).

- GÜLER, Birgül : “Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.3, S.1 (Ocak 1994).
- GÜNDAY, Metin : **İdare Hukuku Dersleri II (Ders Notu)**, Ankara:1991
- GÜRPINAR, Ergun: **Kent ve Çevre Sorunların Bir Bakış**, Der Yayınları, İstanbul:1996
- GÜVENÇ, Celal : “Belediye Meclisleri ile Belediye Encümenlerinin Oluşum ve Çalışmaları Açısından Farklılıkları ve Benzerlikleri” **Çağdaş Yerel Yönetim Dergisi**, C.3 ,s.1 (Ocak 1994).
- HAMAMCI, Can: **Merkezi Yönetim . Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi** , Yayınlanmamış Doktora Tezi Ankara: 1981
- HİLL, M. Dilys : **Democratic Theory and Local Government**, London: 1974, s.23
- İSBİR, Eyüp G. : **Şehirleşme ve Meseleleri**, Gazi Büro Yayınları,Ankara:1991.
- KAPANİ, Munci : **Politika Bilmine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara:1992
- KAZANCI, Metin : “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not” , **Amme İdaresi Dergisi**, C.16, S.4 (Aralık: 1983).
- KELEŞ , Ruşen : “ Türkiye’de Yerel Siyaset / Yerel Yönetimler – Yapı İşleyiş” **Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri** , WALD Yayınları (Demokrasi Kitaplığı) , İstanbul: 1999.
- KELEŞ, Ruşen : “Yerinden Yönetim Sorunumuz” **Türkiye Günlüğü**, S.26 (Ocak-Şubat:1994).
- KELEŞ, Ruşen : **Kentbilim İlkeleri**, Sevinç Matbaası , Ankara: 1976.

- KELEŞ, Ruşen : **Kentleşme Politikası**, İmge Yayınevi, Ankara:1997
- KELEŞ, Ruşen : **Yerinden Yönetim ve Siyaset** , Cem Yayınevi, 2. Baskı, Ankara:1994
- KELEŞ, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 4. Baskı, Ankara: 2000.
- KELEŞ, Ruşen: **Avrupa Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler** , Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara:1999.
- KELEŞ, Ruşen– HAMAMCI, Can: **Belediye Başkanları ve Meclis Üyeleri**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Araştırma Dizisi: 1, Ankara: 1994.
- KELEŞ, Ruşen- YAVUZ, Fehmi: **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara: 1989
- KELEŞ, Ruşen-ERBAY, Yusuf: "Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.8, S.4 (Ekim 1999).
- KELEŞ, Ruşen – TOPRAK, Zerrin: **21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayınları, İzmir:2000.
- KELEŞ, Ruşen: **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, Ankara:1998
- KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme ve Konut Politikası**, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara:1984
- KELEŞ, Ruşen: **Türkiye'de Kent Yönetimi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara:1988
- KELEŞ, Ruşen: **100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondu**, Gerçek Yayınevi, İstanbul:1983.
- KIŞLALI, Ahmet Taner : **Siyaset Bilimi**, İmge Kitabevi, Ankara: 1996.

- KOÇEL ,Tamer : **İşletme Yöneticiliği** , İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayını , No:205 , İstanbul:1989.
- KURAN, Ercüment: "İstanbul'da Belediye Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişmesi", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl :1 , s.4 (Mayıs - Haziran 1995).
- LAMPART, E. : " Historical Aspects of Urbanization", D.Hauser-L. Schnore.
- LEWIS ,Bernard: **Modern Türkiye'nin Doğuşu** , Türk Tarih Kurumu Yayınları , Ankara: 1993, s . 394
- NADAROĞLU, Halil : **Mahalli İdareler**, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul:1989
- ONAR, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 2.C., İstanbul :1986
- ORTAYLI, İlber: **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı** , Turhan Kitabevi , Ankara . 1994.
- ORTAYLI,İlber : **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yayınları, Ankara:1974.
- OZANKAYA, Özer : **Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür** , A.Ü. S.B.F. Yayınları, No:332, Ankara:1971.
- ÖNER, Şeref : " Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım " **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 69, S.415 (Haziran 1997).
- ÖNER, Şerif : **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi (D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü), İzmir:2000.
- ÖRNEK, Acar : **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul:1991.
- ÖZER, Ahmet : "Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2 , S.4 (Temmuz :1993).

