

# KURUM YÖNETİMİNDEN KENT YÖNETİMİNE

**EROL KAYA**

## **EROL KAYA**

1959 Adapazarı-Akyazı doğumlu. 27 Mart 1994, 18 Nisan 1999 ve 28 Mart 2004 seçimlerinde Pendik Belediye Başkanı olarak seçildi. Belediyelerde "Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9001", "Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma", "Kentleşme ve Kentlileşme", "Yerel Kalkınma Yönetimi" adıyla yayınlanmış 4 kitabı bulunmaktadır. Halen Pendik Belediye Başkanlığı ve Türk Dünyası Belediyeler Birliği Başkanlığı görevlerini yürütmektedir.

**KURUM YÖNETİMİNDEN  
KENT YÖNETİMİNE**

**EROL KAYA**

---

**Eser adı** : Kurum Yönetiminden Kent Yönetimine  
**Dizi Editörü** : Hulusi ŞENTÜRK

**Yayına Hazırlık &  
Dizgi-Tasarım** : OKUTAN YAYINCILIK  
Serhat AKKUŞ  
Ayşe ŞENTÜRK  
0.216.491.63.33

**Telif Hakları** : Plato Danışmanlık A.Ş.

**Yerel Siyaset Dergisi' nin ücretsiz ekidir.**  
[www.yerelsiyaset.com](http://www.yerelsiyaset.com)

## - Sunuş -

Kentler, üzerinde yaşadığımız, geleceğimizi şekillendirdiğimiz, ümitlerimizi beslediğimiz, hatıralarımızı sakladığımız yaşam alanlarımızdır. Bu alanların sağlıklı gelişimi ise, bu alanlarda yaşayan bizlerin yaşam kalitesini artırıcı en önemli unsurlar arasında yer almaktadır.

Kentlerimizin sağlıklı gelişimi ancak başarılı yönetimle mümkündür ve belediyeler de kent yönetim kurumları olarak bunu başarmaktan birincil derecede sorumlu kurumlardır.

Ülkemizde belediyeciliğin kurumsal olarak geçmişi 150 yıl geriye gitmekte ise de genelde merkezi idarenin güçlü, yerel idarelerin ise zayıf olduğu bir ortam söz konusu olmuştur. Zayıf yerel yönetimlerin kaçınılmaz sonucu da sağlıksız kentleşmedir.

2003 yılında başlayan ve halen devam etmekte olan "**Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu**" çerçevesinde merkezi idarenin küçültülmesi, yerel idarelerin ise güçlendirilmesi amaçlanmış ve bu yolda ciddi mesafeler kazanılmıştır.

1994 yılından beri belediye başkanı olarak görev yapan **Erol KAYA**, yılların verdiği tecrübe birikimi ve özellikle yerel siyaset alanındaki geniş vizyonu ile konu hakkında çalışmalarını bulunan az sayıdaki kişiler arasında yer almaktadır. Daha önce belediyecilikle ilgili yayınlanmış 4 kitabı bulunmaktadır. Reform sürecine ise aktif olarak katılmış ve süreci içeriden yaşamıştır.

Sayın Kaya'nın **Yerel Siyaset Dergisi**'nde yayınlanan yazılarından oluşan bu kitap özellikle son üç yıldır sürmekte olan reformun değerlendirmesini içermekte ise de ayrıca ülkemizde var olan siyaset kültürüne de göndermeler yapmaktadır.

Kitabın başlığını da oluşturan ve aslında Yerel Siyaset Dergisi'nin 13. sayısında yer alan makale ise yeni bir dönemin kısa ama derin bir analizini ortaya koymaktadır.

Her ay Yerel Siyaset Dergisi yazarlarından birinin yazılarından derlenecek bir kitap yayınlayarak bu alanda herkesin yararlanabileceği zengin bir kaynak oluşturmak amacıyla yapılan bu çalışmaların ülkemizde yerel siyasetin gelişmesine katkı sağlamasını ümit ediyoruz.

Hulusi Şentürk



## KURUM YÖNETİMİNDEN KENT YÖNETİMİNE

Ülkemizde üç yıldır sürdürülmekte olan kamu ve yerel yönetimler reformu üzerinde yapılan değerlendirmeler kaynak-yetki ve vesayet üzerine odaklanmaktadır. Oysa bu süreçte belediye yönetimlerinin değişen rolü sorgulanmalıdır. Çünkü yeni kamu yönetiminin etkinlik-verimlilik-şeffaflık ve katılımı ilgili ilkelerinin hayata geçmesinin çok daha ötesinde bir değişim yaşanmaktadır. Artık kurumun daha etkin yönetimi değil, bu kurum güçlendirilerek kentlerin etkin yönetimine geçilmektedir. Özellikle kent konseyleri, stratejik planlama ve kent ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi görevleri belediyelerimizi sadece kentlere ve kentlilere bir kısım hizmetler sunan kurumlar olmaktan çıkarmakta ve belediyeleri kent yönetimine taşımaktadır.

Bir kentin yönetimi sağlık, eğitim, güvenlik, ulaşım, konut, sosyal ve ekonomik hayatı kapsamaktadır ve bu açıdan bakıldığında belediyelerimizin özellikle eğitim ve güvenlik alanında yetkisiz olmaları sebebi ile bu iddiamız yersiz gibi görülebilmektedir. Fakat konuya farklı açıdan baktığımızda durum başka bir hal almaktadır. Özellikle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda maddeler halinde ve ayrıntılı olarak sayılan görevler yerine daha geniş ifadelerle ve daha genel görevler verilmesi belediyelerimizin kent yönetiminde daha etkin olmasını sağlamaktadır. Örneğin; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerimizin görevlerinin sayıldığı 14. maddesinde geçen "çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kur-

tarma ve ambulans; şehir içi trafik; ..., konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.... sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir;" ifadeleri belediyelere geniş bir çalışma alanı sunmaktadır.

Kurum yönetiminden kent yönetimine geçiş ile ilgili olarak tek olumsuzluk belediyelerin tanımlarında geçen "belde" kelimesinin kaldırılmış olmasıdır. Bilindiği gibi 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye tanımı yapılırken "belde ve belde halkının" ifadesi bulunmakta idi. Reform sürecinde ilk çıkan fakat sayın Cumhurbaşkanının itirazı ile yasalaşamayan 5215 sayılı Belediye Kanunu'nda da bu ifade bulunmakta idi. Fakat sayın cumhurbaşkanı "Belde" kelimesine" itiraz etmiştir. Bunun üzerine yeni düzenlemede bu kelime çıkarılmıştır. Oysa, belde halkına hizmet etmenin olmazsa olmazlarından birisi de bu halkın yaşadığı beldeye hizmet etmektir. Belde ikamet edilen yer demektir ve belde halkının yerel ihtiyaçları arasında elbette ki beldenin sağlıklı bir mekan olması da bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında belde halkına hizmetin gereği olarak beldeye de hizmet edilmesi gerekmektedir.

Belde kelimesinin belediye tanımından çıkarılmasına karşın belediyenin görevlerinde buna paralel kısıtlama getirilmediğinden en azından şimdilik bunun olumsuz bir yansıması bulunmamaktadır.

Belediyelerin kent yönetiminde en güçlü kurum olmasını sağlayan sadece görev alanlarının genişliği değildir. Yazımızın ilk paragrafında belirtildiği gibi "kent konseyleri, stratejik planlama ve kent ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi görevleri" belediyeyi kent yönetiminde etkin kılmaktadır. Çünkü, bu araçlar sayesinde belediyeler diğer kurumları da etkileme gücüne sahiptirler. Bu araçların belediyelere sağladıkları imkanları genel hatları ile aşağıdaki gibi belirlememiz mümkündür.

**Kent Konseyleri:** Kent konseyleri, kentin genel olarak yönetimi

hakkında resmi ve sivil katılımcıların oluşturduğu bir istişare kurulu mahiyetindedir. Her ne kadar burada alınan kararlar sadece belediye meclislerinde görüşülmek zorunda ise ve diğer kamu kurumlarını bağlayıcı bir düzenleme görülmemekte ise de, kent konseylerinin katılımcıları dikkate alındığında burada alınan kararların diğer kamu kurumları için de istişari bir anlam taşıması kaçınılmazdır. Kentte bulunan kamu idarecilerinin, meclis üyelerinin, meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluş temsilcilerinin, basının yer aldığı bir konseyde alınan kararı yok saymak pratikte mümkün değildir. Böyle bir kuruldan çıkan karar merkezi idarenin o kentteki uzantıları için de önem arz etmektedir. Dolayısıyla bu kurumlar kent konsey kararı ile çatışmayı arzulamayacaklardır. Aynı şey meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşları için de geçerlidir.

Kent Konseylerinin başkanı belediye meclis başkan vekilidir ve sekreteryasını da belediye yürütmektedir. Eğer belediyelerimiz kent konseylerinin etkin olarak kurulmasını ve çalışmasını temin edebilirlerse kentteki tüm paydaşların aralarında güçlü iletişim ve koordinasyonu temin edebilir ve buradan alınacak kararlarla da bu kişi ve kurumları yönlendirebilirler.

Stratejik Planlama: 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerde stratejik plan yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Burada bahsedilen stratejik plan elbette ki kurumun planıdır ama belediyelerin görev ve yetkileri dikkate alındığında ister istemez kentin de planı haline gelmektedir. Dolayısıyla stratejik planlar sadece belediyenin kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı, örgütsel yapısının geliştirilmesi ile sınırlı kalmayıp, o kente yapılacak olan hizmetleri de kapsamaktadır.

Belediyeler stratejik planlarını yaparken paydaşların görüşünü almak zorundadırlar. Yani, diğer kamu kurumlarının, meslek odalarının, sivil toplumun önerilerini ve değerlendirmelerini alarak plan yapacaklardır. Artık "Ben yaptım oldu" değil, birlikte yapma anlayışına geçilmektedir. En azından teoride durum böyledir ve bu gün için bu pratiğe fazla yansımamış olsa da süreç esnasında olması gereken konuma gelecektir.

Belediyenin stratejik planı kaçınılmaz olarak kentin de strate-



jik planı olmakta ve bu planların da paydaşların katkıları ile hazırlanmakta olması da belediye yönetimlerini artık sadece kendi kurumlarını idare etme anlayışından, diğer paydaşlarla birlikte kenti yönetme anlayışına doğru yönlendirmektedir.

Kent Ekonomi ve Ticaretinin Geliştirilmesi: 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gelen en önemli yeniliklerin başında bu yetki gelmektedir. Belediyeler artık kentlerin ekonomi ve ticaretinden sorumlu kurumlar olmaktadır ve ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi için yapılması gereken çalışmalar ise çok geniş alanı kapsamakta ve her şeyden önemlisi "birlikte karar alma ve uygulama" kültürünün hayata geçmesini zorunlu kılmaktadır.

Belediye yönetimleri artık sadece asfalt döken, bordur-tretuvar yapan, park inşa eden kurumlar olmaktan çıkmak ve o kentin ekonomi ve ticaretinin gelişmesine kafa yormak zorunda kalmaktadır.

Kent ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi yani yerel ekonomik kalkınma çabası söz konusu olmaktadır. Hükümette olan Ak Partinin yerel seçimlerde kullandığı "Türkiye karar verdi: Yerel kalkınma başlıyor" sloganı da bu anlayışın bir tezahürüdür. "Yerel ekonomik kalkınma, yerel halkın ekonomik refah seviyesinin artırılması için yapılan çalışmalarıdır. Bir başka ifade ile yerel ekonomik kalkınma, yerel istihdamın geliştirilmesi, yerel ekonomik gelirin artırılması yoluyla yerel halkın ekonomik seviyesinin geliştirilmesidir. Yerel ölçekte kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında sıkı işbirliğini öngören, yerel ekonominin kendi kapasitesinin daha çok geliştirilmesini hedefleyen, yeni girişimciler yaratarak ve var olan firmaları daha da geliştirerek ekonomik büyümeyi amaçlayan bir politikadır."

Belediyelerimiz kent ekonomi ve ticaretinin geliştirilebilmesi için yerel ölçekte kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında sıkı işbirliğini gerçekleştirmek zorundadırlar. Bu da belediye yönetimlerini kurum yönetimden kent yönetimine geçişe zorlamaktadır.

Belediyelerimizin görevleri arasında yer alan "turizm ve tanıtım" ifadeleri de ekonomik kalkınma temelinde önemli bir görevdir. Çünkü bir kentin ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi için bu kentin tanıtımı ve özellikle turizm beldelerimiz açısından da turizmin geliştirilmesi stratejik öneme sahip görevlerdir.

Yerel yönetimler reformuna etki eden en önemli hedeflerden birisi yönetim/iyi yönetim yaklaşımının belediye yönetiminde hayata geçirilebilmesidir. Son yıllarda gündeme gelen İyi Yönetişim kavramı, İngilizce bir kavram olan "good governance" nin Türkçeye çevrilmesi ile oluşmuş bir kavramdır. İyi Yönetişim, kamunun yakından ilgilendiği hususlar hakkında, iktidarın nasıl kullanılması, siyasi kararların nasıl, neden alınması ve yurttaşların kendi sözlerini kabul ettirebilmeleri için neler yapılması gerektiği ile ilgili olan kurum, süreç ve gelenekleri de göz önüne alarak sorumlu ve duyarlı bir biçimde güç kullanımından bahsetmek olarak algılanmaktadır. İyi Yönetişim, toplumu ilgilendiren kararların bürokrasi, sermaye sahipleri ve sivil toplum örgütlerinin ortak katılımı ile alınması gerektiğini savunmaktadır.

Kent yönetim kültürü de kenti ilgilendiren kararların bürokrasi, sermaye sahipleri ve sivil toplum örgütlerinin ortak katılımı ile alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu kültürün yerleşmesi elbette bir süreç sonunda gerçekleşecektir. Yönetim kültürünün değişmesi için mutlak surette bu konu üzerinde hassasiyetle durulması, konunun aktörlerini bilinçlendirmeye yönelik çalışmaların yoğun olarak yapılması gerekmektedir.

### **Değerlendirme:**

Yazımızın başında değindiğimiz gibi, yerel yönetimler reformu üzerinde yapılan değerlendirmeler kaynak-yetki ve vesayet üzerine odaklanmaktadır. Oysa bu süreçte belediye yönetimlerinin değişen rolü sorgulanmalıdır. Belediye yönetimleri ve çalışanları yeni rollerini öğrenmek, artık sadece belediyeyi daha iyi yönetmek çabasından kenti daha iyi yönetmek çabasına doğru gayretlerini kaydırmak zorundadırlar. Merkezi idare kuruluşları da belediyelerin bu yeni rolünü kabullenmek ve ellerindeki vesayet aracını olur olmaz biçimde kullanarak belediyeleri iş yapamaz hale getirmek yerine belediyelerde kapasite geliştirici çalış-

malara rehberlik yapmak ve destek vermek zorundadırlar.

Bu güne kadar kentlerimiz hep sahipsiz kalmıştır. Bu sahipsizlik sonucunda da sağlıklı ve çarpık kentleşme mekânlarımıza damgasını vurmuştur. Oysa küreselleşme sürecinde yerel değerlerin ve yerel aktörlerin ön plana çıkması, uluslar arası rekabetin yerini kentler arası rekabete bırakmaya başlaması ile birlikte artık kentlerimiz ulusal kalkınma açısından da stratejik mekânlara dönüşmüştür. Dolayısıyla kentlerimizin sahipsizliğinin devam etmesi demek artık sadece çarpık ve sağlıklı yapılaşma değil aynı zamanda ekonomik ve sosyal geri kalmışlığımıza da sebep olacaktır. Bu faturayı insanımıza ödetmeye hakkımız yoktur.

*Ocak 2007*

## YEREL SİYASET VE PARADİGMA DEĞİŞİMİ

Yerel siyaset, tanımlamasında mutabakat bulunmayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir konunun doğru anlaşılabilmesi için elbette kavramsal olarak ortak bir tanımlamaya ihtiyaç bulunmaktadır. Biz bu yazımızda yerel siyaset kavramına bir tanım yapma iddiasında değiliz fakat tanım nasıl olursa olsun, sonuçta bu kavramın ihtiva ettiği değerler ve model bizler için önem kazanmaktadır.

Yerel siyaseti mekansal olarak sınırladığımızda yani sadece kent yönetimi olarak algıladığımızda, karşımıza önemli bir handikap çıkacaktır. Bu da, yerel siyasetin kendisine biçilen sınırlar çerçevesinde etkin olabilme zorunluluğudur. Bu çerçeve ise genel siyaset tarafından belirlenecektir. Yani, genel siyaset, yerel siyaseti etkiler iken, yerel siyasetin genel siyaseti etkilemesi ya söz konusu olmayacak veya bu etki son derece sınırlı kalacaktır. Oysa, kainat dengeler üzerine bina edilmiştir. İster fiziki, ister sosyo-kültürel olsun, dengenin olmadığı durumlarda karmaşa ve olumsuzlukların yaşanması kaçınılmazdır. Öyle ise, yerel siyaset, sadece yereldeki karar ve uygulamalarla sınırlı görülmemeli; genel siyaseti etkilemesi de önemsenmelidir.

Yerel siyasetin gelişimi, onun için uygun hukuki zeminin sağlanması ve aynı zamanda yerel siyaset aktörlerinin de bu zeminde sağlıklı ve etkin çalışmaları gerçekleştirecek donanımda olmalarını gerektirir. Hukuki yapının, yani hukuk devleti anlayışının gelişmediği ülkelerde yerel siyasetin gelişmesini bek-

lemek mümkün değildir. İnsanların fikir ve eylem hürriyetlerinin kısıtlandığı ve hatta tehdit altında olduğu ortamlarda aktif siyaset mümkün değildir.

Hukuki çerçevenin oluşturulmasının, potansiyel yerel siyasetin önünü açma misyonunun yanı sıra, teşvik edici yönü de bulunacaktır. Çünkü, toplumda belli bir talep potansiyeline ulaşmamış alanlarda hukuki düzenleme yapıldığında, daha düne kadar böyle bir talebi olmayanların da talep ettikleri görülmektedir.

Yerel siyaset aktörlerinin kişisel gelişimi çok önemli olmakla beraber, burada bir çatışma da söz konusudur. Yerel siyaset geliştikçe mi yerel aktörler gelişir, yoksa yerel aktörler geliştikçe mi yerel siyaset gelişir. Doğrusu burada iki taraflı bir etkileşim söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla, yerel aktörlerin kişisel yeterliliği olsa da yerel siyasetin önü açılmalıdır. Yaşanacak süreç, kişisel gelişimi de beraberinde getirecektir.

Yerel siyaset konusunda en önemli problem bizce, paradigma sorunudur. Bakış açılarımızı değiştirmek zorundayız. Halkına, insanına güvenmeyen, onlar adına bizim daha doğru karar alacağımıza inanan değerlendirmelere sahip olduğumuz sürece, "yerel siyasetin gelişiminin çok önemli ama bu gün için şartların yetersiz olduğu (!)" çerçevesinde bol sayıda mazeret üretebiliriz. Çünkü, aslında niyetimiz yoktur. Halk arasında güzel bir anlatım vardır. Geline oyna demişler, o da "yerim dar" demiş. Bunun üzerine yerini genişletmişler ve "hadi oyna" demişler. Bu sefer de gelin, "yenim (Elbisem) dar" demiş. Oynamaya niyeti olmayan gelin gibi, bizim de siyasette yereli güçlendirmeye gönlümüz yoksa, bahanemiz çok olacaktır.

Merkezden hareketle yereli şekillendirme, insanları, toplumu belirli dar-elit kadrolar eliyle yönetme sevdamız var olduğu, bireyin kendi sorumluluğunu kuşanması durumunda daha sağlıklı kararlar alabileceğine inanmadığımız sürece, yerel siyaset sadece "dostlar alışverişte görsün" kabilinden oyalanmalardan öteye gidemeyecektir.

Biz kendi dar bakış açımızda ısrar etmeye devam etsek bile, istesek de istemesek de değişime ayak uydurmaya mecbur kala-

çağız. Dünyada siyaset yapısı köklü değişime uğramaktadır. Artık siyaset devlet merkezli olmaktan hızla uzaklaşmakta, toplum ve birey odaklı siyaset tarzı geliştirilmekte ve yaygınlaşmaktadır. Toplum ve birey merkezli siyaset de, yereli, yerelleşmeyi kaçınılmaz kılmaktadır. Siyaset, yerel talepleri genel yapı içerisinde bir bütünün uyumlu parçası olarak entegre edebildiği sürece başarılı olabilecektir. Bunun için de, yerel siyasi aktörlerin genel siyaset içerisinde etkin olabilmelerine imkan sağlanmalıdır.

Ülkemizde özellikle Ak Parti'nin doğması ve iktidar olması (ki çok kısa bir sürede gerçekleşmiştir) aslında yerel aktörlerin genel siyasete girdiğinde toplumsal kabulün ne denli geniş olabileceğini bizlere göstermektedir. Yerel siyasette etkin ve başarılı olan sayın Erdoğan, genel siyasete girdiğinde yereldeki referansını çok iyi değerlendirebilmiştir. Buna karşılık, özellikle son çeyrek yüzyıl incelendiğinde yerel siyasette başarılı olamayan partilerin bu başarısızlıkları sebebi ile genel siyasette de hızlı bir erozyona uğradıkları gözlemlenmektedir.

Bizim siyasette sahip olduğumuz paradigmalarımız aynı zamanda vizyonumuzu da belirlemektedir. Yani, insan ve toplum yaşamını ilgilendiren konularda arzu edilen bir gelecek tahayyülü ve bu geleceğe ulaşmak için izleyeceğimiz politikaları, stratejileri, bizim paradigmalarımız oluşturacaktır.

Bizler "halka rağmen halk için mi", "halkla beraber halk için mi" çalışma yapacağız? Eğer cevabımız ikinci şık ise, bu durumda yerel siyasetin önünü açmak, onun hem yerel düzeyde karar ve uygulamalara etkin katılımını sağlamak ve hem de genel siyaset içerisinde de etkin olabilmesini sağlamak zorundayız.

*Ocak 2006*

## SIYASETÇİLER BİRER KAHRAMANDIR AMA...I

Geçen ayki makalemizi "Bizim siyasette sahip olduğumuz paradigmalarmız aynı zamanda vizyonumuzu da belirlemektedir. Yani, insan ve toplum yaşamını ilgilendiren konularda arzu edilen bir gelecek tahayyülü ve bu geleceğe ulaşmak için izleyeceğimiz politikaları, stratejileri, bizim paradigmalarmız oluşturmaktadır.

Bizler "halka rağmen halk için mi", "halkla beraber halk için mi" çalışma yapacağız? Eğer cevabımız ikinci şık ise, bu durumda yerel siyasetin önünü açmak, onun hem yerel düzeyde karar ve uygulamalara etkin katılımını sağlamak ve hem de genel siyaset içerisinde de etkin olabilmesini sağlamak zorundayız." ifadeleri ile sonuçlandırmıştık. Bir yandan yerel siyasetle ilgili paradigma sorunumuza ve diğer yandan da niyetimize vurgu yapan bu ifadelerimiz, yerel siyasette vizyon sorunumuzun değişik bir lisan ile ifadesi idi.

Yerel Siyaset Dergisi bu sayısında "Yerel Siyaset ve Etik" konusunu işlemeyi uygun bulmuş. Bu konuda değerlendirme yapmamız beklenmekte ama biz öncelikle bir itirazla konuya girmek istiyoruz. Yerel siyasette gerçekten bir etik sorunu mu bulunmaktadır ki böyle bir konu seçilmiştir. Toplumsal alanların neredeyse tamamında etik probleminin bulunduğu bir ülkede "etik" sorununun yerel siyasetle özdeşleştirilmesi gerçekten doğru bir yaklaşım mıdır? Demagoji yapmak gibi bir niyetimiz yok ama yerel siyasetin etik sorunu ile özdeşleştirilme kolay-

cılığının yapıldığı günümüzde bu konunun seçilmesine itirazımız var.

Yazımızın başlığında "Siyasetçiler birer kahramandır" dedik; çünkü, onlar en zor dönemlerde bu milletin önünü açmış, darlaşan toplumsal alanı genişletmiş, olumsuzluklara teslim olmak yerine çözümler üretmiş kişilerdir. Menderes ve Özal bu kahramanların ilk akla gelenleridir. 1950 öncesinin daralan şartlarında "yeter söz milletindir" diyerek yeni bir devreyi aşan kadrolar, her ne kadar idam sehvası ile ödüllendirilmiş ise de, milletin gönlünde hangi makamlara oturdular? 1980 sonrasının sıkıntılı günlerinde ülkemizin önünü açan, ona çağ atlatan sayın Özal, medya tarafından yargısız infazlarla paçavraya döndürülmek istendi ama sokaktaki vatandaş bu konuda medya ile aynı kanaati mi paylaşmaktadır.

Siyasetçilerin enteresan bir özellikleri var; dar günde, yol bitti sanılan zamanda her türlü riski göze alarak bir şahlanışa önderlik edebilmektedirler. Fakat ne yazık ki, dar günde gösterdikleri bu vizyonu şartlar normalleşmeye başladığında gösterememektedirler. 1950'lerin ilk yarısında ortaya koyduğu vizyonu ve performansı ikinci yarıda gösteremeyen Menderes ve ekibi ve bu ekibin mirasını hayratça harcamayı siyaset sanan takipçileri; 1983 seçimleri ile birlikte yeni bir çağ açan vizyon ve performansı ile Özal, ardından iç politikanın kısır döngüsünde erimedim mi? Oysa, siyasetçiler dar günde gerçekleştirdikleri bu destansı mücadelelerini, şartlar normalleşmeye başladığında toplumu daha güzel yarınlara yürüyüşe teşvik etmede ve onlara vizyon projeleri sunmada da gösterebilirlerdi, kahramanlıkları ve başarıları kalıcı olabilirdi.

Siyasetçiler için söylediklerimiz yerel siyasetçiler için de geçerlidir. Toplumsal her alanda yozlaşmanın bulunduğu, etik değerlerin hızla dejenere olduğu şartlar altında elbette yerel siyasette de bu olumsuzluklar yaşanmaktadır ama bunun sebebi yerel siyasetin kendi şartlarından kaynaklanmamakta, aksine içinde bulunduğu şartlar bu sonucu doğurmaktadır. Yerel siyasetçiler, kendilerine biçilen resmi ve resmi olduğu kadar da dar çerçevede ve bundan daha da dar mali imkanlar içerisinde alabildiğine geniş ihtiyaç ve talepleri karşılamak için çabalamak-



tadırlar. Bunu gerçekleştirirken de sürekli bir risk almakta, riskle yaşamakta ve attığı her adımın da en sert eleştirilere göre gerekçesini açıklamak zorundadırlar.

Yerel siyasetçiler de bir kahramandır; çünkü, bu kadar olumsuz koşullar altında yine de hizmet üretmek için göreve talip olmak, istese hiç risk almadan ve rutinin dışına çıkmadan çalışabilecek iken kendi özel hayatını bile riske atarak hizmet üretmeye çalışmak başka nasıl değerlendirilebilir? Yerel siyasetçinin en büyük handikabı, yaptıklarının değil yapmadıklarının hesabını vermek zorunda kalmasıdır. Binlerce sorunu çözersiniz, kimse size teşekkür etmez ama çözemediğiniz her sorun için hedef tahtasına oturtulursunuz.

Yerel siyasetçiler de kahramandır dedik; çünkü, yakın geçmişte örneğini gördüğümüz gibi onlar en kötü şartlar altında bile destan yazabilen ve yol açabilen insanlardır. 1994 yılında İstanbul, akmayan muslukları, çöp dağları, solunmayan havası, kontrolsüz kentleşmesi, çukur ve çamurla özdeşleşmiş yolları ile mega-rezaleti oynarken, Sayın Erdoğan ve ekibi ile kısa sürede bu problemleri aşarak geleceğe olan güvenini kazanabilmiştir. Kayseri’de gerçekleşen destansı başarının, Denizli örneğinin kahramanları yerel siyasetçilerdir.

Genel siyasette olduğu gibi ne yazık ki yerel siyasette de dar zaman ve normal şartlar altında ortaya konan performansla ilgili problemler bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin ve kentlerimizin bir çok sorunları bulunmaktadır. Bu sorunlar yetmezmiş gibi zaman zaman yerel yönetimlerin zaten dar olan mali kaynakları ve yetkilerinin tırpanlanması gündeme gelmektedir. Bu şartlar altında yerel idarecilerimiz etkin bir duruş sergileyememekte, kentin ve kentlinin haklarını yeterince savunamamaktadır. Genelde sadece kendi belediyesinin ve kentinin imkanları için özel ve istisnai muamele talepleri gündeme gelmekte, itirazlar kısık sesle yapılmaktadır.

Kentlerimizi en sıkıntılı şartlarda sırtlanıp düzlüğe çıkaranlar, ardından sağlıklı ve sürdürülebilir yerel hizmet için yeni ve vizyon projeler üretememekte; çünkü başarıları ile avunmakta, kendilerini rutine teslim etmektedirler. Oysa risk ile rızık arasında

doğru orantılı bir ilişki söz konusu olduğu gibi risk ile başarı arasında da benzeri ilişki bulunmaktadır. Yerel siyasetçilerimiz, idarecilerimiz normal zamanlarda da üstün performans sergilemeli, topluma önderlik yapmalı, rutin dışına çıkarak heyecanlı ve iddialı yürüyüşü sürdürebilmelidir.

Siyasetçiler ve yerel siyasetçiler birer kahraman ise, bunların yolsuzlukla, suiistimalle, kayırmacılıkla özdeşleştirilmeleri ne olacak? Etik sorunundan bahsedilirken kahramanlık nasıl söz konusu olabilir? İşte en baştaki itirazımızın da temeli buna dayanmaktadır. Evet, siyasetçiler ve özellikle de yerel siyasetçiler hakkında bir çok iddialar ve kamuoyunda hiç de olumlu olmayan bir intiba bulunmaktadır. Peki ama rakamları ne kadar doğru okuyor, olayları ne kadar objektif değerlendiriyoruz?

İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi arasında akdedilen 21 Şubat 2001 tarihli protokol çerçevesinde iki kurumun işbirliğiyle yapılan bir araştırma enteresan ve üzerinde düşünülmesi gereken sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu araştırma, halkın kendi gündelik yaşamı içinde devlet aygıtlarıyla girdiği ilişki biçimlerini ve bu deneyim çerçevesinde kamu hizmetlerine ve idarecilerine yönelik geliştirdiği tutum ve beklentileri ortaya koyabilmek amacıyla 1585 denek üzerinden yapılmıştır. Bu ankete göre; güvenilirlik algılamasında 10 üzerinden verilen puanlar aşağıdaki gibidir.