- ÖZTÜRK, Azim: **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Yayınları, İstanbul:1997
- PIRLER, Orhan- TORTOP, Nuri ve BAŞSOY, Ahmet : **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)** , Türk Belediyecilik Derneği-konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara:1995.
- SARTORİ, Giovanni : **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev., Tunçer Karamustafaoğlu- Mehmet Turhan, TDV. Yayınları, Ankara:1993.
- SAYIN, Deniz : "Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.3, S.5 (Eylül 1994).
- SENCER , Muzaffer : **Türkiye'nin Yönetim Yapısı** , Alan Yayıncılık, İstanbul: 1992
- SEYİDHANLIOĞLU , Mehmet: "Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremanetinin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.5 , S.3 (Mayıs1996).
- SEZEN, Saim : **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları, Ankara:1994.
- SJOBORG, Gioden: **The Preindustrial City-Past and Present**, The Free Press, New York:1965
- SUHER, Hande : **Kentleşme ve Kentlileşme Politikaları**, TÜSES Yayınları, İstanbul:1991.
- ŞİMŞEK , M. Şerif : **Yönetim ve Organizasyon** , Damla Ofset Matbaacılık , Konya: 1995.
- TEKELİ , Şirin : **David Easton'un Siyaset Teorisine Katkısı Üzerine Bir İnceleme** , Güryay Matbaacılık , İstanbul:1976.

- TEKELİ ,İlhan: "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü " **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri** , Ed. Paul Dumant -François Georgeon , Tarih Vakfı Yurt Yayınları , İstanbul: 1996
- TEKELİ İlhan-ORTAYLI İlber: **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi** , Ed. Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi-2, Birinci Kitap, Ankara:1978
- TEKELİ, İlhan – GÜLÖKSÜZ, Yiğit: "Kentleşme Kentlileşme ve Türkiye Deneyimi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.5, İletişim Yayınları, İstanbul:1983.
- TOPRAK KARAMAN , Zerrin : "Kent Yönetiminde Güçlü Başkan- Güçlü Meclis Tercihi " **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl:1 , S.6 , (Eylül-Ekim 1995).
- TOPRAK KARAMAN , Zerrin : "Türkiye’de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi" **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl:1 , S.4 , (Mayıs-Haziran 1995).
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: **Yerel Yönetimler**, D.E.Ü. Yayınları, İzmir:1996.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:67, S.409(Aralık 1995).
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: **Kent Yönetimi ve Politikası** ,Anadolu Matbaacılık, İzmir:1998.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: **Çevre Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir:1998.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu" **Türk İdare Dergisi**, Yıl:70, S.421(Aralık 1998).
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler" , **Türk İdare Dergisi** , Yıl: 72 , S. 426 (Mart – 2000).
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği” , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C. 4 , S. 6 (Kasım 1990).

- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: "Yerel Yönetimlerin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu", **Türk İdare Dergisi** , Yıl:69, S.417(Aralık 1997).
- TOPRAK, Zerrin - YILDIZ , Ayşe – ATAŞ, Şermin - PEKTAŞ, E. Kadri: **21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, Ege Belediye Zabıtalari Vakfı Yayını , İzmir: 2000.
- TOPRAK, Zerrin : "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü" **Türk İdare Dergisi**, Yıl:59, Sayı:374
- TOPRAK, Zerrin: "Büyük Kent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği" **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 62 S. 389 (Aralık –1990).
- TOPRAK, Zerrin: **Kent Yönetimi ve Politikası**, ABAM Yayınları, İzmir:1988.
- TORTOP, Nuri : " Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.1 , S.3 (Mayıs-1992).
- TORTOP, Nuri - İSBİR, E. Günay:**Yönetim Bilimi**, Ankara (Basım yılı belli değil).
- TORTOP, Nuri : " Dünyada ve Türkiye de Mahalli İdarelerin Artan Önemi " **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi** ,C.6, S.1,Yıl:1990.
- TORTOP, Nuri : " Özerk Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı ", **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.4 (Aralık 1991).
- TORTOP, Nuri : **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını, Ankara:1991.
- TORTOP, Nuri: **Yerel Yönetimler Maliyesi**, TODAİE Yayınları No: 263, Ankara. 1996.
- TOSUN, Gülgün-TOSUN, Tanju: "Türkiye'de Kentleşme-Siyasal Yapılanma İlişkisi" **Amme İdaresi Dergisi**, C.28, S.4.
- TURAN, İlter : **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul 1986.