Muhtar	7.0
Vali	6.4
Belediye Başkanı	5.8
Yöre Siyasetçileri	2.3
Milletvekili	1.7

Benzeri bir anket TESEV tarafından yapılmış olup, 2000 ve 2004 yıllarına yönelik değerlendirmeleri içermektedir. Bu araştırmaya göre güven puanları şu şekildedir Bu rakamlar iç açıcı değildir.

Valiler	?	6.5
Muhtarlar	5.3	5.7
Belediyeler	4.4	5.2
Politikacılar	?	3.4

Araştırmaların sonuçlarına göre yerel yönetimlerin/siyasetçilerin ve milletvekillerinin/politikacıların toplumda güven düzeyleri düşüktür. Bu sonuçları ve sonuçların sebeplerinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Milletvekilleri ve yerel siyasetçiler toplum güveni yönünden düşük kalmaktadırlar. Belediye Başkanları, nispeten yüksek oy almakta iseler de, bunlar da validen, muhtardan daha az güvenilen kişilerdir. Fakat, yerel idareci olarak muhtarların güven puanı İçişleri Bakanlığı-Ankara Üniversitesi araştırmasında 7.0 ve TESEV araştırmasında 5.7'dir. Vatandaş kendi seçtiği muhtara güvenmekte ama kendi seçtiği belediye başkanına daha az ve hatta milletvekiline neredeyse hiç güvenmemektedir. Burada parti olgusunun değerlendirmeye alınması gerekir. Çünkü, muhtar, partilerce aday gösterilmemekte ama belediye başkanı ve milletvekili partilerce aday gösterilmektedir. Dolayısıyla, siyasete duyulan genel güvensizlik yerel siyasetçileri de etkilemektedir. Oysa, yine TESEV araştırmasında göre, Türkiye'de kurumlarda rüşvet ve yolsuzluk algılaması aşağıdaki gibidir:

Trafik Polisi	7.6
Gümrük	7.6
Vergi Daireleri/Maliye	7.1
Tapu Daireleri	6.6
Belediye ve Bağlı Kuruluşları	6.4
Trafik Dışı Polis	6.1
Devlet Hastaneleri	5.6
Mahkeme/Hukuk Sistemi	4.9
İlk ve Orta Öğrenim	4.6
Silahlı Kuvvetler	2.7

Tabloya göre belediye ve bağlı kuruluşlarında rüşvet yaygınlığı 6.4 iken, aslında Valilik makamının denetim ve gözetiminde olan trafik polisi ve tapu dairesinde rüşvet daha yaygın algılanmaktadır. Buna rağmen valilik makamının güven puanı belediyelerden fazladır. Çünkü, vatandaş Valilik makamını devletle özdeşleştirmekte ve hatta yukarıda belirtilen kurumların il

İl Merkezindeki İlçeler		İl Merkezi Dışındaki İlçeler	
Valilik	38.6	Kaymakamlık	37.4
Belediye	38.3	Jandarma-Askeriye	19.9
Emniyet Müdürlüğü	9.6	Belediye	19.2
Jandarma-Askeriye	4.5	Valilik	12.0

genelinde amirinin Valilik olduğunu bilmemektedir.

İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ortak araştırmasının çok entere-san olan sonuçlarından birisi de, "Sözü geçen devlet kurumu hangisidir?" sorusuna verilen cevaplardır.

İl merkezlerinde en etkin kurum olarak birbirlerine çok yakın puanlarla Valilik ve Belediye öne çıkarken; il merkezleri dışındaki ilçelerde ise Kaymakamlık ve Jandarma-Askeriye öne çıkmaktadır. Belediye 3. sırada ve Kaymakamlığın yarısı kadar etkin görülmektedir.

Anket çalışmasından "sözü geçen kurum" yerine "sözü geçen kişi" sorulduğunda sonuçlar bir anda değişmektedir. Ankette "Burada kimin sözü geçer?" sorusuna verilen cevap aşağıdaki gibidir:

Muhtar	% 33.3
Belediye Başkanı	% 27.1
Kaymakam	%20.8
Vali	%7.2
İşadamları	%2.9
Halk	%2.3
Jandarma-Askeriye	%2.2
Parti il/ilçe Başkanı	%1.3
Milletvekili	%1.2
Emniyet Md.	%0.9
Başka	%0.8

Sözü geçen kişiler olarak yapılan sorgulamada, kurumların tersine bu sefer yerel temsilciler daha etkin olarak görülmektedir. Yani, kurumsal olarak muhtarlık ve belediye etkin olmazken, kişisel olarak muhtar ve belediye başkanı etkin konumda görülmektedir. Sanırım burada, merkezi kurumlarla ilişkilerin sağlanmasında muhtarın ve belediye başkanının etkinliği dikkate alınmaktadır.

### Değerlendirme

Yukarıdaki verileri doğru okumamız gerekmektedir. Yerel idarelerin ve yerel siyasetçilerin vatandaş tarafından etkin algılanmadığından ve hatta güvenilir bulunmadığından hareketle yerelleşmenin aksine merkezileşmenin savunulacak olmasının en azından insaf ehli için mümkün olmadığını ifade etmemiz

gerekmektedir. Çünkü bu tablonun asıl müsebbibi, yereli uzun yıllardır etkisiz bırakan zihniyettir. Burada bir fikir jimnastiği yaparak şöyle bir kurgulamanın var olup olmadığına bakabiliriz.

Acaba; toplumu kendi doğruları doğrultusunda şekillendirmek isteyen merkezi yapı, yöre insanlarının kendi aralarından seçilen yerel siyasetçilere ve kendilerine yakın coğrafyada kurulan yerel idarelere karşı güvensizliğini sağlamak ve bu sayede "kendisinden beklenti içerisinde" olmasını temin etmek ve kendisinden vermek karşılığında da yerelin kendisinden bazı fedakarlıkları yapmasını mı sağlamak istemiştir? Daha açık ifade edecek olursak; acaba diyorum; yerel idareler ve yerel siyasetçiler farkında olmadan kaybetmeye mahkum oldukları bir oyunun figüranları mı oldular? Yerelin kaybetmesi durumunda merkezin güçleneceği mi hesap edildi?

Açıkçası, böylesi bir komplo teorisine inanmayı hiç istemiyorum. Çünkü, bu ülke insanı üzerinde sosyal mühendislik yapmak anlamına gelecek böyle bir politika etik olmayacağı gibi hiçbir akli selim tarafından da tasvip edilemez. Ama yine de "Acaba?" demeden edemiyorum.

*Şubat 2006*

## SİYASETÇİLER BİRER KAHRAMANDIR AMA.....II

Yerel Siyaset Dergisinin Şubat Sayısında yayınlanan yazımızda "Acaba; toplumu kendi doğruları doğrultusunda şekillendirmek isteyen merkezi yapı, yöre insanların kendi aralarından seçilen yerel siyasetçilere ve kendilerine yakın coğrafyada kurulan yerel idarelere karşı güvensizliğini sağlamak ve bu sayede "kendisinden beklenti içerisinde" olmasını temin etmek ve kendisinden vermek karşılığında da yerelin kendisinden bazı fedakarlıkları yapmasını mı sağlamak istemiştir?" diyerek bir endişemizi ve ""siyasetçilere ve siyasi kurumlara olan sevgimiz ve tepkimizde itidal içerisinde olmamız gerekmektedir. Daha fazla hürriyet ve daha sağlıklı bir demokrasi için başbakanların yakasına yapışmamız, ıslık ve alkışlarla eylem yapmamız sonucunda antidemokratik zihniyetlerin nasıl da güçlendiğini ve eleştirdiğimiz demokrasiye bile bizi hasret bıraktıklarını yaşayarak öğrendik. Unutmayalım ki gün gelir de demokrasi alkışlar içerisinde yok olur." diyerek de düşüncelerimizi dile getirmiştik.

Bu yazımızda aynı konuyu bir başka açıdan değerlendirmek istiyor ve şu soruyu soruyoruz: Acaba, dar günlerde demokrasiyi bile feda etmeyi göze aldığımız kurtarıcıların gelmesi arzumuz ve ardından yaşananlar gerçekten bizler için yararlı sonuçlar doğurmuş mudur? Bu sorunun hukuki, siyasi, sosyal yönünü değil sadece ekonomik yönünü bile irdeleyecek olursak karşımıza nasıl bir tablo çıkacaktır?

Prof. Dr. Muhammed Akdiş'in "Siyasi Krizler Ve Ekonomik Maliyetleri" isimli makalesinde yer alan bilgiler çok çarpıcıdır. Bu

makalede yer alan tabloya göre ihtilal dönemleri öncesi ve sonrasında gayri safi milli hasıla ve kişi başı milli gelir değişimleri şu şekildedir:

Türkiye Ekonomisinde Siyasi Kriz Öncesi ve Sonrası  
Dönemlere Ait Bazı Ekonomik (1)

Tabloda net biçimde görülmektedir ki, her ihtilal veya siyasi

Yıllar	GSMH (Milyar \$)	Fert Başına GSMH (\$)
1949	3,2	158,5
1950	3,4	166,5
1951	4,1	194,3
1959	15,5	584,1
1960	9,8	358,7
1961	5,4	194,3
1970	19,0	539,0
1971	17,2	476,0
1972	21,9	592,0
1979	81,6	1877,0
1980	68,3	1540,3
1981	56,4	1570,0
1996	184,6	2928,0
1997	191,1	3079,0
1998	204,7	3255,0
1999	186,9	2879,0
2000	201,3	2948,0
2001	148,2	2160,0
2002	165,6	2400,0

kriz sonrası ülke insanımız hızlı bir şekilde fakirleşme yaşamaktadır. Örneğin, 1979 yılında 81.6 milyar Dolar olan milli gelirimiz, ihtilalle beraber ilk yıl (1980) 68.3 ve ertesini yıl da 56.4 milyar Dolara düşmüştür. En son yaşadığımız "Post Modern Darbe" de ülkemiz insanına çok pahalıya mal olmuştur. Önceki ihtilallerden farklı olan ve uzun bir sıcak süreçte gerçekleşen bu ihtilal ile 1998 yılında 204.7 milyar dolar olan milli gelir 1999 yılında 186.9, 2000 yılında 201.3, 2001 yılında 148.2 milyar Dolara inmiştir. Eğer milli gelir 1999 yılındaki rakamla sabit kaldığı kabul edilirse, takip eden üç yılda ülkenin kaybının 77.7 milyar Dolar olduğu görülmektedir. 2002 yılı da dahil edilecek olursa fatura 116.8 milyar Dolara çıkmaktadır.

Tablo gerçekten çok ürkütücü. Siyasi krizlerin ülkemize

maliyetlerine bakıldığında insanın yüreğinin sızlamaması mümkün değildir.

Bu tabloyu ortaya koyarken amacımız yönetimlerin yanlışları karşısında halkın suskun kalmasını talep etmek değildir elbette. Böyle bir talepte bulunmak ne insanlığa, ne hukuka ne de demokrasi anlayışına uyar. Ama, sadece kısır çekişmeler, partizanlık, demagoji üzerine siyaset yapmanın, sivil yaşamdan uzaklaşmayı kabul etmenin ne anlama geldiğini de görmemiz gerekmektedir.

UNDP İcra Direktörü Mark Malloch Brown'un şu ifadeleri bizce çok önemlidir. Diyor ki; "1980'li yıllardan bu yana kalkınma politikaları çoğunlukla ekonomi ve piyasa sektörüne yoğunlaşmıştır. Bunlar önemlidir. Ama bu dönemden çıkarılan asıl ders; siyasetin, insanların kendi hayatlarına yön verirken oynadığı önemli rolün görmezden gelinmemesi gerektiğidir. Siyasi kalkınma, insani gelişmenin unutulmuş yüzü olmuştur."(2) Brown'un dikkat çektiği siyasi kalkınma, toplumların demokratikleşme bilincinin ve demokratik kurumların gelişmesi ve hukuk devletinin işlerliğidir. Bir ülkede siyasal yaşam gelişmemiş ise o ülkenin sürdürülebilir kalkınmayı sağlaması mümkün olmadığı gibi, mevcut kalkınması da toplumun geniş kesimlerine refah sunmaktan çok dar bir kesimin zengin, büyük çoğunlukların ise fakir kalmasına yol açacaktır. Demokrasinin gelişmesi ise, yerel demokrasinin gelişmesi ile paraleldir. Dolayısıyla bir ülkede kamu idaresi merkezi ağırlıklı bir yapıda ise o ülkede demokrasinin gelişmesi, dolayısıyla siyasal kalkınmanın sağlanması mümkün olmayacağı için, uzun vadede toplumun ödeyeceği bedel de yüksek olacaktır.

Yerel yönetimlerin yetkilerini kısmanın, onlara olan güveni sarsmanın ülkemiz ve toplumumuz için orta ve uzun vadede fayda sağlamayacağı, aksine ciddi sorunları beraberinde getireceği açıktır. Bu sebeple, politika yapıcılarımızın yerel siyasete ve yerel yönetimlere bakışı uzun yıllara dayalı alışkanlıklardan uzaklaşmalıdır.

Bütün bu anlattıklarımızın bir de yerel siyasetçiler boyutu bulunmaktadır. Yerel siyasetçiler de, üzerlerine düşen sorumlu-



luğun bilincinde olarak, ülke ve toplum menfaatini odak almalı, kısır çekişmelere, günü birlik beklentilere beldelerimizi ve belde halkımızı feda etmemelidir.

Yazımızın başında belirttiğimiz gibi "siyasetçiler birer kahramandır ama" toplum için, toplum adına, toplumla beraber hareket edebilme ferasetini gösterebildikleri müddetçe.

Kaynakça

1-AKDIŞ, Muhammed, Prof. Dr., <http://makdis.pamukkale.edu.tr/kriz.htm>

2-[http://www.undp.org.tr/docs/hdr2002\\_democraticwave.doc](http://www.undp.org.tr/docs/hdr2002_democraticwave.doc)

*Nisan 2006*

## SİYASETÇİLER BİRER KAHRAMANDIR AMA... III

"Siyaset, bir toplumun bugününü doğru kurallar ve yöntemlerle inşa etme ve geleceğini de doğru projelendirme iradesi" ise, siyasetçi de bu projeyi gerçekleştirmeye çalışan kişidir. Siyasetçi, bu günün olumlu-olumsuz şartlarına ve yarının belirsizliğine rağmen, en doğru politikaların belirlenmesi, benimsemesi ve bunların gerçekleştirilmesi için çaba sarf eder. Bu çabalar genellikle zaman günlük menfaatler ve kısır çekişmeler içerisinde eriyip giden, taraftar toplayamayan girişimler olarak kalmaktadır. Bu sonuç, siyasetin kaygan ve vefasız zemininde çok zaman kaçınılmaz olarak görülse de, her şeye rağmen hedefe ulaşabilen çabalar da bulunmaktadır.

Kimi siyasetçiler, zor zamanlarda gerçekten takdire şayan politikalar izleyerek, toplumu krizlerden daha güzel günlere taşıyabilse de ne yazık ki genelde bu başarısının en kısa sürede karşılığını görme arzusuna yenik düşebilmekte, istikrarlı bir düzlemde politikalarını sürdürememektedir. Fakat, enteresandır, krizden toplumu başarı ile huzur sahillerine çıkaran politikacılar genelde ilk seçimlerde halkın kendilerini desteklemediklerini görmekteyler. Bunun en çarpıcı örneklerinden birisi; ülkesini 2. Dünya Savaşı'ndan başarı ile çıkaran Churchill'dir. Churchill, savaşın ardından girdiği ilk seçimlerde, çok emin olduğu zafer yerine hezimetle karşılaşmıştır. Benzeri bir çarpıcı örnek de Kıbrıs Barış Harekatının "Karaoğlan"ı olarak ünlenen Bülent Ecevit'in bu zaferini oya tedavül etmek amacıyla girdiği seçimlerde aldığı beklenmeyen sonuçtur. Ülkemizde 28 Şubat Süreci olarak bilinen süreç sonunda, bu sürecin mimarlarının ve uygulayıcılarının ilk seçimlerde siyaset sahnesinden silinmeleri de bunun farklı açıdan bir örneğidir.

Peki ama, bu kişiler kendilerini çok başarılı olarak görmele-  
rine rağmen, neden vatandaş tarafından adeta ceza-  
landırılmıştır? Kahraman (!) olarak algılanması gereken bu kişil-  
er, nerede, ne gibi hatalar yapmışlardır ki başarısız olarak algılan-  
maktan kurtulamamışlardır?

Siyasetçilerimiz genelde dört hata yapmaktadırlar. Birincisi, kriz dönemlerinde gösterdikleri performansı kriz sonrasında gösterememeleridir ki; bu konuyu bu yazı serimizin ilkinde işlemiştik. İkincisi, politikalarını gerçekleştirirken halkın değer-  
lerinden kopmaları ya da halkın algılama biçimini dikkate almak-  
sızın kendi doğrularını dayatmaları; üçüncüsü, kriz dönem-  
lerinin çıkabilmek için izlenen politikalarla makro göstergelerde-  
ki iyileşmelerin sağlanmasının ardından toplumun geniş  
tabanının günlük hayatını kolaylaştıracak iyileştirmeler sağlaya-  
cak politikaların ihmal edilmesi veya bunun için gereken süreci  
bekleyecek sabrı göstermeden hemen seçime giderek  
başarılarını oya tedavül etmeye kalkmalarıdır. Ve dördüncüsü de,  
kendi yakın çevrelerindeki bazı kişilerin siyasetçinin adını kulla-  
narak veya onun konumundan yararlanarak kamu vicdanını  
rahatsız eden girişimlerde bulunmalarıdır.

Türk Siyasi hayatında bunların örneklerine bolca rastlanmak-  
tadır. Örneğin, merhum Turgut Özal, bir döneme damgasını vur-  
muş lider-siyasetçi olmasına ve halkın değer yargıları ile bir tezat  
teşkil etmemesine ve hatta başarısını hemen oya tedavül etme  
sabırsızlığı göstermemesine rağmen yine de kısa sürede ciddi  
yıpranma yaşamıştır. Bu yıpranmanın en önemli sebebi ise,  
yakın çevresinin kamuoyu vicdanını rahatsız eden girişimlerde  
bulunmaları veya onlar böyle bir girişimde bulunmamış olsalar  
bile kamuoyunun onları bu tür girişimde bulunan kişiler olarak  
algılamalarıdır. Sonuçta önemli olan kamuoyunun algıla-  
malarıdır ve kamuoyu algılamalarına göre tavır belirlediğine  
göre, algılananın gerçek olup olmamasından ziyade, algıla-  
manın siyasi arenadaki sonuçlarının gerçek oluşunun kaçınıl-  
mazlığıdır.

Bülent Ecevit'in Kıbrıs Barış Harekatı'nın ardından girdiği  
seçimlerde beklentisini bulamaması, sabırsızlığın bir sonucudur.  
28 Şubat Sürecinin Donkişotluğuna soyunan siyasetçi veya

siyasetçi olmasa da konumundan yararlanarak siyaseti şekillendirmeye kalkanlar ile bu süreçte seyirci kalarak siyasetçinin alması gereken riski yüklenmekten kaçınanların ilk seçimlerde silinip gitmeleri de halkın değer yargılarını dikkate almayan politikaların tabi sonucudur.

Siyasetçiler birer kahramandır ama bu kahramanlıklarının halk tarafından algılanabilmesi ve kibrit alevi gibi kısa ömürlü olmaması için doğru politikaları, doğru zamanda uygulamaları gerekmektedir. Halka rağmen oluşturulacak politikaların kamuoyu tarafından takdir edilmesini beklemenin bırakın doğru bir beklenti olmasını, böyle bir beklentiyi vasat bir siyasi akla bile hakaret olarak algılamamız gerekmektedir.

Ülkenin yaşadığı olumsuz şartlardan çıkarılabilmesi için kısa vadede makro Sosyo-ekonomik göstergelerin iyileştirilmesi ve bunun için de toplumun geniş kesiminin fedakarlıklara katlanmasını beklememiz doğru bir yaklaşımdır ama en kısa sürede toplumsal kesimleri rahatlatıcı politikaların yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Bu sürecin uzaması durumunda toplum tarafından idareye verilen krediler önce dondurulur ve ardından da hızla tüketilerek karşı duruşlara zemin hazırlar. Bu da, krizi başarı ile yöneten ve aslında takdir edilmesi gereken siyasetçilerin "tekdir" edilmesini kaçınılmaz kılacaktır.

Siyasetçi sadece zor zamanların adamı değildir. Hatta, asıl siyasetçi toplumun zor koşullara mahkum olmasını önlemek gibi bir misyon üstlenmelidir. Ama bir kez bu koşullar oluşmuş ise; siyasetçi, önce olumsuz koşulların hızla iyileştirilmesini temin etmeli ve ardından toplumun beklentilerini de aşarak onlara refah ve huzuru sunabilmelidir.

Olumsuz şartların hakim olduğu ortamlarda üstün performans sergilenmesi aslında zor değildir. Zor olan olağan dönemde bu performansı gösterebilmektir. Tıpkı insan biyolojisinde olduğu gibi. İnsan, olağan üstü bir durumla karşılaştığında adrenalin yükselmesinin yaşanması ve insanı daha güçlü kılması gibi, kriz ortamları da siyasetçiyi güçlü kılar. Ama, şartlar normale döndüğünde insan bünyesinde aşırı bir yorgunluk baş gösterir ve kişinin yapabilirlik kapasitesini düşürür. Kriz ortam-

larının ardından da siyasetçilerin rehavete kapılmaları doğal görülebilir ama beklentileri karşılanamayan kamuoyunun bu rehaveti anlayışla karşılamasını beklemek siyasi açıdan yerinde bir beklenti olmayacaktır.

Siyasetçi, mutlaka yakın çevresi üzerinde etkinliğini muhafaza etmeli, kendi adının ve konumunun bu kişilerce şahsi çıkarlar için kullanılmasını önlemelidir. Belki de en zor olanı budur ama siyaset zaten zorlukların başarılmaması için doğru olan politikaları doğru zamanda uygulamak olduğuna göre bunu başarmak zorundadır. Eğer, toplumda olumsuz bir algılaşma varsa, bu algılaşmaya savaş açmak veya "aman efendim, bunların hepsi iftira" demek yerine bu algılaşma yanlışlığına sebep olan unsurları tespit ederek gidermek gerekmektedir.

Yukarıda, "Siyasetçi sadece zor zamanların adamı değildir. Hatta, asıl siyasetçi toplumun zor koşullara mahkum olmasını önlemek gibi bir misyon üstlenmelidir" demiştir. Toplumun zor koşullara mahkum olmasını önlemenin yolu ise, zor koşulları doğuran sebeplerin doğmasının önlenmesidir. Zor koşullar, ülkenin ve toplumun hukuki, ekonomik, sosyal, kültürel politikalarında var olan olumsuzluklardan kaynaklanmaktadır. Bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması yerine sonuçlarının ortadan kaldırılması üzerine odaklanan politikalar hiçbir zaman kalıcı iyileştirmeler sağlayamayacaktır. Bu sebeple önemli olan yapısal düzenlemelerin sağlanabilmesidir. Yapısal düzenlemeler ise geniş vizyon, güçlü ve kararlı irade, gerçekçi ama iddialı politikalarla mümkün olabilir.

Toplumun zor zamanlarında çözüm üreten politikacılar kahramanlaşır ama bu kahramanlıkları kısa vadeli. Buna karşılık zor koşulları doğuran sebepleri ortadan kaldıran siyasetçiler ise edebileşir ve tarihe not düşerler. Madem ki, "Siyaset, bir toplumun bugününü doğru kurallar ve yöntemlerle inşa etme ve geleceğini de doğru projelendirme iradesi"dir; öyle ise bunu başarmak siyasetçinin görevidir.

*Mayıs 2006*

## YEREL YÖNETİMLER REFORMU

### ARTILAR-EKSİLER-I

Ülkemizde uzun yıllardır konuşulan ama bir türlü icraata geçirilemediği için kimilerince "bitmeyen senfoni" olarak tanımlanan ve aslında başlatılmadığı için zaten bitmesinin mümkün olmasından hareketle bizim de "başlamayan senfoni" olarak tanımladığımız kamu reformu son yıllarda yoğun biçimde gerçekleştirilme süreci yaşamaktadır. Kamu Reformu kapsamında yapılan düzenlemeler içerisinde yerel yönetimlere de yönelik köklü ve radikal değişimler gündeme gelmiş, birbiri ardına çıkarılan yasalar ve bu yasalara bağlı olarak hazırlanan yönetmelik, kararname, tebliğ ve benzeri düzenlemelerle yerel yönetimlerde yeni bir dönem başlamıştır.

Bu yazı dizimizde, son birkaç yıldır gerçekleşme sürecinde olan yerel yönetim reformunun neler getirdiği, ne gibi beklentileri karşılarken, hangi alanda ise beklentileri karşılamaktan uzak kaldığı yönündeki sorulara cevap arayacağız. Reform süreci halen devam ettiği için belki sağlıklı ve bütünsel bir değerlendirme mümkün olmayacaktır ama bu sürecin sağlıklı olarak yürüebilmesi için süreç esnasında da değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir ve biz bunu yapmaya çalışacağız.

Yerel yönetimler reformu, kamu reformu kapsamında gerçekleştirilmektedir ve bu sebeple öncelikle kamu reformu ihtiyacının nereden doğduğu, reform kapsamında yapılan düzenlemelere esas teşkil eden bakış açısının ne olduğunu incelememiz gerekmektedir. İkinci aşamada yazımızın asıl konusu olan, belediyele-

rimizin ne tür sorunları bulunduğu, bu sorunlara ne tür çözümler beklediği ve yerel yönetim reformu kapsamında bu alanda ne gibi düzenlemelerin yapıldığını değerlendireceğiz. Üçüncü aşamada, reform gerçekleştirme sürecinde yaşanan gelişmeler yazımızın bölümleri arasında yer alacaktır.

Değerlendirmeye geçmeden önce şunu peşinen belirtmekte fayda görüyoruz: Ülkemizde kamu yönetiminde reform kaçınılmaz bir ihtiyaç olmasına rağmen yıllardır belki de siyasi istikrarın yakalanamaması sebebi ile bir türlü gerçekleştirilememiş idi. Bu gün ise siyasi iradenin kararlılığı gözlenmekte, birbiri ardına yapılan düzenlemelerle Türk Kamu Yönetimi köklü bir değişim yaşamaktadır. Elbette her değişim-reform beraberinde kimi sıkıntılar, sancılar getirmektedir ve bu son derece doğaldır. Hele ki yıllardır kökleşmiş olan temel algıların, paradigmaların değiştirilmesi elbette daha zor ve sancılıdır. Bu zor ve sancılı ama gerekli süreci başlatmak ve sürdürmek cesaret ve vizyon işidir.

## **A-KAMU YÖNETİMİ REFORMU**

### **a-Kamu Yönetimi**

İnsanların bir arada yaşaması sonucunda oluşan toplulukların ortak ihtiyaçlarının karşılanması, ortak kurallarının korunması amacıyla oluşan organizasyon olan devletin işlevsel ve yapısal özelliklerinin bütününe, kamu yönetimi denmektedir. Bir başka ifade ile kamu yönetimi; "Devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerinin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir."

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla oluşturulan kamu yönetimi iki ayrı yapılmadan oluşmaktadır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim biçiminde isimlendirilen bu ikili yapıda bazı ülkelerde merkezi, bazılarında ise yerel yönetimler daha etkin konumda bulunmaktadır. Ülkelerin tarihi, sosyal, kültürel ve siyasal özellikleri, bu ülkelerde merkezi idare ve yerel idare arasında yetki ve kaynak paylaşımını belirleyen en önemli unsurlar olmaktadır.

Merkezden yönetim, kamu yönetiminde karar mekaniz-

malarının merkeze bağlı olması ve merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetiminin (gelir ve giderlerin), her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin organizasyonunun merkezi birimler veya onlara bağlı birimler tarafından yapılmasını ifade eder. Yerinden yönetim ise, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği sistemdir.

Yerel yönetimler kavramı, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen yönetsel kuruluşları ve yönetim birimlerini anlatmak için kullanılmaktadır. Yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yönetsel, siyasal ve toplumsal bir kurumdur. Bir başka ifade ile Adem-i Merkeziyet olarak da bilinen yerel yönetimler, "Devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent, vb) ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kurumlardır"

### **b-Kamu Yönetiminde Reform Gerekliliği**

Kamu reformunun ülkemiz için gerekliği, TBMM'nde kabul edilen ama Cumhurbaşkanımızın meclise iade etmesi sebebi ile yasalasamayan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun gerekçeler bölümünde şu ifadelerle açıklanmaktadır: "Esasen ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. 1930'lu yıllarda başlayan bu yöndeki çalışmalar, 1950'li yıllarda devam etmiş, 1960 sonrası "Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi" (MEHTAP) başta olmak üzere çeşitli çabalar ile sürdürülmüş, 1988 yılında VI. Plan hazırlıkları kapsamında, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ile belli bir olgunluğa ulaşmıştır. Çeşitli plan ve programlarda olduğu gibi 2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Plan kapsamında da yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtisas komisyonlarınca çalışmalar yapılmıştır.

Ancak, tüm bu çabalar çeşitli nedenlerle başarısız kalmış ve kamu yönetiminde arzu edilen kaliteye ulaşılamamıştır. Yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara



karşılık, ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi kamu yönetimi alanında tam olarak başardığı söylenemez. Bugün yaşadığımız sorunların temelinde bu kısmi değişimin doğurduğu uyum sorunları önemli bir yer tutmaktadır. 1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı ihmal edilmiş ve ülkemiz bu alanda diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle ülkemizin son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir gerekliliğin oluştuğu gözlenmektedir."

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşıldığı gibi ülkemizin gelişen ve değişen şartlara sağlıklı uyumu, kamu yönetiminin kalite, verimlilik, etkinlik artışı için bu reform kaçınılmaz bir zarurettir.

### **c-Kamu Reformunun Temel Yaklaşımı:**

Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilmekte olan kamu reformu, genel olarak günümüzde kabul edilen "Yeni Kamu Yönetimi" yaklaşımını esas almaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu yönetimi;

- . Şeffaf olmak,
- . Katılımcı olmak,
- . Düşük maliyetle çalışmak,
- . Etkili olmak,
- . İnsan haklarına saygılı olmak,
- . Belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak ve
- . Öngörülebilir olmak zorundadır.