- UZUN, Şentürk : **Türkiye’de 1980-1990 Yılları Arası Belediyelerin İdari ve Mali Yapılarındaki Gelişmeler ve Ankara Belediyesi Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. S.B.F. Ankara:1994.
- VAROL, Muharrem : **Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi**, Gündoğan Yayınları, Ankara:1989.
- VERSAN, Vakur: **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, Der Yayınları, İstanbul: 1986.
- YALÇINDAĞ Selçuk : ‘Yerel Yönetimlerde Profesyonel Yöneticilik’ **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.6 S.3 , (Temmuz 1997) .
- YALÇINDAĞ Selçuk : **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayınları, Ankara:1992.
- YALÇINDAĞ, Selçuk : “ Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu” **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.1(Mart:1993).
- YALÇINDAĞ, Selçuk : **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yayını Ankara.1996.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir : "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, S.4
- YAVUZ, Fehmi- KELEŞ, Ruşen ve GERAY, Cevat: **Şehircilik: Sorunlar Uygulama ve Politika**, A.Ü. S.B.F. Yayınları No:358, Ankara:1973.
- YAVUZ, Fehmi: **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara: 1966.
- YAZICIOĞLU , Recep : **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık , Erzurum:1995.
- YILDIRIM , Selahattin : **Yerel Yönetim ve Demokrasi** , Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl , Ankara : 1990.

- YILDIRIM, Selahattin : **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, IULA – EMME – Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. Ortak Yayını , İstanbul:1993.
- YILDIZ, Mete : “Yerel Yönetimler ve Demokrasi “ **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.5 , S.4 (Temmuz-1996).
- YÖRÜKAN, Ayda : **Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri** , İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara:1968.

DİĞER KAYNAKLAR:

- ANADOLU AJANSI: **27.12.1999.**
- ANAP: **Anavatan Partisi Programı**, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara: Tarihsiz.
- ANAP: **Anavatan Partisi 18 nisan 1999 Seçim Bildirgesi ve Türkiye Sözleşmesi**, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara:1999.
- ANKARA MİMARLAR ODASI: **Türkiye’de Kentleşme**, Komisyon Raporu, Ankara:1971.
- BAKANLAR KURULU KARARI: 25.06.1999 Tarih ve 99/13136 Sayılı Karar.
- BAKANLAR KURULU KARARI: 13.01.2000 Tarih ve 2000/9 Sayılı Karar.
- BÜYÜK LAROUSSE ANSİKLOPEDİSİ: C.13.
- BÜYÜK LAROUSSE ANSİKLOPEDİSİ: C.6.
- CHP : **Yerel Yönetimler, Yeni Yapılar Yeni Öneriler**, CHP Yayınları, 1994.
- CHP : **Cumhuriyet Halk Partisi Çözüm 2000**, CHP Genel Merkezi, Ankara, Tarihsiz.
- CUMHURİYET GAZETESİ: **25 Mart 2000 Cumartesi.**
- DEMOKRATİK SOL PARTİ: **Parti Programı**, Sistem Ofset, Ankara : Tarihsiz.
- DEMOKRATİK SOL PARTİ: **18 Nisan 1999 Seçim Bildirgesi**, Ankara:1999.
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ: **İstatistik Yıllığı**, 1998.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI: **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1997)**
Ankara: 1997.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI: **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi,**
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas
Komisyon Raporu, Ankara:1994.

DOĞRU YOL PARTİSİ : **1946'dan 21. Yüzyıla II.Demokrasi Programı ,**
DYP Genel Merkezi Yayınları, Ankara:Tarihsiz.

[http:// www.bbp. org.tr.](http://www.bbp.org.tr) (01.09.2001).

<http://www.dtp.org.tr/program-8.html>.(01.09.2001).

[http:// www.mahalli-idareler.gov.tr/](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/) (26.08.2000).

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi> (22.10.2001).

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyi.php>.(22-10-2001).

İLLER BANKASI : **İller Bankasının 67 Yılı (1933-2000) ,** İller
Bankası Yayını.

MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ : **Avrupa Kentsel Şartı,** İçişleri
Bakanlığı Yayınları No:10, Ankara:1996.

MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ: **Lider Türkiye'ye Doğru Milliyetçi Hareket
Partisi Seçim Beyannamesi (18 Nisan 1999) ,**
Ankara:1999.

MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ: **Milliyetçi Hareket partisi Programı ,** MHP
Genel Merkez Yayını , Ankara:2000.

RESMİ GAZETE: 06.08.1999 tarih ve 23778 Sayılı.

RESMİ GAZETE: 13.01.2000 tarih ve 23958 Sayılı.