Bu yaklaşımla hazırlanan kamu yönetimi reformu yeniden yapılanmada;

- . Daha katılımcı,

- . Daha saydam ve
  - . İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı,
- Bir Kamu Yönetimi ile Kamu Hizmetlerinin;
- . Adil,
  - . Etkili ve verimli,
  - . Süratli,
  - . Kaliteli

sunumu amaçlanmaktadır." Yani, ülkemizdeki kamu reformunun temel yaklaşımını, günümüzde kabul görmüş "yeni kamu yönetimi" anlayışı oluşturmaktadır.

## **B-YEREL YÖNETİMLER REFORMU**

### **a-Yerel Yönetimler Reformunu Gerektiren Sebepler:**

Yerel yönetimler reformunu gerektiren sebepler, dış çevre şartları ve iç çevre şartları diye iki bölüm altında incelenebilir. Dış çevre şartları, belediye yönetimlerini etkileyen kentleşme, talep değişimi, demokratikleşme gibi belediye idaresi açısından dışsal olan şartlardır. İç çevre şartları ise, belediye yönetimlerinin mali, hukuki, kurumsal şartlarıdır.

#### **aa-Dış Çevre Şartları:**

##### **Kentleşme:**

Bilindiği gibi kentleşme, son yüzyıla damgasını vuran toplumsal bir realitedir. Dünya nüfusunun % 47'si kentlerde yaşamakta olup, bu oran hızla artmaktadır. Türkiye'de ise bu oran % 70'leri aşmış durumdadır. Hatta, kent tanımını, belediye yönetimi olan yerler olarak aldığımızda bu oran % 80'i bulmaktadır ve bilindiği gibi ülkemizde belediye yönetimi, asıl itibarı ile kent yönetimi olup, kırsal alan yönetimi için köy idareleri bulunmaktadır. Kent nüfuslarının hızlı artışı, kentsel hizmet üretmekte olan yerel yönetimlerin de güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

##### **İhtiyaçların Çeşitlenmesi:**

Kent nüfusunun artışının yanı sıra, artan sosyo-ekonomik

seviye, teknoloji ve iletişimde yaşanan gelişmeler toplumların beklentilerinde önemli çeşitlenmeyi de gündeme getirmiş, başta yerel yönetimler olmak üzere, kamu yönetimlerini daha çeşitli hizmetler sunmaya zorlamıştır. Çevre hassasiyetinin artması, refah devleti anlayışının gerektirdiği sosyal-kültürel faaliyetler, kısa süre öncesine kadar öncelikli görevler arasında değil iken, bu gün üzerinde hassasiyetle durulan konular olmuştur.

### **Kalite Talepleri:**

Demokrasi kültürünün gelişmesi, iletişimde yaşanan baş döndürücü atılımlar ile beraber toplumsal bilgi düzeyinde meydana gelen artışlar; toplumların kamunun verdiği hizmetlerin üretim ve sunumunda kalite arayışını da gündeme getirmiştir.

### **Demokratik Kültür:**

Toplumlar, artık sadece seçtikleri temsilciler aracılığı ile idare edilmekle yetinmemekte, daha fazla katılımcı olmayı talep etmektedir. Özellikle sivil toplum örgütlerinin nitelik ve nicelik yönünden güçlendiği günümüzde kamu yönetimlerinin katılımcı demokrasi anlayışı doğrultusunda yeniden yapılanmaları gerekmektedir.

### **Yerelleşme:**

Günümüzde kürselleşme ile beraber yerelleşme anlayışı ön plana çıkmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak "Subsidiyarite" yani "hizmette vatandaşa yakınlık" ilkesinin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde temel alması anlayışı hakim olmuştur. Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatan-daşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi ve sadece bu birim tarafından ya hiç veya yeterince etkin biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.

### **bb-İç Çevre Şartları:**

Yerel yönetimlerde reform düzenlemeleri yapılmadan önce belediyelerimizin başlıca sorunları şunlar idi:

**Yetki:** Yerel yönetimler, halkın yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kurumlar olduklarına göre, yerel hizmetlerin yerine

getirilmesinde genel yetkili olmaları gerekmektedir. Bilindiği gibi; yerel yönetimlerin yetkilerini belirlemede üç ayrı sistem uygulanmaktadır.

1-Genellik İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilirler. Genellikle demokratik yönetim seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır.

2-Yetki İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorundadırlar. İngiltere'de uygulanan bu yöntem, belediyeleri önemli oranda merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.

3-Liste İlkesi: Türkiye'de de uygulanmakta olan bu ilkeye göre, yerel yönetimlerin yapacakları faaliyetler yasalarda belirtilmektedir. Belediyeler, ilgili yasalarda belirtilmemiş hizmetleri, yerel nitelikte olsa bile yapamazlar. Gelişen kentler, kent halkının taleplerinin çeşitlenmesi ile belediyelerimizin yetkilerinde sıkıntı oluşmuştur. Bu arada önceleri belediyelerde olan bazı yetkiler ise zaman içerisinde merkezi idareye geçmiştir. Örnek:

1- Umuma Açık Yerlerin Sınıflandırılması, Ruhsatlandırılması Ve Açık Kalabileceği Sürelerin Tayini Yetkisi Yerel Yönetimlerden Alınarak Merkezi İdare Organlarına Aktarılmıştır.

2- 1930'lu Yıllarda Belediyelerin Olan "Kara Nakil Vasıtalarına Belediyelerce Numara Ve Plaka Verilmesi, Belediye Ve Hususi İdarelerce Resim, Harç Ve Vergi Alınması, Gidip, Gelme Güvenliğinin Düzenlenmesi Nakil Vasıtaları Niteliklerinin Düzenlenip Denetlenmesi" Vazifeleri 1953 Yılında Belediyelerden Alınarak Merkezi İdareye Verilmiştir.

3- 1930'lu yıllarda belediyelerde olan karayolları trafiğine düzenleme görevi 1953 yılında belediyelerden alınarak merkezi İdareye Aktarılmış İse de Büyükşehir Belediyesi Sınırlarında "meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek" görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

4- 1930 dan beri belediyelerce yürütülen gıda maddesi üreten

işyerlerinin denetimi yetkisi 1996 yılında belediyelerden alınarak merkezi idareye aktarılmıştır.

5- 1930'lu yıllarda beldedeki ücret tarifelerini ve narhları belediyeler belirler ve uygularken 1960'da "yeniden düzenlenerek belediyeler lehine yetki artışı sağlanmıştır. Ancak 1980'li yıllarda ülkenin serbest piyasa ekonomisine geçişiyle birlikte belediyelerin bu vazifesi tamamen anlamsız bir hale gelmiştir.

6- Belediyelerin 1930'lu yıllarda her nevi inşaat ve tesisat için muayenei fenniye raporları ve şahadetnameleri vermek ve yahut mezkur tetkikatı yapacak müesseseye malik değilse en yakın bir müessese vasıtasıyla bu işleri temin etmek; görevi var iken 1983 yılında bu görev elektrik tesisatları yönünden merkezi idareye aktarılmıştır.

**Kaynak:** Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmaları gereklidir. Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin "Görevleri ile orantılı gelirlerle donatılmaları" hususu şart koşulmaktadır.

Yerel yönetimleri, merkezi idare baskısı altında özerkliklerini kaybetmemeleri için, kendilerine verilen mali kaynakların, siyasi girişimlerle değiştirilmelerinin de önlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin gücünü belirleyen kriterlerden birisi de, bu idarelerin gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranıdır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin bütçeleri, devlet bütçesinin % 40-60'ı arasında iken, bu oran Türkiye'de % 11-12 seviyesindedir.

Özerklik-Vesayet: Yerel özerklik, yerel yönetim ve topluluğuna devletin müdahalesi olmadan, yerel topluluğun, kendi özgür iradeleri ile seçtikleri bağımsız organlarca, yasalarca belirlenmiş bazı yerel görev ve yetkiler bakımından kendi kendilerini idare etmeleridir. Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, "vesayet denetimi"dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uyarlılık yönünden olması gereklidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi

denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararların orantılı olması gerekir. Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetlenmesi ve bu denetimin oldukça geniş kapsamlı olması ve bazı zamanlar siyasi baskı aracına dönüştürülmesi sebebi ile bürokrasisi iş yapamaz konuma düşürülmektedir. Türk bürokrasisi'nde "İcrai sorumluluk vardır, ihmali sorumluluk yoktur" anlayışının yer bulmasının temel nedenlerinden birisi budur. Eğer kurumlar icraat yapmazlar ise denetim sıkıntısı yaşamamaktadırlar. Buna karşılık yaptıkları işler dolayısıyla bir biri ardına denetimler yaşanır.

Özerklik ilkesinin ihlali, yerel yönetimlerin merkezi idarenin taşra teşkilatlarına dönüşmesine ve varlık nedenlerini yitirmelerine sebep olmaktadır.

Katılımcılığın sağlanması: Demokrasinin tam anlamıyla hayata geçebilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yararına harekete geçirilmesi ile mümkündür. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesine göre hemşehrilerin belediye yönetimine katılma hakkı verilmiş ise de bu hakkın kullanımı konusunda alt düzenlemeler yapılmadığı için işlememiş ve hatta kamuoyu yoklaması yapılması bile bazen denetimlerde sorun olmuştur. Hatta kent konseyi çalışması yapan bir belediyenin bu çalışması yetki aşımı olarak görülmüştür.

### **Örgütsel Yapı:**

Diğer kamu yönetimlerinde olduğu gibi, yerel yönetimlerde de örgütsel işleyiş açısından önemli problemler yaşanmaktadır. Bu yönetimlerin örgütsel yapıları, günün gerekleri doğrultusunda dönüşüme tabi tutulamamış, klasik bürokrasinin hantal yapılandırılmaları içinde kalmışlardır.

Kamu reformu ve bu kapsamda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu belediyelerimizin sorunlarına ne gibi çözümler getirmiş, hangi alanlarda ise sorun oluşturmuş veya bir çözüm getirmemiştir. Bu konuyu önümüzdeki sayılarda işleyeceğiz. Ama şunu peşinen belirtelim ki, ülkemizde uzun yıllardır konuşulan ve gereği üzerinde tarafların hemfikir olduğu fakat bir türlü gerçekleştirilemeyen reform sonunda hayata geçmeye başlamıştır. Eksikleri bulunsa bile sadece reform sürecini başlatmak

bile takdire şayan bir politikadır. Kaldı ki, birçok konuda kalıcı ve etkili çözümler getirilmiştir ve bu süreç devam etmektedir. Bizlere düşen bu sürecin sağlıklı yürütülmesi için gereken desteği vermek; yanlışlıkları ise yıpratma amaçlı değil, çözüm üretme amaçlı gündeme getirmektir.

*Haziran 2006*

## **TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU - II**

### **YEREL YÖNETİMLERDE REFORMUN GENEL ÇERÇEVESİ**

Yerel yönetimler reformu ile gelen yeni düzenlemelerin yerel kurumlar açısından ne getirip getirmediğinin incelenmesinden önce yerel yönetim reformunun genel çerçevesinin incelenmesinde yarar bulunmaktadır. Çünkü, yapılan düzenlemeler bu çerçeve dahilinde gerçekleştirilmektedir. Ancak bir hususun burada hatırlatılmasında yarar bulunmaktadır. Bilindiği gibi TBMM'nce ilk reform kapsamında ilk kabul edilen yasalar 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. TBMM'nin kabul ettiği bu yasalardan 5215 sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanlığı'nca geri gönderilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ise onaylanmıştır. TBMM, geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş ancak bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının onayı sonrasında 13 Temmuz 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 3 kanun metni de genel olarak aynı çerçevede olup, sadece ayrıntıda farklılıklar vardır ve bunlara zaten yazı dizimizde yeri geldikçe değinilecektir. Ancak, kanunun genel çerçevesini anlamak için özellikle 5215 sayılı yasanın genel gerekçelerine sıklıkla başvurmamız gerekmektedir. Çünkü, söz konusu gerekçede yasanın genel çerçevesini görmek



mümkündür.

>Tasarı ile getirilen düzenlemeleri dört grupta toplamak mümkündür:

- >Belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri,
- >Bu idarelerin organları ve teşkilâtı,
- >Belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,
- >Merkezî idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler.

Mahallî idareler alanında çağdaş eğilimlerden biri yerel nitelikli görev ve hizmetler bakımından bu idarelerin genel yetkili olmaları, diğeri etkinlik sağlamak amacıyla mahallî idare sayılarının azaltılmasıdır. Görev bölüşümü dendiği zaman merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev bölüşümü ilk akla gelen konu olmakla birlikte, mahallî idarelerin kendi aralarındaki görev bölüşümü de büyük önem taşımaktadır. Tasarıda bazı istisnalarla belediyelerin mahallî müşterek hizmetler bakımından kendi sınırları içinde genel yetkili olmaları öngörülmektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahallî idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Bu, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve Anayasanın 127 nci maddesinde mahallî idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen "mahallî müşterek ihtiyaç" kavramının gerekli kıldığı bir ilkedir.

Tasarı ile özerk bir mahallî idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının çoğuna son verilirken idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak mekanizmalar da öngörülmektedir.

Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında Tasarı ile getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir. Vatandaşların yönetime katılma talebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunulması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Tasarıda mahalle yönetiminin, mahalle halkı ile belediye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde ve sorunların belediyeye aktarılmasında önemli bir rol

oyunmasını sağlayacak düzenlemeler getirilmektedir. 1580 sayılı Kanunda da yer alan hemşehri hak ve yükümlülüklerinin kapsamı ve niteliği genişletilerek hemşehriliğe daha aktif ve katılımcı bir özellik kazandırılmaktadır. Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek belediye yönetimlerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılıma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararları uygun yollarla halka duyurulacaktır. Belediyenin desteği ile toplanacak kent konseyleri herkesin görüşünü açıklama imkânı bulduğu bir platform olacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır. Tasarının, kimi belediye hizmetlerinde gönüllülerin çalıştırılmasına imkân veren maddesinin de, belediyelerin yurttaş taleplerine karşı daha duyarlı olmasına ve halkla belediyenin yakınlaşmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Bu Tasarı ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından biri de belediyelerde etkili ve verimli bir yönetim kurmaktır. Belediyeler, temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla, bütçelerini ve performans ölçütlerini bu plana göre oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır.

Belediyeler bir kamu kuruluşu olarak mevzuat uyarınca bir çok iş ve hizmeti serbest piyasada gördürme imkânlarına zaten sahiptir. İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında tasarıyla yapılan düzenlemelere göre belediyeler bir çok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olacaklardır. Belediyeler ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayacaklardır. Bu

alternatif hizmet sunma yolları sayesinde belediyelerin iş görme yöntemleri çeşitlendirilerek etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır. Performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek teşkilatlanmaya imkân verilmesi, belediyelerde etkin bir yönetim kuruluması için Tasarıyla getirilen diğer düzenlemelerdir. Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için yerindenlik ve ihtiyaca uygunluk gözetilecek ve mahallî idareler arasında rekabetçi bir anlayış hâkim olacaktır."

Kanun tasarısının genel gerekçesinde yerel yönetimler reformunun perspektifi sunulmuştur. Bu perspektif, demokratik, katılımcı, özerk, etkin ve verimli yönetimin gerçekleştirilmesidir. Kanun tasarısının genel gerekçesinde bunlar belirtilmiş olmakla beraber, 5215 ile başlayan, 5272 ile devam eden ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile resmi hüviyet kazanan yerel yönetimler reformu, genel gerekçede belirtilen çerçeveye ne kadar uygun olarak düzenlenmiştir ve bu yapılan düzenleme belediyelerde beklenen değişimi sağlayabilecek bir ortam oluşturmuş mudur? Kanun tasarısının genel gerekçesinde belirtilen hususların ne kadar gerçekleştirilebildiğine ve bu düzenlemelerin kimlerce, nasıl değerlendirildiğine bakalım.

### **1-GENEL YETKİ:**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. fıkrasında "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır." hükmü yer almaktadır.

Genel yetki ilkesi yerel yönetimlerde ilk defa bu yasa ile söz konusu olmuştur. Yasa, kanunlarla başka bir kuruma verilmeyen ve yerel özellik arz eden ve yerel ihtiyaçlarla ilgili olan her konuda belediyeleri yetkili kurum olarak nitelemektedir.

Aslında üzerinde çok fırtınalar koparılan bu düzenlemenin benzeri 1580 sayılı yasanın 19. maddesinin birinci fıkrasında sınırlı olarak da olsa mevcuttu. Söz konusu fıkra göre; "Belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesfiye edecek her türlü teşebbüsünü icra

ederler."

Belediye Kanununun madde gerekçelerinde genel yetki ile ilgili açıklama şu şekildedir:

"Maddede, belediyelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları sayılmış ve kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen "mahallî müşterek" nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında, mahallî idarelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahallî idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahallî hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılamaması esası benimsenerek merkezî hükümetin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahalesi önlenmektedir."

1580 sayılı yasanın 19 maddesindeki bu düzenlemenin 5393 sayılı yasanın 14. maddesindeki genel yetkiden tek farkı, 1580 sayılı yasa bu yetkinin ancak "Belediye Kanununun kendilerine verdiği görev ve yetkileri yapmaları" dumununda söz konusu olması idi.

Belediyelerin kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetlerde genel yetkili olması ile ilgili düzenleme hakkında Anayasa Mahkemesi'nce 22.09.2005 tarihinde (Esas Sayısı : 2005/95, Karar Sayısı : 2005/14) "Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek" yürürlüğü durdurma kararı verilmiştir.

## **2-MAHALLE İDARE SAYISININ AZALTILMASI-YENİLERİNİN KURULMA ŞARTLARININ ZORLAŞTIRILMASI:**

5393 sayılı Belediye Kanunu ile gelen en önemli düzenlemelerden birisi de belediye sayılarının azaltılması ve belediye kurulması için gerekli şartların zorlaştırılmasıdır. Ülkemizde toplam 3.225 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin nüfusları ile ilgili gruplandırma şu şekildedir:

Nüfus Kriteri	Adet	Oran (%)
100.000'den fazla	122	3,8
50.001-100.000	83	2,6
20.001-50.000	182	5,6
10.001-20.000	274	8,5
5.001-10.000	559	17,3
2.001-5.000	1.652	51,2
2.000'den az	353	10,9
TOPLAM	3.225	100

Tablodan görüldüğü gibi nüfusu 2.000'den az 353 belediye bulunmaktadır ve bunların toplam belediye sayısına oranı % 10,9'dur. Nüfusu 2.001-5.000 arasında 1.652 belediye bulunmakta olup bunların toplam belediye sayısına oranı ise % 51'dir. Toplam belediye sayısının % 62,1'inin nüfusu 5.000'in altındadır. Belediye nüfuslarının düşük olması, ölçek ekonomisinin uygulanmasını önlemekte, kaynak yetersizlikleri sebebi ile hizmet üretemeyen kurumların oluşmasına yol açmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için asgari nüfus şartı 5.000 olarak belirlenmiştir. İl ve ilçe belediyeleri için ise nüfus şartı aranmamaktadır. İl ve ilçelerin nüfusu ne olursa olsun belediye kurulması zorunludur.

Belediye kurulması ile ilgili 3593 sayılı yasa ile gelen en önemli değişikliklerden birisi de "İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz." hükmüdür. Bu düzenleme ile "de İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında" belediye kurulması engellenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, ülkemizde belediye yönetimlerine yönelik çok cesur bir açılım getirmektedir. Bilindiği gibi her ne kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye kurulması için 2.000 nüfus şartı aranmakta idi ise de gerek politik mülahazalarla ve gerekse nüfus hareketliliği, göçler sebebi ile bir çok belediyenin nüfusu 2.000'in altına inmiş ve ayrıca nüfus sayımları esnasında büyük kentlerden köylere otobüslerle adam

taşınmış ve böylece köy nüfusunun 2.000'i aşması yapay olarak sağlanmıştır. Bu gelişmeler, yetersiz nüfus sebebi ile belediye kurumlarının kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirememesine yol açmıştır.

### **3-İDARİ VESAYET:**

Kanun Tasarı gerekçesinde, özerk bir mahallî idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının çoğuna son verilmesi öngörülmekte ise de bu öngörünün yasalara tam yansıtıldığını söylemek ne yazık ki mümkün görünmemektedir. Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, vesayet denetimi"dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uyarlılık yönünden olması gereklidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir. Ülkemiz bu şartnameyi imzalarken birkaç hususta şerh koymuş olup, bu şerhlerden birisi de bu düzenlemedir.

Ülkemizde merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki vesayet denetimi oldukça geniş kapsamlıdır. Bazı hallerde belediye çalışmalarını engelleyici bir durum göstermektedir. Vesayet denetimi, siyasi iktidarı elinde bulunduran partilerce, muhalif belediye yönetimlerine karşı bir baskı aracı olarak da kullanılmaktadır.

Yerel Yönetimler üzerinde vesayet baskısının azaltılması demokratik yerel yönetim anlayışının gereğidir. Cumhuriyet Halk Partisi'nin parti programında "CHP, yerel yönetimler üzerindeki tüm vesayet yetkilerini kaldıracaktır." İfadesi yer almaktadır.

Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde, "Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç denetim; belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler; dış denetim Sayıştay tarafından yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından

denetlenir." biçiminde düzenleme yer almaktadır. İlk tasarı taslaklarında sadece Sayıştay denetimi söz konusu iken, gelen tepkiler üzerine İçişleri Bakanlığı denetimi de ilave edilmiş ve sonuçta belediyeler üzerindeki vesayet azaltılmamıştır.

*Temmuz 2006*

## **TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU - III**

### **KATILIM-ŞEFFAFLIK**

Yerel Yönetimler Reformu kapsamında yapılan en önemli düzenlemelerden birisi de katılım mekanizmalarının geliştirilmesidir. Katılım; kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmalarıdır.

Kamu kurumları, topluma hizmet sunmak amacıyla, toplumun verdiği yetkiyle kurulan ve çalışmalarını toplumun kaynaklarını kullanarak gerçekleştiren organizasyonlardır. Uzun yıllar devletten bekleyen, devlet karşısında kendisini hesap verme konumunda gören birey ve toplum, demokrasi kültürünün ve özgürlüklerinin gelişmesi ile etkilenen olmaktan çıkarak etkileyen olma aşamasına girmiştir. Artık, kamu yönetiminin kendisine hizmet amacıyla kurulduğu ve dolayısıyla asıl patronun kendisi olduğu bilincine ulaşan toplum, kendisine sunulanla yetinmemektedir. İnsanlar artık kendisine hizmet için oluşturulan ve kendi kaynaklarını kullanan kurumların etkin ve verimli çalışmalarının yanı sıra kararların alınma ve politikaların oluşturulması aşamasına da dahil olmak istemektedir. Temsili demokrasinin katılımcı demokrasi yönünde gelişim göstermesine paralel olarak bu talepler de artmaktadır. Bu gelişmelerin sonucu olarak kamu kurumlarında "katılım" konusu önemli gün-



dem maddeleri arasında yer almaktadır. Demokrasiyi üstün kılan, halkın siyasal sisteme katılımı ve denetimidir. Katılımın amacı siyaseti ve yönetimi etkilemektir.

Yerel Yönetimler, temsili demokraside halkın yerel kamusal menfaatlerinin teminatıdır. Diğer taraftan, demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun, katılımın sağlanmasında, yerel ve ulusal menfaatlerin uzlaştırılmasında, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında, yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, halkın katılımını sağlamada merkezî idareye göre çok daha fazla imkân ve yeteneklere sahiptir ve böylece tüm sistemin yönetim kapasitesini de güçlendirmektedir.

Yerel yönetimler vatandaşlara ilave seçme ve seçilme imkânı sağlamakta, sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere onlara daha fazla katılım imkânı vermektedir. Böylece adeta demokrasi için eğitim merkezleri işlevini görmektedir. Ayrıca, mahallî politikacılar her gün birlikte oldukları belde halkına karşı daha fazla sorumluluk hissetmektedir.

1580 Sayılı Belediye Kanununun 13. maddesinde "Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde rey, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır." İfadesi yer almakta idi. Fakat ne yazık ki, bu madde hükmü uygulamaya yansıyamamış ve hatta entere-sandır, kent konseyi ve benzeri isimler altında katılımı sağlamak isteyen, kamu oyunun talep ve beklentilerini ölçmek için anket çalışması yapan kimi belediyeler hakkında soruşturma bile açılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerek-

li çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır." ifadesi yer almaktadır.

Belediye Kanununun genel gerekçe bölümünde, kanun tasarisinin hazırlanmasındaki temel gerekçeler açıklanırken, katılımıla ilgili şu ifadelere yer verilmektedir:

"Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında Tasarı ile getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir. Vatandaşların yönetime katılma talebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunulması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Tasarıda mahalle yönetiminin, mahalle halkı ile belediye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde ve sorunların belediyeye aktarılmasında önemli bir rol oynamasını sağlayacak düzenlemeler getirilmektedir. 1580 sayılı Kanunda da yer alan hemşehri hak ve yükümlülüklerinin kapsamı ve niteliği genişletilerek hemşehriliğe daha aktif ve katılımcı bir özellik kazandırılmaktadır. Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek belediye yönetimlerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılıma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararları uygun yollarla halka duyurulacaktır. Belediyenin desteği ile toplanacak kent konseyleri herkesin görüşünü açıklama imkânı bulduğu bir platform olacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılımının başka bir boyutunu oluşturacaktır. Tasarının, kimi belediye hizmetlerinde gönüllülerin çalıştırılmasına imkân veren maddesinin de, belediyelerin yurttaş taleplerine karşı daha duyarlı olmasına ve halkla belediyenin yakınlaşmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir."

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda başta kent konseyi ve gönüllü katılım mekanizmalarının hayata geçirilmesine imkan tanınması ile, artık hemşehrilerin katılımının önü açılmış olmaktadır.

Kent Konseyleri; seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim biriminden(mahalle/köy) yukarıya doğru örgütlenerek demokratik kitle örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımıyla oluşturulan meclislerdir.

5393 sayılı Belediye Kanunu bu konuda şu düzenlemeyi içermektedir: Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.(Madde 76)

Kent konseylerinin kuruluş ve çalışmaları ile ilgili yönetmelik taslağı İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış ve kamuoyunun değerlendirilmesine sunulmuştur.

Kanununun 77. maddesinde gönüllü katılım ile ilgili şu ifadeler yer almaktadır: "Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usûl ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir." Bu yönetmelik 9 Ekim 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu düzenlemeler sayesinde yerel yönetimlerde katılım güçlendirilmiş, yeni kamu yönetimi yaklaşımının hayata geçirilmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır.

Şeffaflık, açıklık, gün ışığında yönetim gibi kavramlar, son yıllarda en sık kullanılan kavramlardandır. Bu kavramlarla anlatılmak istenen, yönetimin otoriter tutumdan vaz geçmesi, içine girilmezliği azaltması, halkın etkilerine açık olmasıdır.

Gizlilik, kamu yönetimindeki yolsuzluğun, verimsizliğin, kayırmacılığın, politik ayrımcılığın en önemli sebepleri arasındadır. Bu olumsuzluklar da, kamu yönetiminin kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmesini engellemekte, toplumsal kaynakları verimsiz kullanımla harcamakta ve halkın kamu kurumlarına olan güvenini zedelemektedir. Bu sebeplerdir ki, tüm kamu reformlarında şeffaflık üzerinde önemle durulan konular arasında yer almaktadır.

Şeffaflığın temeli ilgili olan herkesin gereksinim duyduğu bilgiye erişebilmesinin sağlanmasıdır. Bilginin şeffaflığı artırabilmesi için gereken özellikler şunlardır:

**Erişim:** Bilgi eşit şartlar altında herkesin erişimine açık olmalıdır.

**İlgililik:** Bilgi, ihtiyaçla ilgili olmalıdır.

**Anlaşılabilirlik-Nitelik-Güvenilirlik:** Bilgi, nitelikli ve güvenilir olmalı; tam, doğru, tutarlı, açık ve basit bir şekilde ifade edilmelidir.

**Zamanlılık:** Bilgi periyodik olarak ve zamanında yayınlanmalıdır.

Belediyeler, merkezi idareye göre daha fazla halkın gözü önünde olan kurumlardır. Belediye meclis üyeleri de milletvekillerinin aksine meslekleri vekillik olan kişiler olmadıkları için günlük hayatın içinde herkes gibi yaşamaktadırlar. Yani, belediye yönetimi ve meclis üyeleri ayrıcalıklı bir sınıf oluşturmamaktadır. Bu sebeple de halkın gözetimine ve denetimine, merkezi idareye göre daha açık olan kurumlardır.

Ülkemizde birbiri ardına çıkan yasalarla şeffaflık tüm kamu kurumları için geliştirilen ve zorunlu olarak uygulanması istenen bir anlayıştır. Bu sebeple 5393 sayılı Belediye Kanununda şeffaflıkla ilgili düzenlemeler yer almakta olup, bu düzenlemeler

şunlardır:

\*Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur. (Madde 23)

\*Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur. (Madde 24)

\* Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır. (Madde 55)

\* Faaliyet raporu ..... kamuoyuna da açıklanır. (Madde 56)

Belediyeler, ayrıca Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre, kendisine sorulan soruları cevaplamak zorundadır.

Belediyeler, belediye icraatlarını halka anlatabilmek amacıyla genelde tanıtım kitap ve broşürleri hazırlamaktadırlar. Son yıllarda da belediye veb sayfaları bu amaçla kullanılmaya başlanmıştır. Fakat, bu araçlar şeffaflık yönünden yetersiz olduğu gibi güven de vermemektedirler. Vatandaşlar, bu gibi yerlerdeki bilgileri idarenin denetiminden geçmiş bilgiler olarak görmektedirler. Son dönemde ilk defa Pendik Belediyesi tarafından başlatılan bir uygulama, şeffaflık konusunda önemli bir gelişim olarak değerlendirilebilir. Belediye meclis toplantıları ve ihaleleri belediyenin veb sayfasında naklen yayınlanmaktadır.

Yerel yönetimler reformu kapsamında yapılan düzenlemeler içerisinde katılım ve şeffaflık konusunda önemli adımlar atıldığı gözlemlenmektedir. Mevzuat yönünden yapılan bu düzenlemelerin belediyeler tarafından sağlıklı biçimde hayata geçirilmesi katılımcı ve demokratik yönetimler açısından önemlidir.

*Ağustos 2006*

## **TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU - IV**

### **VESAYET**

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıda olması, yani kendi kararlarını kendilerinin alma hakkı bulunması, yerel yönetimlerin en önemli özellikleri arasında yer almaktadır. Yerel yönetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde, özgürce yönetme olanağı vermektedir. Oysa Türkiye'de yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundurlar.

Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, "vesayet denetimi"dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uyarlılık yönünden olması gereklidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir. Ülkemiz bu şartnameyi imzalarken birkaç hususta şerh koymuş olup, bu şerhlerden birisi de bu düzenlemedir.

Ülkemizde merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki vesayet denetimi oldukça geniş kapsamlıdır. Hatta, bu denetimin sayısı konusunda bile ittifak sağlanamamaktadır. Çünkü, sadece

Anayasa ya da Belediye Kanunu ile değil, diğer kanunlarla da belediyeler üzerinde merkezin vesayeti düzenlenmektedir. Belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin örnekleri, yazımız ekinde yer almaktadır. Orada görülmektedir ki, öyle 25-28 değil, bizim tespit edebildiğimiz 60'ın üzerinde denetim söz konudur.

Ülkemizde belediyeler üzerinde denetimin bu kadar fazla olması, merkezi idarenin yerele güvensizliği ve abartılı bir üniter yapıya yönelik tehdit algılamasından kaynaklanmaktadır. Sayın Cumhurbaşkanımızın 5272 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı'nı veto ederken ortaya koyduğu gerekçelerde bunu görmemiz mümkündür. Söz konusu gerekçede şu ifadeler yer almaktadır:

"İdarenin bütünlüğü" ilkesi, merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirilmektedir. Genel yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetimi "hiyerarşik denetim"; yerinden yönetimler üzerindeki denetimi ise "vesayet denetimi"dir.

Yerinden yönetimin en önemli sakıncası, Devlet'in birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabilmesidir. Bu sakıncayı önlemek için Devlet'e ve onu temsil eden merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetlemek ve gerektiğinde bozabilmek yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, "idari vesayet" kavramı ile Anayasa'da yerini almıştır.

"İdari vesayet"i, kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzelkişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlamak olanaklıdır. Bu yönüyle idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin ayrıklığını oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 127. maddesine göre idari vesayet, hukuksallık denetimi yanında yerindelik denetimini de içermektedir.

İdari vesayet yetkisi, il özel yönetimlerinin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını; bu bağlamda, yasada belirtilen il genel meclisi kararlarının valinin onayına bağlı tutulmasını gerektirmektedir. İncelenen Yasa'daki

düzenleme bu gereğe uygun düşmemektedir.

İncelenen Yasa'yla il özel yönetimindeki yetkileri zayıflatılan vali, Devlet'in ve Hükümet'in ildeki temsilcisi olmasına karşın gücünü ve etkisini yitirmektedir.

Ayrıca, pek çok maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı'nda, merkezi yönetimin il örgütlerinin çoğunun kaldırılması, kimilerinin de yerel yönetimlere devredilmesi öngörülerek valinin il genel yönetimindeki yetkileri de azaltılmaktadır.

Bu düzenlemeler, amaçlanmasa da, Anayasa'da öngörülmeyen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olabilecek niteliktedir.

İncelenen Yasa'nın yukarıda yer verilen maddelerinin,

- Tekil devlet modelinden "yerel" ağırlıklı devlet modeline geçişe olanak sağlayan,

- Güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer veren,

- İl özel yönetimlerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getiren,

içerikleriyle, Anayasa'nın "tekil devlet modeli"ne, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği", "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği görülmektedir."

Merkezi idare, yerel yönetimlere ülkenin bölünme korkusu ile yaklaştığı sürece vesayet denetimini azaltmasını beklemek mümkün değildir. Bu sebeple de her türlü fırsatı kullanarak yerel yönetimleri denetlemeye çalışmaktadır. Oysa; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir.

Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetlenmesi ve bu denetimin oldukça geniş kapsamlı olması ve bazı zamanlar siyasi baskı aracına dönüştürülmesi sebebi ile bürokrasisi iş



yapamaz konuma düşürülmektedir. Türk bürokrasisi'nde "İcrai sorumluluk vardır, ihmali sorumluluk yoktur" anlayışının yer bulmasının temel nedenlerinden birisi budur. Eğer kurumlar icraat yapmazlar ise denetim sıkıntısı yaşamamaktadırlar. Buna karşılık yaptıkları işler dolayısıyla bir biri ardına denetimler yaşanır.

Özerklik ilkesinin ihlali, yerel yönetimlerin merkezi idarenin taşra teşkilatlarına dönüşmesine ve varlık nedenlerini yitirmelerine sebep olmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi idarenin taşra teşkilatlarına dönüşmesi durumunda kendilerinden beklenen yarar hasıl olmayacaktır.

*Eylül 2006*

## **TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU - V**

### **BELEDİYELERİN GÖREV VE YETKİLERİ**

#### **a-GÖREVLER:**

Belediyeler, şehir halkının yerel nitelikli, ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu tüzel kişilikleridir. Bununla beraber, belediyelerin kent ve kentliyi ilgilendiren her türlü görev ve yetki ile donatılması düşünülemez. Hangi, görevlerin belediyelerce, hangilerinin merkezi idarece yerine getirilmesi gerektiği konusunda genel olarak "Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiarity)" ilkesi kabul edilmektedir.

Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirir. Hizmetin vatandaşa yakınlığından hareketle en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi hususunda takip edilecek standart bulunmamaktadır. Çünkü, hizmetin vatandaşa yakınlığı kadar, ölçek sorununun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Hizmetin özelliğine göre en yakın idare bazen köy, belediye olabilirken, bazen bölgesel, bazen de merkezi idare olabilmektedir. Örneğin, elektrik, iç güvenlik ve benzeri faaliyetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli gerçekleştirilebilmesi için bölgesel veya ülke ölçeğinde örgütlenme söz konusu ola-

bilmektedir.

Bilindiği gibi; yerel yönetimlerin yetkilerini belirlemede üç ayrı sistem uygulanmaktadır.

1-Genellik İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilirler. Genellikle demokratik yönetim seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır.

2-Yetki İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorundadırlar. İngiltere'de uygulanan bu yöntem, belediyeleri önemli oranda merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.

3-Liste İlkesi: Bu ilkeye göre, yerel yönetimlerin yapacakları faaliyetler yasalarda belirtilmektedir. Belediyeler, ilgili yasalarda belirtilmemiş hizmetleri, yerel nitelikte olsa bile yapamazlar.

Ülkemizde belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde "liste ilkesi" uygulanmaktadır. Yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak belirtilmiş idi. Reform kapsamında belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde "Genellik İlkesi" getirilmek ve bu sayede belediyelerin yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilmelerine imkan sağlanmak istenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun madde gerekçelerinde genel yetki ile ilgili açıklama şu şekildedir: "Maddede, belediyelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları sayılmış ve kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen "mahallî müşterek" nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir."

Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da bu konuda beklenen açılım sağlanamamıştır. Kanunun 14. maddesinde belediyelerin görevleri konu başlıkları biçiminde belirtilirken, aynı zamanda maddenin 2. fıkrasında "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ifadelerine yer vererek, belediyelerin "genel Yetkili" olmasına imkan sağlan-

mak istenmiştir. Fakat Anayasa mahkemesinin E: 2005/95; K: 2005/14 sayılı ve 22.9.2005 günlü kararıyla 14 üncü maddenin ikinci fıkrasının yürürlüğünün durdurulması kararlaştırılmıştır.

Aslında, belediyelerin yerel ölçekli görevlerde genel yetkili gibi algılanmasını sağlayacak olan bu ifade ülkemiz için yeni bir durum değildir. Bu ifadenin benzeri, yürürlükten kalkan 1580 sayılı yasada da bulunmakta idi. Söz konusu yasanın 19. maddesinin birinci fıkrasında sınırlı olarak da olsa bu yetki mevcuttu. Söz konusu fıkraya göre; "Belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesfiye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler." 1580 sayılı yasanın 19 maddesindeki bu düzenlemenin 5393sayılı yasanın 14. maddesindeki genel yetkiden tek farkı, bu yetkinin ancak Belediye Kanununun kendilerine verdiği görev ve yetkileri yapmaları durumunda söz konusu olması idi.

Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesinde "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlığı altında şu hüküm yer almaktadır:

**"Belediye, Mahallî Müşterek Nitelikte Olmak Şartıyla;**

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir,

korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özrlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır".

Burada sayılan görevler özellikle "kent ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi" ile "eğitim" konusunda verilen görevlerdir. Bu düzenleme ile yerel kalkınma konusunda belediyeler önemli ve stratejik bir kurum olma potansiyelini yakalamıştır. Eğitim konusu ise, yıllardır yaşanan sıkıntılara çözüm olarak önem arz etmektedir. Çünkü, belediyeler yıllardır bu konuda baskı altında idiler ve değişik yöntemlerle bu ihtiyacı karşılamaya çalışıyorlardı. Şimdi, bu alanda hukuki düzenleme yapılarak belediyelerin okullara ve öğrencilere yönelik hizmet sunmalarının önü açılmış olmaktadır.

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu şekilde belirtilmiş ise de, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da düzenlemeler yer almaktadır. Büyükşehir dahilinde olmayan belediyeler temel olarak 5393 sayılı Kanuna

tabi olarak görev yapar. 16 Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ise; hem 5216 sayılı Kanun hem de 5393 sayılı Kanuna göre görev ifa ederler.

5216 sayılı Kanunu'nun 7. maddesinde Büyükşehir belediyesinin görevi ayrıntılı olarak belirlenmiş ve Belediye Kanunu'nda belediyelere verilen görevlerin neredeyse tamamı Büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Maddenin ikinci fıkrası ise, İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerini belirlemektedir. Fıkraya göre, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

c) Sıhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisihî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının son bendinde ayrıca, "Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini, belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler" ifadesi yer almaktadır.

#### **b-YETKİ VE İMTİYAZLAR:**

Bilindiği gibi idarenin sahip olduğu mutlak bir yetki varsa, buna bağlı olarak bir imtiyazın varlığı da söz konusudur. Yetki ise,

Türk Hukuk Lügatında yetki/salahiyet: Kanundan veya akitten doğan hukuki bir iktidardır şeklinde tarif ediliyor. İmtiyazın lügat anlamı ise; farklılık, ayrıcalık, bir işin başkaları yapmamak üzere özel bir müsaade ile bir kimseye veya kuruma devredilmesi demektir. İdare hukukunda imtiyaz kavramı, kamu hizmetinin yürütülmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Gereklerin karşısında yönetimin işinin çokluğu ya da kaynak bulmadaki güçlükler, kimi zaman bu yöntemin uygulanmasını zorunlu kılmakta ve kamu hizmetinin özel girişime gördürülmesine cevaz vermektedir.

Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları, Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Buradaki yetki ve imtiyazların önemli bölümü zaten var olan yetki ve imtiyazlar iken; özellikle önem arz eden yenilikler ise şunlardır:

-İşyerlerinin ruhsatlandırılmasındaki yetki alanının genişletilmesi,

-Şehir içi trafikte tek yetkili olması

-Turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilmesi veya yaptırabilmesi, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilmesi; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilmesi,

- Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılması. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanacak olması.

Bilindiği gibi Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesine göre; "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, 13 üncü maddesinde gösterilen komisyonca takdir ve tespit edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep

edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz. Ecrimisil fuzuli şağil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur. Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."

Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesinin belediye mallarını da kapsamış olması, belediye mallarına yönelik işgallere karşı mücadelede ve özellikle de kira davalarında belediyenin elini bir hayli güçlendirmektedir.

### **MERKEZİN YER DEĞİŞTİRMESİ**

Belediye Kanunu ile belediyelere verilen görev ve yetkiler geniş olmakla beraber, Büyükşehir ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri yönünden sıkıntı bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev alanlarının alabildiğine daraltılması "Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiarity)" ilkesi ile çelişmektedir. Çünkü, vatandaşa daha yakın olan ilçe ve ilk kademe belediyelerine değil, büyükşehir belediyesine görevler verilmektedir. Oysa, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. fıkrasında açıkça ifade edildiği gibi, "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır."

İstanbul nüfusu 12-13 milyon arasındadır ve bu nüfus büyüklüğü ile de dünyadaki ve Avrupadaki bir çok ülkeden daha büyüktür. Nüfusları İstanbul'un çok altında olan ülkelerde yüzlerce belediye vardır ve hizmetin halka en yakın yerde gerçekleştirilmesi anlayışı ile yetkiler bu belediyelerde devredilmektedir. Buna karşılık ülkemizde merkezi yetkilerin yerle devredilmesinden bahsederken, yerelde yeni bir merkez oluşturmakta; ilçe ve ilk kademe belediyelerini özerk birer yerel yönetim kurumları



olmaktan çıkarıp, büyükşehir belediyelerinin şubelerine dönüştürmekteyiz. Bu konuda çarpıcı örnekleri, belediyelerin yetki ve imtiyazlarında daha net görmekteyiz. Örneğin, 5216 sayılı yasanın 7. maddesinin birinci fıkrasının d bendine göre "Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek" büyükşehir belediyesinin yetkisindedir." Örneğin, bir ilçe belediyesinin sahilinde bulunan ve büyükşehir tarafından kiraya verilen bir çay bahçesinin ruhsatı ve denetiminde ilçe belediyelerinin yetkisi bulunmayacaktır.

Burada şu soruyu sormak gerekir: Bu çay bahçesinin ruhsatının verilmesi ve denetlenmesi, ona en yakın olan ilçe belediyesine bırakılmayacak kadar önemli ve büyük bir iş midir? Bu soruya herhalde kimse "evet" cevabı veremez. O takdirde, bu yetkisinin ilçe belediyelerinden esirgenmesinin gerekçesini kim açıklayacaktır?

*Ekim 2006*

## TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM:YEREL YÖNETİMLER REFORMU - VI

### KALİTE - ETKİNLİK - VERİMLİLİK

Toplumun kaynaklarını kullanarak, toplumdaki aldığı yetkiyle ve yine topluma hizmet sunmak için oluşan kamu yönetimi, son yıllarda üzerinde en fazla tartışma olan konular arasında yer almaktadır. Özel sektöre oranla kamu yönetiminde daha verimsiz bir yönetim gerçekleştirildiği ve kamu kaynaklarının israf edildiği görüşü genel kabul görmektedir. Bu da kamu kesimine yönelik olarak kaynakların etkin ve verimli kullanımını konusunda kamuoyu baskısı oluşturmaktadır.

Gelişen ve değişen dünyamızda insanlarımızın ve şehirlerimizin ihtiyaçları hızla değişmekte ve çeşitlenmektedir. Ekonomik ve sosyal gelişmeye paralel olarak temel ihtiyaçları karşılanan toplumda yeni talepler ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmeye paralel olarak insanların kamu kesimine bakış açıları da değişmekte ve artık kamu kesiminin sunduğu hizmetlerle yetinmeyerek, bu hizmetlerde kalite aranmaktadır. Kamunun sunduğu hizmetin bir lütuf olmadığı, kamu kesiminin toplumun kaynaklarını kullanarak topluma hizmet eden kuruluşlar olduğu anlayışının yaygınlaşması ile beraber, artık kamunun sunduğu hizmetlerdeki ve sunuş biçimindeki kalite toplum tarafından sorgulanmaktadır.

Kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve kalite arayışları sonu-

cunda "Yeni Kamu Yönetimi" denilen yaklaşım güç kazanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve müşteri odaklı bir kamu kültürünün oluşturulması anlamına gelmekte olup; vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, yenilik ve değişikliğe açık yönetici tipi ve başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasına yönelmiş, müşteri ve kalite odaklı bir sistemdir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile; süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan yönetim anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme anlayışına doğru kaymanın olduğu görülmektedir.

Özel sektörde etkinlik, kalite ve verimlilik artışını sağlayabilmek için son yıllarda yönetim bilimi alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Toplam Kalite Yönetimi, Değişim Mühendisliği, Stratejik Yönetim, Performans Yönetimi, Değerlerle Yönetim, İnsan Kaynakları Yönetimi, Kıyaslama, Öğrenen Organizasyonlar , ISO 9001 Kalite Yönetim Sistemi gibi yöntemler ve yönetim anlayışları geliştirilmiştir. Bu yöntem ve anlayışlar özel sektördeki kalite ve verimlilik artışı için geliştirilmiş ise de, kamu yönetiminde yaşanan yeni gelişmelere paralel olarak bu yönetim anlayış ve modellerinin kamu yönetiminde de uygulanması gündeme gelmiştir.

Ülkemizde yürütülmekte olan Kamu Reformu çalışmaları, kamuda etkinlik-verimlilik ve kalite artışını sağlamayı amaçlamaktadır. Reformun genel çerçevesinin oluşturan ancak Cumhurbaşkanlığınca iade edildiği için yasalasamayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısının birinci maddesinde şu ifade yer almaktadır:

### **"Amaç**

MADDE 1.-Bu kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili, ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare

ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, Merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektedir."

Yeni Kamu Yönetiminin de amaçları ile uyumlu olan bu amaç, yerel yönetimler reformu kapsamında yapılan düzenlemelere ne kadar yansıtılabiliştir? Yazımızda, bu konu irdelenecektir. Bu kapsamda Belediye Kanunu temel olarak ele alınacaktır. Ancak belediyeler de dahil olmak üzere tüm kamu yönetimini kapsayan "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu"nun öncelikle incelenmesi gerekmektedir.

### **a-5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu**

MADDE 11.- "Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar."

Görüldüğü gibi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile kamuda kaynakların etkin ve verimli kullanılmasından üst yöneticileri doğrudan sorumlu kılmaktadır.

MADDE 63.- "İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır."

Söz konusu kanun kamu yönetiminde denetimi sadece huku-

ka uygunluk denetimi olmaktan çıkarmakta ve ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına uygun denetim sistemi getirmektedir.

### **b- Belediye Kanunu**

MADDE 18.- "Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek

b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak."

MADDE 54.-"Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır."

MADDE 55.- "Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar."

MADDE 56.-"Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 nci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde, stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir."

Yasa metinleri değerlendirildiğinde açıkça görülmektedir ki, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı, hizmetlerde kalitenin artırılması belediyelerimizin temel sorumluluk alanları arasına girmektedir. Belediye Kanununda kalite yönetim sistemlerine geçiş için stratejik planlama ve performans programlaması zorunlu hale getirilmiştir. Yasanın 41. maddesine göre belediyeler stratejik planlarını ve performans programlarını hazırlamak zorundadırlar.

Kamu ve yerel yönetimler reformu kapsamında getirilen bu düzenlemeler belediyelerimizde kalite-etkinlik ve verimlilik anlayışının gelişmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Ancak, etkinlik-verimlilik ve kalite açısından artışın sağlanması amacıyla yapılacak çalışmalar ile ilgili düzenlemeler sadece stratejik planlama ve performans programlaması ile sınırlı tutulmuştur. Oysa, belediyelerimizde ve genelde kamu kurumlarında etkinlik-verimlilik ve kalite alanında yaşanan sorunların çözümü için bunlar yeterli değildir. Asıl odaklanması gereken alan süreçlerdir.

Süreç, hammadde, enerji, bilgi v.b. girdileri ürün veya hizmet gibi çıktılara dönüştüren faaliyet dizisine verilen isimdir. Bir başka ifade ile süreç; bir veya daha fazla dönüşü yoluyla, girdilerden daha yüksek değerli çıktılar üretilmesini sağlayan, birbirleriyle ilişkili iş faaliyetleri kümesidir. Kalite etkinlik ve verimlilik için belediyelerimizde süreç yönetimi anlayışının gelişmesi gerekmektedir. Süreç yönetimi, bir organizasyonda süreçlerin tanımlanması, tedarikçilerin ve müşterilerin ortaya çıkarılması, sürecin sorumlularının ve yapılacak işlemlerin belirlenmesi, işlemleri gerçekleştirmek için gerekenlerin ortaya konulması, yapılan işlerin performansının ölçülmesi gibi süreç ile ilgili bütün eylemleri kapsamaktadır. Her ne kadar Belediye Kanununun 38. maddesinde "faaliyetlerin performans ölçütleri"nden bahsedilmekte ise de bu konuda yasanın bir başka bölümünde açıklama bulunmamaktadır. Dolayısıyla uygulamaya yönelik bir düzenleme söz konusu değildir. Oysa, kurumlarda performans ölçüm ve geliştirme çalışmalarında genelde ihmal edilen husus, süreçlerin performansıdır. Oysa, genelde performansı etkileyen en önemli unsur süreçlerdir. Gereksiz bir çok iş ve işlemin bulun-

duğu süreçler hizmetin verimliliğini, kalitesini olumsuz etkilediği gibi, eksik planlanmış süreçler de hizmetin kalitesini etkilemektedir. Japonya'da kalite yönetiminin yerleşmesinde önemli katkıları olan Juran, problemlerin % 85'inin süreçlerden, %15'inin de ise çalışanlardan kaynaklandığını söylemektedir. Yine Toplam Kalite Yönetiminin öncülerinden olan Deming ise bu oranın %98 ve % 2 olduğunu iddia etmektedir. Bu oranların doğruluğu tartışmalı olmakla beraber, süreçlerin performansını etkileyen en önemli unsur olduğu kabul edilmelidir.

Etkinlik-verimlilik ve kalitenin sağlanabilmesi için hizmet içi eğitim, sürekli iyileştirme, vatandaş memnuniyeti, ölçme ve değerlendirme gibi unsurların da söz konusu olması gerekmektedir.

*Kasım 2006*

## **TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU - VII**

### **AB YEREL POLİTİKALARI IŞIĞINDA REFORMUN DEĞERLENDİRMESİ**

Ülkemizde üç yıldır sürdürülen kamu ve yerel yönetimler reformunun genel çerçevesini TBMM'de kabul edilen ama Cumhurbaşkanlığınca iade edilen 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın Genel gerekçe bölümünde görebilmekteyiz. Bu gerekçede makale konumuzla ilgili olarak şu ifadeler yer almaktadır:

"Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir. Coğrafi ve tarihsel ilişkilerimiz ile ekonomik bağlarımızın yanı sıra, milyonlarca insanımızın fiili olarak yaşadığı bu birliğe katılma hedefi 40 yılı aşkın bir zamandır ülke olarak benimsediğimiz temel bir tercih olarak ortaya konmuştur.

Küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bu bölgesel entegrasyon çabası, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliklilik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, yöne-



tim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır."

Bu ifadelerden anlaşılmaktadır ki, ülkemizde reform "yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması" amacını gütmektedir. Bu durumda Avrupa Birliği'nce yerel yönetimlere yönelik ne gibi standartlar geliştirildiğine bakmamız gerekmektedir. Ancak hemen ifade edelim ki, burada bir kavram kargaşası yaşanmaktadır. Türkiye'nin de üye olduğu "Avrupa Komisyonu" ile Türkiye'nin üye olmaya çalıştığı Avrupa Birliği birbirine karıştırılmaktadır. Avrupa Konseyi, İkinci Dünya savaşı sonrası Avrupa'sında 1949 yılında kurulmuş olan hükümetlerarası bir örgüttür. Merkezi Strasbourg'ta bulunan Avrupa Konseyi'nin halen aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 45 üyesi mevcuttur. Örgütün amaçları, insan haklarını ve hukuk devleti ilkesini korumak, çoğulcu demokrasiyi sağlamak, Avrupa kültürel kimliği ve çeşitliliğini geliştirmek, Avrupa toplumlarının karşılaştığı sorunlara (azınlıklara karşı ayrımcılık, çevre, vb.) çözüm üretmek ve üye ülkelerdeki siyasi, hukuki ve anayasal reformların desteklenmesi suretiyle Avrupa'da istikrarlı bir demokrasi ortamını sağlamak olarak belirlenmiştir.

AB Konseyi ise, Avrupa Birliği üyesi devletlerin hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan AB'nin karar organıdır. Buna göre Konsey, her üye devletin gündemdeki konularda (örneğin dışişlerinden, ekonomiden, maliyeden, tarımdan, araştırmadan, teknolojiden vb ) siyasi sorumluluk taşıyan ilgili bakanlarının katılımıyla oluşur. Konsey'in başlıca görevi ise üye devletlerin genel ekonomik politikalarının eşgüdümünü sağlamak ile Anlaşma'da öngörülen amaçları gerçekleştirme yönünde kararlar vermektir.

Bu ikisi ayrı yapılanma olmakla beraber elbette ki, Avrupa Birliği üyeleri Avrupa Komisyonu'nun kararlarına da önem vermektedirler. Fakat yerel yönetimler özerklik şartı ve benzeri metinler AB'nin değil Avrupa Komisyonunun belgeleridir.

Avrupa Birliği, vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için; halka en yakın yönetim birimi olan, Yerel Yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. Buna mukabil Avrupa Birliği'nde

tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. Üye ülkelerde değişik yerel yönetim modelleri uygulanmaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin idari yapıları incelendiğinde Fransa gibi merkeziyetçi yapıların yanı sıra Almanya gibi federatif yapıların hakim olduğu ülkelerin de var oldukları görülmektedir. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nde de şu ifade yer almaktadır: "Avrupa halklarının kültürleri ve geleneklerinin çeşitliliği yanı sıra Üye Devletlerin ulusal kimlikleri ve bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kendi kamu makamlarının düzenlenmesine saygı gösterir."

AB, Yerel Yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda, üye ülkelere herhangi bir standart dayatmasında bulunmamaktadır. Buna karşılık, gerek yerel yönetimlerde ve gerekse kamu yönetiminde "iyi yönetim" kurallarının uyulmasını tavsiye etmektedir. 2001 yılının Temmuz ayında kabul edilen İyi Yönetişim Beyaz Kitabı'na göre, "İyi Yönetişimin" ölçütlerini altı maddede toplanmaktadır :

- Şeffaflık
- Hesap Verilebilirlik
- Katılım
- Çalışma Uyumu
- Yerindenlik
- Etkinlik

Bu konu yazı dizimizin önceki bölümlerinde incelendiği için burada ayrıca üzerinde durulmayacaktır.

### **AB Müktesebatı ve Yerel Yönetimler :**

Bu bölümde AB müktesebatında yerel yönetimleri ilgilendiren şartlar-politikalar ile ülkemizde yapılan reform kapsamındaki düzenlemeler analiz edilecektir.

Müktesebat, üye devletlerin uyması gereken kurallar bütününden oluşur. AB Müktesebatı'nda yerel yönetime yönelik ve yerel yönetimlerin uygulamasından sorumlu olduğu yasal düzenlemelerin başlıcaları şunlardır:

### **a-Çevre Hukuku :**

Çevre konusundaki yasal düzenlemelerin güçlendirilmesi ve uygulanması için, yerel yönetimlere izin verme ya da denetleme yetkisi verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre çevre ve çevre sağlığı" belediyelerin görevleri arasındadır.

### **b-Tüketicinin Korunması :**

Yerel yönetimler gıda güvenliği ve temizliği konusundaki yasaları uygulamaktan sorumludur.

Tüketici haklarının korunmasında genel yetki Sanayi Bakanlığı'nda olup, Tüketici Hakları Kanunu'nun 22. maddesine göre belediyeler Hakem Heyetinde üye bulundurmaktadır. Ancak; "gıda güvenliği ve temizliği" konusunda belediyelerin yetkilerinde gelişme olmuştur. Daha önce bir çok gayrisihhi işyerinin denetimi merkezi idarede iken 5393 sayılı yasa ile "gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi" büyükşehir ve il merkez belediyelerinde belediyelere, diğer yerlerde ise il özel idarelerine verilmiştir..

### **c-Ulaşım :**

#### **Yerel yönetimler ;**

-Yol güvenliği (geçiş kayıtları, ehliyetler, emniyet kemeri kullanımı, arabaların güvenliği, tehlikeli maddelerin ulaşımı)

-Şoförler için, sosyal güvenlik kayıtları (bölgesel ve yerel yönetimlere ait) ve profesyonel standartların uyumlaştırılmasında yetkili ve sorumludur.

Yasal düzenlemeler ile şehir içi trafik ve ulaşım yetkisi belediyelere verilmiştir. Ancak Şoförler için sosyal güvenlik kayıtları konusunda belediyelerin yetkileri yoktur.

#### **d-Yerel Seçimler :**

AB'de üye ülkelerde ikamet eden her AB vatandaşı, o ülkenin vatandaşı olsun ya da olmasın, yaşadığı ülkenin yerel seçimlerinde aday olma ve oy kullanma hakkına sahiptir. Bu konuda AB içinde bir yönetmelik yürürlüktedir.

Ülkemiz seçim mevzuatında bu konuda bir düzenleme yer almamaktadır.

### **e-Sosyal Politika :**

AB Müktesebatı'nda, çalışma yerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik ve emeklilik konularını içeren 50'ye yakın düzenleme vardır ve yerel yönetimler bu direktifleri uygulamakla yükümlüdürler.

Ülkemizde bu konuda merkezi idare kurumları yetkilidir.

### **f-Kamu İhaleleri :**

AB'de mal, hizmet ve insanların serbest dolaşımını güvenceye almak için kamu satın alımları rekabet ortamına açılmalıdır ve yerel yönetimler kamu ihaleleri yaparken bu kurallara uymak zorundadırlar.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ihalelerde rekabet şartlarını sağlayıcı düzenleme getirilmiş, belediye şirketlerinin ayrıcalığı kalmamıştır. Ancak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 25. maddesine göre; "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir." Bu ayrıcalık sadece Büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

### **g-Bölgeler Arasındaki Eşitsizlikleri Kapatmak İçin Geliştirilen Politikalar:**

AB bölgesel politikası, belirli bir yerel çevredeki kaynakların artmasına katkıda bulunabilecek olan bütün girişimleri teşvik etme ihtiyacını vurgulamıştır.

Yerel girişimlere destek verilmesinde, deneyim, alışverişi ve

işbirliği için şebekeler kurulması ve bunlara yardım edilmesi önemli bir rol oynamaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler reformu ile getirilen en önemli değişikliklerden birisi bu alanda olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi, belediyelere "Kent ekonomi ve ticaretini geliştirme" görevi vermektedir.

Belediye Kanununun 15. maddesinde belediyelerin şehrin ekonomi ve ticaretini geliştirmeleri için onlara yatırımları destekleme konusunda yetkiler verilmiştir. Buna göre belediyeler "İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir."

### **DEĞERLENDİRME:**

AB müktesebatında yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler genelde ülkemizde de geçerlidir. AB'nin özel önem verdiği "Yönetişim" modeli için de reform sürecinde önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında reformun kendisinden beklenen amaçlara bir hayli yaklaştığı söylenebilir.

*Aralık 2006*